

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

39-40/12

UDK 34

ISSN 1451-3188

ЗАКОНОДАВСТВО НА СНАЗИ

Законодавство

Институције

Економија, конкуренција,
предузетништво

Финансије

Животна средина

Социјална питања, здравство

Безбедност

Судска пракса

ПРИЛОЗИ



Београд, 2012.

Часописи

Института за међународну политику и привреду



ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188

Година XI, бр. 39-40, јануар-јун 2012.

Издавач

Институт за међународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача

др Душко Димитријевић,
директор

Издавачки савет:

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

Редакција:

др Душко Димитријевић,
Институт за међународну политику и привреду,
главни и одговорни уредник;
др Добрица Весић, Институт за међународну политику и привреду,
заменик главног и одговорног уредника;
мр Ивона Лађевац,
Институт за међународну политику и привреду, секретар;
проф. др *Philippe Claret*, Универзитет Монтескје у Бордоу, Француска;
др *András G. Inotai*, Европска комисија, Брисел, Белгија
и *Mathias Corvinus Collegium*, Будимпешта, Мађарска;
проф. др *Мaja Костић*, Правни факултет Универзитета
Црне Горе у Подгорици;
проф. др *Светомир Шкарић*, Правни факултет Јустинијан Први,
Универзитета Свети Ћирило и Методије у Скопљу, Македонија;
проф. др *Гордана Илић-Гасми*, Универзитет Сингидунум у Београду;
др *Бранко Ракић*, доцент, Правни факултет у Београду;
др *Татјана Јевремовић-Петровић*, доцент, Правни факултет у Београду,

др *Малинка Ристевска Јорданова*, Институт за европска политика,
Скопје, Македонија;

др *Саша Мрдуљаш*, Институт друштвених знаности, Загреб,
Регионални центар Сплит, Хрватска;

dr *Dan Lazea*, New Europea College, Institute for Advanced Study,
Bukurešt, Rumunija;

dr *Ireneusz Bil*, Amicus Europea, Varšava, Poljska;

Lubov Panayotova, European Institute, Sofija, Bugarska;

dr *Yiorghos Leventis*, United Nations University,
International Security Forum, Lefkosia, Kipar;

dr *Mikhail M. Lobanov*, Russian Academy of Sciences,
Institute of Economy, Moskva, Rusija;

Prof. dr *Joachim Becker*, Institute for International Economics and Development,
Vienna University of Economics and Business Administration, Austria;

др *Милош Шолаја*, Центар за међународне односе, Бања Лука,
Република Српска, Босна и Херцеговина

Компјутерски прелом

Сања Павловић

Снежана Војковић

Лектура

Иванка Андрејевић

Превод

Александра Јаношевић

Захтеве за претплату слати на адресу:

Институт за међународну политику и привреду,
Македонска 25, 11000 Београд
Издавачка служба тел: 011/3340-019

и

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

Штампа

„Желнид”,
Београд, Немањина 6

У издавању часописа Европско законодавство учествује
Министарство просвете и науке Републике Србије

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 39–40, 2012.

Год. XI

UDK 34

ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор	7
Preface	9

ЗАКОНОДАВСТВО НА СНАЗИ

Законодавство

Владимир Чоловић

Закључење споразума између држава чланица и трећих држава као изузетак од вршења спољне надлежности Европске уније	11
---	----

Драган Јовашевић

Европски стандарди о тортури и право Републике Србије	26
---	----

Иван Јоксић, Борислав Бојић

Кривичноправни статус малолетника у међународним и европским инструментима	38
---	----

Јелица Горданић

Директива 2011/95/EУ о квалификацији држављана трећих држава или лица без држављанства за кориснике међународне заштите у јединственом избегличком статусу или статусу лица корисника субсидијарне заштите	60
---	----

Институције

Ивона Лаћевац

Међународноправни субјективитет Европске уније	68
--	----

Жаклина Новичић

Настанак, развој и проблеми европског антикризног механизма	92
--	----

Срђан Кораћ

Антикорупцијски потенцијал европског јавног тужилаштва: решење за будућност	115
--	-----

Економија, конкуренција, предузетништво

Валентина Милосављевић

Кохезиона политика као комплементарни фактор развоја Европске уније	128
--	-----

Слободан Зечевић

Уредба Савета бр. 139/2004 о надзору концентрација између предузећа у Европској унији	151
--	-----

Перо Петровић, Добрица Весић

Корпоративно управљање у јавним предузећима и независност чланова одбора	170
---	-----

Татјана Јованић

Концепт услуге од општег економског интереса – Ставови Европске комисије –	179
---	-----

Предраг Бјелић, Ивана Поповић Петровић

Увођење електронске документације у царинском поступку у Европској унији	194
---	-----

Сандра Стојадиновић Јовановић, Ивана Поповић Петровић

Уредба 223/2009 Европског парламента и Савета о европској статистици	204
---	-----

Драгана Барјактаревић

Обавезе из Уговора о оснивању Енергетске заједнице и имплементација права Европске уније у области енергетике	216
--	-----

Финансије

Душко Димитријевић

Забрана повлашћеног приступа финансијским тржиштима 241

Небојша Јеремић, Јасмина Тирић Димитријевић

Опорезивање непокретности у Европској унији 251

Славен Савић

Ослобођење без права на порески одбитак
и алтернативни начини опорезивања изузетих добара
и услуга применом пореза на додату вредност 268

Животна средина

Александра Чавошки

Европа 2020. и животна средина 291

Ана Јовашевић

Европски стандарди о заштити предела и право Србије 299

Ана Батрићевић

Заштита добробити животиња у праву Европске уније 309

Драгољуб Тодић, Ана Грбић

Хемијски удеси у прописима Европске уније 337

Социјална питања, здравство

Анђела Ђукановић

Директива Европског парламента и Савета 2010/53/EУ
о стандардима квалитета и безбедности људских органа
намењених за трансплантацију 353

Ана Човић, Драган Човић

Ревидирана Европска конвенција о усвојењу деце 363

Александра Мирић, Филип Мирић

Проблем архитектонске приступачности у Европској стратегији
за особе са инвалидитетом за период 2010-2020. 369

Ирис Бјелица Влајић

Измене и допуне Конвенције о заштити особа с обзиром
на аутоматску обраду података (Ковенција 108) Савета Европе 378

Безбедност

Жељко Бјелајац, Јелена Матијашевић, Душко Димитријевић

Финансирање међународног тероризма као глобалног феномена 384

Маја Драганић, Владимир Трапара

Европска политика диверзификације на тржишту гаса 408

Александар Јазић, Далибор Кекић

Споразум између Краљевине Шпаније, Републике Француске,
Републике Италије, Краљевине Холандије и Републике Португал
о оснивању европских жандармеријских снага ЕУРОГЕНДОРФ 418

Судска пракса

Ана Човић, Драган Човић

Пракса Европског суда за људска права у области усвојења деце 427

ПРИЛОЗИ

Списак приновљених књига у Центру
за европску документацију 439

Најновије публикације Европске уније доступне на интернету 449

Најновије публикације Савета Европе 451

Европа – енциклопедије 461

Часописи Европске уније доступни на интернету 464

Адресе институција Европске уније 468

Европа на Интернету 471

Европски документациони центар 479

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: UDK:341.17:061.1

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 39–40, стр. 11–25

Изворни научни рад

Проф. др Владимир ЧОЛОВИЋ¹

ЗАКЉУЧЕЊЕ СПОРАЗУМА ИЗМЕЂУ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА И ТРЕЋИХ ДРЖАВА КАО ИЗУЗЕТАК ОД ВРШЕЊА СПОЉНЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The EU legislation has adopted the Regulations that define the conditions under which Member States may, however, only exceptionally, negotiate on behalf of themselves and conclude international agreements with third countries – non-member countries. Although it can be concluded that it is a foreign jurisdiction of EU, we must say that it is an individual act of Member States. Exclusive foreign jurisdiction exists if EU harmonizes a certain area of law or if that area is arranged in accordance with its internal jurisdiction in the way that these provisions include the rules relating to citizens of non-member states. The first regulation of these types is the 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. This Regulation deals with legal matters that are regulated by two separate Regulations. One relates to the marriage and parental responsibility and the other to the maintenance obligations. The latter one is the Council Regulation (EC) No 662/2009 of 13 July 2009 establishing a procedure for the negotiation and conclusion of agreements between Member States and third countries on

¹ Институт за упоредно право, Београд.

particular matters concerning the law applicable to contractual and non-contractual obligations. This Regulation also regulates the topics that are governed by the Regulations which, in particular, regulate the issues related to contractual and non-contractual relationships. These Regulations were adopted on the basis of Article 307 of the Treaty establishing the European Community. However, it must be said that the basis for the functioning of the Community is the implementation of common policies, when common rules adopted, regardless of their form. Then, the Member States have no right to act individually or collectively concerning the obligations assumed by the non-member countries. But, if at the request of the Member States the EU Commission has approved that the Member States can conclude a new agreement or modify the existing ones with a third country, then some questions from the areas that are regulated by the Regulations can be governed between these states. However, this does not affect the above mentioned implementation of the common policies. These Regulations are very significant not only because of the possibility of concluding such agreements, but also because of the possibility that very close states, of which only one is a member of the EU, can regulate certain relations in these areas. The importance of these regulations for the Republic of Serbia is large, given its current position of a candidate for the EU membership. A series of bilateral agreements are in force between the Republic of Serbia and the EU Member States, which Serbia signed while it was still a part of Yugoslavia.

Key words: Regulation (EC) No 664/2009, Regulation (EC) No 662/2009, Member States, third countries, agreements, foreign jurisdiction, negotiations.

I) СВРХА

Могућност закључења споразума између држава чланица и трећих држава – држава нечланица требало би разликовати од проширења примене права ЕУ и на те треће државе. Међутим, треба споменути један акт ЕУ који омогућава примену права трећих држава. То је Уредба Европског парламента и Савета о примени побољшане сарадње у области права које се примењује на развод и правно раздвајање брачних другова бр. 1259/2010 од 20. децембра 2010. године. Код закључења споразума између држава чланица и трећих држава – држава нечланица (даље ћемо користити термин: државе нечланице) поставља се питање компатибилности тих споразума са споразумима које Заједница закључује са државама нечланицама, као и са међународним организацијама, а у вези с тим и питање спољне надлежности Заједнице. Кад говоримо о државама нечланицама, мислимо, пре свега, на државе које нису чланице ЕУ. Но, не прави се разлика која се тиче статуса и географског положаја тих земаља. Кад говоримо о статусу, мислимо на њихов положај у односу на ЕУ или на

њихов положај у некој другој међународној организацији. Регулисање односа између ЕУ и других земаља – држава нечланица, једно је од важнијих питања у функционисању ове организације и њених чланица. Но, веома важно је и питање да ли државе чланице могу закључивати споразуме са државама нечланицама и да ли је таква могућност у супротности са овлашћењима која има ЕУ, као организација, према другим државама и међународним организацијама. У оквиру ЕУ донете су две уредбе 2009. године, које регулишу ова питања у области брака, родитељске одговорности, издржавања, уговорних односа, као и вануговорне одговорности. Прва уредба ове врсте је Уредба Савета бр. 664/2009 од 7. јула 2009. године о увођењу поступка за преговоре и склапање уговора између држава чланица и трећих држава који се односе на надлежност и признање, као и на извршење судских одлука у брачним предметима, предметима родитељске одговорности, затим предметима који се односе на издржавање, као и на одређивање меродавног права у предметима издржавања (даље: Уредба 664/2009). Друга је Уредба Европског парламента и Савета бр. 662/2009 од 13. јула 2009. године о увођењу поступка за преговоре и склапање уговора између држава чланица и трећих држава који се односе на специфична питања меродавног права за уговорне и вануговорне обавезе (даље: Уредба 662/2009). Обе Уредбе односе се на области које су регулисане посебним уредбама које ћемо касније поменути. Иначе, текст наведених уредби идентичан је и обе су ступиле на снагу истог дана (20. августа 2009). Једина разлика је област на коју се односе.

Основ за доношење обе уредбе које овлашћују државе чланице да могу склапати уговоре са државама нечланицама за наведена специфична питања, садржан је у преамбулама уредби на које се односе обе наведене уредбе. Оне су отвориле даље могућности за закључење међународних уговора као извора, пре свега европског Међународног приватног права, које ће се примењивати и ван подручја ЕУ.

II) МЕРЕ ЕУ

Спољна надлежност ЕУ у односу на ступање у одређене правне односе са једном или више држава, као и међународних организација, регулисана је чланом 47. Уговора о оснивању Заједнице, који потврђује њен правни субјективитет. Али и друге одредбе регулишу постојање спољне надлежности ЕУ па је, самим тим, потребно одредити њену надлежност и код регулисања Међународног приватног права ЕУ. Требало би

одговорити на питање да ли је ЕУ искључиво надлежна да ступа у правне односе са државама нечланицама и међународним организацијама у домену регулisaња Међународног приватног права? Мишљење Европског суда правде у вези с тим односи се на чињеницу да Заједница жели да спроведе заједничку политику која је предвиђена Уговором о оснивању Заједнице, када усваја одредбе којима се установљавају заједничка правила без обзира на то какав облик она имала. Тада државе чланице немају право да поступају на индивидуалан или колективан начин, како би преузимале обавезе према државама нечланицама. Код спровођења одредаба Уговора о оснивању Заједнице, систем унутрашњих прописа ЕУ неодвојив је од система спољних односа. Искључива спољна надлежност постоји ако је ЕУ хармонизовала одређено подручје права, односно ако је уредила то подручје у складу са својом унутрашњом надлежношћу, на тај начин да те одредбе обухватају и правила која се односе на држављане држава нечланица. Преамбуле уредаба 664/2009 и 662/2009 односе се на питања која регулишу у својим одредбама, као и на основ који ове уредбе имају у вишим актима Заједнице. То се, пре свега, односи на могућност закључења споразума у тим областима са државама нечланицама, пре свега од стране држава чланица, као и на однос тих споразума и споразума које закључује Заједница. Значи, на првом месту, судска сарадња у грађанским стварима између држава чланица и држава нечланица има свој основ у споразумима које су закључиле те земље. Такви споразуми, често, одражавају специјалне везе између држава чланица и држава нечланица и њихов је циљ да обезбеде адекватни правни оквир за задовољење специфичних потреба тих земаља у овој области (т. 2 Преамбуле). Уговор о оснивању Заједнице, у свом члану 307, одређује да државе чланице могу да предузму све кораке како би се уклониле све инкомпатибилности између правних тековина Заједнице (*acquis*) и међународних споразума закључених између држава чланица и држава нечланица. То може подразумевати и потребу за поновним преговорима о таквим споразумима (т. 3). У вези с тим, може се указати потреба да се закључују наведени споразуми и у области судске сарадње у грађанским стварима, у складу са делом IV Уговора о оснивању Заједнице (т. 4). У свом мишљењу бр. 1/03 од 7. фебруара 2006. године, које се односи на закључак нове Лугано конвенције, Суд правде Европских заједница потврдио је да је Заједница стекла искључиву надлежност да закључи међународни уговор попут Лугано конвенције са државама нечланицама о питањима у вези са правилима одређеним у Уредби Савета (ЕЗ) бр. 44/2001 од 22. децембра 2000. године о надлежности и признању и извршењу судских одлука у

грађанским и трговачким стварима (Брисел I) (т. 5). На Заједници је да закључи, у складу са чланом 300. Уговора о оснивању Заједнице, који споразуми, закључени између Заједнице и држава нечланица, спадају у искључиву надлежност Заједнице (т. 6). Осим тога, члан 10. наведеног Уговора захтева од држава чланица да се уздрже од свих мера које би могле да угрозе остваривање циљева Уговора, како би се олакшало остваривање задатака Заједнице. Ова дужност лојалне сарадње је општег значаја и не зависи од тога да ли Заједница има искључиву надлежност у закључењу наведених споразума (т. 7). У вези с тим требало би успоставити један кохерентан и транспарентан поступак, како би се овластиле државе чланице да измене постојећи споразум или да закључе нови, посебно у случајевима у којима Заједница није показала намеру да врши своју надлежност (т. 8). Ове Уредбе не треба примењивати ако Заједница већ има закључен споразум са државама нечланицама у истој области. Два споразума (онај који је закључила Заједница и онај који има намеру да закључи или измени држава чланица) ће се сматрати да регулишу исту област, ако до детаља регулишу иста правна питања. Ако се ради о општим питањима неће се сматрати да се споразуми односе на исту област (т. 9). Европски парламент, Савет и Комисија требало би да обезбеде да се свака информација која је идентификована као поверљива, третира у складу са Уредбом (ЕЗ) бр. 1049/2001 Европског парламента и Савета од 30. маја 2001. године у вези са јавним приступом документима Европског парламента, Савета и Комисије (т. 17).

III) САДРЖАЈ

Пре него што анализирамо одредбе Уредбе 664/2009 и Уредбе 662/2009, осврнућемо се на акте – уредбе које, у оквиру ЕУ, регулишу области на које се односе обе наведене уредбе. Уредба 664/2009 регулише питања везана за брачна питања и питања родитељске одговорности, као и питања везана за обавезе издржавања, док се Уредба 662/2009 односи на питања везана за уговорну и вануговорну одговорност.

Уредба 2201/2003 и Уредба 4/2009 (Уредба 664/2009)

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 (ЕУ) бр. 1347/2000 (Уредба 2201/2003) примењује се у грађанским стварима које се односе на

развод, правно раздвајање или поништење брака, као и на додељивање, извршавање, делегирање, ограничавање или престанак родитељске одговорности (чл. 1(1)). 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)).

Уредба ЕУ бр. 4/2009 о надлежности, меродавном праву, признавању и извршењу одлука и сарадњи у стварима које се односе на обавезе издржавања донета је 18. децембра 2008. године (Уредба 4/2009) и повезана је са Хашком конвенцијом, нарочито преко Хашког протокола о одређивању меродавног права у области издржавања. Применом Уредбе 4/2009, давалац издржавања би требало да, без проблема, добије одлуку у земљи чланици која се може аутоматски извршити у другој земљи чланици без даљих формалности. Да би био постигнут овај циљ препоручује се стварање инструмента ЕУ за ствари које се односе на обавезе издржавања у којем ће бити удружене одредбе о надлежности, сукобу закона, признавању и извршности, извршењу, правној помоћи и сарадњи између централних органа. Делокруг ове Уредбе обухвата све обавезе издржавања које проистичу из породичних односа, родитељства, брака или сродства, како би се гарантовало једнако поступање према свим даваоцима издржавања. У смислу ове Уредбе, појам „обавезе издржавања” требало би тумачити аутономно.

Уредба 593/2008 и Уредба 864/2007 (Уредба 662/2009)

Уредба Европског парламента и Савета о меродавном праву за уговорне обавезе (Рим I) бр. 593/2008 од 17. јуна 2008. године (Уредба 593/2008) примењује се на ситуацију у којој се решава сукоб закона код уговорних обавеза у грађанским и трговачким стварима. Уредба 593/2008 се неће примењивати на предмете везане за порезе, царину и државну администрацију. Осим тога, Уредба 593/2008 се неће примењивати ни на предмете везане за правни статус лица, обавезе везане за породичне

односе, обавезе везане за брачни и породични имовински режим, обавезе везане за меницу, чек и друге вредносне исправе, арбитражне споразуме и споразуме о избору суда, питања везана за компанијско право и сл. (чл. 1). Уредба 593/2008 ће се примењивати без обзира на то да ли се ради о праву земље чланице или не (чл. 2). Уредба Европског парламента и Савета о меродавном праву за вануговорне обавезе (Рим II) бр. 864/2007 од 11. јула 2007. године (Уредба 864/2007) се примењује на ситуацију у којој се решава сукоб закона код вануговорних обавеза у грађанским и трговачким стварима. Уредба 864/2007 се не примењује у пореским, царинским и управним стварима или код одговорности државе у вршењу државне власти – акти *iure imperii* (чл. 1(1)). Примена Уредбе 864/2007 биће искључена и код вануговорних обавеза проистеклих из породичних односа, затим брачних имовинских односа и меничних и чековних односа. Исто тако, Уредба 864/2007 се неће примењивати ни код вануговорних обавеза везаних за субјекте у компанијском праву, затим код нуклеарне штете, као и код повреде приватности и права везаних за личност, укључујући и клевету (чл. 1(2)). Уредба 864/2007 дефинише да ће се примењивати на штете настале из штетних радњи, неоснованог обogaђења, *negotiorum gestio* и *culpa in contrahendo* (чл. 2(1)). Право једне државе ће се применити ако је меродавно по одредбама Уредбе 864/2007, без обзира на то да ли је та држава чланица ЕУ или не (чл. 3).

У најкраћем смо представили Уредбе које регулишу питања везана за садржину Уредби 664/2009 и 662/2009 и могућност закључења споразума између држава чланица и држава нечланица. Ради се, практично, о три области Међународног приватног права: породичном и брачном праву, уговорном праву и вануговорној одговорности.

Садржина Уредби 664/2009 и 662/2009

Уредба 664/2009 регулише поступак у коме држава чланица има овлашћења да измени већ закључени уговор, као и да преговара и закључи нови споразум са трећим земљама (државама нечланицама), под условима које она одређује. Уредба 664/2009 се примењује на уговоре у потпуности или делимично у складу са одредбама поменуте Уредбе 2201/2003, као и у складу са Уредбом 4/2009. Уредба 664/2009 се не примењује, ако Заједница има закључен споразум са државама нечланицама по овим питањима (чл. 1. 1). И Уредба 662/2009 на исти начин регулише поступак који се односи на овлашћење државе чланице да измени већ закључени уговор или закључи нови споразум са државама нечланицама. Али, она се примењује

на уговоре који су у потпуности или делимично у складу са одредбама поменуте Уредбе 593/2008, као и у складу са одредбама наведене Уредбе 864/2007 (чл. 1). Пошто се ради о идентичном тексту обе уредбе, на тај начин ћемо и представити њихову садржину. Исти је број чланова и исти су наслови тих одредаба код обе уредбе. Свако позивање на државу чланицу или државу нечланицу у уредбама у погледу регионалних споразума ће се тумачити, на тај начин, да се односи на те државе (чл. 2). Када држава чланица намерава да започне преговоре о измени постојећег споразума или о закључењу новог, а што је регулисано овим уредбама, она мора да обавести Комисију о својој намери. То обавештење мора бити достављено Комисији што је пре могуће, односно то мора бити учињено пре дана када су заказани формални преговори између држава у вези са овим питањем. Уредбе нису навеле који је то рок. Обавештење мора да садржи копију споразума или његовог нацрта, тј. предлог споразума, као и другу релевантну документацију, ако је то потребно. Држава чланица мора да опише ток преговора, као и да дефинише сва питања која треба решити наведеним споразумом, без обзира на то да ли се ради о закључењу новог споразума или изменама постојећег. Држава чланица може да пружи и другу, било коју, додатну информацију (чл. 3). По пријему наведеног обавештења, Комисија ће проценити да ли држава чланица може да покрене формалне преговоре са државом нечланицом. У тој процени, Комисија ће прво проверити да ли се у наредна 24 месеца планирају преговори заједнице са државом нечланицом у вези са дефинисањем споразума о односним питањима. У супротном, Комисија ће проценити да ли су испуњени следећи услови:

- да ли је држава чланица обезбедила информације о посебном интересу за закључење споразума о економским, географским, културним, историјским, социјалним или политичким везама између државе чланице и државе нечланице;
- да ли су обезбеђене информације које доказују да држава чланица неће, наведеним закључењем или изменом уговора, угрозити ефикасност ове Уредбе и да неће угрозити правилно функционисање система утврђеног овом Уредбом; и
- да предложени споразум (или његова измена) неће угрозити циљеве и сврху спољне политике Заједнице, као што је то утврђено од стране Заједнице (чл. 4).

Ако предложени споразум испуњава све наведене услове, Комисија у року од 90 дана од дана пријема обавештења о намери почетка формалних

преговора, доставља образложену одлуку држави чланици, уз давање овлашћења за почетак формалних преговора о овом споразуму. Ако је неопходно, Комисија може предложити одређене смернице за ток преговора, што би резултирало укључењем одређених клаузула у предложеном споразуму. Та клаузула се односи на следеће:

- мора се потпуно или делимично раскинути уговор између државе чланице и државе нечланице, ако, касније, буде закључен споразум између Заједнице и државе нечланице, по истим питањима; и
- мора доћи до директне замене одговарајућих одредаба споразума са одредбама споразума који је, накнадно, закључен између ЕУ и њених чланица, са једне стране, и држава нечланица, са друге стране, који ће регулисати иста питања.

Конкретно, те клаузуле требало би да имају следећу садржину. Прва наведена клаузула, мора да изгледа на следећи начин: „Имена државе чланице и државе нечланице морају да, у целини или делимично, раскину овај Споразум, ако Европска заједница и њене државе чланице закључе споразум са (име једне или више држава нечланица) о истим питањима цивилног правосуђа, као и о другим питањима, која су регулисана тим Споразумом”. Друга наведена клаузула мора да изгледа на следећи начин: „Овај Споразум или његове поједине одредбе престају да важе од дана закључења споразума између Европске заједнице и њених држава чланица, с једне стране, и (име једне или више држава нечланица), са друге стране, у области која је регулисана новим споразумом (чл. 5). Ако Комисија, на основу своје оцене и елемената, који су дефинисани у члану 4. уредби, не намерава да одобри почетак формалних преговора о закључењу новог споразума или измени постојећег, она ће мишљење о томе доставити држави чланици у року од 90 дана од дана пријема обавештења о намери започињања преговора од стране државе чланице, што је дефинисано у члану 3. уредби. Након тога, држава чланица, у року од 30 дана од дана пријема мишљења Комисије, може да покрене поступак за разговор са Комисијом у вези са проналажењем решења око наведеног. Ако држава чланица не затражи разговор са Комисијом у року који је наведен, тада ће Комисија донети и доставити образложену одлуку држави чланици, у року од 130 дана од дана пријема обавештења које је дефинисано у члану 3. уредби. Међутим, у случају да је дошло до разговора између Комисије и државе чланице, тада ће Комисија донети образложену одлуку и доставити је држави чланици у року од 30 дана од дана завршетка расправе (чл. 6).

Уколико се преговори између државе чланице и државе нечланице односе на област коју уређују уредбе, Комисија може да учествује у тим преговорима, али у статусу посматрача. Ако то није случај, тада Комисија има право да буде обавештавана о напретку у различитим фазама преговора (чл. 7). Пре потписивања споразума са државом нечланицом, држава чланица ће обавестити Комисију о исходу преговора и доставиће јој текст тог споразума. Након пријема тог обавештења, Комисија ће проценити да ли тај споразум испуњава услове који су дефинисани у члану 4. уредби, као и у члану 5. Ако тај споразум испуњава услове из наведених чланова уредби тада ће Комисија, у року од 90 дана од дана пријема обавештења о исходу преговора, донети образложену одлуку о томе да држава чланица може закључити споразум са државом нечланицом (чл. 8). Међутим, у случају да Комисија, на основу своје оцене, а што је дефинисано чланом 8. уредби, не донесе позитивну одлуку о закључењу овог споразума, она ће о томе обавестити државу чланицу у питању, као и Европски парламент и Савет, у року од 90 дана од дана пријема обавештења о исходу преговора и закључењу споразума. Држава чланица, тада, у року од 30 дана од дана пријема мишљења Комисије, може захтевати да покрене расправу са Комисијом у циљу проналажења решења у оваквој ситуацији. Ако то држава чланица не учини или не учини у року који је за то одређен, тада ће Комисија донети образложену одлуку и доставити је држави чланици, у року од 130 дана од дана пријема обавештења о исходу преговора и закључењу споразума од стране државе чланице. Но, у случају расправе, Комисија ће држави чланици доставити образложену одлуку у року од 30 дана од дана завршетка расправе. О томе ће Комисија обавестити и Европски парламент и Савет, у року од 30 дана од дана доношења одлуке (чл. 9). Државе чланице могу обавестити Комисију о поверљивости обавештења. То се односи на обавештења о намери почетка преговора о закључењу споразума са државом нечланицом, затим на сам текст споразума, итд., а што је регулисано члановима 3, 4. и 8. уредби (чл. 10). Уколико је, пре ступања на снагу ових уредби, држава чланица већ започела преговоре о закључењу споразума са државом нечланицом, примењиваће се чланови од 3. до 11. уредби. Ако се ради о фази преговора, Комисија може да предложи смернице за преговоре, а може захтевати и укључење одређених клаузула у споразум, а што је регулисано чланом 5. уредби и односи се на примену накнадно закљученог споразума између заједнице и држава нечланица, ако се односи на исту област. Но, ако су већ завршени преговори између државе чланице и државе нечланице, али није закључен споразум, тада ће се

примењивати чланови 3, затим члан 8 (ставови 2. до 4) и члан 9. уредби (чл. 12). Комисија ће доставити Европском парламенту, Савету, као и Европском економском и социјалном комитету извештај о примени уредби, али не раније од 7. јула 2012. године (Уредба 664/2009), односно од 13. јула 2017. године (Уредба 662/2009). Тај извештај мора садржати следеће:

- потврду да ове Уредбе истичу на дан како је то предвиђено Уредбама; или
- предлог да ове Уредбе, након истека њихове важности, буду замењене новим актима (чл. 13).

Ако извештај препоручује замену ових уредби новим актима, то ће бити праћено одговарајућим предлозима закона. Ово је битно, с обзиром на то да ће важност уредби истећи након три године од достављања извештаја Комисије. Период од три године почеће да тече од првог дана у месецу након подношења извештаја Европском парламенту или Савету. Може се десити да се извештај поднесе одвојено овим органима, тако да ће се рок везати за последњи поднесени извештај. Без обзира на истек уредби, сви преговори у вези са закључењем споразума између држава чланица и држава нечланица моћи ће да буду завршени у складу са њеним одредбама (чл. 14).

III) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредбе ступају на снагу двадесетог дана од дана објављивања у *Службеном листу Европске уније*. Оне ће бити обавезујуће у целини и директно ће се примењивати у државама чланицама у складу са Уговором о оснивању Европске заједнице (чл. 15). Иако су уредбе донете са различитим датумима (Уредба 664/2009 донета је 7. јула 2009, а Уредба 662/2009 13. јула 2009), обе су објављене истог дана у службеним новинама, што значи да су ступиле на снагу истог дана – 20. августа 2009.

IV) ИЗВОРИ

- Алихоџић, Јасмина, „Утицај вањске надлежности Европске уније на склапање међународних уговора држава чланица у области Међународног приватног права – осврт на Уредбу ЕЗ бр. 664/2009 и њен значај за БиХ”, *Анали Правног факултета Универзитета у Зеници*, бр. 6, год. 3.

- Бордаш, Бернадет, „Регулатива Савета (ЕЗ) бр. 2201/2003 о надлежности у признању и извршењу пресуда у брачним стварима и стварима родитељске одговорности: однос Регулативе и других инструмената (чл. 60 i 61) – могућности сарадње са државама нечланицама ЕУ”, *Зборник приспевков з меднародне знанствене конференце на Правни факултети Универзе в Марибору*, Марибор 2004.
- Боучек, Вилим, „Међународни уговори – извори Међународног приватног права на подручју Европске уније”, *Зборник Правног факултета у Загребу*, вол. 61, бр. 6, година 2011.
- Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља (*Службени лист СФРЈ*, бр. 43/82, 72/82, *Службени лист СРЈ*, бр. 46/96).
- Requejo, Marta, Two new IPL regulations, Conflict of Laws, Интернет, <http://conflictoflaws.net/2009/two-new-ipl-regulations>, 01/04/2012.
- Уредба Европског парламента и Савета бр. 662/2009 од 13. јула 2009. године о увођењу поступка за преговоре и склапање уговора између држава чланица и трећих држава који се односе на специфична питања меродавног права за уговорне и вануговорне обавезе (Council Regulation (EC) No 662/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on particular matters concerning the law applicable to contractual and non-contractual obligations – *Official Journal of the European Communities*, L 200, 31. 7. 2009, p. 25–30).
- Уредба Савета бр. 664/2009 од 7. јула 2009. године о увођењу поступка за преговоре и склапање уговора између држава чланица и трећих држава који се односе на надлежност и признање, као и на извршење судских одлука у брачним предметима, предметима родитељске одговорности, затим на предмете који се односе на издржавање, као и на одређивање меродавног права у предметима издржавања (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).
- Чоловић, Владимир, „Сарадња држава у области остваривања алиментационих захтева“, Међународна научна конференција „Европске интеграције и међународна кривичноправна сарадња“, Институт за

упоредно право и Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2011, Зборник радова није објављен.

V) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Значај Уредбе 664/2009 и Уредбе 662/2009 је за Републику Србију велики, што се не односи само на њен положај према ЕУ. Ипак, мора се рећи да је мали број билатералних уговора између Србије и чланица ЕУ на снази. Осим тога, скоро сви билатерални уговори закључени су док је још егзистирала Југославија. Што се тиче регулисања области на које се односе наведене Уредбе, то се у Србији чини у закону који регулише област Међународног приватног права. Наиме, за одређивање меродавног права за уговорну одговорност користе се правила Закона о решавању сукоба закона са прописима других земаља (даље Закон о МПП). Код одсуства аутономије воље, помоћу теорије карактеристичне престације, меродавно право се одређује по седишту, односно пребивалишту носиоца (дужника) карактеристичне обавезе у време пријема понуде (закључења уговора). Закон о МПП, у члану 20, предвиђа решења за велику већину уговора, односно одређује по којој ће се чињеници одредити меродавно право. Што се тиче вануговорне одговорности наше законодавство предвиђа опште правило, као и правила за посебне облике ове одговорности. Опште правило је да ће се меродавно право за вануговорну одговорност за штету, ако за поједине случајеве није друкчије одређено, одредити по месту где је радња извршена или по месту где је последица наступила, зависно од тога које је од та два права повољније за оштећеника – *lex loci delicti commissi*.

Када 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 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. На обавезе издржавања између крвних сродника, осим родитеља и деце, као и на обавезе издржавања сродника по тазбини, примениће се меродавно право одређено по држављанству сродника од ког се захтева издржавање – дужника издржавања. Поменућемо неке од билатералних споразума који су на снази између Србије и садашњих чланица ЕУ који су закључивани у време када је Србија егзистирала у оквиру Краљевине Југославије, односно у оквиру ФНРЈ и СФРЈ. Ти споразуми су закључивани, најчешће, у области међународне правне помоћи и признања и извршења страних одлука. Издвојили смо следеће билатералне споразуме:

Аустрија:

- Споразум о узајамном признавању и извршењу одлука о издржавању између ФНРЈ и Републике Аустрије од 10. октобра 1961. године – ступио на снагу 25. децембра 1962;
- Споразум о узајамном признавању и извршењу одлука изабраних судова и поравнања закључених пред изабраним судовима у трговачким стварима између ФНРЈ и Републике Аустрије од 18. марта 1960. године – ступио на снагу 17. маја 1961. године.

Белгија:

- Споразум о правној помоћи у грађанским и трговачким стварима између СФР Југославије и Краљевине Белгије од 24. септембра 1971. године – ступио на снагу 1. јуна 1972;
- Конвенција о признању и извршењу судских одлука о издржавању између СФРЈ и Краљевине Белгије од 12. децембра 1973. године – ступила на снагу 8. марта 1976.

Бугарска:

- Уговор о узајамној правној помоћи између ФНРЈ и Народне Републике Бугарске од 23. марта 1956. године – ступио на снагу 17. јануара 1957.

Република Чешка:

- Уговор о регулисању правних односа у грађанским, породичним и кривичним стварима између СФРЈ и Чешке Социјалистичке Републике од 20. јануара 1964. године – ступио на снагу 2. августа 1964.

Француска:

- Споразум о олакшању примене Хашке конвенције о грађанском поступку од 1. марта 1954. године између СФРЈ и Француске Републике од 29. октобра 1969. године – ступио на снагу 1. јануара 1971;

- Конвенција о надлежности и о закону који се примењује у области личног и породичног права између СФРЈ и Француске Републике од 18. маја 1971. године – ступила на снагу 1. децембра 1972;
- Конвенција о признању и извршењу судских одлука у грађанским и трговачким стварима између Владе СФРЈ и Владе Француске Републике од 18. маја 1971. године – ступила на снагу 1. фебруара 1972.

Грчка:

- Конвенција о узајамним правним односима између ФНРЈ и Краљевине Грчке од 18. јуна 1959. године – ступила на снагу 31. марта 1960;
- Споразум о узајамном признавању и извршењу судских одлука између ФНРЈ и Краљевине Грчке од 18. јуна 1959. – ступио на снагу 31. марта 1960.

Мађарска:

- Уговор о узајамном правном саобраћају између СФРЈ и Народне Републике Мађарске од 7. марта 1968. – ступио на снагу 18. јануара 1969.

Шведска:

- Споразум између СФРЈ и Краљевине Шведске о укидању легализације исправа од 29. новембра 1990. године;
- Споразум између СФРЈ и Краљевине Шведске о олакшању примене Хашке конвенције о грађанском поступку од 01. марта 1954. године, од 22. новембра 1990. године.

Велика Британија:

- Конвенција између Краљевине Југославије и Велике Британије о уређењу међусобне помоћи у вођењу поступка у грађанским и трговачким стварима које су у течају или које могу бити у течају пред односним судским властима од 27. фебруара 1936. године – ступила на снагу 18. августа 1937.

Србија нема закључене билатералне уговоре са следећим чланицама ЕУ: Луксембургом, Шведском, Португалом, Ирском, Малтом, Литванијом, Летонијом, Естонијом, Словенијом и Финском.

UDK: 061.1:006.322](497.11)
Biblid 1451-3188, II (2012)
Год XI, бр. 39–40, стр. 26–37
Изворни научни рад

Проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ¹

ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ О ТОРТУРИ И ПРАВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ABSTRACT

In this paper, the author focuses his attention on one of the oldest manifestations of breaching of human rights – torture. In brief, an analysis is given as the overview of the international legal documents, both of universal and regional character, which forbid torture. The author explains what the torture as criminal offence is especially referring to the cases when torture is committed by officials. In the separate parts of the paper, the author describes provisions of the Serbian internal legislation and compares it to the provisions on torture in the legal systems of Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina, Greece and Germany.

Key words: Torture, fundamental rights, dignity, universal standards, European standards, Serbian legislation.

1) УВОД

Тортура представља једно од најстаријих и најозбиљнијих облика повреде или угрожавања људског достојанства, али и кршења људских права која се чине од стране представника државних органа (посебно органа кривичноправне репресије).² Некада је била толерисана, чак и широко примењивана од најстаријих времена до 20. века, у првом реду као посебна врста телесне казне у смислу мере друштвене (државне) реакције према прекршиоцима правних и моралних норми којима се врше кривична дела. Тек у савремено доба јављају се идеје за њену забрану или ограничење. Томе доприноси већи број релевантних међународних докумената универзалног (донетих у оквиру УН) и регионалног карактера

¹ Правни факултет Универзитета у Нишу.

² Драган Јовашевић, Лексикон кривичног права, Београд, 2011, стр. 717.

(донетих у оквиру Савета Европе). Стога се прецизно, и у међународном, а потом и у националном праву, уређује систем забрана овог понашања. Колики је значај забране тортуре, мучења и других сурових (свирепих), нехуманих (нечовечних) и понижавајућих поступања говори и чињеница да је она унета и у бројне уставне документе у систему основних људских права и слобода, чиме је добила и карактер уставног постулата. На сличан начин и Устав Републике Србије из 2006. године јемчи достојанство људске личности у члану 25. став 2. Но, правна заштита достојанства људске личности и њене неповредивости у потпуности је обезбеђена тек одредбама кривичног законодавства које њену повреду или угрожавање сматрају повредом основних људских права и слобода – кривичним делом, и прописују казне за одговорне учиниоце таквих дела.

II) ТОРТУРА У ЕВРОПСКОМ ПРАВУ

Тортура представља једно од најозбиљнијих облика повреде или угрожавања људског достојанства, али и кршења људских права која се чине од стране представника државних органа (посебно органа кривичноправне репресије). Стога се прецизно, и у међународном и у националном праву, уређује систем забрана овог понашања. Као тортура (мучење) сматра се предузимање таквих аката:

1. који су предузети према другом лицу намерно (дакле са умишљајем),
2. којима се наноси бол или теже физичке или менталне патње,
3. који се предузимају у циљу добијања од њега или трећег лица обавештења или признања или његовог кажњавања за дело које је то или треће лице извршило или за чије извршење је осумњичено,
4. којима се врши застрашивање тог лица,
5. којим се врши притисак на друго лице, и
6. којим се врши застрашивање или вршење притиска на треће лице из било ког разлога заснованог на било ком облику дискриминације.

Да би наведени акти представљали тортуру као кажњиво дело, потребно је да тај бол или те патње наноси службено лице или друго лице које поступа у службеном својству или на његов подстицај, или са његовим изричитим или прећутним пристанком.

Као тортура се не сматрају бол или патња који су резултат искључиво примене законитих санкција неодвојивих од тих санкција или које те

санкције проузрокују (члан 1. Конвенције УН против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака).

Заштита достојанства људске личности и њене неповредивости је гарантована и бројним међународним актима, и то:

1. чланом 3. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, (забрана мучења, нечовечног или понижавајућег поступања и кажњавања),³
2. чланом 7. Међународног пакта о грађанским и политичким правима са факултативним протоколима,⁴
3. чланом 2. Конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих поступака и кажњавања са допунским протоколима,⁵ и
4. чланом 1. Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака са опционим протоколом.⁶

Конвенција Савета Европе о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих поступака и кажњавања из 1987. године са допунским протоколима,⁷ посебно истиче обавезу држава потписница да „нико не сме бити подвргнут мучењу или нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању” (при чему сама Конвенција изричито не одређује садржину наведених појмова, остављајући то за тумачење пракси појединих држава, односно Конвенцији УН.

Но, њен се огроман значај огледа у успостављању посебног наднационалног органа за превенцију тортуре (мучења) – Европског комитета за спречавање мучења, нечовечних или понижавајућих казни или поступака, који своју делатност у првом реду реализује кроз сталне или периодичне посете местима и лицима која су лишена слободе, те у испитивању њиховог стварног положаја у погледу поштовања слобода и права гарантованих међународним и европским стандардима како би се кроз савете, мишљења или упозорења у појединим државама подигао ниво заштите свих ухапшених, притворених или осуђених лица.

³ Службени лист СЦГ – Међународни уговори, бр. 9/2003 и 5/2005.

⁴ Службени лист СФРЈ, број 7/71 и Службени лист СРЈ, број 4/2001.

⁵ Службени лист СЦГ – Међународни уговори, број 9/2003.

⁶ Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, бр. 9/91 и 16/2005.

⁷ Службени лист СЦГ – Међународни уговори, број 9/2003.

III) ТОРТУРА У КРИВИЧНОМ ПРАВУ СРБИЈЕ

Кривично дело „злостављање и мучење” које је раније у нашем правном систему носило назив „злостава у служби” заправо инкриминише тортуру и друге облике нехуманог, суровог или понижавајућег поступања.⁸ Ово дело је данас прописано у Кривичном законнику Републике Србије, у групи кривичних дела против основних слобода и права човека и грађана, у члану 137.⁹

Појам и елементи кривичног дела злостављања и мучења

Кривично дело „злостављање и мучење” које је раније у нашем правном систему носило назив „злостава у служби” заправо инкриминише тортуру. Ово дело је данас прописано у Кривичном законнику Републике Србије у групи кривичних дела против основних слобода и права човека и грађана, у члану 137.¹⁰ Оно се, према законском опису, састоји у злостављању другог или поступању на начин којим се вређа његово људско достојанство.

Овим се кривичним делом прописује кривична одговорност и казна за тортуру као највиши облик повреде и угрожавања људског достојанства од стране званичника власти.

Објект заштите код овог кривичног дела је достојанство људске личности које је зајемчено чланом 25. став 2. Устава Републике Србије.¹¹ Но, заштита достојанства људске личности и њене неповредивости гарантована је и бројним наведеним међународним актима.

Радња извршења кривичног дела злостављања и мучења јавља се у два облика. То су:¹²

1. злостављање, и

⁸ Драган Јовашевић, *Коментар кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, Београд, 2003, стр. 134.

⁹ *Службени гласник Републике Србије*, број 85/2005. Више у: Драган Јовашевић, *Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром*, Београд, 2007.

¹⁰ *Службени гласник Републике Србије*, број 85/2005. Више у: Драган Јовашевић, *Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром*, ор. cit.

¹¹ *Службени гласник Републике Србије*, број 98/2006.

¹² В. Ђурђић, Д. Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, Београд, 2010, стр.187.

2. поступање према другом лицу на начин којим се вређа људско достојанство.

Злостављање је делатност којом се другом лицу наноси физички или психички бол, патња, нелагодност или страх већег интензитета, али која нема карактер обичне лаке телесне повреде (шамарање, штипање, вучење за косу, нос или уши, излагање топлоти, хладноћи, јакој светлости или буци).

Но, радња извршења је и свако друго поступање према другом лицу које је подобно или довољно да повреди његово људско достојанство (овде се ради о последичној диспозицији). Повреда људског достојанства оцењује се на основу објективног критеријума, а не на основу субјективног осећања пасивног субјекта. Извршилац дела може да буде свако лице, а у погледу кривице потребан је умишљај. За ово је дело прописана релативно блага казна затвора до једне године. Из законског описа основног облика кривичног дела злостављање и мучење произилази да се његова природа, садржина и карактер у већој мери подударају са раније постојећим делом под називом „злостава у служби”. То значи да се оно разликује од интерпретације појма и садржине „тортуре” у међународном кривичном праву. Но, овако схваћена тортура је заправо прописана као први квалификовани облик овог кривичног дела који је предвиђен у члану 137. став 2. Кривичног законика.¹³

Тежи облици кривичног дела

Кривично дело злостављања и мучења из члана 137. Кривичног законика има два тежа, квалификована облика испољавања.¹⁴

Први тежи облик дела

Први тежи облик овог дела састоји се у наношењу великог бола или велике патње другом лицу употребом силе, претње или на други недозвољени начин са циљем да се од њега или трећег лица добије признање, исказ или друго обавештење или да се он или треће лице застраши или незаконито казни, или се то учини из неке друге побуде засноване на било ком облику дискриминације. Овим су, заправо, делом

¹³ И. Симић, А. Трешњев, *Кривични законик са краћим коментаром*, Београд, 2010, стр. 112.

¹⁴ Ђ. Ђорђевић, *Кривично право, Посебни део*, Београд, 2010, стр. 45.

обухваћени појам и садржина тортуре у смислу како је схватају релевантни међународни документи из ове области. За ово дело је у закону прописана казна затвора од шест месеци до пет година.

За постојање овог кривичног дела потребно је испуњење више квалификаторних околности. То су:

1. дело има тежу последицу у виду наношења великог бола или велике патње. Када су ове последице великог обима (дакле тешке) представља фактичко питање које судско веће процењује у конкретном случају);
2. радња извршења састоји се у примени силе, претње или другог недопуштеног начина; и
3. радња извршења се предузима у одређеном циљу (намери да се од пасивног субјекта или трећег лица добије признање, исказ или друго обавештење или да се они незаконито казне или застраше), или ако је радња предузета из побуде која је заснована на било ком облику дискриминације.

Други тежи облик дела

Други тежи облик овог дела постоји ако је радњу извршења предузело службено лице у вршењу службе. Оно што карактерише већи степен опасности и тежине код овог облика дела јесу:

1. Својство учиниоца дела – службено лице. Сам је Кривични законик у члану 112. став 3. одредио појам и врсте службених лица. То су:
 - а) лице које у државном органу врши службене дужности,
 - б) изабрано, именовано или постављено лице у државном органу, органу локалне самоуправе или лице које стално или повремено врши службене дужности или службене функције у тим органима,
 - в) лице у установи, предузећу или другом субјекту којем је поверено вршење јавних облашћења, које одлучује о правима, обавезама или интересима физичких или правних лица или о јавном интересу,
 - г) лице коме је фактички поверено вршење појединих службених дужности или послова, и
 - д) војно лице.

Дакле, овде се ради о делу са специјалним субјектом које може да изврши само лице које има одређено лично својство или однос; и

2. Начин предузимања радње – у вршењу службе. Овде се злоупотреба службене дужности, њено злонамерно, малициозно искоришћавање

или прекорачење јављају као специфични начини остварења последице. То значи да се радња извршења предузима у току службене радње, у вези са њом или поводом исте, без обзира на временску или просторну повезаност.¹⁵

То су квалификаторне околности за које закон прописује казну затвора од три месеца до три године (ако службено лице учини основни облик дела), односно казну затвора од једне до осам година (ако службено лице учини први тежи облик дела).

Ово дело се до сада јављало у судској пракси у следећим случајевима:¹⁶ када милиционер оштећеног назива лоповом, псује му мајку и потом га удари,¹⁷ када оптужени као милиционери приликом легитимисања туку и вређају грађане називајући их шверцерима, поступајући према њима на начин којим се вређа људско достојанство,¹⁸ када је полицајац као службено лице приликом спровођења оштећеног, док су му руке биле везане на леђима, ударао у пределу стомака, леђа и грудног коша.¹⁹

IV) ТОРТУРА У УПОРЕДНОМ КРИВИЧНОМ ПРАВУ

У циљу ефикаснијег сагледавања кривичноправне заштите од тортуре (мучења) у кривичном законодавству Републике Србије потребно је да укажемо и на забрану тортуре у упоредном кривичном законодавству. Тортура је у кривичном праву Босне и Херцеговине уређена прописима више закона.²⁰ Кривични закон Федерације Босне и Херцеговине (КЗ ФБИХ),²¹ у групи кривичних дела против слобода и права човека и грађанина, у члану 182. прописује кривично дело „злостављање у вршењу службе”. Ово дело врши службено лице које у обављању службе другога злоставља, наноси му теже телесне или душевне патње, застрашује га или

¹⁵ Д. Јовашевић, *Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром*, оп. cit., стр. 162–163.

¹⁶ В. Ђурђић, Д. Јовашевић, *Практикум за кривично право, Посебни део*, Београд, 2008, стр. 212–214.

¹⁷ Пресуда Окружног суда у Београду Кж. 82/92.

¹⁸ Пресуда Окружног суда у Београду Кж. 1064/94.

¹⁹ Пресуда Окружног суда у Београду Кж. 2608/2006.

²⁰ Б. Петровић, Д. Јовашевић, *Кривично (казнено) право, Посебни дио*, Сарајево, 2005, стр. 178.

²¹ *Службене новине Федерације Босне и Херцеговине*, бр.36/2003, 37/2003, 21/2004, 69/2004, 18/2005 и 42/2010.

га вређа. За ово је дело прописана казна затвора од три месеца до пет година. Ово дело нема тежи, квалификовани облик. Конститутивни елементи овог кривичног дела јесу следећи:

1. учинилац дела је само службено лице,
2. дело се врши у обављању службене дужности, а не и ван ње,
3. радња извршења је алтернативно одређена тако да се састоји у: а) злостављању другог, б) наношењу другоме теже (дакле не обичне, било какве) телесне или душевне патње, в) застрашивању другог у смислу изазивања осећања страха и личне несигурности, и г) вређању другог – повреди његове части и угледа.

Ово кривично дело под истим називом, са истом садржином и карактеристикама бића и прописаном казном познаје у идентичном тексту и Кривични закон Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине (КЗ БД БИХ) у члану 178.²²

Кривични закон,²³ из 2003. године у Републици Српској, у оквиру кривичних дела против слобода и права грађана, у члану 168. под називом „злостављање” одређује кривично дело које се састоји у злостављању другог или проузроковању теже физичке или психичке патње другоме грубим понашањем.²⁴ Два су облика радње извршења овог дела. То су: 1. злостављање, и 2. проузроковање теже, у већем степену, у јачем обиму или дужем трајању (не било какве) физичке или психичке патње (боли, нелагодности, страха). Битно је да ову радњу може да предузме свако лице (које поступа са умишљајем) на посебан начин – грубим понашањем. За ово је дело прописана новчана казна или казна затвора до једне године.²⁵

Тежи облик овог дела за који је прописана казна затвора до две године постоји ако се радња извршења предузима према одређеној врсти пасивног субјекта (оштећеног) – према детету или малолетном лицу.²⁶ Дете је лице

²² *Службени гласник Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине*, бр. 10/2003, 45/2004, 6/2005 и 21/2010.

²³ *Службени гласник Републике Српске*, бр. 49/2003, 108/2004, 37/2006, 70/2006, 73/2010 и 1/2012.

²⁴ М. Симовић, В. Симовић, Љ. Тодоровић, *Кривични закони Босне и Херцеговине*, Сарајево, 2010, стр. 318.

²⁵ М. Кокољ, Д. Јовашевић, *Кривично право Републике Српске, Општи и посебни део*, Бијељина, 2011, стр. 309–310.

²⁶ Д. Јовашевић, В. Икановић, *Кривично право Републике Српске, Посебни део*, Бања Лука, 2012, стр. 231.

узраста до 14 година у време предузимања радње извршења кривичног дела, док је малолетник лице узраста од 14 до 18 година. Из наведених решења видимо да ни у Босни и Херцеговини сва три кривична закона не уређују тортуру на идентичан начин, па се уочавају разлике у: 1. облицима испољавања јер само Република Српска предвиђа поред основног и тежи облик дела, 2. својству учиниоца – службено лице у КЗ ФБИХ и КЗ БД БИХ, а свако лице у Републици Српској код основног дела, где се својство службеног лица тражи тек код тежег облика дела, 3. врстама радњи извршења које су опширније и разноврсније прописане у КЗ ФБИХ и КЗ БД БИХ, него што је то случај у Републици Српској, и 4. у висини прописане казне за основно дело (која је знатно виша у КЗ ФБИХ и КЗ БД БИХ).

На сличан начин Кривични законик Грчке у члану 239. под називом „Злоупотреба власти” прописује казну затвора до једне године за лице – службеника у чију надлежност спада кривично гоњење и откривање кривичних дела које противправно употреби принудна средства да изнуди усмени или писмени исказ од окривљеног, сведока или вештака.²⁷

И овде се као елементи кривичног дела тортуре јављају следећи:

1. својство учиниоца дела – државни службеник у чију надлежност спада кривично гоњење и откривање кривичних дела (полицајац или јавни тужилац),
2. радња извршења је употреба принудних средстава,
3. начин предузимања радње – противправно, противно правилима службе,
4. циљ предузимања радње – да изнуди усмени или писмени исказ од одређених, законом предвиђених лица, без обзира да ли је тај исказ у конкретном случају и изнуђен, и
5. посебно својство оштећеног (пасивног субјекта) – својство окривљеног, сведока или вештака.

Кривични законик Немачке, у члану 223б. под називом „Злостављање штићеника” прописује казну затвора од шест месеци до пет година за мучење или сурово поступање учиниоца према лицу које је млађе од 18 година или болесном или слабом лицу или лицу које је без заштите, или од стране учиниоца који је дужан да се стара о њему, да га чува, или о лицу које је зависно од учиниоца дела у својству стараоца или је препуштено његовој власти или је зависно од њега по основу службеног или радног односа.²⁸

²⁷ N. Lolis, G. Mangakis, *Greek Penal Code*, London, Maxwell, 1973, p. 43.

²⁸ Кривични законик Немачке (превод Д. Павловић), Београд, 1998, стр. 112.

Ово дело одређују следећи конститутивни елементи:

1. радња извршења је двојако алтернативно одређена као: а) мучење, и б) сурово поступање,
2. својство оштећеног – малолетно, болесно или слабо лице, члан домаћинства учиниоца или лице које се налази у власти или је зависно од учиниоца по основу службеног или радног односа, и
3. својство учиниоца дела који се налази у односу надређености према оштећеном по било ком основу.

Ако је услед предузете радње мучења или суровог поступања оштећени доведен у смртну опасност, опасност од наношења тешке телесне повреде, или му је нанета знатна штета по физички или психички развој, тада постоји тежи облик овог кривичног дела за који је прописана казна затвора од једне до десет година.

„Злостављање” је кривично дело које Кривични законик Руске Федерације предвиђа у члану 117.²⁹ За ово је дело прописана казна затвора до три године. Дело се састоји у проузроковању физичких или психичких патњи другом лицу систематским наношењем удараца или другим насилним актима под условом да нису наступиле тешке или средње тешке штете по његово здравље.

1. радња извршења је одређена последичном диспозицијом, па се састоји у предузимању било које делатности која је довољна и подобна да проузрокује последицу у виду физичких или психичких патњи другом лицу,
2. начин предузимања радње – систематским наношењем удараца или другим насилним актима, и
3. ово је дело супсидијарног карактера, па оно постоји само ако услед предузетих радњи извршења није наступила тешка повреда телесног или психичког интегритета оштећеног лица.

V) ЗАКЉУЧАК

Једно од најмаштовитијих, најдуготечнијих, најстаријих и најозбиљнијих облика повреде или угрожавања људског достојанства, али и кршења основних људских права и слобода, представља тортура и мучење са бројним

²⁹ А. И. Рарога, Г. А. Есаков, А. И. Чучаев, В. П. Степалин, *Уголовное право России, Части общаја и особенаја*, Москва, 2008, стр. 222–223.

облицима и видовима испољавања. Оно што је чини посебно опасном и тешком појавом јесте својство њеног учиниоца – то су лица која чине представнике државних органа (посебно органа кривичноправне репресије – полиција, тужилаштво, суд, затворска администрација). Мучење је посебно опасно када се врши према ухапшеним, притвореним или осуђеним лицима, далеко од очију опште и стручне јавности и било каквог облика контроле. Некада је тортура била толерисана, па чак и широко примењивана, и то од најстаријих писаних правних споменика, па све до 20. века. Тада се она јављала као „легално и легитимно” средство кажњавања – као облик телесне казне. Но, у савремено доба, јављају се идеје да се ова појава забрани или ограничи. Томе је у великој мери допринела широко распрострањена свест међународне заједнице која је у низу релевантних међународних докумената универзалног (донетих у оквиру ОУН) и регионалног карактера (донетих у оквиру Савета Европе) забранила мучење, тортуру и друге облике суровог, нечовечног, понижавајућег поступања или кажњавања, предвиђајући бројне превентивне мере (опште и посебне превенције), као и контролне механизме надзора националних законодавстава, односно њихових државних органа у поступању са посебно осетљивом категоријом лица „у државној власти”. Заштита достојанства људске личности и њене неповредивости је гарантована, односно тортура (мучење) је забрањена бројним међународним актима као што су: члан 1. Конвенције ОУН против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака; члан 3. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода; члан 7. Међународног пакта о грађанским и политичким правима са факултативним протоколима; члан 2. Конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих поступака и кажњавања са допунским протоколима; и члан 1. Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака са опционим протоколом. Све ове конвенције потписала је и ратификовала и наша земља чиме је преузела обавезу да њене стандарде имплементира у национално законодавство. Но, тешко је рећи да су сви ови стандарди и потпуно у сваком случају и испоштовани од стране надлежних државних органа. На сличан начин и Устав Републике Србије из 2006. године јемчи достојанство људске личности у члану 25. став 2. Но, правна заштита достојанства људске личности и њене неповредивости је у потпуности обезбеђена тек одредбама кривичног законодавства које њену повреду или угрожавање сматрају повредом основних људских права и слобода – као кривично дело под разним називима: „злостављање”, „мучење”, „злостава у служби”, „злостављање штићеника”, „злоупотреба власти”; у различитим облицима и видовима испољавања као и са различитим карактеристикама

бића кривичног дела по којима се прописују различите казне, у првом реду казна затвора. Слична је ситуација и у Републици Србији која за најтежи облик кривичног дела злостављања и мучења прописује чак казну затвора до осам година, док Кривични законик Немачке прописује казну до десет година затвора за најтеже дело ове врсте.

VI) ИЗВОРИ

- Ђорђевић, Ђ., *Кривично право, Посебни део*, Београд, 2010.
- Ђурђић, В., Јовашевић, Д., *Практикум за кривично право, Посебни део*, Београд, 2008.
- Ђурђић, В., Јовашевић, Д., *Кривично право, Посебни део*, Београд, 2010.
- Јовашевић, Д., *Коментар кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, Београд, 2003.
- Јовашевић, Д., *Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром*, Београд, 2007.
- Јовашевић, Д., *Лексикон кривичног права*, Београд, 2011.
- Јовашевић, Д., Икановић, В., *Кривично право Републике Српске, Посебни део*, Бања Лука, 2012.
- Кокољ, М., Јовашевић, Д., *Кривично право Републике Српске, Општи и посебни део*, Бијељина, 2011.
- Кривични законик Немачке (превод Д. Павловић), Београд, 1998.
- Lolis, N., Mangakis, G., *Greek Penal Code*, London, Maxwell, 1973.
- Петровић, Б., Јовашевић, Д., *Кривично (казнено) право, Посебни део*, Сарајево, 2005.
- Рарога, А. И., Есаков, Г. А., Чучаев, А. И., Степалин, В. П., *Уголовное право России, Части общаја и особенаја*, Москва, 2007.
- Симић, И., Трешњев, А., *Кривични законик са краћим коментаром*, Београд, 2010.
- Симовић, М., Симовић, В., Тодоровић, Љ., *Кривични закони Босне и Херцеговине*, Сарајево, 2010.

UDK: 343.62-053.2

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 39–40, стр. 38–59

Изворни научни рад

Др Иван ЈОКСИЋ¹
МА Борислав БОЈИЋ²

КРИВИЧНОПРАВНИ СТАТУС МАЛОЛЕТНИКА У МЕЂУНАРОДНИМ И ЕВРОПСКИМ ИНСТРУМЕНТИМА

ABSTRACT

A specific criminal status of minors is the subject of regulation of many international instruments, notably of the United Nations and Council of Europe. A number of recommendations and standards contained in these documents have changes concerning the basic objective of internal legislation, which go in the direction of improving the system of proactive and reactive responses to juvenile crime. The major principles that govern the creators of these instruments are the suitable creation of the juvenile justice system that will allow the balance of interests of three actors of the criminal act; it is the protection of the interests of minors, victims and the community, or society as a totality. In reaction to the criminal delinquency of minors, the creators of the democratic vision of international and European instruments opt for the alternative measures and programs, educational measures and juvenile imprisonment. The authors have proceeded from the fact that in the last decade a number of European instruments covering a wider field of juvenile crime were adopted, being both in the field of family and criminal law. It is, therefore, advisable to highlight the status of the juvenile criminal law, their criminal responsibility and the criminal system of measures and criminal sanctions following international and European instruments.

Key words: juvenile, juvenile delinquency, juvenile justice, the United Nations, Council of Europe, the alternative measures.

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду. E-mail: ijoksic@hotmail.rs.

² Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду.

1) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Малолетничка делинквенција није појава коју треба повезивати, једино и искључиво, са развојем савременог друштва. Напротив, делинквенцију малолетника требало би посматрати, као и сваку друштвену појаву, у две равни: временској (обухвата историјски развој, односно генезу делинквентног понашања малолетника), и територијалној (обухвата распрострањеност делинквентног понашања малолетника, како на нивоу државе тако и изван њених граница). Међутим, оно што повезује појављивање и „развој”, најпре малолетничке делинквенције, а касније и малолетничког криминалитета, односи се на питање превенције, односно превентивног деловања према малолетницима. Превентивно деловање, на релацији друштво – малолетник, подразумева проактивни начин реаговања, односно предузимања радњи и мера у циљу отклањања узрока и услова који могу довести до криминалног понашања малолетника. Преступништво код малолетника представља „ембрион” њиховог будућег криминалног понашања и криминалних склоности. Зато је од изузетне важности прецизирати, односно дефинисати појам „малолетничког преступништва”. Наиме, преступништво „подразумева свако одступање од важећих али неписаних културних, религиозних или обичајних норми, за чије кршење, такође, постоје неписане санкције, али ту спадају и криминалне радње, па је отуда појам криминалитет садржан у појму преступништво”.³

Са становишта преступничког понашања младих, можемо уочити три категорије малолетника: девијанти, делинквенти и криминалци. Девијанти су преступници који својим понашањем крше културне норме и навике људи, религиозне норме или обичајне норме једне средине, етничке групе или заједнице. Кршење поменутих норми понашања не повлачи за собом кривично гоњење и изрицање кривичних санкција према њиховим прекршиоцима. Међутим, санкционисање ових понашања иде другом линијом, односно садржано је у осуди таквог понашања од стране других појединаца или група, у датој социјалној средини. Малолетничка делинквенција (лат. *delinquere* – погрешити, преступити, оманути), у ширем смислу, означава преступничко понашање које има своје психолошке, социјално-психолошке и индивидуалне психолошке узроке и разлоге. Овакво понашање крши уобичајене и прописане облике и обрасце

³ Златко Николић, *Превенција криминалитета – методика рада саветовалишта за родитеље и децу*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2006, стр. 9.

понашања у одређеном социјалном окружењу. Међутим, делинквенција, као термин, укључује и облике понашања који нису кажњиви, али који представљају одређени облик антисоцијалног понашања.⁴ Сходно реченом, „делинквент је особа чији укупни стил живота и понашање изражавају јасне антисоцијалне димензије, са испољеном склоношћу за вршење кривичних дела и прекршаја”.⁵ Малолетни делинквенти, као психолошки и социјално незреле и неформирани личности, врше кривична дела под утицајем сопствених својстава и околности. Следствено томе, малолетник оваквим својим понашањем врши кривична дела, што представља „напредну” фазу примарне девијације, односно прелазак девијанта у делинквента. Криминалци су одрасла и психофизички нормална лица која својим понашањем крше кривичноправне норме у датој средини. Према томе, криминалци нису неурачунљиве одрасле особе ни малолетни преступници, већ лица која предузимају криминалне радње са великим степеном извесности да ће оне довести до извршења кривичног дела.⁶ Узимајући у обзир изнето, видимо да једно лице, у својој „криминалној каријери”, прелази више „развојних” фаза које доприносе формирању криминалне личности. У том смислу, потребно је сагледати значај превентивног деловања читавог друштва на малолетнике, почев од најранијих фаза у развоју њихове личности, која по својим унутрашњим карактеристикама и својствима, као и спољашњим манифестацијама у понашању, представља поуздан и видљив индикатор будућег криминалног понашања. Проблем малолетничке делинквенције постаје све компликованији и универзалан, због непостојања адекватних програма за спречавање криминала младих. Многе земље у развоју су урадиле врло мало или ништа у решавању ових проблема. С друге стране, програми помоћи у решавању малолетничке делинквенције на међународном нивоу нису ни изблиза довољни. Развијене земље су, такође, ангажоване у активностима чији је циљ превенција малолетничког криминала, али укупан ефекат ових програма је прилично слаб, јер механизми су често неадекватни за решавање постојеће ситуације.⁷

⁴ Живојин Алексић, Зоран Миловановић, *Лексикон криминалистике*, Глосаријум, Београд, 1995, стр. 58.

⁵ Ibidem.

⁶ Златко Николић, Иван Јоксић, *Малолетничка делинквенција-социјалнопсихолошки и кривичноправни аспекти*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2011, стр. 103-104.

⁷ *Juvenile delinquency (chapter 7.)*, in: World youth Report, 2003, p. 190.

Стандарди и препоруке који се налазе у различитим међународним актима имају велики значај у правцу вршења утицаја на национална законодавства која, уважавајући их, уносе нова решења у материју малолетничког кривичног права. Пример таквог утицаја је и наша земља која је у свој систем малолетничког кривичног права уградила низ новина којима се успостављају правни стандарди преузети из различитих међународних и европских инструмената. У том смислу, конкретан пример представља увођење васпитних налога као мера које су алтернатива систему кривичних санкција према малолетницима, предвиђених новим Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица Србије (у даљем тексту: Закон о малолетницима).⁸

II) ПРОМЕНЕ У КРИВИЧНОПРАВНОМ СТАТУСУ МАЛОЛЕТНИКА

Положај малолетника у кривичном законодавству има своју генезу у најранијим законодавним променама, као и пратећим теоријским концепцијама и школама кривичног права. Разматрање проблематике повећаног броја извршених кривичних дела од стране малолетника, подразумева подробно упознавање са свим узроцима и условима који утичу на малолетничку делинквенцију. Међутим, некако се оставља по страни еволуција овог вида криминалитета, кроз коју се могу објаснити многе његове „развојне фазе”. При томе, главни услов за ближе упознавање са генезом малолетничког криминалитета јесте познавање проблематике историјског развоја кривичноправног статуса и система санкционисања малолетника који је њиме условљен.⁹ Кривичноправни статус малолетника је прошао кроз више етапа или фаза развоја. Приликом разматрања основних теоријских праваца и оријентација у односу на кривичноправни статус малолетника неизоставна је прва тзв. „репресивна” фаза. Међутим, сумирајући целокупни развојни период у кривичноправном статусу малолетника и њиховом третирању у кривичном законодавству, можемо издвојити два модела њиховог статуса: заштитнички модел и правосудни модел.¹⁰ Заштитнички (*welfare*) модел се појављује почетком XX века и

⁸ Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица Србије („Службени гласник РС“, бр. 85/05).

⁹ Златко Николић, Иван Јоксић, *Малолетничка делинквенција-социјалнопсихолошки и кривичноправни аспекти*, оп. cit., стр. 119.

¹⁰ Иван Јоксић, *Васпитне препоруке као нове мере у кривичном праву*, Правни факултет, Бања Лука, 2010, стр. 24.

одликују га велика овлашћења судије у судском поступку. Између осталог, овај модел карактерише одсуство непотребног формализма, напуштање пропорционалног изрицања кривичних санкција, као и неодређеност у сакционисању малолетника. Личност малолетника избија у први план насупротив дотадашњем класичном моделу сакционисања малолетника.¹¹ Овај модел у третирању малолетника је био присутан у кривичном законодавству насталом после Другог светског рата. Правосудни (*justice*) модел појављује се у измењеним друштвеним околностима насталим у другој половини XX века. Појави овог модела претходе шире друштвене промене у већини европских држава настале са наступајућом привредном кризом и губитком друштвене подршке према дотадашњем (институционалном) третману и односу према малолетницима. Напушта се фаворизовање интереса малолетника у корист интереса жртве и друштва. Прецизније, жртва постаје централна личност у судском поступку што свакако представља новину у кривичном законодавству. Трага се за новим мерама (*la diversion*) чијој примени претходи скретање кривичног поступка или, боље речено, његово „условно” прекидање.¹² Анализирајући предности и недостатке оба модела кривичноправне заштите малолетника, можемо закључити да се ниједан од њих не може применити у „чистом” облику. Решење се, очигледно, налази у сједињењу оба модела у заједнички или мешовити (*welfare-justice*) модел. Овај модел одликује изрицање и примена тзв. традиционалних кривичних санкција, али модификованих снижењем максимума код изрицања казне малолетничког затвора и укидањем неодређених казни које су до тада постојале.¹³ Кривичноправни статус малолетника, у кривичном законодавству, директно је условљен утврђивањем њихове старосне границе. Међутим, овде нас очекују проблеми условљени особеностима у развоју сваке индивидуе, па самим тим и малолетника. Зато је, прецизније посматрано, немогуће индивидуално утврђивати степен наступања зрелости сваког малолетника. У упоредном законодавству постоји велика неуједначеност у прописивању старосне

¹¹ Mark Ancel, *Друштвена одбрана*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1991, стр. 46.

¹² Појам *la diversion* је први пут употребљен у извештају о криминалитету Председничке комисије за правосуђе и управу САД из 1967. године. Видети: Наташа Мрвић, „Диверزيونи концепт кривичноправног система-реалност или утопија“, *Социолошки преглед*, бр. 1/1994, стр. 99-105.

¹³ Иван Јоксић, „Промене у кривичноправном статусу малолетника са посебним освртом на кривичну одговорност“, *Журнал за криминалистику и право*, бр. 2/2010, стр. 124.

границе за наступање и престанак малолетства. „Тако чл. 31–32. Кривичног законика Бугарске сматрају децом лица узраста до 14 година, малолетнике узраста 14–18 година и пунолетна лица преко 18 година. Члан 17. Кривичног законика НР Кине одређује да се кривична одговорност стиче са навршених 18 година. Лица узраста од 14 до 18 година се блаже кажњавају, али ако таква лица изврше следећа кривична дела: намерно убиство или намерно нанесу штету другоме или пак изврше силовање, разбојништво, трговину опојним дрогама, паљевину, експлозију или тровање тада подлежу кривичној одговорности. Грчки Кривични законик у члану 121. као децу сматра лица узраста од 12 година, млађе малолетнике узраста од 12 до 17 година, док су старији малолетници лица узраста од 17 до 21 године. Члан 11. Чешког кривичног законика децу сматра у узрасту до 15 година, а малолетнике од 16 до 18 година који су делимично кривично одговорни за извршено кривично дело.”¹⁴ С обзиром на то да се у Белгији налази седиште највиших институција Европске уније, значајно је указати на одређене недоследности у погледу регулисања кривичноправног статуса и кажњавања малолетника. Наиме, у Белгији се примењује Закон о заштити малолетника из далеке 1965. године, који је више пута допуњаван. Закон одређује горњу границу за наступање пунолетства са навршених 18 година живота. Доња граница није законски одређена што повлачи за собом проблеме у погледу могућности за изрицање појединих санкција, а нарочито казни малолетним учиниоцима кривичних дела. Међутим, парадоксално је да исти судија за малолетнике, најпре води претходни кривични поступак у коме одлучује о привременим мерама према малолетнику, а затим учествује у доношењу одлуке о кажњавању малолетника. Поред тога, да парадокс буде већи, исти судија врши надзор над применом изречених кривичних санкција, па самим тим и над извршењем казни. У прилог реченом, иде критика једног дела правничке јавности у Белгији који се противио опстанку овако уређеног малолетничког правног система. Нажалост, судска пракса је заузела став у коме се оправдава примена постојећих правних правила.¹⁵ Закон о малолетницима прописује прецизне старосне границе за наступање и престанак малолетства. Према члану 3. став 1. Закона о малолетницима, „малолетник је лице које је у време извршења кривичног дела навршило четрнаест, а није навршило осамнаест година”. Надаље, малолетници се деле на млађе малолетнике (14–16 године)

¹⁴ Драган Јовашевић, „Малолетничко кривично право са посебним освртом на систем васпитних налога“, *Избор судске праксе*, бр. 4/2009, стр. 8.

¹⁵ Шире о томе: Johan Put, *The juvenile justice system in Belgium*, У: European Juvenile Justice Systems (ed. Vania Paatanè), Milano, 2007, pp. 12-13.

и старије малолетнике (16–18 године). Истовремено постоји и трећа категорија лица „млађи пунолетници” који су у време извршења кривичног дела навршили осамнаест, али у време суђења нису навршили двадесет једну годину. Законодавац је приликом утврђивања старосне границе малолетства и пунолетства пошао од претпоставке да малолетство наступа и престаје у одређено време код већине лица. Не треба заборавити да су ове границе, са био-психолошког становишта, релативног карактера, те да наступање зрелости код малолетника има индивидуални карактер.

III) МЕЂУНАРОДНИ ИНСТРУМЕНТИ И СТАНДАРДИ

Основни принципи установљени у међународним конвенцијама и њиховим протоколима од посебног су значаја за све државе чланице УН. При томе, међународни инструменти који регулишу област малолетничке делинквенције садрже начелне ставове и смернице за поступање према малолетницима. Већи део међународних инструмената ратификован је још у време постојања *ex* Југославије. Тако је Конвенција УН о правима детета (усвојена 1989. године) била први обавезујући међународни инструмент који је у себи садржао одредбе које регулишу права деце у сукобу са законом, како оптужене, тако и осуђене. Ову Конвенцију је СФРЈ ратификовала децембра 1990. године, када су у њеном саставу биле све републике чланице. Стандарди које успостављају конвенције и опциони протоколи у малолетничкој области не представљају заокружен и непромењиви систем. Напротив, они се и даље развијају у оквиру међународног хуманитарног права, са циљем изградње универзалних принципа примењивих у свим државама. Овако амбициозан задатак, још увек, није у потпуности остварив имајући у виду да су национална законодавства различита, под утицајем сопствених историјских, културних и националних околности и прилика. Осим тога, не би требало губити из вида различита законска решења и праксу органа надлежних за примену кривичних санкција и мера према малолетницима у свакој држави чланици УН. Многе државе су у недостатку сопствених законских правила о примени појединих санкција и мера према малолетницима, упућене на примену релевантних одредби међународних конвенција УН којима се регулише ова област. Истовремено, велики број држава последњих деценија улаже напоре у циљу хуманизације и рационализације постојећег система кривичних санкција према малолетницима. Иако је присутан велики број међународних инструмената и у њима садржаних стандарда,

издвојићемо оне који остварују најјачи ефекат у области малолетничке делинквенције, и то:¹⁶

- Конвенција УН о правима детета из 1989. године (*UN Convention on Rights of a Child*),¹⁷
- Минимална стандардна правила УН за администрацију правосудног система за малолетне преступнике – Пекиншка правила из 1985. године (*UN Standard Minimal Rules for Administration of Juvenile Criminal Justice – Beijing rules*),¹⁸
- Смернице УН за превенцију малолетничке делинквенције – Ријадске смернице из 1990. године (*UN Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency – Riyadh guidelines*),¹⁹
- Стандардна минимална правила УН за мере алтернативне институционалном третману – Токијска правила из 1990. године (*UN Standard Minimal Rules for Non custodial Measures – Tokyo rules*),²⁰
- Правила УН о заштити малолетника лишених слободе – Хаванска правила из 1990. године (*United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty – Havana Rules*).²¹

Стандарди садржани у наведеним инструментима представљају оквире за законодавства у правцу њихове даље разраде и прилагођавања унутрашњим потребама сваке државе чланице УН. У том смислу, Конвенција УН о правима детета уопштено наводи права деце током вођења било које врсте поступка.²² Ова процесна права унета су у Конвенцију под

¹⁶ Када говоримо о успостављеним стандардима које је усвојила наша земља онда можемо издвојити следеће: 1) најбољи интерес детета, 2) право на живот, опстанак и развој детета, 3) недискриминација, 4) поштовање мишљења детета. Драган Јовашевић, „Европски стандарди и неформалне мере у малолетничком кривичном праву“, *Европско законодавство*, бр. 33-34/2010, стр. 27-28.

¹⁷ Службени лист СФРЈ-Међународни уговори, бр. 15/90.

¹⁸ Adopted by United Nations General Assembly Resolution 40/33 (November 29, 1985).

¹⁹ Adopted and proclaimed by General Assembly resolution 45/112 of 14 December 1990.

²⁰ Adopted by General Assembly resolution 45/110 of 14 December 1990.

²¹ Adopted by General Assembly resolution 45/113 of 14 Decembar 1990.

²² У Конвенцији се појам „дете“ употребљава, како за децу до 14. година старости, тако и за малолетна лица (14-18. година старости). У том смислу, члан 1. (првог дела) Конвенције прописује: „За потребе ове Конвенције дете је свако људско биће које није навршило осамнаест година живота, уколико се, по закону који се примењује на дете, пунолетство не стиче раније“.

утицајем Стандардних минималних правила УН за малолетничко правосуђе – Пекиншка правила, која су донета пре Конвенције, и она укључују: претпоставку невиности, право да се буде упознат са наводима оптужбе, право на правну помоћ, право на присуство родитеља или старатеља, право да се суочи са сведоцима и да их испита, као и право жалбе. Сва ова права су гаранција поштеност и правичност суђењу, што спада у материју људских права и не односи се само на малолетнике. Интересантно је навести члан 40. Конвенције у коме се, између осталог, прописује: „Стране уговорнице признају сваком детету за које се тврди, које је оптужено или за које је утврђено да је прекршило кривични закон право на поступак усклађен са унапређивањем дететовог осећаја достојанства и вредности, који дете подстиче на поштовање људских права и основних слобода других и који узима у обзир узраст детета и чињеницу да је пожељно залагати се за њихову реинтеграцију и преузимање конструктивне улоге у друштву”. Међутим, у члану 41. Конвенције постављају се ограничења у погледу њене примене тако што се прописује следеће: „Ништа из ове Конвенције неће утицати на било које одредбе које су погодније за остваривање права детета, а које могу бити садржане у: а) праву стране уговорнице, или б) међународном праву које обавезује ту државу”. Прописивањем могућности да судски поступак и смештај у казнене установе треба избећи када год је то могуће, отварају се путеви за примену алтернативних мера према малолетницима. Посебно је указано на неке од тих мера као што су: брига, усмеравање, надзор; правна помоћ; условно кажњавање; прихват; образовање и програми стручне обуке. Тај списак није коначан и указује на то да и све друге алтернативе институционалној бризи треба да буду узете у обзир и укључене у стварање закона, поступака, органа и установа који се изричито односе на децу и баве децом за коју се тврди, која су оптужена и за коју је утврђено да су прекршила кривични закон. Циљ свих ових мера јесте да се обезбеди да се са децом поступа на начин који одговара њиховој добробити и тако да те мере буду сразмерне околностима и учињеном делу. Минимална стандардна правила УН за администрацију правосудног система за малолетне преступнике – Пекиншка правила, представљају директан одговор на захтев за израду оваквог документа, упућен од стране Шестог конгреса УН за превенцију криминала и третман преступника, одржаног 1980. године у Каракасу. Пекиншка правила су први међународни инструмент са одговарајућим прецизним нормама за администрацију малолетничког правосуђа.²³ Ова

²³ Миланка Миковић, *Малолетничка делинквенција и социјални рад*, Магистрат, Сарајево, 2004, стр. 114.

минимална правила односе се на временски период „од тренутка када је дете ухапшено до тренутка када напушта притвор”, али се у поглављу *Основне поставке* нарочито указује на значај превенције и превентивног деловања у циљу смањења потребе да се уопште ангажује систем малолетничког правосуђа. Овакво деловање треба да укључи развијање услова да се малолетницима обезбеди осмишљен живот у заједници, који подстиче процесе личног развоја и образовања без криминалитета и делинквенције у шта треба да буду укључени сви актери од значаја као што су породица, добровољци и друге групе на нивоу локалних заједница, школе и друге институције заједнице. Правила утврђују „основне перспективе” развоја малолетничког правосуђа, тако што, између осталог, прописују: да државе чланице теже да унапреде добробит малолетних преступника и њихових породица; да државе чланице развијају услове који ће промовисати позитиван развој детета (укључујући и живот у локалној заједници), нарочито у узрасту када је дете најосетљивије и склоно антисоцијалном понашању; да се за малолетне преступнике обезбеде диверзиони програми одступања како би се смањио број деце која улазе у формалну кривичну процедуру; да малолетничко правосуђе постане саставни део правосудног система државе, итд. Насупрот Конвенцији о правима детета, која одређује старосну границу од осамнаест година, која се сматра, за потребе Конвенције, границом пунолетства, уколико се по закону који се примењује на дете пунолетство не стиче раније, Пекиншка правила као критеријум разликовања малолетника у односу на одрасле узимају „другачији третман” у погледу преступа, који је дефинисан конкретним правним системом. У Правилу 5. формулишу се два основна циља, односно принципа малолетничког правосуђа: добробит малолетника и сразмерност у реакцији на криминално понашање. Унапређивање добробити малолетника долази до изражаја у правним системима у којима се малолетницима баве породични судови или управни органи, али добробит малолетника је потребно истицати и у правним системима који следе модел кривичних судова за малолетнике. Принцип сразмерности, у основи, представља средство којим се изрицање санкције уподобљава према тежини преступа. Међутим, у значењу које му дају Правила, овај принцип се заснива, осим на разматрању тежине учињеног преступа, и на личним својствима и околностима малолетника. Поред основних процесних права која се гарантују не само малолетницима већ важе за сва кривично оптужена лица, а чији је циљ поштено и праведно суђење као једно од основних људских права, у Правилу 8. се посебно истиче право на приватност малолетника у свим фазама поступка како би се избегле последице етикетирања малолетника као „делинквената” или „криминалаца”

што може, у различитим облицима, бити штетно код младих особа, нарочито имајући у виду циљ њихове реинтеграције у друштво и што је могуће више умањивање штетних последица „ангажовања система малолетничког правосуђа”. С тим у вези, Правило 17. указује на овлашћење надлежног органа да прекине поступак у сваком тренутку, што је специфичност у поступању према малолетним преступницима, онда када сазна за околности које указују да је то најбоља реакција у конкретном случају. Са циљем да се избегне институционални смештај, кад год је то могуће, надлежном органу стоји на располагању читав низ мера, чија листа није коначна, а укључује различите врсте налога: налоге за старање, саветовање и надзор, условни отпуст, налоге за обављање друштвено корисног рада, новчане казне, накнаду штете и обештећење, налоге за друге врсте поступака и др. Интересантно је запазити да се у Правилу 19. истиче да смештање малолетника у институцију представља решење које се примењује у крајњем случају, односно као крајња мера и за најкраћи временски период. У том смислу, јасно је опредељење твораца Пекиншких правила да избегну изрицање традиционалних кривичних санкција према малолетницима, а уколико је то неопходно онда их треба модификовати у правцу њиховог минималног трајања. Међутим, када већ дође до смештаја малолетника у институцију, основни циљ је да се тим лицима обезбеде брига, заштита, образовање и стручна оспособљеност како би, у интересу њиховог личног развоја, били спремни да преузму „конструктивну и продуктивну улогу у друштву”, онако како је то предвиђено у Правилу 26. У постизању овога циља, једна од мера којој треба често и што раније прибегавати, колико год је то могуће, је условно ослобађање из институције (Правило 28.). Смернице УН за превенцију малолетничке делинквенције – Ријадске смернице, представљају документ којим се прописују будући правци развоја малолетничког правосуђа. Смернице полазе од претпоставке да је у националним законодавствима корисније развијати превентивне механизме и на њима засноване моделе према малолетницима, него наставити са дотадашњом репресивном криминалном политиком. Зато је од посебне важности побољшати квалитет живота младих, социјалну заштиту и добробит малолетника. У планове друштвене превенције би требало укључити: породицу, школе, друштво, вршњаке, одговарајућу стручну обуку, практичан рад и сличне активности. У Смерницама су формулисани „основни принципи” којима се афирмише хуманистичка оријентација према друштву и малолетницима, путем развијања некриминогених ставова у оквирима друштвено корисних активности младих. У складу с тим, потребно је „употребу формалне службе друштвене контроле” користити као крајње

средство. Акцентује се потреба за развијањем служби и програма за спречавање малолетничке делинквенције у локалним заједницама. У шестом делу Смерница „Законодавство и малолетничко правосуђе” препоручује се националним законодавствима вођење посебних поступака у циљу заштите младих. Истиче се потреба за даљим развијањем истраживања о малолетничкој делинквенцији, у оквиру укупних напора на плану подстицања сарадње у домену научног приступа малолетничкој проблематици у свакој држави. Нарочито се наглашава активна улога младих и њихов равноправан положај у друштву. Оно што се препоручује је да се однос према младима не може свести на њихово третирање као „пуког објекта социјализације и контроле” или објекта у процесу образовања, као ни у другим процесима у којима су укључени млади. Могло би се рећи да, поред свих напора које треба да уложи све структуре друштва, оно што је најважније је да се створи такав друштвени миље у којем ће млади бити пуноправни и једнаки партнери у процесима социјализације и интеграције, активни и ефикасни учесници у образовном процесу и, уопштено говорећи, оспособљени да препознају своје најбоље интересе и да учествују у њиховом остваривању. И у овом документу наглашава се да формалне службе друштвене контроле треба да буду тек крајње средство, а нарочито смештај младих у институције који, као последња мера, треба да се примењује у што краћем периоду. Стандардна минимална правила УН за мере алтернативне институционалном третману – Токијска правила, усвојена су ради увођења посебних мера које представљају алтернативу казним мерама. Истовремено, Правила предвиђају увођење диверзионих програма за децу у сукобу са законом, у циљу избегавања вођења кривичног поступка, односно избегавања примене затворске казне према малолетницима. Како се наводи у уводном делу текста, Правила „дају свеобухватну слику свега онога што би требало узети приликом рада на унапређењу, развоју и примени мера алтернативних институционалном третману, укључујући предкривичне диверзионе програме”. При томе, потребно је уважавати унутрашње разлике међу државама потписницама, као и различите услове који утичу на успех у њиховој примени. С друге стране, указује се на неопходност поштовања основних људских права малолетника (онако како су дефинисана међународним конвенцијама), као и потребе за њиховим преваспитањем и укључивањем у друштвене токове. Поред фокуса на третман малолетника и поштовање њихових права у свим фазама кривичног поступка, у односу на претходне документе УН, Токијска правила постављају своје циљеве нешто шире. Нагласак је на успостављању „равнотеже између права сваког појединог преступника, права жртава и заинтересованости друштва за јавну

безбедност и превенцију криминала”. Ова равнотежа требало би да буде остварена и кроз избор и примену алтернативних мера у свим фазама, како пре суђења тако и у току суђења и изрицања пресуде. У фази пре суђења препорука је да би, узимајући у обзир заштиту друштва, превенцију криминала, унапређење поштовања закона и права жртава, органи који се баве кривичним предметима требало да имају овлашћење да ослободе преступника уколико сматрају да наставак судског поступка према њему није потребан. Исте обзире требало би да има у виду и судски орган приликом доношења пресуде. Њему у том циљу стоји на располагању низ мера алтернативних институционалном третману, као што су: вербалне санкције (прекор, укор, опомена), условно пуштање на слободу, статусне казне, економске санкције и новчане казне, конфискације или експропријација, повраћај жртви или налог за надокнаду, укинута или одложена казна, условна казна и судски надзор, налог за друштвено користан рад у заједници и др. У Правилу 14. инсистира се на томе да се предност мерама алтернативних институционалном третману даје чак и у случајевима када првобитно изречене мере ове врсте нису дале резултате. Чак и тада, дакле, не значи да се аутоматски примењује затворска казна. Када дође до измене или повлачења мере алтернативне институционалном третману, надлежни орган треба да покуша да примени неку другу меру – затворска казна се изриче само ако нема других одговарајућих алтернативних мера. Посебно се у Правилу 23. „Међународна сарадња”, прописује: „Треба чинити напоре ка унапређивању научне сарадње између држава чланица у области мера алтернативних институционалном третману. Истраживање, оспособљавање, техничку помоћ и размену информација међу државама чланицама у области мера алтернативних институционалном третману треба јачати кроз институције Уједињених нација”. Општи утисак је да Токијска правила, у односу на друге међународне инструменте, најпотпуније регулишу област алтернативних мера према малолетницима. Штавише, Правила су поставила темеље у правцу даљег развијања алтернативних мера и програма према малолетницима у већини националних законодавастава. Правила УН о заштити малолетника лишених слободе – Хаванска правила, представљају скуп основних права и слобода везаних за извршење лишења слободе детета, односно малолетних лица.²⁴ Правилима се формулишу „основне

²⁴ Хаванска правила, као и Конвенција УН о правима детета, у појединим одредбама употребљава појам дете и за малолетна лица према којима се извршавају санкције лишења слободе. У том смислу, Правила „представљају један од три инструмената, заједно са Ријадским смјерницама и Пекиншким правилима, чију основу или, боље

перспективе” у погледу заштите малолетника лишених слободе како би се обезбедило: да систем малолетничког правосуђа „поштује права и безбедност” малолетника и развија физичку и психичку добробит детета; да лишавање малолетника слободе треба да буде крајње средство, које се примењује само у изузетним случајевима и у минималном трајању; да се обезбеди могућност ранијег отпуштања малолетника; да све мере институционализовања детета буду установљене са циљем помагања интеграције детета у друштво, итд. Правила под малолетником сматрају лице млађе од 18 година, с тим што се националним законодавствима препушта одређивање старосне границе испод које не треба да буде допуштено лишавање слободе. Осим тога, Правилима се прописује читава лепеза права чије поштовање треба обезбедити од момента лишавања слободе малолетника па све до његовог отпуштања из установе. Заправо, централни део Правила у којем се гарантују ова права је Одељак IV који се односи на руковођење установама за малолетнике. Детаљно су регулисани услови које треба да задовољи физички амбијент и смештај малолетника укључујући архитектонске, безбедносне, здравствене и санитарне услове. Међу најзначајнијим правима која се морају гарантовати малолетницима који су институционализовани је право на образовање. Остваривање овог права може се посматрати као најважнији фактор који треба да допринесе каснијој успешној реинтеграцији малолетника и њиховој оспособљености да се укључе у друштво као његови пуноправни чланови. У циљу потпуније заштите малолетника лишених слободе, важно је напоменути Правило 77. у коме се истиче потреба за фомирањем (омбудсмана) ради примања и разматрања притужби поднетих од стране малолетника лишених слободе, као и ради пружања помоћи у постизању праведног решења. У последњем, петом делу Правила, указује се на потребу за ангажовањем професионалног особља (наставници, саветници, социјални радници, психијатри и психолози) у извршењу санкција лишења слободе. Проблематика мирног, односно споразумног решавања „криминалног конфликта” између малолетног учиниоца и жртве, насталог извршењем кривичног дела, била је предмет и међународних конференција. Овде бисмо издвојили VI Међународну конференцију о ресторативној правди у Ванкуверу из 2003. године. На овој конференцији су учествовали водећи стручњаци ове области из: Велике Британије, САД, Европе, Канаде, Аустралије и других земаља. Након одржане конференције сачињен је зборник радова од стране два

речено, кровни инструмент чини Конвенција о правима дјетета“. Миланка Миковић, *Малолетничка делинквенција и социјални рад*, *op. cit.*, стр. 120.

уредника: *Elizabeth Elliott (Centre for Restorative Justice, Simon Fraser University)* и *Robert Gordon (Centre for Restorative Justice, Simon Fraser University)*. У Зборнику су разматрани научни радови у оквиру четири потцелине: 1) Ресторативна правда и млади, 2) Ретрибутивна правда и ресторативна правда, 3) Виктимизација и ресторативна правда, и 4) Евалуација ресторативне правде.²⁵

IV) ЕВРОПСКИ ИНСТРУМЕНТИ И СТАНДАРДИ

Савет Европе је донео значајан број докумената којима се прописују посебни стандарди у поступању према малолетницима. При томе, препоруке које Комитет министара СЕ упућује државама чланицама имају важну улогу у проналажењу адекватних решења у њиховом унутрашњем законодавству. Посебна пажња је посвећена унапређењу заштите људских права и права малолетника, као учинилаца или као жртава кривичних дела. Узимајући у обзир укупне активности СЕ на плану унапређења заштите деце и малолетника циљано смо издвојили инструменте који су донети у различитим временским интервалима:

- Препорука Комитета министара СЕ бр. (79)17 у вези са заштитом деце од злостављања из 1979. године (*Recommendation No. R (79) 17 of the Committee of Ministers to member States concerning the protection of children against ill-treatment*);²⁶
- Препорука Комитета министара СЕ бр. (87)20 о социјалној реакцији на малолетничко преступништво из 1987. године (*Recommendation No. R (87)20 of the Council of Europe Committee of Ministers on social reactions to juvenile delinquency*);²⁷
- Препорука Комитета министара СЕ бр. (2003)20 у вези са новим начином решавања малолетничког преступништва и улогом малолетничког правосуђа из 2003. године (*Recommendation No. R (2003)20 of the Council of Europe Committee of Ministers to member states*

²⁵ Божидар Бановић, Иван Јоксић, „Диверзиони концепт реаговања на криминалитет малолетника у Србији: законодавство и пракса“, *Теме*, бр. 2/2011, стр. 347.

²⁶ Adopted by the Committee of Ministers on 13 September 1979 at the 307th meeting of the Ministers' Deputies.

²⁷ Adopted by the Committee of Ministers on 17 September 1987 at the 410th meeting of the Ministers' Deputies.

concerning new ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice);²⁸ и

- Препорука Комитета министара СЕ бр. (2006)2 у вези са затворским правилима из 2006. године (*Recommendation Rec (2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules*).²⁹

Препорука Комитета министара СЕ бр. (79)17 у вези са заштитом деце од злостављања, садржи уопштене формулације у правцу обезбеђивања услова за правилан развој детета. Тако, у првом додатку „Принципи и сугестије које треба размотрити” истиче се да превентивно деловање треба спроводити кроз побољшање друштвено-економских услова и адекватног породичног окружења у коме се дете развија. Препоручује се изградња механизма који би у почетном стадијуму детектовали појаве злостављања деце унутар породице. При томе, сугерише се дискретно поступање државних органа како би се дете заштитило од стигматизације. Истовремено, захтева се предузимање мера примерених конкретном случају злостављања детета али у складу са, унапред утврђеном, законском процедуром. Препорука Комитета министара СЕ бр. (87)20 о социјалној реакцији на малолетничко преступништво, у први план истиче потребу за укидањем репресивних санкција према малолетницима и њихову замену мерама социјалне реакције. Предлаже се увођење специјалних програма, на основу експеримената у школама или спортским организацијама, како би се млади непосредно суочили са негативним последицама делинквентног понашања. Овакве активности садрже елементе превентивног деловања који је од нарочитог значаја када је у питању малолетничка делинквенција. Њихов циљ је да доведу до смањења прилика и могућности за младе људе да уопште врше преступе. Други део „Диверзија – Медијација” садржи препоруке у правцу даљег подстицања мера и поступака како би се на тужилачком нивоу прекинуо поступак, или у тзв. полицијском поступку, у државама у којима полиција води поступке према малолетницима. За време трајања прекида започиње медијација између учиниоца и жртве, уз посредовање надлежних државних органа. Препоруком се прописује минимални ниво процесних права малолетника током вођења кривичног поступка. Како је Препорука донета узимајући у

²⁸ Adopted by the Committee of Ministers on 24 September 2003 at the 853rd meeting of the Ministers' Deputies.

²⁹ Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies.

обзир принципе садржане у Конвенцији УН о правима детета и Пекиншких правила, каталог процесних права истоветан је оном који се обезбеђује и овим документима. У питању су: претпоставка невиности, право на правну помоћ, право на присуство родитеља или старатеља, право на жалбу, право на приватност, и др. Такође, већ стандардне препоруке које се налазе у међународним актима који регулишу ову материју, односе се на обебеђење да се поступци према малолетницима спроводе у најкраћем могућем року, да се задржавање у притвору избегава кад год је то могуће, као и да се повећава број изречених алтернативних мера у односу на институционализовање малолетника, и то тако да се обезбеде што веће могућности за социјалну интеграцију. Најзад, пети део „Истраживања” указује на важност перманентног унапређивања и подстицања компаративних истраживања на подручју малолетничке делинквенције.

Препорука Комитета министара СЕ бр. (2003)20 у вези новог начина решавања малолетничког преступништва и улоге малолетничког правосуђа, фокусирана је на изградњу општих принципа у сузбијању малолетничке делинквенције. Наиме, Препорука полази од чињенице да малолетничка делинквенција исказује нове форме у вршењу кривичних дела. Међутим, применом кривичних санкција према малолетницима не могу се постићи задовољавајући резултати. Стога се препоручује државама чланицама СЕ: да у својим законима и пракси полазе од начела прописаних у овој препоруци; да донесу препоруку уз помоћ свих релевантних агенција, медија и јавности; да прихвате потребу за европским правилима о санкцијама и мерама. С тим у вези, главни циљеви малолетничког правосуђа и мера за суочавање са преступништвом дефинисани су на следећи начин: да се спречи чињење кривичних дела и рецидивизам; да се ресоцијализују и реинтегришу преступници; да се адресирају потребе и интереси жртве. Интересантно је запазити да Препорука у свом четвртом делу „Имплементације” сугерише државама чланицама да државна реакција на малолетничко преступништво мора бити планирана и координисана. Препоручује се склапање партнерства, које би укључило: полицију, пробацију, социјалну заштиту, судство, образовање, запошљавање, здравство, приватни сектор итд. Међутим, релевантне одредбе препоруке могу бити примењиве само уколико се крећу у оквирима постављеним у осталим међународним инструментима и стандардима. Препорука Комитета министара СЕ бр. (2006)2 у вези са затворским правилима из 2006. године представља инструмент усмерен на успостављање стандарда у погледу лица лишених слободе. Уважавајући

релевантне одредбе Европске конвенције о људским правима, судску праксу Европског суда за људска права, стандарде садржане у препорукама Комитета министара СЕ, Стандардна минимална правила УН за поступање са затвореницима, као и Препоруку Комитета министара СЕ (87)3 о европским затворским правилима, препоручује се владама држава чланица.³⁰

- да се у законодавству, политици и пракси руководе правилима садржаним у додатку овој препоруци, која замењује Препоруку Рец (87)3 Комитета министара о Европским затворским правилима; и
- да обезбеде да се ова препорука и пропратни коментар преведу и што шире дистрибуирају, а нарочито правосудним органима, затворском особљу и појединачним затвореницима.

Иако се овим инструментом на општи начин регулишу обим и примена права и обавеза осуђеничке популације, у њему су садржане и одредбе којима се на директан начин опредељује статус малолетних осуђеника. Правило 11.1. прописује да се деца млађа од 18 година не смештају у затворе за одрасле, већ у установе које су посебно намењене за ту сврху. Изузетно, уколико су деца смештена у установу за одрасле, морају постојати посебна правила којима се регулишу њихов положај и потребе (Правило 11.2). У даљем тексту, уочљиво је настојање да се тежишним делом Препоруке у вези са затворским правилима успоставе минимални стандарди код свих држава потписница у погледу целе затворске популације. У оквиру прописаних општих и посебних права и погодности осуђеника посебна пажња се посвећује образовању малолетника у затвору. Тако се, у Правилу 28.3, посебна пажња поклања образовању „млађих” затвореника и затвореника с посебним потребама. Поред општег регулисања статуса осуђеника током издржавања казне затвора, Правило се односи и на категорију притворених лица. Када су у питању малолетници, односно „деца у притвору” (према тексту Правила), најјачи ефекат имају одредбе Правила 35. у којима се прописује следеће: 35.1 У

³⁰ European Treaty Series, No 5. Оригинални текст Конвенције је промењен у складу са Протоколом бр. 3 (ETS No. 45 – ступио на снагу 21. септембра 1970. године). Протокол бр. 5 (ETS No. 55 – ступио на снагу 20. децембра 1971. године) и Протоколом бр. 8 (EZS No 118 – ступио на снагу 1. јануара 1990. године). Текст Конвенције такође садржи и текст Протокола бр. 2 (ETS No. 44) који је, на основу свог члана 5. ст. 3, постао интегрални део Конвенције од момента ступања на снагу 21. септембра 1970. године. Видети: Преглед конвенција, препорука и резолуција које се односе на казненоправна питања, Савет Европе, Стразбур, 2007, стр. 53.

изузетним случајевима када су деца млађа од 18 година притворена у затвору за одрасле, затворске власти су дужне да обезбеде да, поред служби које су доступне свим затвореницима, деца затвореници имају приступ и социјалној, психолошкој и образовној служби, религиозним и рекреативним програмима или одговарајућим програмима који су доступни деци у заједници; 35.2 Свако дете затвореник које подлеже обавезном школовању мора имати могућност да се школује; 35.3 Деца која се отпуштају из затвора пружа се додатна помоћ; 35.4 Деца затвореници смештају се у део затвора који је одвојен од дела за одрасле, осим уколико се не сматра да је то у супротности са најбољим интересима детета. У осталим одредбама Препоруке у вези са затворским правилима обезбеђује се основни минимум поштовања права осуђеника у области здравствене заштите, одржавања дисциплине, функционисања затворске управе, радног ангажовања итд. При томе, на посредан начин се сугерише државама потписницама да у делу који се односи на малолетне осуђенике наведена правила прилагоде њиховом узрасту и потребама у затвору општег типа или пак у специјализованим установама за извршење казне малолетничког затвора. Србија је у новом Закону о малолетницима уградила опште принципе за извршење кривичних санкција прописане релевантним међународним и европским инструментима, што овај законски текст сврстава у ред модерних малолетничких закона. Но, услед недоношења подзаконских аката којима би се опште законске одредбе конкретизовале приметан је изостанак примене васпитних налога као кривичних мера (*sui generis*).

V) ЗАКЉУЧАК

Међународни и европски инструменти у последњих неколико деценија континуирано доносе са собом препоруке и прописују стандарде у односу на третман малолетника. Материја која је предмет овакве регулативе обухвата готово све области у којима је потребно обезбедити већи степен бриге и заштите према малолетницима, почев од превенције малолетничког криминалитета, преко кривичних поступака који се воде према малолетницима, па све до организовања третмана ресоцијализације и њихове поновне интеграције у друштво. Правила и препоруке које се налазе у овим инструментима крећу се од уређивања општих питања и проблема са којима се суочава малолетник у кршењу закона, па све до специфичних области регулисања кривичноправног статуса и система кривичних санкција. Тежишни циљ међународних и европских

инструмената је вршење утицаја на национална законодавства да, у складу са својим правним системима, уграде препоруке и смернице које доприносе бољем, ефикаснијем и делотворнијем поступању према малолетницима. Превентивно деловање је од највећег значаја у области малолетничке делинквенције и захтева укључивање и сарадњу бројних друштвених и државних структура, од којих је свакако најзначајнија породица и непосредно социјално окружење малолетника. Створити подстицајно и безбедно окружење за развој деце и младих је велики изазов за државе јер оно подразумева стабилан и свеобухватан развој у свим областима – економски, социјални, културни итд. Наредни корак у суочавању са малолетничком делинквенцијом односи се на решавање и успостављање система малолетничког правосуђа који ће омогућити да последице вршења одређеног дела немају коначан негативан ефекат у погледу успешне реинтеграције малолетника у друштво. Уочљив је циљ твораца међународних и европских инструмената, којима се регулише питање кривичноправног статуса малолетника, да изграде кровну конструкцију на основу које ће их све државе непосредно имплементирати кроз процедуру њихове ратификације, или пак уградити у одредбе националног законодавства о малолетницима. И у једном и у другом случају неопходно је, с једне стране, упознавање са решењима која се налазе у међународном и европском инструментаријуму о малолетницима, а с друге изградња адекватног амбијента за њихову квалитетну примену.

VI) ИЗВОРИ

- Алексић, Ж., Миловановић, З., *Лексикон криминалистике*, Глосаријум, Београд, 1995.
- Ancel, M., *Друштвена одбрана*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1991.
- Бановић, Б., Јоксић, И., „Диверزيونи концепт реаговања на криминалитет малолетника у Србији: законодавство и пракса”, *Теме*, бр. 2/2011.
- Јовашевић, Д., „Малолетничко кривично право са посебним освртом на систем васпитних налога”, *Избор судске праксе*, бр. 4/2009.
- Драган Јовашевић, „Европски стандарди и неформалне мере у малолетничком кривичном праву”, *Европско законодавство*, бр. 33–34/2010.
- Јоксић, И., *Васпитне препоруке као нове мере у кривичном праву*, Правни факултет, Бања Лука, 2010.

- Јоксић, И., „Промене у кривичноправном статусу малолетника са посебним освртом на кривичну одговорност”, *Журнал за криминалистику и право*, бр. 2/2010.
- *Juvenile delinquency (chapter 7.)*, In: World youth Report, 2003., p. 190.
- Миковић, М., *Малолетничка делинквенција и социјални рад*, Магистрат, Сарајево, 2004.
- Мрвић, Н., „Диверزيونи концепт кривичноправног система – реалност или утопија”, *Социолошки преглед*, бр. 1/1994.
- Николић, З., *Превенција криминалитета – методика рада саветовалишта за родитеље и децу*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2006.
- Николић, З., Јоксић, И., *Малолетничка делинквенција – социјалнопсихолошки и кривичноправни аспекти*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2011.
- Put, J., “The juvenile justice system in Belgium”, у: *European Juvenile Justice Systems* (ed. Vania Paatanè), Milano, 2007.

Међународни и европски инструменти

- Конвенција УН о правима детета (*UN Convention on Rights of a Child*).
- Минимална стандардна правила УН за администрацију правосудног система за малолетне преступнике – Пекиншка правила (*UN Standard Minimal Rules for Administration of Juvenile Criminal Justice – Beijing rules*).
- Смернице УН за превенцију малолетничке делинквенције – Ријадске смернице (*UN Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency – Riyadh guidelines*).
- Стандардна минимална правила УН за мере алтернативне институционалног третману – Токијска правила (*UN Standard Minimal Rules for Non custodial Measures – Tokyo rules*).
- Правила УН о заштити малолетника лишених слободе – Хаванска правила (*United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty – Havana Rules*).
- Препорука Комитета министара СЕ бр. (79)17 у вези са заштитом деце од злостављања из 1979. године (*Recommendation No. R (79) 17 of the Committee of Ministers to member States concerning the protection of children against ill-treatment*).

- Препорука Комитета министара СЕ бр. (87)20 о социјалној реакцији на малолетничко преступништво из 1987. године (*Recommendation No. R (87)20 of the Council of Europe Committee of Ministers on social reactions to juvenile delinquency*).
- Препорука Комитета министара СЕ бр. (2003)20 у вези са новим начином решавања малолетничког преступништва и улоге малолетничког правосуђа из 2003. године (*Recommendation No. R (2003)20 of the Council of Europe Committee of Ministers to member states concerning new ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice*).
- Препорука Комитета министара СЕ бр. (2006)2 у вези са затворским правилима из 2006. године (*Recommendation Rec (2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules*).
- *Права детета и малолетничко правосуђе – одабрани међународни инструменти*, Центар за права детета, Београд, 2005.
- *Преглед конвенција, препорука и резолуција које се односе на казнену правну питања*, Савет Европе, Стразбур, 2007.
- Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/05.

UDK: 364.58:341.3
Biblid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 39–40, стр. 60–67
Изворни научни рад

Јелица ГОРДАНИЋ¹

**ДИРЕКТИВА 2011/95/ЕУ О КВАЛИФИКАЦИЈИ
ДРЖАВЉАНА ТРЕЋИХ ДРЖАВА ИЛИ ЛИЦА
БЕЗ ДРЖАВЉАНСТВА ЗА КОРИСНИКЕ
МЕЂУНАРОДНЕ ЗАШТИТЕ У ЈЕДИНСТВЕНОМ
ИЗБЕГЛИЧКОМ СТАТУСУ ИЛИ СТАТУСУ ЛИЦА
КОРИСНИКА СУБСИДИЈАРНЕ ЗАШТИТЕ**

ABSTRACT

Nowadays, countries of the world are faced with a large number of cases of human rights violations. Persons from those countries are looking for protection from the European Union member states, because they have good legislative systems of asylum and refugee protection. Directive 2011/95/EU regulates standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection for a uniform status for refugees or persons eligible for subsidiary protection and the content of protection granted. Persons who believe they have grounds for refugee status or subsidiary protection status submit application forms with evidence of their situation (evidence of persecution, serious threats, violations of basic human rights) to the competent authorities of the EU member states. The competent authorities address the requirements and can make a decision on granting refugee status or subsidiary protection status. Improper claims are dismissed. The Directive regulates basic human rights of persons eligible for international protection, such as informing in their own language, access to employment, maintaining family unity, travel documents, residence permits, access to education. The Directive has special provisions on unaccompanied minors.

Key words: Refugee, subsidiary protection, third-country nationals, stateless persons, persecution, unaccompanied minors.

¹ Спољни сарадник Института за међународну политику и привреду.

И) СВРХА

Заједничка политика азила, укључујући и Заједнички европски систем азила део је циљева Европске уније који улазе у поље слободе, безбедности и правде отворен свима који су под легалним околностима принуђени да траже заштиту од Уније. 13. децембра 2011. године Европски парламент и Савет Европе доносе Директиву 2011/95/EU којом се одређују стандарди квалификације држављана трећих држава или лица без држављанства као корисника међународне заштите у јединственом избегличком статусу или статусу лица погодних за субсидијарну заштиту, као и садржај гарантоване заштите. Сврха ове Директиве је одређивање јединствених стандарда према којима државе чланице Уније дају заштитне статусе лицима без држављанства и држављанима трећих држава. Обавезе из ове Директиве преносе се на национална законодавства држава чланица чиме се ограничавају и мењају одредбе Директиве 2004/83/ЕС, али само оне одредбе које представљају суштинску промену у односу на Директиву 2011/95/EU.

II) MEPE EU

- Предлог Уредбе Европског парламента и Савета о успостављању критеријума и механизма за одређивање државе чланице одговорне за разматрање захтева за међународну заштиту који је поднет у једној од држава чланица од стране држављанина треће државе или лица без држављанства.
- Предлог Директиве Европског парламента и Савета о минималним стандардима о процедурама у државама чланицама за издавање и повлачење међународне заштите.
- Директива Савета 2001/55/ЕС од 20. јула 2001. године о минималним стандардима за давање привремене заштите у случају масовног прилива расељених лица и о мерама које промовишу равнотежу напора између држава чланица око пријема таквих особа и последице тога.
- Директива Савета 2003/9/ЕС од 27. јануара 2003. године која прописује минималне стандарде за пријем азиланата.
- Директива Савета 2004/83/ЕС од 29. априла 2004. године о минималним стандардима за квалификацију и статус држављана трећих земаља или лица без држављанства као избеглица или као лица којима је потребна међународна заштита и садржај одобрене заштите.

- Директива Савета 2005/85/ЕС од 1. децембра 2005. године о минималним стандардима о процедурама у државама чланицама за давање и укидање статуса избеглице.
- Уредба (ЕЗ) број 439/2010 Европског парламента и Савета од 19. маја 2010. године о успостављању европског система азила и Канцеларије за подршку.

III) САДРЖАЈ

Један од проблема са којима се суочавају државе Уније јесте велики број лица која траже међународну заштиту. Ако поредимо број апликација 1992. године (670.000 апликација), 2001. (424.000 апликација) и 2010. (252.950), примећујемо да се број знатно смањо, али да се и поред тренда смањења и даље ради о озбиљном броју апликација.²

	2010	2009	Change 2009 to 2010		Ranking		
			Absolute (number)	Relative (%)	2010	2009	Change
Non-EU-27 total	258 945	263 990	-5 045	-1.9	-	-	-
Afghanistan	20 590	20 455	135	0.7	1	1	0
Russia	18 590	20 110	-1 520	-7.6	2	2	0
Serbia	17 745	5 460	12 285	225.0	3	16	+13
Iraq	15 800	18 845	-3 045	-16.2	4	4	0
Somalia	14 355	19 000	-4 645	-24.4	5	3	-2
Kosovo (UNSCR 1244/99)	14 310	14 275	35	0.2	6	5	-1
Iran	10 315	8 565	1 750	20.4	7	9	+2
Pakistan	9 180	9 925	-745	-7.5	8	8	0
FYR of Macedonia	7 550	930	6 620	711.8	9	47	+38
Georgia	6 860	10 500	-3 640	-34.7	10	6	-4
Nigeria	6 750	10 270	-3 520	-34.3	11	7	-4
Sri Lanka	6 470	7 360	-910	-12.3	12	11	-1
Turkey	6 350	7 030	-680	-9.7	13	12	-1
Bangladesh	6 190	5 970	220	3.7	14	14	0
China	5 655	5 800	-145	-2.5	15	15	0
Armenia	5 525	6 855	-1 330	-19.4	16	13	-3
Dem. Rep. of Congo	5 515	4 950	565	11.4	17	18	+1
Syria	5 010	4 750	260	5.5	18	19	+1
Guinea	4 895	4 485	410	9.1	19	20	+1
Eritrea	4 525	5 230	-705	-13.5	20	17	-3
Algeria	3 575	3 405	170	5.0	21	21	0
India	3 175	3 030	145	4.8	22	22	0
Zimbabwe	2 615	8 050	-5 435	-67.5	23	10	-13
Haiti	2 345	1 840	505	27.4	24	30	+6
Vietnam	2 320	2 460	-140	-5.7	25	24	-1
Sudan	2 295	1 955	340	17.4	26	27	+1
Bosnia and Herzegovina	2 105	1 330	775	58.3	27	34	+7

² European Commission Eurostat-Statistic Explained 'Asylum Statistics', Интернет, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics.

Azerbaijan	2 060	2 585	-525	-20.3	28	23	-5
Albania	1 905	2 065	-160	-7.7	29	25	-4
Mongolia	1 680	2 030	-350	-17.2	30	26	-4
Other non-EU-27	42 690	44 455	-	-	-	-	-

(1) Cyprus, data relates to applications instead of applicants.

Source: Eurostat (online data code: migr_asyappctza)

Табела приказује по земљама број лица која траже међународну заштиту, Интернет, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics.

Процена апликација за међународну заштиту

Држава чланица може тражити од апликаната достављање свих података потребних за добијање заштићеног статуса, а може и ако је то њена дужност сама пронаћи одређене податке. Приликом процене апликација за међународну заштиту узимају се у обзир све личне околности (укључујући и пол, старост, порекло); релевантне изјаве и документи из којих се види да је апликант био или да је још увек жртва прогона или озбиљних повреда; све чињенице везане за земљу порекла у моменту одлучивања о апликацији, укључујући и законе и прописе, као и начин на који се примењују. Посебно се узима у обзир постојање чињенице да је апликант већ био жртва прогона или озбиљне претње прогоном (осим ако постоје разлози да се сматра да се прогон или озбиљна повреда више неће понављати). Актери прогањања могу бити државе, партије или организације које контролишу целу или део територије државе, као и недржавни чиниоци који не желе да обезбеде заштиту од прогона или озбиљних повреда. Међународна заштита се не може добити од чланица Уније, ако апликант у делу земље свог порекла нема основан страх од прогона или ризик од озбиљних повреда, као и у случајевима предвиђеним чланом 7. ове Директиве. Директива разликује случајеве када се тражи избеглички статус и субсидијарни заштитни статус.

Избеглички статус

Лица која од држава чланица Уније траже статус избеглице, имају страх од прогона. Неки акт се тумачи као акт прогона ако испуњава одређене услове: понавља се дуже и представља или један или комбинацију више аката којима се људска права озбиљно угрожавају. Акт прогањања може се јавити у облику психичког, физичког, сексуалног насиља; правних, административних, судских или полицијских мера које су дискриминишуће или се примењују са дискриминацијом; неодговарајућег или

дискриминисаног кажњавања; гоњења или кажњавања због одбијања војне службе; акта родно-специфичне или специфичне природе детета. Прогањање мора бити везано за расну, верску, националну или политичку припадност лица или везано за његову припадност одређеној друштвеној групи.

Престанак избегличког статуса

Избеглички статус престаје када наступе околности из члана 11. ове Директиве: у случајевима када је статус добијен употребом лажних или фалсификованих докумената; када лице представља опасност по заједницу и безбедност државе чланице на чијој се територији тренутно налази; када је донета пресуда за озбиљан злочин на основу које се може закључити да лице представља опасност по државу чланицу на чијој се територији налази.

Искључење из избегличког статуса настаје када постоје основани разлози за сумњу да је лице починило ратни злочин, злочин против мира, злочин против човечности; озбиљан неполитички злочин; акте супротне Преамбули и члановима 1. и 2. Повеље УН. Искључење се односи и на лица која су на било који начин учествовала у извршењу злочина и сличних наведених аката.

Субсидијарни заштитни статус

Субсидијарна заштита може бити доступна за држављане трећих држава или лица без држављанства која се не квалификују као избеглице, али која ће се, ако се врате у земљу порекла, суочити са оправданим ризиком од озбиљних повреда.³ Према одредбама Директиве, озбиљна повреда може бити: смртна казна или егзекуција; мучење, деградирајући и нечовечни третман у земљи порекла или озбиљна претња по живот цивила из разлога насумичног насиља у ситуацијама унутрашњег или међународног оружаног сукоба.

Престанак субсидијарног заштитног статуса

Субсидијарна заштита престаје онда када корисник заштите не буде више подобан за заштиту; када престану околности које су довеле до заштите или када се околности толико промене да заштита више није

³ Refugee Information Service- Rights and Entitlements 'Subsidiary protection', Интернет, http://www.ris.ie/detail.php?category_id=8&sub_category_1_id=50&sub_category_2_id=115.

неопходна. Држављанин треће државе или лице без држављанства може бити искључено из могућности тражења заштите ако постоје основани разлози за сумњу да је починио ратни злочин, злочин против мира, злочин против човечности; кривица за акте супротне Преамбули и члановима 1. и 2. Повеље УН; или ако представља опасност по заједницу или безбедност државе чланице на чијој се територији тренутно налази; ако су почињени злочини из параграфа 1. члана 17 ове Директиве, а лице бежи у земљу чланицу Уније да би избегло казну за учињене злочине.

Садржај међународне заштите

Када држава чланица утврди да постоје услови за давање избегличког или субвендијарног заштитног статуса, има одређене обавезе према лицима којима призна те врсте заштите. Као прво, држава чланица је дужна да корисницима обезбеди приступ информацијама на језику који разумеју или постоји оправдана вероватноћа да разумеју. Након добијања заштићеног статуса, држава чланица је дужна издати дозволу за боравак на својој територији. Дозвола мора важити барем три године и бити са могућношћу обнављања, осим ако разлози јавног реда и националне безбедности не захтевају другачије. Корисници имају слободу кретања по целој територији државе чланице под истим условима као и држављани трећих држава који легално бораве на њеној територији.

Након добијања међународне заштите, корисници имају могућност запослења, samozапослења или обављања неке друге делатности. Државе чланице могу обезбедити и радне тренинге, курсеве усавршавања, саветовања. Корисници међународне заштите имају право на образовање, обуку и преквалификације исто као и држављани трећих држава који немају заштићени статус и легално бораве на територији државе чланице. Корисникове дипломе, сертификати, курсеви и други облици образовања признају се у држави чланици Уније. Државе чланице обезбеђују адекватну социјалну и здравствену заштиту, посебно се обазирати на лица која имају специјалне потребе као што су труднице, жртве силовања, ометени у развоју, чланови националних мањина који су били жртве занемаривања, експлоатације, тортуре и других сличних нечовечних третмана. Посебна пажња посвећује се малолетним лицима без одговарајуће пратње. Такви малолетници се смештају или код одраслих рођака, или у хранитељске породице, или у центре специјализоване за смештај малолетника или у друге погодне центре. Сва лица из држава чланица која раде са малолетницима морају бити одговарајуће обучена.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива 2011/95/ЕУ ступа на снагу двадесетог дана од објављивања у *Службеном листу Европске уније*. Чланови 1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34. и 35. се примењују од 22. децембра 2013. године.

V) ИЗВОРИ

- “Asylum Statistics”, European Commission Statistic Explained, Интернет, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics, 13/03/2012.
- Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:EN:HTML>, 22/03/2012.
- “Subsidiary protection“ Refugee Information Service- Rights and Entitlements, Интернет, http://www.ris.ie/detail.php?category_id=8&sub_category_1_id=50&sub_category_2_id=115, 23/03/2012.
- Закон о азилу, *Службени гласник РС*, бр. 109-07, Интернет, <http://www.apc-cza.org/sr/zakon-o-azilu-rs.html>, 16/03/2012.
- „Број тражилаца азила из Србије смањен са 17.000 на 10.000”, Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Интернет, http://www.mup.gov.rs/cms_cir/aktivnosti.nsf/020312-trazioci-azila.h, 16/03/2012.
- „Тања Фајон: Србији прети поновно увођење виза”, *Блиц Online*, Интернет, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/252354/Tanja-Fajon-Srbiji-preti-ponovno-uvodjenje-viza>, 23/03/2012.
- „Србија и ЕУ – Историјат”, Влада Републике Србије, Канцеларија за Европске интеграције, Интернет, <http://www.seio.gov.rs/srbija-i-eu/istorijat.115.html>, 19/03/2012.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Република Србија није чланица Европске уније, тако да њу не обавезује Директива 2011/95/ЕУ. Безвизни режим између Србије и земаља чланица Уније ступио је на снагу 19. децембра 2009. године и од тада грађани Србије могу без виза да путују у двадесет пет земаља чланица Уније, као и

у три земље које нису чланице, а део су Шенгенског простора.⁴ Због ове олакшице дошло је до пораста лажних азиланата из Србије (лица држављана Србије која траже заштиту у ЕУ). Тако их је 2010. године било око 17.000, а 2011. године њихов број је смањен на 10.000. Због тако великог броја, ЕУ је претила поновним увођењем виза. С друге стране, чињеница је да Србија има проблем са тражиоцима азила из афричких и азијских земаља, те да су центри за азил у Бањи Ковиљачи и Боговађи препуни и да надлежни органи не знају како да реше те проблеме. Одредбе Директиве, пре свега, могу бити корисне за грађане Србије који из оправданих разлога траже заштиту од држава чланица Уније. Наиме, то је начин да се упознају са правима која имају, али и обавезама које држава чланица има према њима. Такође, одредбе Директиве су значајне и за Србију као будућу чланицу Уније. Наши надлежни органи могу преко одредби Директиве боље да се упознају са начинима на које чланице Уније решавају ова питања, као и са правима и обавезама лица која добијају заштићен статус. Европске земље се деценијама суочавају са овим проблемом, и већ имају неке добро утврђене механизме и решења. Србија би, као земља која се од скоро суочава са проблемом азиланата, требало да што више пажње усмери на одредбе ове и осталих директива које се односе на питање тражилаца међународне заштите, као и на законска решења држава чланица Уније. На тај начин би створила услове за решавање овог озбиљног проблема у што краћем периоду.

⁴ „Србија и ЕУ – Историјат”, Влада Републике Србије, Канцеларија за Европске интеграције, Интернет, <http://www.seio.gov.rs/srbija-i-eu/istorijat.115.html>.

ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПИТАЊА

UDK: 341.238:061.1
Biblid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 39–40, стр. 68–91
Изворни научни рад

Мр Ивона ЛАЂЕВАЦ¹

МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

At the beginning of the paper, the author gives overall information on the development of international law. She stresses that since XVII century the list of international law legal persons has gradually changed and that nowadays it includes not only states but also international organizations and some movements as well. Characteristics of the international law legal persons also are given.

In the part of paper dealing with international organizations, a special place is given to the European Union as *sui generis* organization. The development and recognition of the European Union's legal personality is explained through the analysis of particular articles of the amended treaties (Maastricht, Amsterdam, Nice, Constitution Draft and Lisbon or Reform Treaty).

Key words: International law, international law legal personality, international organizations, European Union, treaty reforms.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

Рад је резултат научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедоносни аспекти” (бр. 179029) за период 2011–2014, који реализује Институт за међународну политику и привреду, Београд, а финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

1) УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Бројни аспекти у вези са настанком и деловањем Европске уније (ЕУ) предмет су проучавања различитих научних дисциплина. Стога огромно интересовање за теме из ове области указује на место и значај који оне заузимају у теоријама савремених научних дисциплина, било да се ради о економији, праву, филозофији, историји или некој другој научној области. Од тренутка свог настанка Унија је пролазила кроз различите развојне фазе одолевајући изазовима турбулентних збивања у међународним односима чији је актер и значајан чинилац и сама постала. Када је реч о актуелном стању у области развоја међународноправне науке, мишљења се крећу у распону од оних која заступају становиште да ова дисциплина проживљава својеврстан период стагнације до оних по којима међународно право успешно одговара на промене и изазове савременог међународног окружења. Стиче се утисак да је друго мишљење заступљеније с обзиром на чињеницу да се у све већем обиму предузимају активности на подручју израде неопходних регулатива којима би се уредила област савремених међународних односа и то на начин који узима у обзир како „старе”, тако и „нове” субјекте међународног права и међународних односа. Међутим, и поред чињенице да су међународне организације одавно одређене као субјекти међународног права, у случају ЕУ изражене су извесне специфичности у односу на друге. Познато је да правни основ постојања ЕУ (раније Заједница) представљају уговори којима су државе чланице својевољно основале ову организацију преносећи јој, при том, део својих надлежности. Управо ширина овлашћења које, у том смислу, Унија поседује у односу на друге међународне организације, практично онемогућава да се она уврсти у неку од постојећих типологија. Наиме, овлашћења које Унија има у одређеним областима деловања одговарају надлежностима које имају државе као носиоци суверене власти. Наведена специфичност је у највећој мери определила поједине ауторе да Унију оквалификују као међународну институцију *sui generis* која се не може сматрати међународном организацијом у уобичајеном смислу речи, али ни класичним савезом држава, конфедерацијом или федералном заједницом.² Много је значајније питање шта Унија у пракси ради, колико су широка овлашћења којима

² Детаљније видети: Константин Обрадовић, „Међународно јавно право и право Европске уније”, у: Добросав М. Митровић и Обрад Рачић (ур.), *Право Европске уније*, Службени гласник, Београд, 1996, стр. 170.

располаже и у којој мери њене активности имају утицаја и одражавају се не само на државе чланице, већ и на њихове држављане. О њеном значају и обавезности примене њеног правног система, познатог и као „систем комунитарног права” (*acquis communautaire*), вероватно довољно говори и податак да су одредбе тог права добиле предност чак и у односу на уставе земаља чланица.

II) СУБЈЕКТИ МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА

Са развојем науке међународног права мењало се и схватање природе субјеката међународног права и њихових појавних облика. Тако је зачетник науке међународног права Хуго Гроцијус (*Hugo Grotius*), говорио о „субјектима” као о поданицима њихових владара, док је његово међународно право регулисало односе између суверених владара.³ Иако се постепено субјектима почињу сматрати сви они који су носиоци права и обавеза, све до XIX века преовлађује мишљење да су субјекти међународног права владари држава.⁴ Историја показује да је у извесним ситуацијама народ постајао субјект међународног права. Такво учење нарочито је било распрострањено у доба борбе италијанског народа за уједињење. Мацини (*Mazzini*) је тврдио да су једино националне државе прави субјекти међународног права.⁵ Са устоличавањем позитивизма као доминантног схватања, током XIX века, јединим субјектом међународног права сматра се држава. Средином XIX века Хефтер (*Heffter*) је, уз државе као субјекте међународног права наводио и владаре, чланове њихових породица, дипломатске представнике, па и појединце у односу према другим државама.⁶ Појављују се и писци који остављају могућност да се и конфедерација држава, као и свака њена држава чланица, може посматрати као посебан субјект у области на њу пренесених надлежности. Међутим, развој међународне заједнице, појава нових држава, као и степен њиховог друштвеног и економског развоја, условили су потребу за интензивирањем и успостављањем обимније сарадње у различитим областима. Развој технологије и примена нових проналазака, поред тога што су донели корените промене у организацији свакодневног живота,

³ В. Ђ. Деган, *Међународно право*, Правни факултет Свеучилишта у Риједи, Ријека, 2000, стр. 219.

⁴ Ibidem.

⁵ Јурај Андраши, *Међународно право I*, Загреб, Школска књига, 1998, стр. 54.

⁶ Ibidem, стр. 53.

условили су и потребу за међународноправним регулисањем како би се омогућило и олакшало увођење нових технолошких решења. Права експанзија међународних организација доводи до ширења „листе” признатих субјеката међународног права. Чак и када постоји сагласност да уз државе постоје и други субјекти међународног права, међу ауторима се јављају разлике у вези са начинима схватања различитих субјеката. За једне су државе једини субјекти који стварају међународно право и због тога су оне активни, а сви остали само пасивни субјекти међународног права.⁷ Исто тако, државе важе за једине субјекте који могу таква својства признати другим ентитетима чиме они стичу статус субјекта међународног права. То је разлог због ког државе слове за редовне, а сви други за „несуверене, секундарне, изведене, абнормалне, вештачке или фиктивне субјекте међународног права” – епитет зависи искључиво од афинитета аутора.⁸ Разлика која постоји између наведених субјеката тиче се њихове природе. Наиме, државе су примарни субјекти међународног права који поседују пуну правну и делатну способност и који, у крајњој линији, стварају право. С друге стране, имамо субјекте које карактерише тзв. изведени субјективитет. То практично значи да се њихов субјективитет изводи из правног акта којим су их државе основале, преносећи на њих овлашћења потребна за обављање одређених функција. Другим речима, међународне организације створиле су државе на темељу акта добре воље преносећи на њих део свог суверенитета. Спор о питању да ли поред држава постоје и други субјекти међународног права окончан је, у првом реду, захваљујући саветодавном мишљењу Међународног суда о накнади штете за пострадале функционере УН од 11. априла 1949. Наиме, Међународни суд је заузео становиште по коме уз државе постоје и други субјекти међународног права. Том приликом је истакнуто да се ти субјекти по својим правима и обавезама могу разликовати од држава.⁹ Антонио Касезе (*Antonio Cassese*) државе сматра примарним субјектима међународног права, а међународне организације помоћним или изведеним субјектима међународног права. Касезе овај став темељи на саветодавном мишљењу Међународног суда правде у раније поменутом случају „Право државе на употребу нуклеарног оружја у оружаном

⁷ Ibidem, стр. 36.

⁸ Ibidem, стр. 54. Видети и: Schermers G. Henry & Blokker M. Niels, *International Institutional Law, Unity Within Diversity*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston/Leiden, 2003, p. 1021.

⁹ Antonio Cassese, *International Law*, Oxford University Press, 2001, p. 71.

сукобу” (*Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*) које истиче да је основни циљ сваког конститутивног акта међународних организација „да створи нове субјекте права на које су државе оснивачи, у циљу остварења заједничких интереса, пренеле извршан степен аутономије у раду”. Због чињенице да их стварају државе, међународне организације су изведени субјекти међународног права. За разлику од држава, истиче Касезе, међународне организације имају ограничене надлежности и поље деловања. Међународни суд правде је и то подвукао у мишљењу према коме су „међународне организације субјекти међународног права који, за разлику од држава, немају општу надлежност. Међународне организације делују по „принципу специјализованости” који су им одредиле државе које су их и основале и дале им извесна овлашћења која су ограничена у функцији остварења заједничких интереса држава оснивача”.¹⁰ Попут осталих субјеката међународног права, и међународне организације имају исте карактеристике. Дакле, одликују их наведене способности: правна способност (уживање права и испуњавање обавеза које проистичу из начела и правила међународног права), пословна способност (стицање и располагање покретном и непокретном имовином и фондовима), процесна способност (покретање међународних поступака ради остваривања права) и деликтна способност (одговорност за кршење међународних обавеза).

По мишљењу проф. Етинског „правни субјективитет чине способности неког субјекта утврђене одговарајућим правом”.¹¹ У складу са тим схватањем, те способности се могу поделити на правну и делатну. Правна способност се у међународном праву испољава као способност субјекта да ужива права и испуњава обавезе који проистичу из правила међународног права. С друге стране, делатна способност је сложенија и састоји се од пословне, деликтне и процесне способности.¹² Пословну способност треба схватити као могућност стицања и располагања међународним правима и обавезама. Деликтна способност се манифестује као могућност кршења међународне обавезе, односно као могућност одговарања због кршења међународне обавезе, а процесна способност значи могућност покретања међународних поступака ради остваривања свог права.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Родољуб Етински, „Међународноправни субјективитет Европске уније”, *Европско законодавство*, 2/02, Београд, 2002, стр. 133.

¹² Ibidem.

III) МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Уговор из Мастрихта

Потписивањем Уговора о Европској унији, познатијег као Уговор из Мастрихта, 7. фебруара 1992. године, извршена је ревизија Оснивачких уговора на темељу које је Европска заједница трансформисана у Европску унију.¹³ Тиме је означен почетак нове фазе у развоју дотадашње Европске заједнице.

У члану 1 (бивши члан А) наводи се да:

„Овим Уговором Високе стране уговорнице међусобно успостављају Европску унију, у даљем тексту 'Унију'”.

Овај Уговор представља нову етапу у процесу стварања све чвршћег јединства између народа Европе, у којој се одлуке доносе *што је могуће отвореније* и на нивоу што је могуће ближем грађанима. (...)”¹⁴

Један од циљева Уније јесте и да „потврђује свој идентитет на међународној сцени, посебно вођењем заједничке спољне и безбедносне политике (...)”.¹⁵

На основу ове формулације намеће се закључак да Унија на међународној сцени делује јединствено, односно да наступа као субјекат међународног права који има правни капацитет да представља државе чланице у односима са другим међународним организацијама и трећим

¹³ Уговором о Европској унији (*Treaty on the European Union*) постављени су циљеви, којима је осмишљено стварање безграничног подручја, економске и монетарне уније која подразумева и јединствену валуту, формулисање и вођење заједничке спољне и безбедносне политике и у будућем периоду вођење заједничке одбрамбене политике; уведено је држављанство ЕУ, установљена сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова. Промене су наступиле и у организационој структури. Створен је посебан орган Европски савет, као водеће политичко тело овлашћено да одређује политичке смернице у свим областима Уније, а нарочито заједничкој спољној и безбедносној политици.

¹⁴ *Уговор о Европској Унији: Рим – Мастрихт – Амстердам*, приредио Душко Лопандић, Међународна политика, Службени лист СРЈ, Правни факултет, Факултет политичких наука, Институт економских наука, Београд, 1999, стр. 43. Видети и: Schermers G. Henry & Blokker M. Niels, *International Institutional Law*, p. 60.

¹⁵ *Уговор о Европској Унији: Рим – Мастрихт – Амстердам*, приредио Душко Лопандић, члан 2 (бивши члан Б), *op. cit.*, стр. 44.

државама, као и да је овлашћена да ступа у уговорне односе са њима као субјектима међународног права.

Међутим, ситуација није таква каквом се чини. Можда су творци Уговора из Мастрихта у једном тренутку и размишљали о томе да би Унији требало признати изричити субјективитет. Ипак, у преговорима који су претходили закључивању поменутог уговора превагнули су страхови појединих држава чланица да би евентуално признавање субјективитета Европске уније поткопало суверенитете држава чланица, те да је довољно што ће Унија водити заједничку спољну и безбедносну политику. С друге стране, велики број чланица сматрао је да би се признавањем субјективитета Уније угрозио субјективитет Заједница. Пошто дебата о питању субјективитета није потрајала, а није била ни нарочито жива, одлучено је да Европска унија неће имати субјективитет и да се о томе неће ни расправљати.¹⁶ Ипак, на темељу чињенице да „постоје извесне претпоставке субјективитета” јер је реч о организацији основаној уговором, организацији чији су циљеви као и инструменте за њихово остваривање јасно дефинисани, намеће се закључак о његовом постојању.¹⁷ Један од елемената међународноправног субјективитета Уније јесте способност Уније да закључује међународне уговоре и то како са државама тако и са међународним организацијама, што је уочљиво на темељу члана 228 у коме се наводи:

„Када је у оквиру примене овог наслова неопходно да се закључи споразум са једном или више држава или међународних организација, Савет може овластити председавајућег, коме ће према потреби помагати Комисија, да у том циљу отпочне преговоре. Такве споразуме закључује Савет, једногласном одлуком, на предлог председавајућег. Споразум неће обавезивати државу чланицу чији представник у Савету изјави да је обавезан да поштује властите уставне одредбе; остали чланови Савета могу прихватити да споразум за њих важи на привременој основи. Одредбе овог члана се такође примењују и на споразуме обухваћене чланом 238.”¹⁸ За деловање Уније, нарочито на међународној сцени,

¹⁶ “The Legal Personality of the European Union”, Philippe de Schoutheete and Sami Andoura *In Studia Diplomatica* Vol. LX: 2007, n°1, Working Paper European Affairs Program, Egmont Royal Institute for International Relations, Интернет, <http://aei.pitt.edu/9083/1/Legal.Personality.EU-PDS-SA.pdf>, 31/05/2012, p. 2.

¹⁷ Родољуб Етински, *Међународноправни субјективитет Европске уније*, стр. 134.

¹⁸ Члан 228 Уговора из Мастрихта, наслов II.

наведени члан је од изузетног значаја. Тиме се потврђује чињеница да Европска унија има капацитет да делује према трећим државама, али и другим међународним организацијама, што је и претпоставка постојања међународноправног субјективитета. Управо се кроз деловање Уније према споља може стећи права слика о овом питању, док питање односа унутар организације, односно односи на релацији Унија – државе чланице, овде нису релевантни. Израженом сагласношћу са садржином Уговора из Мاستрихта државе су овластиле Унију да делује на међународној сцени као субјект међународног права. Сем постојања уговорне способности, попут свих субјеката међународног права органи, институције и званичници Уније носиоци су привилегија и имунитета. Уговор из Мастрихта прати и Протокол о измени и допуни Протокола о привилегијама и имунитетима Европских заједница. Састоји се од једног члана који каже да се привилегије и имунитети односе и на Европску централну банку. Уговор из Мастрихта унео је новине у вези са закључивањем уговора. Тачно је да право закључивања уговора није мењано, али унете су новине у вези са другом страном уговорницом. Наиме, Унија може закључити уговоре са једном или више држава или међународном организацијом. С тим у вези намеће се питање до које мере иду овлашћења Заједнице у домену уговорног капацитета. Као много пута раније, у Саветодавном мишљењу 2/91 Суд је заузео становиште у складу са којим „увек када комунитарно право ствара овлашћење институција Заједнице у унутрашњем систему, а у сврхе постизања одређеног циља, тада је Заједница овлашћена и да уђе у међународне обавезе које су нужне за постизање тог циља чак и када изричите одредбе са таквим ефектом нема”.¹⁹ Једна од тековина Уговора из Мастрихта је и увођење сарадње у области Заједничке спољне и безбедносне политике. На овај начин је начињен квалитативан помак у односу на даљу институционализацију политичке сарадње која се раније спроводила и огледала у активностима Европског политичког савета. Одредбе везане за сарадњу у области заједничке спољне и безбедносне политике налазе се у Наслову V. Њима је дефинисана спољна политика, утврђени су циљеви, као и инструменти неопходни за њено остваривање. Тако се изричито каже да „Унија и њене државе чланице утврђују и спроводе заједничку спољну и безбедносну политику”, као и да она обухвата „све области спољне политике и

¹⁹ Opinion 2/91, 19. март 1993 (1993) ECR I-1061, параграф 7. Наведено према: Весна Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености*, Институт за политичке студије, Београд, 2001, стр. 88.

безбедности”.²⁰ Као циљеви заједничке спољне и безбедносне политике наведени су:

- „заштита заједничких вредности, основних интереса и независности Уније;
- јачање безбедности Уније и њених држава чланица у свим облицима;
- одржавање мира и јачање међународне безбедности, у складу са принципима Повеље Уједињених нација, као и начелима Завршног акта из Хелсинкија и циљевима Париске повеље;
- унапређивање међународне сарадње;
- развој и јачање демократије и правне државе, као и поштовање права човека и основних слобода.”²¹

Оваквим ставовима истакнута је опредељеност чланица да уз развој и поштовање тековина демократских принципа обезбеде основ за јачање европске безбедности.

Државе чланице су се, између осталог, обавезале и да ће активно и безрезервно подржавати спољну и безбедносну политику Уније, као и да ће се уздржавати од сваке акције супротне интересима Уније.²² Дефинисањем заједничке спољне и безбедносне политике, Унија још једном потврђује своју различитост у односу на друге међународне организације. Стицањем ингеренција које су, по правилу, до тада припадале само државама, она показује да располаже још једним видом међународноправног субјективитета. Неко би можда приметио да то јесте истина, али би такође подвукао и да се опет ради о изведеном субјективитету. Пре него што је додељен Унији, државе чланице су се о томе изричито сагласиле преносећи део својих надлежности на Унију чак и у овој осетљивој области, која је до тада стриктно сматрана државним доменом. С обзиром на досадашње искуство, делује оправдано размишљање да ће Унија постојеће уговорне одредбе користити само као оквир, а да ће њени капацитети зависити од конкретног стања ствари. Још једна новина уведена је чланом 3 Б Уговора из Мастрихта. Реч је о начелу субсидијарности. Увођење овог начела имало је циљ успостављања боље вертикалне организације поделе надлежности. При томе се под „вертикалном организацијом поделе надлежности” подразумева однос који је успостављен између Европске уније, као

²⁰ Члан Ј. 1, тачка 1. Уговора из Мастрихта.

²¹ Ibidem, члан Ј. 1, тачка 2.

²² Ibidem, члан Ј. 1, тачка 4.

међународне организације, и државе чланице. То подразумева тачно утврђену прераспodelу надлежности између ова два нивоа власти. Питање поделе надлежности може се још посматрати и као питање разјашњења ко је, у систему Заједница, за која питања надлежан и под каквим условима. Раширено је схватање да области које су од највећег значаја за национални интегритет треба ослободити од већинског гласања и да грађанима треба дати могућност да учествују у стварању политике. Чињеница да је постало учестало преплитање активности држава чланица и Уније, тј. рада органа једних и других заправо је значила појаву преплитања права Уније и права националних законодавастава. Пракса је показала да непостојање тачне поделе надлежности између Уније и чланица представља извор великих проблема. Због тога се често дешавало да проблем који се јави реши онај ко брже реагује, некада држава, некада Унија. Било је неопходно онемогућити понављање таквих ситуација у будућности, нарочито с обзиром на проширење Уније које је требало да уследи. Под таквим условима непрецизна подела надлежности би значила постојање хаотичног стања. Највеће примедбе на понашање Уније долазе јер се сматра да она утиче на области које се сматрају традиционално државним доменом. Зато би та област морала бити што пре регулисана. Начело добре организације вертикалне поделе власти допринело би њеној бољој организацији и на хоризонталном нивоу. Управо је увођење начела субсидијарности требало да омогући јаснију поделу надлежности између држава чланица и Уније. У пракси ово начело ствара могућност да, у областима које не потпадају у искључиву надлежност заједнице, Унија може да интервенише само под условом ако се утврди да се не остварују уговором утврђени циљеви, као и да се акције потребне за њихову реализацију не могу боље водити појединачно од стране сваке државе чланице.²³

Уговор из Амстердама

Пошто су јој после Мастрихта „спутане руке”, Унија није могла да делује пуним капацитетом на међународној сцени нити да остварује све своје циљеве. Ови недостаци директна су последица недефинисања јединственог субјективитета Уније. Нова реформа уговора била је на прагу и очекивало се да ће ићи у правцу који ће допринети несметаном деловању Уније. Захтеви за таквим променама били су гласни. За време ирског и холандског

²³ Милутин Јањевић, *Европска унија после Мастрихта*, у: „Право ЕУ”, стр. 69. Видети и: Schermers G. Henry & Blokker M. Niels, *International Institutional Law*, pp. 161–197.

председавања Унијом, и председавајући и тадашњи сазив Европског парламента предложили су да се Унији да субјективитет, по могућству „апсорбовањем” субјективитета трију заједница.²⁴ На том становишту је била и Комисија која је то изразила у свом мишљењу из фебруара 1996. године.²⁵ Нажалост, британско и француско неслагање са овим решењем имало је јачу снагу од начелне сагласности већине преосталих чланица Уније. Под таквим околностима, уместо да допринесе смањењу конфузије, Уговор из Амстердама је такво стање учинио још израженијим. Уговор је потписан 2. октобра 1997. године.²⁶ Један од циљева ове ревизије било је и стварање услова да се и другим државама омогући да затраже чланство. Ипак, реформа је оцењена као непотпуна, будући да преговарачи нису успели да се договоре око кључног питања – реформе начина рада и одлучивања органа Европске уније, што је представљало предуслов за наредни циклус проширења. На основу наведеног може се уочити да је Уговором из Амстердама извршена конкретизација много уопштенијих одредаба Уговора из Мастрихта. Сем тога, овим Уговором утврђени су нови инструменти за које се сматрало да ће допринети успешнијем остваривању циљева Уније у овој области заједничке политике, али се и уводи једна нова функција. Наиме, чланом 18. тачка 3. установљена је функција високог представника ЕУ за питања спољне и безбедносне политике. Његов задатак је да допринесе формулисању, припреми и спровођењу политичких одлука. Високи представник је овлашћен да води политички дијалог са трећим државама, а на располагању му стоји посебна јединица за планирање спољне политике ЕУ која је, такође, установљена Уговором из Амстердама. Када је реч о питању субјективитета, ни Уговором из Амстердама Унији није изричито признат. То практично значи да су носиоци субјективитета и даље остале Заједнице. Да парадокс буде већи, Наслови V и VI (чланови 24. и 38)

²⁴ “The Legal Personality of the European Union”, Philippe de Schoutheete and Sami Andoura, *op. cit.*

²⁵ Assessing the Achievement of the Commission’s Objectives for the IGC (Comparative table), Papers, Jean Monnet, Интернет, <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/98/98-2—ASSESSIN.html>, 31/05/2012.

²⁶ Ревизија је извршена у следећим областима: питању ефикасности и механизма органа заједнице, области заједничке спољне и безбедносне политике, проширењу процедуре саодлучивања Савета и Парламента, питању укључења области енергије, туризма и цивилне заштите, као и разматрању хијерархије правних аката. Требало је решити и питања начина одлучивања и функционисања органа ЕУ, с обзиром на чињеницу да је предвиђено њено даље ширење, рад у интересу грађана, поштовање људских права и слобода, као и судска контрола.

Уговора из Амстердама дају Унији право да закључује уговоре у области заједничке спољне и безбедносне политике, као и у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима. Члан 24: „Када је у оквиру примене овог наслова неопходно да се закључи споразум са једном или више држава или међународних организација, Савет може овластити председавајућег, коме ће према потреби помагати Комисија, да у том циљу отпочне преговоре. Такве споразуме закључује Савет, једногласном одлуком, на предлог председавајућег. Споразум неће обавезивати државу чланицу чији представник у Савету изјави да је обавезан да поштује властите уставне одредбе; остали чланови савета могу прихватити да споразум за њих важи на привременој бази. Одредбе овог члана такође се примењују и на наслов VI.”²⁷ Члан 38: „Споразуми предвиђени у члану 24 могу обухватити и области на које се односи овај наслов.”²⁸ Дакле, државе чланице нису Унији ускратиле право располагања међународноправним субјективитетом иако га нису изричито признале. Имајући у виду чињеницу да Унија има право да закључује међународне уговоре, да располаже пасивним и активним правом посланства, да ужива привилегије и имунитете, као и да има свог представника на међународном плану који је једна од карактеристика субјектата међународног права, излишно је постављати питање да ли субјективитет постоји. Реформа спроведена Уговором из Амстердама, окарактерисана је као неуспешна и непотпуна. Договор око кључног питања – реформе начина рада и одлучивања органа Европске уније – опет није постигнут. Будући да је то представљало предуслов за наредни циклус проширења, одлучено је да се сазове нова међувладина конференција.

Уговор из Нице

Због чињенице да Уговор из Амстердама није донео неопходне измене, нова међувладина конференција одржана је током 2000. године у Ници. Циљ њеног сазивања била је реформа процеса одлучивања како би се оствариле неопходне припреме за пријем у чланство будућих кандидата. Кључна питања која је требало решити тичала су се величине Европског парламента и Комисије, као и начина расподеле гласова у Савету.²⁹

²⁷ *Уговор о Европској Унији: Рим – Мастрихт – Амстердам*, op. cit., стр. 54.

²⁸ *Ibidem*, стр. 61.

²⁹ *European Union: Power and Policy-Making*, edited by Jeremy Richardson, Routledge, London, 2001, p. 45. Спроведене реформе доводе равнотежу снага у корист Савета,

Значај конференције у Ници је вишеструк. Најпре, он се огледа у томе што су се чланице изјасниле да је неопходно спровести широку дебату о будућем изгледу Уније и што су одређене тачке око којих ће се она водити:

1. расподела надлежности између Уније и држава чланица,
2. питање статуса Европске повеље о људским правима,
3. упрошћавање уговора, и
4. улога националних парламената.

Чланице су постигле сагласност да се будући изглед, у складу са решењем ових проблема, тачно дефинише на наредној међувладиној конференцији заказаној за 2004. годину. У Ници је представљена и Повеља Европске уније о људским правима, о чијем се укључивању у систем комунитарног права сада води расправа, и одлучено је да се започне дебата о будућности Уније.³⁰ Усвајање Уговора из Нице, посматрано у директној вези са питањем на које никада није дат конкретан одговор – питањем субјективитета, по мишљењу многих означило је „кулминацију конфузије”.³¹ Изричито признање субјективитета Уније опет је изостало. Питање је да ли се иједан од параграфа који следе може схватити без претпоставке постојања субјективитета. Наиме, члан 24 „обогаћен” је следећим одредбама: у трећем параграфу каже се да ће под одређеним околностима (хуманитарни и спасилачки задаци, операције очувања мира, задаци оружаних снага у управљању кризама, укључујући и операције изградње мира, које захтевају заједничку акцију или заједничку позицију), о датом споразуму квалификованом већином одлучивати Савет, а у параграфу 6 истог члана истиче се да ће тако усвојене одлуке бити обавезујуће за све институције Уније.³² Ниједан од наведених параграфа не може се схватити уколико се не претпостави да постоји правни ентитет коме

уводе принцип квалификоване већине и саодлучивања у областима нових политика, јачају моћ Парламента, повећавају број чланова и реформишу Европски суд. ЗЕУ се укључује у ЕУ, оснива се *Eurojust* – јединица јавних тужилаца задужених за координирану акцију и борбу против криминала. У другом стубу биће спровођена заједничка акција и постигнут заједнички став у вези са одбраном, што ће се постизати ближом сарадњом.

³⁰ Ibidem, стр. 46.

³¹ Ibidem, стр. 2.

³² Члан 24, став 3, став 6. *Уговора из Нице (Treaty OF Nice, Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts)*, (2001/C 80/01), Интернет, http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf, 31/05/2012.

су дата овлашћења да закључује међународне уговоре који не само да су обавезујући за ову међународну организацију, већ и за њене државе чланице, и то чак и оне које су се можда противиле датом споразуму. С обзиром на нејасноће које су остале после Нице, разумљива је одлука коју је у првој половини 2002. године донела Конвенција ЕУ да се у склопу предстојеће реформе оформи радна група која ће имати мандат да расправља о субјективитету. Формирана је радна група на челу са Ђулијаном Аматом (*Giuliano Amato*). Већ у октобру исте године, Финални извештај ове радне групе представљен је јавности.³³ По мишљењу радне групе, постојеће стање оцењено је негативно будући да нарушава афирмацију идентитета Уније на међународној сцени, што је директна последица правне неизвесности у вези са питањем субјективитета. Ово се подједнако одражава на односе које Унија има и са трећим државама и са међународним организацијама.³⁴ Разматране су две могућности. По првој, Унија би имала субјективитет паралелан са оним који имају Заједнице и ЕУРОАТОМ, а по другом Унији би био дат експлицитан субјективитет који би заменио постојећи.³⁵ Радна група саопштила је да су државе чланице показале широк консензус, те да је само једна чланица била против предлога да Унија у будућности мора имати експлицитан субјективитет.³⁶ Усвајањем оваквог решења Унија би постала субјекат међународног права. На тај начин би даље функционисање Уније било ефикасније и пружало би правну сигурност партнерима Уније на међународној сцени. Под таквим околностима, деловање Уније било би транспарентније и за све њене држављане. Прихватање решења јединственог субјективитета омогућило би спајање постојећих уговора у јединствен текст. Тако би Унија добила свој конституционални акт. Заговарајући спајање уговора, Група је предложила да се такав уговор састоји из два дела. У првом делу би се нашле конституитивне одредбе, а у другом кодификоване одредбе Уговора о ЕУ и Уговора о Заједници које су у првом делу остале необухваћене.³⁷ Група је, такође, изразила и мишљење о постојећој „стубовној” организацији Уније. Иако је тачно да се евентуално спајање уговора, па чак ни давање

³³ “Final report of Working Group III on Legal Personality”, The European Convention, Brussels, 1 October 2002, Интернет, <http://european-convention.eu.int/docs/wd3/2484.pdf>, 31/05/2012.

³⁴ Ibidem, стр. 3.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem, стр. 1.

³⁷ Ibidem, стр. 5.

експлицитног субјективитета Унији, не коси са стубовима Уније, чињеница је да би ову структуру требало променити јер у светлу нових збивања већ изгледа анахроно.³⁸ Уклањање „стубова” поједноставило би структуру Уније, и допринело њеном једноставнијем функционисању. Када је реч о последицама које ће настати на међународној сцени након што Унија добије експлицитни субјективитет, у Финалном извештају се каже да ће Унија ојачати своју позицију. Стекавши статус субјекта међународног права, Унија стиче право да, попут осталих субјеката, делује пуним правним капацитетом и да користи све расположиве могућности. То практично значи да има право да закључује уговоре, да прима и шаље посланства, да се појави пред међународним судом као тужена или тужитељ, да постане члан међународне организације или потписник међународне конвенције, као и да ужива привилегије и имунитете. Наравно, све међународноправне обавезе које преузме, за њу су и обавезујуће.³⁹

Уговор о Уставу

На основу одлука донетих у Лакену 2001. године, марта 2002. почела је са радом Конвенција чији је задатак био да направи нацрт Устава којим би се превазишла институционална криза настала у проширеној Европској унији. Текст Уговора о Уставу за Европу усвојен је на састанку Европског савета 18. јуна 2004. године. Одредбе Уговора предвиђале су да ће ступити на снагу тек пошто га ратификује свих 25 држава чланица. Чланом IV-447 одређено је да се ратификација мора обавити најкасније до 1. новембра 2006. године.⁴⁰ Уговором није било уређено питање технике ратификације, државама је препуштено да је спроведу у складу са својим националним законодавством – у парламенту или расписивањем референдума.⁴¹ На самом почетку процеса ратификације изгледало је да

³⁸ Ibidem, стр. 6.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Члан IV-447 Уговора о Уставу за Европу (*Treaty establishing a Constitution for Europe*), Интернет, [http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:en:HTML, 31/05/2012](http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:en:HTML,31/05/2012).

⁴¹ Ратификацију у парламенту прописују национална законодавства Грчке, Мађарске, Италије, Литваније, Словачке, Словеније, Шпаније, Аустрије, Белгије, Немачке, Летоније, Кипра, Естоније, Финске и Малте. Одржавање референдума налажу прописи Шпаније, Француске, Холандије, Луксембурга, Пољске, Данске, Португалије, Чешке, Ирске и Велике Британије.

ће се процес глатко одвијати. До половине јуна 2005. године Устав је ратификовало једанаест држава чланица.

Проблеми су наступили са неповољним исходима референдума одржаних у Француској и Холандији. У Француској се, на референдуму одржаном 29. маја 2005. године, 54,87% изашлих бирача изјаснило против Устава. Два дана касније, Устав је одбацило 61,5% Холанђана изашлих на референдум. Ова два неуспела референдума покренула су талас одбијања текста Уговора о Уставу Европске уније. Испитивања јавног мњења показивала су да постоје промене у расположењу грађана, да се број противника Устава повећава, као и да истовремено расте и број неодлучних гласача. Који су разлози за одбијање текста Уговора о Уставу за Европу? Већина аналитичара сматра да је основни проблем представљала недовољна информисаност грађана. Већина грађана је Устав доживела као прегломазан, што је и схватљиво, с обзиром на чињеницу да је имао преко 450 страна, а у исто време био и претежно неразумљив, будући да се бавио углавном процедуралним питањима. Нема сумње да су владе држава чланица биле те које су морале да „приближе” Устав грађанима. Остаје питање да ли су грађани ЕУ били упознати са чињеницом да је у Устав укључена и Повеља ЕУ о основним правима и слободама која би грађанима омогућила уживање и заштиту неких основних социјалних права.⁴² Могло се чути мишљење да одбијање овог уговора заправо значи неслагање грађана са проширењем Уније. Такав аргумент се не може прихватити, јер је ширење Уније институционализовано још Уговором из Нице који је, подсећања ради, у првом тренутку одбачен само на референдуму у Ирској. Упркос мелодраматичним насловима објављеним у штампи после ових референдума, они, ипак, нису проузроковали крах Уније. Она је наставила да функционише по Уговору о оснивању Европских заједница измењеном и допуњеном Уговором из Нице. Пошто је процес ратификације пропао, приступило се, условно речено, резервном плану. Наиме, Уговором о Уставу настала ситуација била је покривена. Декларација број 30 садржала је одредбе у складу са којим, уколико две године након потписивања Уговора о Уставу за Европу четири петине држава чланица ратификује споразум, а једна или више држава се суочи са проблемима у процесу ратификације, проблем ће се решавати у Европском савету.⁴³ Одлука

⁴² Видети: Родољуб Етински, „Заштита људских права пред Судом Европских заједница”, *Европско законодавство*, бр. 8/04, стр. 74–77.

⁴³ Declaration no. 30 on the Ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe, Интернет, http://europa.eu.int/constitution/en/ptoc164_en.htm, 04/06/2005.

Европског савета била је да се сазове нова међувладина конференција чији ће задатак бити доношење нацрта новог уговора. Будући да Уговор о Уставу за Европу никада није ступио на снагу, свака дубља анализа његових одредаба излишна је. Поменућемо само то да је, када је реч о међународноправном субјективитету Европске уније, у преамбули Уговора истакнуто да се Уговор доноси на основу препорука из Лакена од којих једна налаже спајање свих постојећих уговора на којима је Унија заснована, као и признавање Унији јединственог субјективитета.⁴⁴ Чланом IV-3 истакнуто је да је Унија правни наследник ранијих заједница, те да преузима на себе обавезу извршавања свих уговорних обавеза Заједница. Такође, наглашено је да остају на снази прописи које су раније донели органи Уније, а да ће се судска пракса Суда правде и даље сматрати основом за тумачење права.⁴⁵

Чланом 6 Уговора Унији је признат правни субјективитет. Унија је имала овлашћења да преговара и склапа споразуме са трећим државама и међународним организацијама у областима деловања Уније. Сем тога, Унији је признато право чланства у другим међународним организацијама.

Уговор из Лисабона

На захтев који јој је Европски савет упутио јуна 2007. године, Међувладина конференција израдила је нацрт новог Уговора којим се допуњују претходни уговори о Европској унији и Оснивачки уговори Европских заједница.⁴⁶ Основни циљ овог уговора био је да „омогући Унији да се суочи са изазовима 21. века и да оствари свој прави потенцијал”.⁴⁷

Финална верзија Уговора представљена је првог дана рада дводневног самита Европског савета у Лисабону, 18. октобра 2007. године, и истом приликом је и усвојена. Уговор о реформи или, популарно, „Лисабонски уговор”, званично је потписан у истом граду 13. децембра 2007. У складу

⁴⁴ Preamble, *Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, European Convention, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2003, Интернет, <http://european-convention.eu.int/docs/treaty/cv00850.en03.pdf>, 31/05/2012, p. 1.

⁴⁵ Ibidem, стр. 222.

⁴⁶ Видети: Ивона Лађевац, „Лисабонски уговор”, *Европско законодавство*, бр. 19–22/07, ИМПП, Београд, 2007, стр. 84–86.

⁴⁷ “Reform Treaty”, Интернет, [http:// http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm](http://http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm), 31/05/2012.

са правилима уговор ће ступити на снагу тек након спровођења процеса ратификације у свих 27 земаља чланица. Уколико тај процес буде успешан, реално је очекивати да ће Уговор ступити на снагу пре наредних избора за Европски парламент, односно пре јуна 2009. године.⁴⁸ „Европска победа”, како је усвајање уговора назвао председник Савета Европске уније Хозе Сократес (*José Sócrates*), омогућава Унији да „изађе из безизлазне ситуације у којој се налазила дуги низ година и да, истовремено, превазиђе институционалну кризу” у којој се нашла.⁴⁹ Наиме, договор је омогућио излазак из ћорсокака у који је Унија доспела после неприхватања Уговора о Уставу на референдумима у Француској и Холандији. Сократес је додао да овај споразум представља основу за сигурну будућност Уније, као и да сведочи о томе да је ЕУ пројекат који се самостално развија.⁵⁰ И председник Европске комисије Хозе Мануел Баросо (*Jose Manuel Barroso*), говорио је о овом уговору у истом духу. По његовом мишљењу, споразум је историјски будући да Унији враћа „способност да делује” (*capacity to act*).⁵¹ Централна личност процеса рада на Уговору о Уставу, Жискар д’Естењ (*Giscard d’Estaing*) припада табору оних које није захватила еуфорија због усвајања новог уговора. Занимљиво је да се, по његовом мишљењу, Лисабонски уговор суштински не разликује од текста уговора који је претходно одбијен на референдуму. Изјашњавајући се о садржини Лисабонског уговора, Д’Естењ је рекао да су у њему заступљене све институционалне одредбе Уговора о Уставу, само што су дате „обрнутим редом и убачене у претходне уговоре”.⁵² За разлику од Уговора о Уставу који је настајао спорије и на начин чији је циљ био да процес настанка уговора учини ближим грађанима, Лисабонски уговор настао је иза затворених врата, у првој половини 2007. године. На тај начин је добијен документ на великом броју страна, који се састоји из неколико уговора које прати много амандмана, протокола и декларација. Општа је оцена да су

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ José Sócrates, President of the Council of the European Union, “European leaders approve Treaty of Lisbon”, Интернет, http://www.eu2007.pt/UE/vEN/Noticias_Documentos/20071019soc.htm, 31/05/2012.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Renata Goldirova, “EU agrees new ‘Lisbon Treaty’”, *EUOBSERVER*, Интернет, <http://euobserver.com/?aid=25001>, 31/05/2012.

⁵² Helena Spongenberg, “Lisbon Treaty made to avoid referendum says Giscard”, *EUOBSERVER*, BRUSSELS, Интернет, <http://euobserver.com/9/25052/?rk=1>, 31/05/2012.

овим уговором бирократски језик и процедура враћени у свакодневно функционисање Уније.⁵³

Чланови овог уговора су опширнији и, како то Д'Естењ каже, „очишћени” од уставне терминологије. Тиме се суштински није добило ништа, чак се и одступило од принципа упрошћавања текста уговора. Због тога су грађани на губитку, јер ће се и у наредном периоду, уверен је, уместо да им се приближава, Унија и даље „отуђивати” од њих. Д'Естењ сматра да ће због тога изостати подизање начела демократичности на виши ниво, чиме ће се изневерити очекивања грађана у достизању високих стандарда одговорности, отворености, транспарентности и партиципације, као и већег степена ефикасности у свакодневном раду органа Уније. По оцени Д'Естења, главна карактеристика овог уговора је та што ће омогућити избегавање референдума. Јер, примећује он, у Великој Британији и Данској политичари се већ увелико обраћају јавности уверавајући је да нема потребе за расписивањем референдума, пошто је реч о суштински другачијем уговору који нема уставних обележја.⁵⁴ Француски председник Николас Саркози (*Nicolas Sarkozy*) такође је рекао да се овај пут о тексту Уговора неће изјашњавати грађани на референдуму, већ ће се процес ратификације спровести у парламенту. Истовремено, једно од новијих истраживања спроведених у Француској показује да јавност не дели мишљење свог председника.⁵⁵ Ипак, постоје и другачији примери. Ирска је, бар за сада, једина земља у којој ће референдум о новом уговору бити одржан јер је на то обавезује Устав. Ирски премијер Берти Ахерн (*Bertie Ahern*) поручује својим колегама у другим земљама чланицама Уније да се не „плаше” да следе овај пут.⁵⁶ Он сматра да грађанима треба пружити прилику да се изјасне и покажу остатку Европе да верују у европску идеју. Сем критика изречених на садржину уговора, постоје и похвале. Нема сумње да су постизањем сагласности о тексту овог уговора државе чланице показале да су спремне на компромис и даљу сарадњу. Када је реч о

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ По анкети француског дневног листа *Le Parisien*, објављеној 29.10.2007. године, 61% испитаних сматра да је референдум о Уговору боље решење насупротив 31% оних који су за ратификацију у парламенту. Elitsa Vucheva, “Majority of French want referendum on new EU Treaty”, *EUOBSERVER*, Интернет, <http://euobserver.com/9/25059/?rk=1,31/05/2012>.

⁵⁶ Honor Mahony, “EU states should not ‘fear’ referendums, says Irish PM”, *EUOBSERVER*, Интернет, <http://euobserver.com/18/25017/?rk=1,31/05/2012>.

садржини уговора, важно је поменути да Унија добија нове механизме контроле. По једној оцени, Лисабонски уговор предвиђа много транспарентнији начин доношења одлука уз више парламентарне контроле и демократске одговорности.⁵⁷ И заиста, одредбе уговора прописују да сви правни акти ЕУ морају проћи најпре проверу у националним парламентима, затим у Савету министара ЕУ, а онда и у Европском парламенту.⁵⁸ Контрола буџета је, такође, строжа. Без обзира на то какве су намене, сва давања подлежу двострукој контроли, и Савета и Европског парламента.⁵⁹ То је нарочито важно када је реч о осетљивим питањима, као што је, на пример, пољопривреда. За сада у тој области ексклузивно право доношења одлука има Савет министара. Посао који обављају министри у Савету убудуће ће бити под већом контролом јавности, будући да је ово тело у обавези да јавно обавља сав рад који је у вези са законодавним процесом.⁶⁰ Још једна новина је и та да председника Европске комисије бира Парламент. Приликом избора морају се узети у обзир изборни резултати за европске посланике, као и то ко би могао добити већинску подршку. Број чланова Комисије се смањује. Комисија директно одговара Парламенту који јој може изгласати неповерење. Европски парламент може имати највише 750 посланика. Што се тиче расподеле мандата, уместо некадашњих максималних 99, односно минималних шест места, државе чланице, пропорционално броју становника, могу имати највише 96, односно најмање шест места у Парламенту.⁶¹ Значајно је поменути и то да, када је реч о заштити права грађана, Уговор обавезује институције Уније да поштују Повељу о основним правима.⁶² Један од недостатака овог Уговора из Лисабона је што је написан на превеликом броју страна, и има много чланова и пратећих амандмана. Као и много пута раније, није се истрајало на поједностављивању текста уговора, чиме је његово тумачење отежано.

Но, без обзира да ли смо више или мање критички настројени према овом уговору, чињеница је да он представља основу на којој је могуће градити будућност Уније. Уговор из Лисабона ступио је на снагу 1. јануара

⁵⁷ Richard Corbett, "The Reform Treaty should be welcomed", *EUOBSERVER*, Интернет, <http://euobserver.com/18/25014/?rk=1>, 31/05/2012.

⁵⁸ Уговор из Лисабона, чланови 237–245.

⁵⁹ Уговор из Лисабона, Наслов II.

⁶⁰ Уговор из Лисабона, Опште одредбе, члан 15.

⁶¹ Уговор из Лисабона, члан 9а.

⁶² Уговор из Лисабона, Опште одредбе, члан 6.

2009. године. Овим уговором напуштена је стубовна структура Европске заједнице. Европска унија постала је наследник ЕЗ чији је међународноправни субјективитет такође пренет на Унију. Члан 46а Завршних одредаба, односно Наслова VI уговора из Лисабона, гласи: „Унија располаже правним субјективитетом”. Уочљиво је да је ова формулација преузета из Уговора о оснивању Европске заједнице чији се члан 281 разликовао само у томе што је уместо Уније писало Заједница. Иако је познато да су постојале иницијативе да се ближе, односно прецизније одреди садржина појма субјективитета, оне до сада нису остварене. Можда ће увид у један од многобројних докумената насталих у току рада Међувладине конференције задужене за израду текста Уговора из Лисабона допринети разјашњењу зашто је то тако. „Конференција потврђује да чињеница да Европска унија располаже субјективитетом ни на који начин неће значити да Унија може да доноси легислативу или да делује изван оквира надлежности које су јој повериле државе чланице уговорима којим су је основале.”⁶³ Очигледно је да државе чланице и даље не одступају од намере да задрже бар неко упориште свог суверенитета. Ипак, као што је раније било неоспорно да је Заједница носилац субјективитета, чињеница да је Унија њена наследница упућује на закључак да се ступањем на снагу Уговора из Лисабона ни међународноправни субјективитет Уније више не може доводити у питање. Својства која је Унија и раније имала, као и права којима је располагала, сада су утемељена у њеном највишем правном акту. Уговором о реформи Унији је признат правни капацитет да, у оквирима надлежности које су јој пренеле државе чланице, закључује међународне уговоре и споразуме са трећим државама и међународним организацијама; право да истиче међународне захтеве; активно и пасивно право посланства, располагање привилегијама и имунитетима, укључујући и имунитете од националне јурисдикције држава чланица.

IV) УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Услед чињенице да припада категорији међународних организација, Европска унија предмет је проучавања савременог међународног права. Својим карактеристикама Унија је чак утицала и на обogaћивање дотадашње класификације међународних организација, будући да не важи за типичну међународну организацију. По својим карактеристикама Унија

⁶³ Council document 11218/07, Intergovernmental Conference 2007, Интернет, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11218.en07.pdf>, 31/05/2012.

је организација са елементима наддржавности. Јачању ове карактеристике допринела је пракса Европског суда правде. Место које овај суд заузима у институционалној структури Европске уније једно је од најзначајнијих. Својим радом суд је у великој мери допринео јачању наднационалне компоненте Уније и довођењу њеног права у односу на унутрашње правне системе чланица на ниво који међународно право заузима у односу на националне правне системе. Анализом уговора указали смо на појавне облике субјективитета Европске уније чак и у условима када јој он није био изричито признат. Свест о томе да је изричито признавање субјективитета пожељно у Унији постојала је већ дуже. Још у време рада на тексту Уговора из Мастрихта „група за размишљање” бавила се овим питањем.⁶⁴ Неколицина чланова групе је већ тада сматрала да би Унији требало дати јединствени међународноправни субјективитет. Сматрали су да је то неопходни предуслов с обзиром на опредељење Уније да развија своју спољнополитичку димензију. Ипак, пошто сви чланови групе нису били сагласни са тим предлогом, није било услова да се он нађе у тексту Уговора из Мастрихта. Питањем субјективитета бавила се и радна група формирана у време рада Европске конвенције.⁶⁵ Препоруке ове радне групе Конвенцији биле су следеће:

1. Европска унија експлицитно мора имати субјективитет,
2. субјективитет ЕУ замениће постојеће субјективитете, и
3. радна група заговара *јединствен* субјективитет ЕУ.⁶⁶

Закључак радне групе био је да би Унија на тај начин постала неупитни субјект међународног права и стекла капацитет да представља своје чланице у међународним односима, да потписује међународне уговоре, да учествује у судским споровима и као тужена страна и као тужилац, као и да буде члан међународних организација. Радна група сматрала је да би се то најлакше спровело спајањем дотадашњих уговора у један, конституционални уговор.⁶⁷ Иницијатива о конституционалном уговору је пропала. Уследио је

⁶⁴ Progress report from the chairman of the reflection group on the 1996 intergovernmental conference, Madrid, 1 September 1995 SN 509/1/95 REV 1 (REFLEX 10), Интернет, <http://www.unizar.es/euroconstitucion/documents/Progress%20Report%201995.pdf>, 31/05/2012.

⁶⁵ “A single legal personality for the European Union”, *The European Convention, Points No. 2*, Интернет, <http://european-convention.eu.int/docs/meetings/2-EN.pdf>, 31/05/2012.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Ibidem.

рад по хитном поступку на тексту новог уговора који је резултирао усвајањем Лисабонског уговора који је ступио на снагу 1. јануара 2009. године. Одредбама овог уговора државе чланице дале су сагласност за признање јединственог међународноправног субјективитета Уније. На тај начин потврђен је статус Уније као равноправног субјекта међународног права, чије се активности и одлуке одражавају и на треће државе, а не само на државе чланице и територију Уније као јединствене целине. Европска унија је, као јединствени ентитет, добила могућност да располаже свим правима и обавезама које има као један од субјеката међународног права.

V) ИЗВОРИ

- Андраши, Јурај, *Међународно право 1*, Загреб, Школска књига, 1998.
- Деган, В. Ђ., *Међународно право*, Правни факултет Свеучилишта у Ријеци, Ријека, 2000.
- Етински, Родољуб, „Заштита људских права пред Судом Европских заједница”, *Европско законодавство*, бр. 8/04, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2004.
- Етински, Родољуб, Међународноправни субјективитет Европске уније, *Европско законодавство*, бр. 2/02, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2002.
- Кнежевић-Предић, Весна, *Оглед о суверености*, Институт за политичке студије, Београд, 2001.
- Лађевац, Ивона, „Лисабонски уговор”, *Европско законодавство*, бр. 19–22/07, ИМПП, Београд, 2007.
- Обрадовић, Константин, „Међународно јавно право и право Европске уније”, у: Добросав М. Митровић и Обрад Рачић (ур.), *Право Европске уније*, Службени гласник, Београд, 1996.
- Richardson, Jeremy (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*, Routledge, London, 2001.
- Schermers, G. Henry & Blokker M. Niels, *International Institutional Law, Unity Within Diversity*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston/Leiden, 2003.
- Schoutete, Philippe de, Sami Andoura, “The Legal Personality of the European Union”, in: *Studia Diplomatica* Vol. LX: 2007, n°1, Working Paper European Affairs Program, Egmont Royal Institute for International Relations, Интернет, <http://aei.pitt.edu/9083/1/Legal.Personality.EU-PDS-SA.pdf>, 31/05/2012.

- *Уговор о Европској Унији: Рим – Мастрихт – Амстердам*, приредио Душко Лопандић, Међународна политика, Службени лист СРЈ, Правни факултет, Факултет политичких наука, Институт економских наука, Београд, 1999.
- “Final report of Working Group III on Legal Personality”, The European Convention, Brussels, 1 October 2002, Интернет, <http://european-convention.eu.int/docs/wd3/2484.pdf>, 31/05/2012.
- Cassese, Antonio, *International Law*, Oxford University Press, 2001.

UDK: 338.124.4 (4)
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 39–40, стр. 92–114
Изворни научни рад

Мр Жаклина НОВИЧИЋ¹

НАСТАНАК, РАЗВОЈ И ПРОБЛЕМИ ЕВРОПСКОГ АНТИКРИЗНОГ МЕХАНИЗМА

ABSTRACT

The Greek sovereign debt crisis that threatens to spread to other Euro area countries and that endangers the foundations and the existence of the common currency (the Euro) has initiated the adoption of a series of measures by the EU and the Eurozone countries, which are of intergovernmental and communitarian character. These measures have established and are developing various financial funds of temporary and permanent sort opening the way to the simplified Treaty revision as well as to the establishment of a financial union. The measures adopted during the previous two years were combined forming a complex mixture of legal instruments of public international law, European law and private law. This are specific institutional arrangements that encourage a number of legal interpretation questions of which the most important is one of transferring powers to the EU and that is the subject of this text.

Key words: No-bail-out rule, Stability and Growth Pact, European Financial Stabilization Mechanism, European Financial Stabilization Facility, European Stability Mechanism, Euro Plus Pact, Fiscal Pact, balanced budget rule.

I) СВРХА

Када је након дугог и спорног процеса ратификације ступила на снагу последња генерална ревизија уговора о ЕУ – тј. Лисабонски уговор (1. децембра 2009), чинило се да је прошао период великих уговорних ревизија у ЕУ и да ће, услед неспорног „замора институционалне реформе”, текст

¹ Истраживач – сарадник у Институту за међународну политику и привреду у Београду; zaklina@diplomacy.bg.ac.rs.

Рад је резултат научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедоносни аспекти” (бр. 179029) за период 2011–2014, који реализује Институт за међународну политику и привреду, Београд, а финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

Уговора остати непромењен у годинама које следе. Међутим, криза јавних дугова која је у пролеће 2010. године погодила најпре Грчку, затекла је ЕУ без икаквог антикризног инструмента предвиђеног Уговорима. Зато су прве мере финансијске помоћи Грчкој почетком маја 2010. године имале облик координираних билатералних зајмова путем којих су земље еврозоне ставиле на располагање Грчкој 80 милијарди евра, заједно са трогодишњим програмом Међународног монетарног фонда (ММФ), дакле укупно 110 милијарди евра за покривање буџетског дефицита и доспелих рата јавног дуга, уз строго условљавање програмом макроекономског прилагођавања. ЕУ није била формално инволвирана у ове уговоре, али је Комисија била задужена да координира операцијом позајмљивања и да, уз учешће Европске централне банке (ЕЦБ), уговара детаље и услове пакета помоћи. Криза јавних дугова брзо се проширила и на остале земље ЕУ (тзв. земље *PiIGS*), угрозивши темељ и опстанак и саме еврозоне, како је то више пута упозорила и немачка канцеларка Ангела Меркел. Опсег кризе покренуо је и усвајање низа других, мултилатералних мера међувладиног и комунитарног карактера, којима се оснива и развија више антикризних финансијских фондова – привременог и сталног карактера, и отвара пут за ревизију Уговора и успостављање финансијске уније. Све у свему, низ одлука и уговора – билатералних, међувладиних и комунитарних, усвојених током претходне две године, заједно творе сложену мешавину правних инструмената међународног јавног права, европског права и приватног права. Настанак и развој овог специфичног институционалног аранжмана подстиче бројна питања правног тумачења. Анализа тих питања предмет је текста који следи. Пре прегледа и анализе настајућег антикризног режима, приказан је уговорни правни основ у коме криза затиче ЕУ, и из кога извиру, у спрези са овим новим инструментима, бројне недоумице у тумачењима.

II) МЕРЕ ЕУ

Током две године кризе развијао се механизам антикризних мера, или тзв. мера финансијске стабилизације, који, у крајњем, представља механизам позајмљивања новца под условима строгог макроекономског реструктурирања. Његова ефикасност остаје под знаком питања, а отворена су и бројна нова питања правног тумачења. Пре свега, сам пакет антикризних мера усвојен је на контроверзној правној основи, и постоје потенцијални „конституционални” проблеми.² Једна проблематична група одредби односи

² Bruno de Witte, “The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism”, *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies, Issue 2011, p. 5.

се на солидарност и помоћ међу земљама ЕУ, и истовремену забрану позајмљивања (избављивања, *no-bail-out rule*). Остају недоумице о томе да ли је уговорном забраном давања (директне) финансијске подршке обухваћен и механизам у настајању који се анализира у овом тексту, односно да ли су мере предузете од стране ЕУ земаља у складу са правилом Уговора које забрањује државама ЕУ да дају финансијску помоћ једне другима – тзв. забрана позајмљивања. Ово питање постављано је и пред неким националним судовима.³ Неколико група одредаба Уговора из Мастрихта (1992), односе се на државе чланице чија валута је евро, на (фазно) стварање економске и монетарне уније (ЕМУ), критеријуме конвергенције, процедуре за прекомерни дефицит и мултилатерални надзор у ЕМУ. На основу ових одредаба настао је субсеквентни правни режим тзв. Пакта за стабилност и раст (1997). Савремена криза суверених дугова из 2010. године сматра се, између осталог, и последицом непоштовања финансијске дисциплине у земљама еврозоне – тј. мастришких критеријума конвергенције, који се овом приликом желе појачати и чвршће санкционисати.

Мастришки критеријуми конвергенције (1992) и Пакт за стабилност и раст (1997)

Уговор из Мастрихта (1992) увео је као формални циљ остарење европске монетарне уније (ЕМУ) до 1999. године. Да би се обезбедило одговарајуће функционисање ЕМУ, прописани су тзв. критеријуми конвергенције у области јавних финансија, инфлације, каматне стопе и девизног курса – *мастришки критеријуми конвергенције*. Главни критеријуми јавних финансија налажу да годишњи државни дефицит (однос годишњег државног дефицита према бруто домаћем производу (БДП) не сме прећи 3%, и да државни дуг (однос бруто државног дуга према БДП) у земљама еврозоне не сме прећи 60%.⁴ Поред тога, уговорне одредбе које су спецификоване за земље чланице чија је монета евро прописују да Савет усваја мере специфичне за ове државе чланице у циљу: јачања координације

³ 2 BvR 987/10, Federal Constitutional Court Press office, Press release no. 30/2010 of 8 May 2010, Order of 7 May 2010, Интернет, <http://www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg10-030en.html>.

⁴ Члан 109j Уговора из Мастрихта (*Treaty establishing the European Community, Treaty on European Union – Maastricht Treaty*, 1992); Протокол о критеријумима конвергенције (*Protocol on the convergence criteria referred to in Article 109j of the Treaty establishing the European Community*); Декларација о члану 109j (*Declaration on Article 109 of the Treaty establishing the European Community*).

и надзора буџетске дисциплине и постављања смерница економске политике. Истовремено се прописује да те мере буду компатибилне са мерама усвојеним за целу Унију, и да се надзире њихово спровођење. То је и члан 136 ТфЕУ, сада у процесу ревизије, који прописује и то да у овим мерама гласају само чланице Савета које представљају државе којима је валута евро (квалификованом већином).⁵ Уговорне одредбе о мултилатералном надзору односе се на генералну поделу надлежности између Европског савета, Савета, Комисије и држава чланица, као и на надзор поштовања реферисаних критеријума финансијске стабилности од стране чланица еврозоне.⁶ Средства надзора су углавном мониторинг, препоруке и упозорења – у крајњем, то је тзв. тактика „прозивања и анатемисања” (*naming and shaming*).⁷ Ове одредбе регулишу процедуру за случај прекомерног дефицита (*excessive deficits procedure*), о чему детаљна правила одређују Европски парламент и Савет. Одлука о покретању процедуре Савета доноси се без узимања у обзир земље о којој се расправља, а о резултатима мултилатералног надзора, председник Савета и Комисија извештавају Европски парламент.⁸ На бази наведених критеријума, 1997. године договорен је „Пакт за стабилност и раст” (*Stability and Growth Pact*), уговор између држава чланица еврозоне чија реформа је у центру савремених напора ка финансијској стабилизацији. Овај уговор и субсеквентни аранжман еврозоне представљају суштински део макроекономског оквира ЕМУ, са циљем спречавања прекомерног буџетског дефицита у еврозони након почетка треће фазе ЕМУ (1. јануара 1999), када је и Пакт ступио на снагу.⁹ Генерално, критеријуми конвергенције нису били рутински и аутоматски примењивани, а веће земље су показивале већи отпор према санкцијама. Критеријуми финансијске

⁵ Члан 136(2) УфЕУ. УфЕУ се у овом тексту користи као скраћеница за Уговор о функционисању Европске уније; УЕУ је скраћено за Уговор о ЕУ; УЕЗ за Уговор о оснивању ЕЗ.

⁶ Чланови 122–126 УфЕУ. Ова група одредаба почиње чланом 119 УфЕУ (ex-члан 4 УЕЗ) који покламује неке опште економске принципе (интерне тржишне економије и слободне конкуренције).

⁷ Чл. 119–121 УфЕУ.

⁸ Члан 121 УфЕУ. Детаљи о процедури за прекомерни дефицит: члан 126 УфЕУ (ex-члан 104 УЕЗ).

⁹ Пакт за стабилност у почетку се састојао од резолуције Европског савета о јачању буџетског надзора и координацији (*Resolution of the European Council of 17 June 1997 on the Stability and Growth Pact, the Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and*

дисциплине и Пакт одсликавају немачки економски модел и дугу традицију политике ниске инфлације, која је била важан део јаке немачке економије од 1950.¹⁰ Мада су Немачка и Француска биле највеће заговорнице мастриских критеријума конвергенције, нису их поштовале ни оне. Главни разлог је њихов велики утицај и велики број гласова у Савету министара који мора да одобри санкције.¹¹ Као највеће земље оне нису кажњене, а у случају Португала 2002. године и Грчке 2005. била је покренута процедура кажњавања, мада ни тада нису примењене новчане казне.

Забрана позајмљивања (*no-bail-out*) vs. одредбе о солидарности

Основачки уговори прописују да Савет, на предлог Комисије, може да одлучи, у духу *солидарности* између држава чланица, о мерама које одговарају економској ситуацији, посебно ако се појаве озбиљне тешкоће у набавци одређених производа, и посебно у области енергије.¹² Када је држава чланица у тешкоћама, или је озбиљно угрожена великим тешкоћама узрокованим природним несрећама или ванредним догађајима који су изван контроле, Савет може да, на предлог Комисије, под одређеним условима пружи финансијску помоћ односној држави чланици. О тој одлуци, председник Савета информисе Европски парламент.¹³ Осим наведених околности „природних несрећа” или „ванредних догађаја

coordination of economic policies) i regulative Saveta i proceduri za prekomerni deficit (Council Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure and the Resolution of 17 June 1997 on the Stability and Growth Pact). Pakt je u potpunosti stupio na snagu 1. januara 1999.

¹⁰ Немачка влада се надала да ће обезбедити ту политику кроз Пакт, који би ограничио могућност држава да врше инфлаторни притисак на европску економију. Пакт је иницијално предложио немачки министар финансија Тео Вајгел (*Theo Waigel*) средином деведесетих година XX века.

¹¹ Ове земље су већ неколико година имале прекомерни дефицит према дефиницији Пакта, када Савет министара 2005. није успео да примени санкције према њима. Под притиском ове две земље, у марту 2005. Савет је релаксирао правила пакта. 20 марта 2005. године Савет је усвојио извештај (*Improving the implementation of the Stability and Growth Pact*), који је одобрио Европски савет у закључцима од 22. марта 2005. На основу те промене Пакта, 27. јуна 2005. он је допуњен и са две додатне регулативе (*Regulations amending the Regulations 1466/97 and 1467/97*).

¹² Члан 122 УфЕУ; ек-члан 100 УЕЗ.

¹³ Члан 122(2) УфЕУ.

изван контроле”, неколико даљих уговорних одредаба тиче се забране финансијских зајмова (*bail-out*). Забрањује се Европској централној банци и централним банкама држава чланица (националне централне банке) да одобравају минусни салдо, односно било који други тип кредита, установама или органима Уније, централним управама, регионалним, локалним или другим јавним органима, осталим јавним организацијама или предузећима држава чланица; такође се забрањује да Европска централна банка и националне централне банке од њих директно преузимају инструменте дуга. Дефинише се и један изузетак: наведена забрана се не примењује на јавне кредитне организација које, у сврху стављања на располагање готовине од стране централних банака, уживају од стране националних централних банака и Европске централне банке, исти третман као и приватне кредитне организације.¹⁴ Даље се забрањује свака мера која није заснована на разумном разматрању (процени финансијског карактера), која обезбеђује повлашћен приступ финансијским институцијама од стране: институција Уније, органа, канцеларија или агенција, централних влада, регионалних, локалних или других јавних власти (органа подређених јавном праву) или јавних предузећа држава чланица.¹⁵ Коначно, прописује се да Унија као и државе чланице не може да предузима обавезе централних влада, регионалних, локалних или других јавних власти (тела вођених јавним правом) или јавних предузећа било које државе чланице.¹⁶

Контроверзе правног основа и нове мере ЕУ

Све у свему, контроверзан је однос клаузуле о забрани кредитирања и одредаба о солидарности. Углавном је неспорна појава природних несрећа, али је формулација о „ванредним догађајима изван контроле” више предмет тумачења. То је очигледно у савременом механизму финансијске стабилности. Појављују се два потенцијална „уставна” проблема.¹⁷ Први, није сигурно да ли су односне мере предузете од стране земаља ЕУ сагласне са уговорним правилом које забрањује земљама ЕУ да дају једне другима финансијску помоћ – правило *no-bail-out*. Остају сумње

¹⁴ Члан 123 УфЕУ (ex-члан 101 УЕЗ).

¹⁵ Члан 124 УфЕУ (ex-члан 102 УЕЗ).

¹⁶ Члан 125(2) УфЕУ (ex-члан 103 УЕЗ).

¹⁷ Cf. Bruno de Witte, “The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism”, op cit., p. 6.

у погледу тога да ли је механизам позајмљивања новца обухваћен уговорном забраном давања (директне) финансијске помоћи. Друго, да ли је механизам финансијске помоћи у оквирима обима помоћи предвиђене Уговором (УфЕУ). Питање је да ли се угрожене државе чланице ЕУ суочавају са „ванредним догађајима изван њихове контроле”, које захтева УфЕУ као услов помоћи, пошто њихове владе (грчка и друге) у стварности јесу допринеле кризи. Немачка влада била је пред немачким Савезним уставним судом (СУС) суочена са питањем из уставне жалбе, да ли су финансијски аранжмани са Грчком и другим земљама и увођење механизма за финансијску стабилизацију направљени *ultra vires* актом ЕУ, који зато треба да буду проглашени супротним немачком Уставу.¹⁸ Ради разрешења насталих контроверзи, покренути су механизми и унутар и ван Уговора: покренута је поједностављена уговорна ревизија којом би се Уговору додао параграф који тај механизам дозвољава (у члану 136 УфЕУ), а такође је у процесу настанка механизам на међувладином нивоу (паралелни *lex specialis* режим) за стварање сталног Европског фонда за стабилност (ЕСМ). Поједностављена процедура ревизије се, овом приликом, користи први пут након ступања на снагу Лисабонског уговора којим је и уведена као поступак за промену „мање фундаменталних” делова Уговора, за разлику од промене „фундаменталних” уговорних одредаба које уобичајено захтевају обавезне националне ратификације.¹⁹

III) ПАКЕТ ЗА ФИНАНСИЈСКУ СТАБИЛНОСТ И УГОВОРНЕ ПРОМЕНЕ

Од марта 2010. године земље ЕУ покренуле су низ мултилатералних – међувладиних и комунитарних мера и споразума, у одговору на финансијску кризу. Најважније мере и одлуке тичу се оснивања Европског механизма за финансијску стабилизацију (ЕМФС, *European Financial Stabilization Mechanism – EFSM*) и Европског фонда за финансијску стабилизацију (ЕФФС, *European Financial Stabilization Facility – EFSF*), неке врсте *ad hoc* фондова за финансијску помоћ земљама еврозоне угроженим дужничком кризом. До краја 2011. године инициран је настанак још једног, овога пута перманентног фонда који би био оперативан од 2013. године (како је у почетку било датирано) – Европског механизма за стабилност (ЕСМ, *European Stability Mechanism – ESM*), по окончању ратификације уговора о

¹⁸ Видети: 2 BvR 987/10.

¹⁹ Члан 48.6 УфЕУ.

оснивању овог фонда или након окончања процедуре поједностављене уговорне ревизије. Одлука о оснивању овог фонда усвојена је као део свеобухватног аранжмана мера, које посебно укључују „Евро плус пакт” (*Euro Plus Pact*) за снажнију координацију економске политике, који су договорили шефови влада еврозоне у пролеће 2011.²⁰ Коначно, од пролећа 2012. године оснивање овог фонда укључено је у шири Споразум о фискалној унији (*Fiscal Pact*), заједно са мерама надзора и санкција, надлежности Суда правде ЕУ и сл., а његово оснивање убрзано је и операционализација предвиђена сада за средину текуће године.

***Ad hoc* механизам и фонд за финансијску стабилизацију (ЕМФС, ЕФФС)**

Европски механизам за финансијску стабилизацију (ЕМФС) и Европски фонд за финансијску стабилизацију (ЕФФС) настали су у мају, односно у јуну 2010. године у додатку билатералним зајмовима са Грчком. Наиме, шефови држава и влада земаља ЕУ су, најпре, 7. маја 2010. године предложили формирање европског механизма за стабилизацију и заштиту финансијске стабилности у Европи.²¹ Неколико дана касније, 9. маја 2010, министри земаља еврозоне су, носећи међувладине „шешире”, усвојили одлуку којом се обавезују да ће подржати посебан и додатни зајам и кредитни механизам – Европски механизам за финансијску стабилност (ЕМФС) који би се користио у ситуацијама сличним оној у Грчкој.²² Постоји дуга пракса да представници влада „мењају шешире” током састанака Савета и усвајања одлука *quia* држава (а не у својству чланова Савета), али ова појава је потпуно необична у контексту ближе сарадње као што је ова, тј. сарадња ограничена на земље еврозоне.²³ Првобитни Европски механизам за стабилизацију заснивао се на поменутој уговорној одредби која говори о „ванредним околностима које су изван контроле”.²⁴ Државе чланице еврозоне склопиле су међувладин уговор о оснивању

²⁰ Пакет укључује и законодавне предлоге о економској управи, фискалној дисциплини, реформи Пакта за стабилност, финансијском надзору и банкарском сектору.

²¹ *Statement of the Heads of state or Government of the Euro Area*, Brussels, 7 May 2010.

²² Наслов одлуке гласи: “Decision of the Representatives of the Governments of the Euro Area Member States Meeting within the Council of the European Union”, Brussels, 10 May 2010.

²³ Bruno de Witte, “The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism”, *op. cit.*, p. 6.

²⁴ Члан 122 УфЕУ.

фонда са предвиђеним обимом до 60 милијарди евра и активацијом подређеном строгом условљавању. Уз то, државе чланице су изразиле и спремност да допуне средства овог фонда кроз „Фонд за специјалну намену” (*Special Purpose Vehicle*) који би државе учеснице гарантовале на *pro rata* бази на координирани начин, и који би истекао након три године, и са обимом до 440 милијарди евра. Све укупно, финансијска помоћ за земље еврозоне има од почетка предложени укупни обим до 500 милијарди евра. Истовремено, Савет усваја и Регулативу о увођењу Европског механизма за финансијску стабилизацију (ЕМФС), такође засновану на уговорној одредби која се односи на „ванредне околности изван контроле”, која обезбеђује услове и процедуре под којима се може давати финансијска помоћ ЕУ државама чланицама које се суочавају са оштрим економским и финансијским поремећајима узрокованим „ванредним догађајима изван контроле”.²⁵ Убрзо, 6. јуна 2010. земље еврозоне усвојиле су и „Оквирни споразум о европском фонду за финансијску стабилност” (*EFSF Framework Agreement*) за увођење европског фонда за финансијску стабилност (ЕФФС) уместо претходно планираног фонда под називом „Фонд за специјалну намену”. Замењен за обезбеђење привремене финансијске помоћи земљама еврозоне које имају тешкоће и, у смислу способности за позајмљивање и гаранције са укупним износом од 440 милијарди евра, овај фонд далеко превазилази сам ЕМФС (само 60 милијарди евра). Уговор је потписало 16 земаља еврозоне. У правном смислу, ЕФФС је *приватна компанија* основана у Луксембургу од стране оснивача (земаља Еврогрупе) за период од три године, након чега ће фонд бити укинут 30. јуна 2013. Првонастали фонд ЕМФС нема фиксiranу клаузулу о укидању, мада његове операције морају бити преиспитиване сваких шест месеци због ванредног карактера предузетих мера. ЕФФС је постао оперативан у августу 2010. године након прикупљања тринаест депонованих потврда земаља еврозоне, које су представљале 94,9% укупних гаранција (нужни минимум био је прописан на 90%).²⁶ Емисије овог фонда биће подржане гаранцијама земаља еврозоне (до 440 милијарде евра на *pro rata* бази), у складу са њиховим уделом у *paid-up* капиталу Европске централне банке. Највећи

²⁵ Council Regulation 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European financial stabilization mechanism, *Official Journal of the European Union*, OJ 2010, L 118.

²⁶ *EFSF becomes fully operational*, Luxembourg, 04 August 2010. The European Financial Stability Facility (EFSF), Интернет, <http://www.efsf.europa.eu/mediacentre/news/2010/2010-002-efsf-becomes-fully-operational.htm>.

удео припада Немачкој (18,93%).²⁷ ЕФФС ће обезбеђивати зајмове емитовањем обавезница или других инструмената дуга које гарантују земље еврозоне, али он нема сопствено финансирање, већ се, иако је фонд финансијер, само финансирање обавља од стране немачке Канцеларије за управљање дугом.²⁸

Стални механизам за стабилност (ЕМС) и поједностављена уговорна ревизија

Упоредо са оснивањем поменутих *ad hoc* фондова, појавили су се и први предлози за уговорне промене од марта 2010. године, и то најенергичније од стране немачке канцеларке Меркел, што је наилазило на велики скептицизам других европских влада заплашених изгледима учешћа у новом процесу уговорне ревизије само неколико месеци након ступања на снагу Лисабонског уговора. Ипак, у јесен 2010. Немачка је убедила Француску о потреби ревизије УфЕУ.²⁹ Формално је белгијска влада поднела предлог Европском савету 16. децембра 2010. Европски савет је 25. марта 2011. године усвојио одлуку која има за циљ ревизију УфЕУ додавањем само једног новог параграфа постојећем члану 136, према којем државе чланице којима је валута евро могу да утврде да ће се „механизам за стабилност активирати, ако буде потребно, ради заштите стабилности евро области као целине”, и да ће „давање сваке тражене финансијске помоћи под овим механизмом бити подвргнуто строгом условљавању”.³⁰ На европском нивоу даљи кораци нису потребни, али амандман ће ступити на снагу тек након одобрења од стране 27 држава чланица ЕУ сходно њиховим сопственим уставним захтевима и процедурама. Европски механизам за стабилност (ЕМС) замишљен је као стални фонд са ефективном кредитном способношћу од 500 милијарди евра, којим би се заменили постојећи *ad hoc* фондови (ЕМФС и ЕФФС) који остају на снази до јуна 2013. године. Генерални уговор о потреби да државе чланице уведу перманентни кризни механизам за заштиту

²⁷ Табела у: *Annex 2 of the Framework Agreement*.

²⁸ *Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH*.

²⁹ Заједничка декларација из *Deauville* (18. октобра 2010).

³⁰ European Council, Decision 2011/199/EU, Decision of 25 March 2011 amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro, *Official Journal of the European Union*, OJ L 91/1, 6 April 2011, Article 1.

финансијске стабилности „евроzone као целине” постигнут је на Европском савету 28–29. октобра 2010. када је одлучено да уговорна одредба о финансијској помоћи Уније држави чланици у случају „природне несреће или ванредних догађаја изван контроле” више неће бити потребна у ове сврхе.³¹ Председник Европског савета је тада позван да предузме консултације о ограниченој уговорној промени, не мењајући уговорну одредбу која забрањује позајмљивање – *no bail-out clause*.³² Ово решење било је резултат дискусије међу владама ЕУ, и оно значи да се клаузуле о „забрани позајмљивања” неће брисати из Уговора, него ће се формирати посебан, *lex specialis* режим упоредо са том клаузулом. То је отворило пут и за поједностављену процедуру ревизије предвиђену за случајеве који не повећавају надлежности Уније. Следећи претходни политички договор, нацрт текста одлуке био је припремљен за усвајање на следећем Европском савету 16–17. децембра 2010.³³ Та одлука је представљала базу за консултације Комисије, ЕП и ЕЦБ. ЕП је предлагао неке промене са циљем уношења комплементарне улоге ЕУ институција, што би, међутим, имплицирало преношење нових надлежности ЕУ, и стога поједностављена процедура ревизије више не би била расположива. Коначно, у марту 2011. године Европски савет одлучује да не модификује текст нацрта одлуке и да уопште не помиње институције ЕУ.³⁴ Уместо тога, Европски савет је усвојио „даље појединости” које се односе на будући ЕМС које ипак обезбеђују дубљу укљученост Комисије у евентуалне операције ЕМС.³⁵

ЕМС 1 – Уговор о оснивању европског механизма за стабилност, 11. јул 2011.

Циљ ЕМС је финансијска помоћ за чланице евроzone суочене са озбиљним финансијским проблемима, или под претњом истих, уколико је она неопходна ради обезбеђења финансијске стабилности у „еврозони као

³¹ EUCO 25/10, *Conclusions of the European Council of 28–29 October 2010*, Brussels, 30 November 2010, p. 1.

³² *Ibidem*, p. 2.

³³ EUCO 30/1/10, *European Council 16–17 december 2010 Conclusions*, Annex 1, Brussels, 25 January 2011.

³⁴ EUCO 10/11, *op. cit.*, pp. 13–20.

³⁵ *Term sheet on the ESM*, у анексу II закључака Европског савета од 24–25. марта 2011.

целини“.³⁶ ЕМС треба да обезбеди „привремену помоћ“, „премошћавање“ финансирања за период потребан за имплементирање дубоког програма прилагођавања за кориговање финансијских неравнотежа. Он је замишљен као стални механизам управљања кризом, а основан је уговором између чланица еврозоне као стална међувладина организација међународног јавног права, лоцирана у Луксембургу. (Супротно томе, ЕФФС је приватна компанија по законима Луксембурга, са веома ограниченим капиталом у односу на капацитет позајмљивања.) Управна структура ЕМС слична је осталим међународним финансијским организацијама (нпр. ММФ). Најбитније одлуке ЕМС доноси „Савет гувернера“ (*Board of Governors*) кога чине министри финансија земаља еврозоне, тј. чланова Еврогрупе. Најважније одлуке усвајаће узајамним споразумом (*mutual agreement*), што значи једногласно међу оним земљама које учествују у гласању (што даље значи да уздржавање не спречава усвајање одлуке, што је правило које треба да допринесе ефикасности фонда). Одлуке другоразредне важности усвајају се квалификованом већином (80% пондерисаних гласова; пондерисање се врши према уделу земље у капиталу ЕМС). Други орган је „Савет директора“ (*Board of Directors*) задужен за посебне задатке које му делегира Савет гувернера. Свака земља еврозоне има по једног директора и једног заменика у њему, а у раду учествују и Комисија и ЕЦБ као посматрачи. ЕЦБ је укључена и у делове операција ЕМС. За дневно управљање ЕМС задужен је извршни директор (*managing director*), који председава Саветом директора. Предвиђена је и блиска сарадња ЕМС са ММФ на техничком и финансијском нивоу. У погледу инструмената финансијске помоћи, ЕМС ће угроженим земљама еврозоне пружати „подршку за стабилност“ у виду строго условљеног позајмљивања. Строги програми макроекономског прилагођавања објашњавају се потребом да се минимизирају тзв. морални хазарди, односно као компензација за ризике које предузимају земље кредитори. Механизам имплементације подразумева да захтев за помоћ земљи еврозоне прима Еврогрупа, Комисија, ММФ и ЕЦБ, који оцењују да ли постоји опасност по целу еврозону, и спроводе строгу анализу одрживости јавног дуга, као и програма макроекономског прилагођавања, чије спровођење надзиру Комисија, ММФ и ЕЦБ, о чему обавештавају и остале. Укупни прописани капитал фонда је 700 милијарди евра, од чега

³⁶ *Treaty establishing the European Stability Mechanism (ESM)*, T/ESM/en, 11 July 2011, pp. 1–55.

80 милијарди чини *paid-in* капитал и 620 милијарди опозиви капитал; пожељан највиши могући кредитни рејтинг фонда треба да обезбеди укупни капацитет позајмљивања од 500 милијарди евра. Структура капитала дозвољава да дуг који поседује ЕМС буде класификован као јавни дуг „европских институција”.³⁷ Коначно, главне одлике свих приказаних облика финансијске помоћи/позајмљивања у оквиру еврозоне (ЕМФС, ЕФФС, ЕМС), могу се упоредити на следећи начин.³⁸ У погледу правно-институционалне форме: ЕМФС је механизам ЕУ, ЕФФС је приватна компанија, док је ЕМС међувладина организација. У погледу правног основа финансирања: за ЕМФС је то уговорна одредба о „ванредним околностима изван контроле“ (члан 122 УфЕУ); за ЕФФС је то међувладина одлука; док је ЕМС заснован на међувладином уговору уз пратећу ревизију члана 136 УфЕУ. С обзиром на главне органе одлучивања, у ЕМФС то је Савет (ЕЦОФИН) који одлучује квалификованом већином гласалих о предлогу Европске комисије; у ЕФФС, то је Еврогрупа, односно Савет директора; у ЕМС, то је такође Еврогрупа, односно Савет гувернера и Савет директора. Што се тиче трајања фондова, ЕМФС ће бити оперативан до краја јуна 2013. године, као и ЕФФС, док ће ЕМС бити стални механизам оперативан од почетка јула 2013. (односно, према новој одлуци од средине 2012. године). У погледу инструмената финансирања, у случају ЕМФС ради се о зајмовима и кредитним линијама; код ЕФФС, поред зајмова, предвиђене су и куповине обавезница на примарном тржишту; док ће ЕМС, поред наведених инструмената ЕФФС, имати и могућност куповине на секундарном тржишту обавезница.

ЕМС 2 — фебруар/март 2012.

Првобитна верзија Уговора о оснивању ЕМС потписана 11. јула 2011. године модификована је како би биле инкорпориране одлуке које су шефови држава и влада еврозоне донели 21. јула и 9. децембра 2011. у циљу побољшања делотворности механизма. Зато је 2. фебруара 2012. одлучено о тексту новог уговора (Уговор о ЕМС 2).³⁹ ЕМС остаје

³⁷ “The European Stability Mechanism”, *ECB Monthly Bulletin*, July 2011, <http://www.ecb.int/pub/pdf/mobu/mb201107en.pdf>, p. 82.

³⁸ *Ibidem*, p. 75.

³⁹ *Treaty Establishing the European Stability Mechanism*, Brussels, 2 February 2012, T/ESM 2012/en, pp. 1–61.

међународна финансијска институција са седиштем у Луксембургу, и даље је потребна ратификација од стране 17 чланица еврозоне, али ће уговор постати оперативан „што је могуће пре”, а циљани датум је јул 2012, годину дана пре првобитно планираног рока. Осим убрзаног ступања на снагу ЕМС, он ће током 12 месеци функционисати паралелно са ЕФФС. Потписивање Уговора о ЕСМ 2 спроведено је почетком марта ове године. Главне промене које нови уговор доноси су: 1) нова средства финансирања; 2) флексибилније формирање цена; 3) веза са фискалним споразумом; 4) нова ванредна процедура одлучивања; 5) усклађивање са праксом ММФ у погледу учешћа приватног сектора; 6) прорачун доприноса у капиталу. Прве две мере односе се на низ нових инструмената уведених за ЕФФС које ће користити и будући ЕМС: поред класичних зајмова, обезбедиће се и финансијска помоћ из предострожности и зајмови за рекапитализацију финансијских институција држава чланица. Фонд ће моћи да купује обавезнице држава чланица и на примарним и на секундарним тржиштима.⁴⁰ Проширен је обим инструмената, са циљем остварења веће ефикасности ЕМС. Како би се чланицама које користе зајмове помогло да осигурају одрживост својих дугова, услови за финансијску помоћ су сада мало лакши у поређењу са првобитним текстом. Што се тиче последње две новине, оне предвиђају блиску сарадњу ЕМС са ММФ у обезбеђењу „подршке за стабилност”; активна партиципација ММФ-а ће се тражити и на техничком и на финансијском нивоу. У складу са праксом ММФ, у изузетним случајевима, биће размотрена и адекватна и сразмерна форма учешћа приватног сектора.⁴¹ Од чланица ЕМС се захтева да, у принципу, обезбеде захтевану суму *paid-in* капитала постепено, у току првих пет година од стварања ЕМС, али је нови уговор омогућио и убрзање овог процеса. Новине које нас занимају тичу се наведених тачака 3) и 4) – везе ЕМС са фискалним споразумом и органа одлучивања. Нови уговор о ЕМС

⁴⁰ Претходна верзија уговора – само финансијска помоћ у форми зајмова чланицама ЕСМ, док је куповина обавезница на примарном тржишту била обезбеђена „као изузетак”. Нови уговор елиминише изузетну природу куповина на примарном тржишту, а обезбеђује и куповину обавезница на секундарним тржиштима, финансијску помоћ из предострожности „у форми ограничене кредитне линије из предострожности или у форми кредитне линије за побољшање услова, и финансијске помоћи кроз зајмове за чланице ЕСМ за специјалне сврхе рекапитализације њених финансијских институција”.

⁴¹ Уговор захтева и то да клаузуле о колективној акцији (*collective action clauses, CACs*) буду укључене, од 1. јануара 2013, у све нове новчане папире (*securities*) влада еврозоне, са доспећем изнад једне године. Видети: Преамбула 11. и члан 12(3) Уговора.

уводи и нови предуслов за коришћење помоћи фонда од 1. марта 2013. године. Односне чланице морају: (а) ратификовати „фискални споразум”, одн. „Уговор о стабилности, координацији и управљању у економској и монетарној унији”, и (б) имплементирати правило о балансираном буџету, како је оно спецификовано у том Уговору у оквиру договореног распореда (годину дана након ступања на снагу). Најважније одлуке ЕМС доносе се узајамним споразумом у Савету гувернера, који чине министри одговорни за финансије, али нови уговор обезбеђује ванредну процедуру по којој одлука да се пружи финансијска помоћ може бити донета квалификованом већином од 85% гласова. Ова процедура се може користити када Комисија и ЕЦБ закључе да ће неуспех да се хитно усвоји одлука да се пружи или да се имплементира финансијска помоћ угрозити економску и финансијску одрживост еврозоне.

Фискална унија и новине у одлучивању ЕМС

Фискални уговор или фискални пакт имао је више нацрта разматраних крајем прошле и почетком ове године, док коначни текст није потписан од стране 25 лидера земаља ЕУ почетком марта ове године.⁴² Фискални пакт има за циљ јачање фискалне дисциплине и конвергенције у еврозони и увођење строжег надзора, посебно увођењем „правила балансираног буџета” – захтева да национални буџети буду избалансирани или у плусу.⁴³ Ово правило мора бити уведено у националне правне системе држава чланица, а пожељно је да то буде на уставном нивоу, и то у року од годину дана након ступања на снагу Уговора. У случају одступања од овог правила, покреће се механизам аутоматске корекције, који ће бити дефинисан од стране сваке државе чланице на бази принципа предложених од стране Европске комисије. Суд правде ЕУ моћи ће да верификује националну транспозицију правила о балансираном буџету, и његове одлуке биће обавезујуће. Непоштовање овог правила пратиће казна до 0,1% БДП, која ће се плаћати ЕМС у случају земаља еврозоне (или у генерални буџет ЕУ у случају осталих земаља).⁴⁴ Од 1. марта 2013. свако давање финансијске

⁴² *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, Brussels, March 2, 2012. Уговор нису потписале Велика Британија и Чешка. Видети и: *Statement Euro area Heads of State or Government*, Brussels, 2 march 2012.

⁴³ Критеријум који ће бити испуњен ако годишњи структурални државни дефицит не прелази 0,5% БДП по тржишној цени.

⁴⁴ *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, Art. 3, Art. 8.

помоћи у оквиру ЕМС биће условљено ратификацијом Фискалног уговора и благовременом транспозицијом правила о балансираном буџету у национално законодавство. Одредбе овог новог Уговора биће инкорпориране у правни систем ЕУ у року од пет година од ступања на снагу Уговора. Фискални споразум ће бити правно обавезујућ као међународни уговор и ступиће на снагу након ратификације најмање 12 земаља еврозоне (или 1. јануара 2013). Примењиваће се само на оне земље чија валута је евро, а остале ће бити обавезане када усвоје евро, осим уколико не изјаве намеру да буду и раније обавезане неким одредбама. Усвајање Пакта о фискалној унији прате бројне контроверзе и промене решења. Он је покренут крајем прошле године, када је почетком децембра дошло, најпре, до размена писама између Ван Ромпеја, са једне, и Меркелове и Саркозија, са друге стране, а саму одлуку о овом пакту усвојили су шефови држава и влада у Европски савез 9. децембра 2011.⁴⁵ Предлог Ван Ромпеја да лидери ЕУ успоставе чвршћу фискалну дисциплину „правном гимнастиком”, а не променом Уговора о ЕУ изазвао је напре бурне реакције. Ван Ромпеј је предлагао неколико опција како да се уведу квалитативне промене које воде ка правој фискалној унији и убеде финансијска тржишта да убудуће неће бити истих проблема.⁴⁶ Радни документ који је „процурио” у јавност почетком децембра 2011, предлагао је увођење „златног правила” у уставе држава чланица, надлежност Суд правде ЕУ да надгледа примене овог правила у националним законодавствима, и као другу опцију – промену члана 136 УфЕУ како би се омогућило Комисији да проучава и по потреби одбацује нацрте националних буџета чланица пре изгласавања у националном парламенту, што је још у преговорима одбачено. Меркелова праћена Саркозијем и даље инсистира на уговорним променама и националним ратификацијама споразума у првој половини ове године, док један други европски лидер чија земља не учествује у овим аранжманима, британски премијер Дејвид Камерон, свој пристанак условљава заштитним мерама за британске банке

⁴⁵ *Towards a stronger economic Union* — Inteim Report, by Herman Van Rompuy, Brussels, 6 december 2011. “Fostering fiscal discipline: Angela Merkel and Nicolas Sarkozy’s letter to Herman Van Rompuy in full”, *Telegraph*, 7.12.11. Видети одлуку: *European Council 9 december 2011 Conclusions*, European Council Bussels 25 January 2012. *Statement* by the euro area heads of state or government, European Council, Brussels, 9 december 2011.

⁴⁶ Видети: Jason Walsh, “Can Van Rompuy bypass a referendum?”, *Presseurop.eu*, 7 December 2011, Интернет, <http://www.presseurop.eu/en/content/blog/1257171-can-van-rompuy-bypass-referendum>.

(тј. за финансијски центар „Сити”) и очување улоге Британије на европском јединственом тржишту. Све у свему, даљи развој захтева ратификацију како Уговора о фискалној унији тако и Уговора о ЕМС, као међувладиних аранжмана, у свим земљама потписницама односних уговора. Истовремено, покренута је и процедура поједностављене ревизије члана 136 УфЕУ, што такође захтева националне ратификације.

IV) АНАЛИЗА САДРЖАЈА МЕРА

Поступак поједностављене ревизије уговора уведен је Лисабонским уговором као једна од главних иновација. Уведена је, заправо, алтернатива редовном поступку ревизије у виду два нова начина промене уговора. У принципу, сада Уговор предвиђа три врсте поступака по којима се уговори могу мењати: редовни поступак ревизије, поједностављена процедура ревизија, и оно што је познато као „мост” – поступак „премошћавања” или *пасареле*.⁴⁷ Измене у редовном поступку ревизије, којима се могу повећавати или смањивати надлежности ЕУ биће, као и раније, уговоране на Конференцији представника влада држава чланица, по могућности након Конвенције састављене од представника националних парламената, шефова држава или влада држава чланица, Европског парламента и Комисије. Амандмани ступају на снагу након што их ратификују све државе чланице у складу са њиховим уставним захтевима.⁴⁸ Са друге стране, измене према поједностављеном поступку ревизије захтевају једногласну одлуку Европског савета која ступа на снагу након усвајања од стране држава чланица у складу са њиховим уставним захтевима. Даље продубљивање интеграције биће, дакле, могуће без сазивања међувладине Конференције и Конвенције, једноставно једногласном одлуком Европског савета усвојеном уз сагласност Европског парламента и после националних ратификација. Обухват примарног права које се може мењати поједностављеним поступком ревизије ограничен је на Трећи део УфЕУ – интерне политике и деловање ЕУ (што укључује јединствено тржиште и ЕМУ, укупно 172 члана). Једино ограничење је забрана да се шире надлежности које су већ

⁴⁷ Редовни поступак ревизије: члан 48.2 до 48.5 УЕУ; поједностављена процедура ревизије: члан 48.6 УЕУ, поступак „премошћавања” или *пасареле*: члан 48.7 УЕУ. Видети за елаборацију ревизије уговора: BVerfG 2 BvE/08 vom 30.6.2009, Bundesverfassungsgericht, Absatz-Nr. (1–421), paras 51–53, 306–329, Интернет, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html.

⁴⁸ Члан 48.6(2) пар. 3 УфЕУ.

поверене Европској унији у овим областима политике, што је управо најконтроверзније питање ревизије уговора. Материја која је предмет овог текста мења се променама ове врсте, мада је још контроверзнија ревизија поступком премошћавања (пасарелама), која се такође заснива на једногласној одлуци Европског савета, која, међутим, може бити усвојена тек након сагласности Европског парламента, и ако национални парламенти не изразе противљењу предлогу у року од шест месеци.⁴⁹

Прописана поједностављена процедура уговорне ревизије чини се да и није посебно упрошћени поступак. Неће бити потребе за Конвенцијом или Конференцијом, уговорне промене се усвајају директно једногласношћу чланова Европског савета, али – та одлука је подређена „одобрењу” од стране сваке земље према сопственим уставним захтевима. У погледу усвајања новог параграфа у члану 136 УфЕУ, очекују се даље консултације националних парламената и њихов позитивни глас одобрења овог амандмана, али ништа не спречава државе да организују и референдум о предложеним уговорним променама и овом приликом. Оптимизам да би поједностављена уговорна промена могла бити спроведена подстиче чињеница да земље попут Велике Британије, Данске и Шведске нису део еврозоне и ЕМС и зато немају посебан разлог да одбаце ову уговорну ревизију.⁵⁰ Најспорније и најопштије питање везано за ову ревизију је то што није увек јасно да ли предложени амандмани повећавају надлежности Уније. Последице промене одредаба уговора на које се односи

⁴⁹ Разлика између пасарела и редовног механизма ревизије састоји се у томе што национални парламенти, уместо да дају позитивну сагласност на предложене амандмане, имају могућност да изразе своје негативно мишљење ветоом на предложене амандмане. За разлику од редовног и поједностављеног поступка ревизије, поступак општег премошћавања односи се на одређене селективне измене, које се тичу гласања у Савету или законодавне процедуре. Кад УфЕУ предвиђа да Савет делује једногласно у датој области или предмету, Европски савет може донети одлуку којом овлашћује Савет да делује квалификованом већином у тој области или у том случају. Исто се примењује и на наслов В Уговора о ЕУ; одлуке са војним последицама или у области одбране су искључене (видети: чл. 48.7(1) сент. 2 УЕУ). Осим тога, Европски савет може да донесе одлуку којом дозвољава усвајање законских аката у оквиру примене УфЕУ у складу са редовним законодавним поступком уместо посебног. Видети: члан 48.7(2) УЕУ.

⁵⁰ Cf. Bruno de Witte, “The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism”, *op. cit.*, p. 4, p. 8. Више о поступку поједностављене ревизије у контексту ЕЦМ у: Žaklina Novičić, Ivona Lađevac, “European Union: Process of Simplified Treaty Amendment and Financial Stability Mechanism”, in: *Western Balkans: From Stabilization to Integration*; Antevski, Mitrović (urs), IPE, 2012, pp. 95–116.

поједностављена ревизија (Део три УфЕУ) само се донекле могу одредити унапред; у погледу суштине, оне су тешко предвидиве.⁵¹ Могући су будући сукоби у погледу питања да ли је употреба поједностављене процедуре погодна за одређену материју. Како би умањиле наведене несигурности, неке земље, Немачка на пример, веома уско тумаче Лисабонске клаузуле о поједностављеној процедури модификације уговора; наиме, немачки СУС је, још у току ратификације Лисабонског уговора, умањео могућу „флексибилност” тумачења инсистирањем да се и у овим случајевима обавезно спроведе пуна (двотрећинска) дводомна ратификација сваке одлуке у погледу употребе нових типова процедуре (поједностављивање, пасареле, и друге „флексибилне клаузуле”), чиме је укинута могућност прећутне сагласности на уговорне промене које би поткопале прерогативе националног законодавца и, у суштини, немачку суверену државност.⁵² Поред тога, у случају конкретног режима ЕМС, који је такође преиспитиван пред немачким СУС, уставне жалбе су већ имале разне последице – Немачка инсистира на уговорним променама које би створиле уговорни основ за стални антикризни механизам.⁵³ Расподела надлежности и пратеће одговорности увек је и питање демократске легитимације институција. Демократски су легитимисани они поступци власти који остају у оквиру надлежности које су им поверене; у случају институција ЕУ, мисли се на надлежности које су државе чланице пренеле на Унију. Активности ЕУ које нису покривене задацима који су им пренети нису „ко-легитимисане”.⁵⁴ Општи принцип који дозвољава државама чланицама ЕУ да пренесу индивидуалне надлежности на Унију, и њихова заштита од тога да ЕУ институције присвоје надлежности да уведу нове сопствене надлежности (*Kompetenz-Kompetenz*) јесте принцип *преноса*, који обезбеђује најснажнију подршку за критичку оцену закона ЕУ на

⁵¹ Cf. BVerfG 2 BvE/08 from 30 June 2009, op. cit., par. 311.

⁵² Скраћена процедура ревизије у Немачкој увек захтева усвајање посебног закона (*lex specialis*). Видети: BVerfG 2 BvE/08 from 30 June 2009, op. cit., paras 312, 306–328. Више у: Philipp Kiiver, “German Participation in EU Decision-Making after the *Lisbon* Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures”, *German Law Journal*, Vol. 10, 2009, pp. 1287–96.

⁵³ Nicolaus Heinen, “Constitutional complaints: German rejection of rescue packages unlikely”, *Deutsche Bank Research*, March 17, 2011, Интернет, http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000271154.PDF.

⁵⁴ Видети више у: Bundesverfassungsgericht, Leitsätze zum Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Juli 2010 – 2 BvR 2661/06, Absatz-Nr. (1–116), par. 96, Интернет, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106.html.

институционалном нивоу.⁵⁵ Посебна опасност за очување граница надлежности и демократске легитимације у случају ЕУ, мање произлази из тешких – и тиме препознатљивих – присвајања надлежности у појединачном случају, а више из постепеног развоја неких минорних прекорачења надлежности које могу бити слабе *per se* али акумулиране имају значајне последице. У много случајева, да ли неки индивидуални поступак може да доведе до структуралне промене у структури надлежности, могуће је ценити само у ретроспективи. То је ризик који је, вероватно, инхерентан свим федералним системима „политичког самопојачавања” вишег нивоа, и он постоји и у случају ЕУ.⁵⁶ Наведене генералне контроверзе, које важе и у случају анализираних европских фондова финансијске помоћи, актуелни институционални аранжман покушава да избегне тиме што се заснива, ипак, на међувладиној основи, што значи да свака чланица аранжмана задржава право да на њу не буду примењене одлуке са којима се не слаже. У аранжман су донекле уведене и европске институције, па је тако Комисија на пример, још једном позвана да делује као „агент” система међувладине сарадње, и „још једном је, међународно право употребљено као средство за развој европских интеграционих процеса”.⁵⁷ Но, последица тога је да будуће операције ЕМС неће бити подвгнуте нормалним ограничењима правног поретка ЕУ, у погледу, на пример, процедура одлучивања, супсидијарности и правосудног надзора. У крајњем, апсурд је то што се, са једне стране, овим аранжманом жели постићи већа интеграција унутар еврозоне, док деловање чланица овог новог уговора практично остаје ван домашаја институција ЕУ: Комисије и Парламента. То даље развија могућности фрагментације ЕУ „у више брзина”, где једном брзином интеграцију настављају земље еврозоне, а другом ЕУ као целина. Још веће контроверзе од правно-институционалних тичу се стварног домашаја и ефектности будућег фонда за стабилност, који представља неку врсту европског

⁵⁵ Више у: Frank Schorkopf, “The European Union as An Association of Sovereign States: Karlsruhe’s Ruling on the Treaty of Lisbon”, *German Law Journal*, Vol. 10, 2009, pp. 1219–1240.

⁵⁶ Видети: 2 BvR 2661/06 vom 6.7.2010, par. 103. Више у: Жаклина Новичић, „Преиспитивање *ultra vires* акта Европског суда правде – случај *Mangold/Honeywell* (2010) пред немачким Савезним уставним судом”, *Европско законодавство*, ИМПП, бр. 33–34/10, стр. 234–245.

⁵⁷ Bruno de Witte, “The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism”, *op. cit.*, p. 8.

монетарног фонда, односно питање величине средстава фонда и да ли он има довољно средстава и кредибилитета да одврати од кризе.⁵⁸ Посматрачи и економски аналитичари упозоравају на „блефирање”, „симулацију”, или „превару бројевима”, и да би то „опсенарско рачуноводство” могло да се распадне са првим знацима проблема.⁵⁹ Јер, у стварности нема 1.000 милијарди долара за ЕМС, колико би било потребно ако запрети банкрот Шпанији и Италији, нема чак ни званично објављених 800 или 700 милијарди евра, постоји само 300 милијарди евра свежег новца – пошто је 200 милијарди од старијег фонда, који треба да буде спојен са новим, већ потрошено на спасавање Грчке, Португала и Ирске. Финансијска тржишта, као и ММФ, већ су објавила да чак ни 500 милијарди свежих евра не би било довољно да спречи циљану акцију шпекуланата против само једне земље еврозоне (нпр. Италије) од ширења на остатак еврозоне. Ако би две владе (нпр. шпанска и италијанска) истовремено закуцале на врата фонда за помоћ, ЕМС свакако не би био довољан.⁶⁰ Но, европски министри понављају да циљ фонда заправо и није да се његов новац користи, већ он постоји пре свега да би служио за одвраћање (*deterrent*). Ако анализираним правним и поменутиим економским контроверзама додамо и велику непредвидљивост спољашњих економских шокова, остаје нам да закључимо да је будућност европске кризе јавних дугова и европског одговора на њу – прилично неизвесна.

V) ИЗВОРИ

- Decision of the Representatives of the Governments of the Euro Area Member States Meeting within the Council of the European Union, Brussels, 10 May 2010, Интернет, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st09/st09614.en10.pdf>, 12/05/2010.
- *European Council 9 december 2011 Conclusions*, European Council Bussels 25 January 2012.

⁵⁸ Daniel Gros and Alessandro Giovannini, “The EFSF as a European Monetary Fund: Does it have enough resources?”, *Centre for European Policy Studies*, 22 Jul 2011, Интернет, www.ceps.eu/ceps/download/5944.

⁵⁹ Marc Peepers, “The trillion-euro illusion”, *De Volkskrant Amsterdam*, 2 April 2012, *Presseurop*, Интернет, <http://www.presseurop.eu/en/content/article/1736811-trillion-euro-illusion>.

⁶⁰ *Ibidem*.

- EUCO 25/10, *Conclusions of the European Council of 28-29 October 2010*, Brussels, 30 November 2010, Интернет, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117496.pdf, 01/12/2010.
- EUCO 30/1/10, *European Council 16-17 december 2010 Conclusions*, Brussels, 25 January 2011, Интернет, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/118578.pdf, 20/03/2011.
- European Council Decision of 25 March 2011 amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro, *Official Journal of the European Union*, OJ L 91/1, 6 April 2011.
- Statement of the Eurogroup, 30 March 2012, Интернет, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/129381.pdf, 01/4/2012.
- *Statement* by the euro area heads of state or government, European Council, Brussels, 9 december 2011, Интернет, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/126714.pdf, 10/12/2011.
- Statement of the Heads of state or Government of the Euro Area, Brussels, 7 May 2010; Интернет, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/114295.pdf, 09/05/2010.
- *Towards a stronger economic Union*, Inteim Report by Herman Van Rompuy, Brussels, 6 december 2011, Интернет, <http://www.lefigaro.fr/assets/pdf/rapport-van-rompuy.pdf>, 09/12/2011.
- *Treaty establishing the European Stability Mechanism (ESM)* between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, The Grand Duchy of Luxembourg, Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic, the Republic of Finland, T/ESM/en, 11 July 2011, Интернет, <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf>, 30/07/2010.
- *Treaty Establishing the European Stability Mechanism* between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Republic Of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic Of Cyprus, the Grand Duchy of Luxembourg, Malta, the Kingdom of The Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic and The Republic of Finland; Brussels, 2 February 2012, T/ESM

2012/en, Интернет, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/12/3&type=HTML>, 05/02/2012.

- *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union* between the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Grand Duchy of Luxembourg, Hungary, Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Republic of Poland, the Portuguese Republic, Romania, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden, Brussels, March 2, 2012. Интернет: <http://european-council.europa.eu/eurozone-governance/treaty-on-stability?lang=de>, 10/03/2012.
- Council Regulation 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European financial stabilization mechanism, *Official Journal of the European Union*, OJ 2010, L 118.

UDK: 342(4)

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 39–40, стр. 115–127

Изворни научни рад

Мр Срђан КОРАЋ¹

АНТИКОРУПЦИЈСКИ ПОТЕНЦИЈАЛ ЕВРОПСКОГ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА: РЕШЕЊЕ ЗА БУДУЋНОСТ

ABSTRACT

The author examines the potential positive effects of the role of the European Public Prosecutor's Office in fighting corruption and other serious types of white-collar crime and maladministration, particularly with a view to weak civil servants integrity culture in the European Commission and its administration. Since the effectiveness of any administration heavily depends on the personal performance of its civil servants, enhancing the European civil servants' responsibility became a high priority in the aftermath of the 1999 Jacques Santer's Commission corruption scandal. The mechanisms for investigation and disciplinary sanctions are in place, but there is a substantial need for supranational prosecution of corruption and other types of the so-called "white collar" crime against the EU's financial interests. The analysis focuses on considering plausible benefits that could stem from the establishment of the European Public Prosecutor's Office; yet, it emphasizes possible obstacles that could undermine the effectiveness of the future supranational criminal investigations.

Key words: Integrity, anti-corruption policy, white collar crime, supranational institutions, European Public Prosecutor's Office, Eurocrats, European Union.

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, економски, правни и безбедносни аспекти”, који финансира Министарство за науку и просвету Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду 2011–2014.

1) БРИСЕЛСКИ „ХОДНИЦИ МОЋИ“ И „ПРЉАВЕ РУКЕ“ НАДНАЦИОНАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА

Премда нема типичне атрибуте државности, може се рећи да Европска унија поседује основне елементе политичког система, те сходно томе и организацију извршне власти сличну оној која постоји у државама. Ширење опсега комунитарних јавних политика неизбежно је подстакло финансијско, организационо и кадровско јачање администрације Европске уније. Данас је улога европских наднационалних функционера и службеника неспорно важна на плану старања о виталним комунитарним интересима посредством креирања прописа и програма ЕУ, обезбеђивања ваљаног деловања наднационалних институција и одржавања управљања јавним политикама на више нивоа. У покушају да се одговори на разнолике евроскептичне приговоре о томе да еврократе у Бриселу неконтролисано троше новац пореских обвезника земаља чланица, значајни напори начињени су током протекле деценије у правцу стварања ефикасног механизма надзора законитости рада администрације Уније и обезбеђења услова да се одлуке које погађају интересе грађана доносе уз њихово највеће могуће учешће и пристанак. Упркос делимичном напретку у правцу ублажавања демократског дефицита, сумњу грађана у искреност намере администрације из Брисела да штити интересе Уније и опште добро свих њених житеља учврстило је 1998. године откриће постојања раширене корупцијске праксе у Европској комисији, на челу са тадашњим председником Жаком Сантером (*Jacques Santer*). Највећа дотадашња криза у раду наддржавних институција окончана је 1999. године подношењем колективне оставке Комисије. Неповеће грађана према наддржавним институцијама чини се да је остало на једнако високом нивоу и у годинама које су уследиле. Испитивања јавног мњења о корупцији спроведена 2005. и 2008. године показала су да велика већина грађана сматра да је корупција присутна у институцијама ЕУ – 71 одсто 2005. односно 66 одсто 2008. године.² Најсвежија анкета спроведена у оквиру редовних испитивања јавног мњења „Евробарометар“ бележи драстичан пад у нивоу поверења у Европску комисију као наднационалну институцију од чак 10 одсто, у раздобљу од само две године – са 46 одсто

² Упоредити: “The attitudes of Europeans towards corruption”, Special Eurobarometer 291, April 2008, The European Commission, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_291_en.pdf, pp. 20–3; “Opinions on organised, cross-border crime and corruption”, Special Eurobarometer 245, March 2006, The European Commission, Интернет, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_245_en.pdf, pp. 14–5.

2009. на 36 одсто 2011. године.³ О слабом интегритету наднационалних службеника посредно сведочи значајан број притужби које сваке године прими европски омбудсман против нерегуларног деловања администрације Уније, негативни извештаји Суда ревизора о управљању буџетским средствима и откривање нових нерегуларности у раду наднационалних функционера и службеника. Велики корупцијски скандал откривен је у марту 2007. године, када су заједничком акцијом полицијѝ више чланица Уније ухапшени и процесуирани један функционер Европске комисије и један службеник Европског парламента због вишегодишње праксе намештања конкурса за јавне набавке. Реч је о штети нанетој буџету Уније која се мери десетинама милиона евра, а која је у случају неоткривања злоупотреба у наредним годинама могла да нарасте на далеко већи износ. Иако буџет Уније представља тек мало више од један одсто укупног бруто друштвеног производа њених чланица, његова вредност је око 100 милијарди евра годишње. Огромна средства намењена јавној потрошњи у околностима слабе контроле рада наднационалне администрације могу лако да постану предмет ненаменског располагања и да криминалним радњама заврше на приватним рачунима. Случајеви корупције и сукоба интереса откривени током последњих десетак година у раду институција Уније и анализа јавности доступних аспеката деловања група, удружења и лобистичких агенција које заступају пословне интересе највећих корпорација присутних на Заједничком тржишту, чини се да сведоче о извитоперавању сврхе наднационалног политичког процеса. Циљеви и учинци корпоративног лобирања штете на дужи рок остварењу комунитарних јавних интереса, прокламованих демократских вредности и зајамчених људских и грађанских права. Фаворизовање корпоративних интереса од стране првенствено функционера и службеника Комисије је приметно и наслања се на традицију прагматистичке филозофије утемељене на аргументацији садржаној у анализама и студијама потеклих од тзв. заједница знања.⁴ Лобистичке групе које заступају корпоративне интересе подривају, већ од раније ослабљен, демократски легитимитет наднационалног политичког процеса јер на различите начине покушавају

³ “Eurobarometer 76: Public Opinion in the European Union”, December 2011, Directorate-General for Communication of the European Commission, Интернет, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb76/eb76_first_en.pdf, p. 21.

⁴ Опширније о механизмима лобирања и повезаним коруптивним обрасцима понашања наднационалних службеника Уније видети у: Срђан Кораћ, „Лобирање у институцијама Европске уније”, *Међународни проблеми*, Vol. LXII, бр. 2, 2010, стр. 348–384.

да сопствени утицај на тачке комунитарног одлучивања учине доминантним, ако не и јединим, те тако затворе врата утицају заступника осталих друштвених интереса. Такве, инсајдерске интересне групе, понекада у споју са наднационалним функционерима и службеницима склоним некритичком подржавању корпоративних на уштрб осталих друштвених интереса, творе својеврстан картел мреже јавне политике у некој области који не допушта приступ заинтересованим друштвеним странама које заступају другачије ставове о јавним питањима која су предмет одлучивања. Финансијска премоћ корпоративних лобија над осталим друштвеним интересима омогућава њихов утицај на наднационалне одлучиоце у већем броју „ситних” питања комунитарне јавне политике, попут регулаторних мера и техничких стандарда, док грађанске организације имају довољно ресурса само за мобилизацију око најважнијих питања.

II) СЛАБА АНТИКОРУПЦИЈСКА УЛОГА УНУТРАШЊИХ ДИСЦИПЛИНСКИХ МЕХАНИЗАМА

Први корак ка осигурању интегритета наднационалних јавних службеника јесу интерни механизми и процедуре, прописани статутима и правилницима појединих органа, агенција и тела Уније, чији је циљ спречавање и сузбијање праксе кршења начела добре управе. 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. Нажалост, досадашња пракса показује да су дисциплински поступци у службама подређеним Европској комисији ретки, а када их има спроводе се „траљаво” – покрећу се касно, дуго трају и често се не окончавају прописаном санкцијом, посебно ако је предмет истраге функционер односно виши службеник са дужим стажом. 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.⁵

Европска комисија и њој потчињена администрација, услед сталне игре међуинституционалне и унутаринституционалне (пре)расподеле моћи, временом развија посебне интересе и приоритете, па често измиче контроли формалних политичких принципа (нпр. држава чланица, Савета ЕУ и Европског парламента). Утолико је спољна контролна улога осталих институција Уније неопходна за ефикасно откривање, сузбијање и превенцију злоупотреба у раду комунитарне администрације.

III) НАДНАЦИОНАЛНИ КРИВИЧНИ ПРОГОН СЛУЖБЕНИКА УНИЈЕ

Древна практично-политичка промишљања и савети о томе како на најбољи начин устројити систем управљања већ вековима уназад истичу значај правичног награђивања и кажњавања чиновника. На пример, *Књига владара области Шан* (*Shang chün shu*), једна од најстаријих политичко-филозофских расправа из времена кинеске династије Чин (четврти век п.н.е.), пружа владару следећи савет: Ако се повлађује моралној распуштености, она се шири; ако преступи имају мајку, они ће се множити. (...) Ако се људима управља као да су пуни врлина, тада су неизбежни немири и земља ће пропасти; ако се људима управља као да су порочни, тада се увек учвршћује (узоран) поредак и земља постаје моћна.⁶ Будући да је склоност ка чињењу рђавих дела постојан и непроменљив део људске природе, чини се да је наведена мисао древног политичког филозофа једнако актуелна и данас. Стога не чуди што је најчешћа асоцијација шире јавности када се говори о јачању интегритета јавних служби, једнако на националном или наднационалном нивоу, круг „видљивијих” мера чији су заједнички именитељ спољна контрола и репресивно деловање. Реч је о активностима које предузимају различити органи и тела када обим и тежина почињених

⁵ Опширније о унутрашњим механизмима утврђивања одговорности наднационалних службеника видети у: Срђан Кораћ, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010, стр. 109–118.

⁶ Шан Јан, *Књига владара области Шан*, БИГЗ, 1977, Београд, стр. 73–74.

злоупотреба превазилазе контролну моћ интерних механизма и процедура или у случајевима када се може посумњати у њихову непристрасност и способност да се самостално суоче са нерегуларностима. За разлику од националног нивоа власти, где су у спречавању и сузбијању кривичних дела са елементима корупције и других злоупотреба јавних овлашћења ангажовани полиција, правосуђе, финансијска обавештајна служба, пореска служба итд., на нивоу Европске уније не постоји развијен институционални механизам који би могао да буде пандан државном репресивном апарату. Уместо самосталне наднационалне полиције, тужилаштва и кривичног одељења Првостепеног суда, постоји више релативно слабо функционално повезаних институција Уније, које имају задатак непосредне или посредне контроле рада европске администрације, те у складу са тим мања или већа овлашћења. Због тога се оправдано поставља питање да ли постоје довољне институционалне гаранције на нивоу Уније да ће наднационални службеници честито обављати дужности, у околностима када њихов рад није „доступан” контролним и репресивним механизмима уобичајеним за администрације националних држава. У наднационалном институционалном оквиру Европске уније још не постоји ниједан орган нити тело са надлежношћу и извршним овлашћењима да спроводи кривичне поступке за кривична дела почињена злоупотребом комунитарних јавних овлашћења. Овлашћења Канцеларије Европске уније за борбу против проневера, Европола и Европског суда ревизора не предвиђају покретање кривичног поступка и класично санкционисање криминалног понашања. Процесуирање службеника Уније који почине злоупотребе комунитарних јавних овлашћења у крајњој линији остаје ствар дискреционог права полиције и правосуђа земље чланице на чијој територији се налази седиште комунитарне институције у питању. Поред тога, национална кривична законодавства су разнолика у погледу инкриминације корупције и осталих видова „криминала белог оковратника”, па се појављују правне празнине услед којих није могуће ефикасно гонити и кажњавати проневере буџетских средстава Уније.⁷ Опште искуство у подручју политике сузбијања корупције и осталих видова злоупотребе јавних овлашћења указује на превентивни значај ефикасног деловања полиције и правосудних органа. У савременој криминалистици је општеприхваћено становиште да на потенцијалног починиоца кривичног дела нема одвраћајуће дејство висина запрећене

⁷ Constant Brand, “Commission calls for EU public prosecutor”, *European Voice*, 27 May 2011, Интернет, www.europeanvoice.com/article/2011/may/commission-calls-for-eu-public-prosecutor/71209.aspx.

казне, већ велика вероватноћа да ће бити откривен, брзо процесуиран и осуђен на затворску казну, те да ће му незаконито стечена имовина бити одузета у кратком року. Утолико би успостављање институције европског јавног тужиоца значајно побољшало сузбијање злоупотреба унутар администрације Уније, а посредно би утицало и на повећање нивоа превенције. Оснивање нове комунитарне институције било је првобитно предвиђено предлогом Уговора о уставу Европе (чланом III–274), а након пропасти процеса ратификације унето је у Предлог уговора о реформи Европске уније.⁸ Могућност успостављања институције Европског јавног тужилаштва ради сузбијања кривичних дела која штете финансијским интересима Уније предвиђена је чланом 69Е Уговора о реформи Европске уније усвојеног у Лисабону.⁹ Након добијене сагласности Европског парламента, Савет ЕУ може да прописима једногласно усвојеним у посебној законодавној процедури оснује Европско јавно тужилаштво. Уколико нема једногласне воље за одлуку о оснивању Европског јавног тужилаштва, група од најмање девет чланица може да затражи да се нацрт прописа проследи Европском савету на разматрање.¹⁰ У случају да овај орган након разматрања постигне сагласност, нацрт прописа о оснивању Европског јавног тужилаштва упућује се назад Савету ЕУ на усвајање. Уколико опет дође до немогућности једногласног усвајања предложеног прописа, најмање девет чланица има право да обавести Европски парламент, Европску комисију и Савет ЕУ о намери да успостави тешњу сарадњу предвиђену чланом 10(2) Уговора о Европској унији и чланом 280D(1).¹¹ Нормативни оквир рада Европског јавног тужилаштва уредио би услове обављања тужилачке функције, поступање тужилаца и њихових помоћника у погледу спровођења поверених овлашћења, а посебно по питању прикупљања доказа, као и правила везана за судску контролу мера које тужиоци користе у свакодневном вршењу функције. Европско јавно тужилаштво било би највероватније под непосредном контролом Савета ЕУ и Европског савета.

⁸ “Treaty establishing a Constitution for Europe”, *Official Journal of the European Union*, C 310, 16 December 2004, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/c_310/c_31020041216en00550185.pdf.

⁹ “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, signed at Lisbon, 13 December 2007, *Official Journal of the European Union*, C 306, 17 December 2007, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>, pp. 66–7.

¹⁰ Ibid., p. 66.

¹¹ Ibid.

Сама идеја наднационалног тужилаштва представља важну новину на плану унапређења институционалног оквира за сузбијање злоупотреба у органима, агенцијама и телима Уније. Европско јавно тужилаштво, на чијем челу би стајао главни (генерални) тужилац, располагало би непосредним извршним овлашћењима и имало би специјализовану надлежност за спровођење истрага, процесуирање и извођење пред националне судове починилаца кривичних дела против финансијских интереса Европске уније. Специјализована надлежност европског јавног тужилаштва била би надређена надлежности националних органа за спровођење закона, али би ова два нивоа надлежности у свакодневној пракси била „умрежена”, чиме би се избегло непотребно удвајање активности и нерационално коришћење ресурса. Европско тужилаштво би на централизован начин руководило истражним и кривичним поступком на територији целе Уније, али би кривични предмет потом на даље поступање предало у надлежност националног суда. Наднационални тужиоци би на територији земаља чланица, у сарадњи са националним полицијама и тужилаштвима, прикупљали доказе против осумњичених лица, како би у погодном тренутку покренули, руководили и координисали кривични поступак.¹² Описан механизам наднационалне тужилачке истраге заснован на хоризонталној и вертикалној сарадњи и координацији у великој мери би олакшао откривање и процесуирање сложених корупцијских мрежа са израженом транснационалном димензијом, које настају удруживањем наднационалних службеника и лица из више чланица Уније или трећих земаља. Вишенационалне координисане истраге потпомогнуте системом за размену криминалистичко-обавештајних података који се развија под окриљем Европола, требало би да отклоне постојеће оперативне, административне и техничке препреке на плану процесуирања кривичних дела против финансијских интереса Уније. Умрежавање наднационалног са националним нивоом органа гоњења и могућност непосредног учешћа европских јавних тужилаца у истрази на терену, побољшало би процес прикупљања судски валидних доказа и спречило евентуалне кривичнопроцесне недостатке и слабости, које би могла да искористи одбрана оптуженика. Примена модела обједињене национално-наднационалне тужилачке истраге могла би у пракси да наиђе на проблеме логистичке природе и да буде у извесној мери условљена спремношћу и могућностима националних полиција и других државних органа са

¹² Ibid., p. 67.

овлашћењима за сузбијање криминала да доделе људство и средства на испомоћ европским јавним тужиоцима у неком конкретном случају истраге. Ограничени капацитети националних полиција и њихови приоритети усмерени првенствено на решавање „домаћих” кривичних и других незаконитих дела, могли би да успоре или омету наднационално вођење истрага у случајевима сложених корупцијских механизма, који захтевају вишемесечну употребу специјалних истражних техника и метода. На пример, праћење или аудиовизуелно снимање осумњичених лица захтева средства и ангажовање одређеног броја полицијских инспектора са специјализованим знањем, што би отворило питање где је заправо оптимално повући границу у сарадњи националних полиција са Европским јавним тужилаштвом. Алтернативно решење би свакако било развијање стручних и техничких капацитета самог Европског јавног тужилаштва, што би значајно повећало буџетске издатке. Уговором из Лисабона предвиђена је могућност да се овлашћења европског јавног тужиоца прошире и на озбиљна кривична дела са прекограничном димензијом. Ипак, остаје ограничење у погледу ширења надлежности за које се захтева једногласна одлука Савета ЕУ и сагласност Европског парламента, што у осмишљавању стратегије и плана деловања европског јавног тужиоца може довести до подвајања чланица које се залажу за заштиту финансијских интереса Уније и оних које су мање заинтересоване.¹³ Досадашња расправа о оснивању ове институције наговештава да би се влада у Лондону највероватније успротивила успостављању европског јавног тужиоца са надлежношћу која делимично задире у суверена права националних полиција и правосудних органа.¹⁴ Насупрот томе, шпанска влада јасно је истакла намеру да убрза процес установљавања функције комунитарног тужилаштва у уверењу да само нова институција те врсте може да спречи да се понове проневере масовних размера, попут оних откривених током последње две године у Грчкој, које су делом допринеле буџетској кризи на нивоу целе Уније.¹⁵

¹³ Sergio Carrera and Florian Geyer, “The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the common Area of Freedom, Security and Justice”, *CEPS Policy brief*, No. 141, August 2007, Centre for European Policy Studies, Интернет, http://shop.ceps.eu/downloadfree.php?item_id=1535, p. 6.

¹⁴ Anthony Hook, “Why we need a European Public Prosecutor?”, *Liberal Democratic Voice*, 21 October 2010, Интернет, www.libdemvoice.org/opinion-why-we-need-a-european-public-prosecutor-21710.html.

¹⁵ Justyna Pawlak, “Spain calls for EU prosecutor to protect euro”, *Reuters*, web portal, 3 March 2010, Интернет, <http://in.reuters.com/article/2010/03/03/eu-euro-prosecutor-idINLDE6222G620100303>.

IV) „НИШТА НИЈЕ МОГУЋЕ БЕЗ ЉУДИ, НИШТА НЕ ТРАЈЕ БЕЗ ИНСТИТУЦИЈА”

Ово су речи једног од „очева оснивача” европске интеграције Жана Монеа (*Jean Monet*).¹⁶ Уз претпоставку да институције битно одређују политички процес у сваком демократски уређеном систему, онда су оне још важније на нивоу Европске уније. Иако још, у суштини, експерименталног карактера, старе свега педесетак и мање година, наднационалне институције стварају нова правила, стандарде, врсте политичких и социјалних актера, преобликују старе и стварају нове интересе, те спајају политичке и друштвене интересе. Ма колико да су политички неутрално профилисане, попут администрације Европске уније, комунитарне институције, односно људи који их чине, развијају властите интересе и приоритете понекад неподударне интересима грађана. Одсуство оданости комунитарним интересима у крајњој линији води појави праксе различитих видова злоупотреба поверених јавних овлашћења, о чијој постојаности из године у годину сведочи откривање крупних корупцијских скандала у администрацији Уније. Стога не чуди што су грађани подозриви према еврократама и чини се да би питање демократског дефицита можда требало преформулисати у питање како да се унапреде јавни интегритет, ефикасност и делотворност јавних служби Уније и других делова наднационалног институционалног оквира. О институцијама не треба размишљати само као о зградама у којима раде људи, већ их треба сагледати у контексту прописа и процедура који обликују и усмеравају људско понашање. Лоше осмишљени прописи са много правних празнина, нејасноћа и недоречености, као и процедуре које не прате ефикасни контролни механизми, тешко да могу да спрече појаву волонтаристичког понашања мотивисаног личним и приватним интересима. Утолико је неопходно да постоји више добро конципираних и умрежених контролних механизма ван институције чије се деловање надзире. Није могуће позитивно оценити постојеће могућности репресивног деловања у правцу сузбијања злоупотреба у комунитарним институцијама, посебно администрацији Уније. Будући да је кривични прогон службеника Уније и даље у јурисдикцији земаља чланица, односно да не постоје наднационална полиција и правосуђе, Канцеларија Европске уније за борбу против проневера нема истражна овлашћења карактеристична за сличне националне органе власти. Релативно велики ризик откривања,

¹⁶ Наведено према: John Peterson and Michael Shackleton (eds), *The Institutions of the European Union*, Palgrave, Basingstoke, 2002, p. 16.

проистекао из марљивог рада судија ревизора и истражитеља Канцеларије за борбу против проневера, умањен је незнатним ризиком од кривичног прогона комунитарног функционера или службеника, па самим тим и од затворске казне коју би пратило одузимање незаконито стечене имовине. Мали ризик претеже над великим материјалним користима које је могуће остварити злоупотребом поверених јавних овлашћења на плану располагања милионским средствима из буџета Уније, па ће корупцијска пракса остати привлачна за одређен број наднационалних функционера и службеника. Оснивање Европског јавног тужилаштва и његово функционално умрежавање са Канцеларијом за борбу против проневера, Европским судом ревизора, Европолом, Еуројустом и националним полицијама и правосудним органима, могло би у будућности да одигра значајну улогу у сузбијању корупције у раду администрације Уније. Наравно, под условом да се међу владама земаља чланица појави довољно снажна политичка воља за успостављањем институције ове врсте.

V) ИЗВОРИ

- Bromley, Simon (ed.), *Governing the European Union*, Sage and the Open University, London, 2001.
- Broscheid, Andreas, and Coen, David, "Lobbying Systems in the European Union: A Quantitative Study", *MPIfG Working Paper*, No. 06/3, May 2006, Интернет, www.mpiifg.de/pu/workpap/wp06-3/wp06-3.html.
- Greenwood, Justin, *Representing Interests in the European Union*, Palgrave MacMillan, Basingstoke and New York, 1997.
- "Eurobarometer 76: Public Opinion in the European Union", December 2011, Directorate-General for Communication of the European Commission, Интернет, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb76/eb76_first_en.pdf.
- Кораћ, Срђан, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.
- Кораћ, Срђан, „Лобирање у институцијама Европске уније”, *Међународни проблеми*, Vol. LXII, бр. 2, 2010.
- Neyer, Jürgen, "Discourse and Order – On the Conditions of Governance in Non-Hierarchical Multi-Level Systems", *Arena Working Papers*, WP 09/2002, Интернет, www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/wp02_9.htm.
- Nugent, Neill, *The European Commission*, Palgrave, Basingstoke, 2001.

- Peterson, John, and Bomberg, Elizabeth, *Decision-Making in the European Union*, MacMillan Press Ltd, Basingstoke and London, 1999.
- Schendelen, Rinus van, *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2002.
- “Treaty establishing a Constitution for Europe”, *Official Journal of the European Union*, C 310, 16 December 2004, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/c_310/c_31020041216_en00550185.pdf.
- “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, signed at Lisbon, 13 December 2007, *Official Journal of the European Union*, C 306, 17 December 2007, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>.
- “Follow-up Report on the Green Paper on the criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor”, COM(2003) 128 final, 19 March 2003, Commission of the European Communities, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0128:FIN:en:PDF>.
- Harlow, Carol, “Citizen Access to Political Power in the European Union”, *Working Paper RSC*, No. 99/2, European University Institute, 1999, Интернет, www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/99_2t.html.
- Хикс, Сајмон, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Carrera, Sergio, and Geyer, Florian, “The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the common Area of Freedom, Security and Justice”, *CEPS Policy brief*, No. 141, August 2007, Centre for European Policy Studies, Интернет, http://shop.ceps.eu/download.php?item_id=1535.
- Coen, David, “Lobbying in the European Union”, November 2007, Directorate-General Internal Policies, The European Parliament, Интернет, www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=18208.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Испитивање будућих праваца унапређења постојећих нормативних и институционалних претпоставки за осигурање интегритета наднационалних службеника Европске уније остварује најмање два циља, значајна преваходно за транзиционе земље које се, попут Србије, налазе у почетној фази интеграционог процеса. Коруптивни обрасци понашања и сукоб интереса присутни у раду администрације Уније и лобистички механизми

којима пословни интереси највећих корпорација присутних на Заједничком тржишту утичу на креирање комунитарних прописа и политика, чини се да нису страни ни домаћем политичком процесу. Као ни на нивоу Европске уније, ни у Србији лобистичке активности нису правно уређене, па би указивање на тај проблем у овом раду требало да подстакне домаће политичке одлучиоце, творце политике реформе јавне управе, те стручну и ширу јавност на дискусију о томе како делотворно заштитити јавни интерес. 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 домаћа јавна управа након приступања ЕУ. Боље разумевање политичког система требало би да осигура квалитетније заступање интереса грађана Србије на наднационалном нивоу. Пошто Европска комисија и њој потчињена администрација измичу контроли држава чланица, Савета ЕУ и Европског парламента, спољна контролна улога осталих институција Уније неопходна је за ефикасно откривање, сузбијање и превенцију злоупотреба у раду комунитарне администрације. Обим и тежина до сада откривених коруптивних пракси превазилазе контролну моћ интерних механизма и процедура, па је неопходно успостављање Европског јавног тужилаштва ради ефикасног процесуирања службеника Уније. Како је оснивање ове наднационалне институције Лисабонским уговором остављено за сада само као могућност, о којој се не пише нити расправља у домаћим академским форумима, други циљ овог чланка је да упозна домаће јавне службенике са потенцијалним добробитима које би донеле посебне наднационалне истраге. Умрежено са механизмима Европола и Евројуста, Европско јавно тужилаштво би могло да има и значајну улогу у процесуирању случајева организованог криминала који прети финансијским интересима Европске уније, па је вероватно да би полиција и правосуђе Србије у оквиру интеграционог процеса били позвани да сарађују у вођењу наднационалних истрага. Такође је вероватно да би Европски јавни тужиоци у сарадњи са српским колегама имали важну улогу у откривању и процесуирању злоупотреба средстава из фондова ЕУ намењених улагању у пројекте на територији наше државе.

**ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА,
ПРЕДУЗЕТНИШТВО**

*UDK: 340.134:061.1
Biblid 1451-3188, II (2012)
Год XI, бр. 39–40, стр. 128–150
Изворни научни рад*

Валентина МИЛОСАВЉЕВИЋ¹

**КОХЕЗИОНА ПОЛИТИКА КАО
КОМПЛЕМЕНТАРНИ ФАКТОР РАЗВОЈА
ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

ABSTRACT

Cohesion Policy is one of the earliest common policies of the European Union whose main objective lies in promoting the harmonious development of the community and reducing inequalities in the level of development of various regions and backwardness of the least developed regions. After explaining its basic concepts, this paper provides an overview of the emergence and development of the European Union's cohesion policy; then, it points to its importance, challenges and future trends and perspectives for the Republic of Serbia. The aim of this paper is to emphasize that the European Union's cohesion policy is not the only driving force of progress, but it only supports and complements the effects of free market and economic policies of the member states. Only together with other European and national policies, with good national macroeconomic policies and a good response of each member state to the offered economic opportunities within the European Union, cohesion policy can achieve satisfactory results and increase the positive impact of other policies.

Key words: cohesion policy, European Union, inequality, level of development, region, the importance, challenges, complementary factor, free market, national policy.

¹ Магистар економских наука. E-mail: valentinamilosavljevic@yahoo.com.

1) РЕГИОН У КОНТЕКСТУ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Регион је појам који датира од латинске речи *regio*, а која означава крај, предео, подручје, област, рејон, зону, суседство, површину, округ, поље, простор, место. У контексту једне конкретне државе, независно од њене величине, регион представља њен територијално заокружени део. Он има, са једне стране, скуп карактеристика које га повезују са целином државе, а са друге скуп карактеристика које га чине специфичним. У овом контексту, поменимо и разне надржавне димензије појма региона, као што су, на пример, појмови Западни Балкан, Југоисточна Европа, Централна и Централноисточна Европа. Регионом се називају и делови две или више различитих држава који чине територијалну целину, на пример: Панонски регион обухвата делове Мађарске, Србије, Румуније, Хрватске, Словачке, Аустрије, Словеније, Босне и Херцеговине и Украјине. Регионална, односно кохезиона политика односи се на политику чији је циљ солидарност и смањивање разлика које су одувек постојале, а продубљују се након стварања заједничког тржишта, увођења заједничке валуте, проширења Европске уније, или су настале током спровођења неких других заједничких политика ЕУ. Решавање регионалних проблема представља важну активност у Европској унији. Око трећина буџета ЕУ издваја се за те сврхе. Кохезиона политика подразумева прилагођавање регионалних привредних система новим глобалним трендовима кроз програме развоја инфраструктуре, смањивања незапослености и подстицања технолошког развоја, како би се побољшала конкурентност регионалних привредних система и тиме изједначиле неједнакости у развоју региона ЕУ. Функционисање кохезионе политике и систем редистрибуције средстава од богатих ка сиромашним регионима директно зависи од постојања стандардизованог система територијалне поделе држава чланица, који треба да пружа мерљиве и упоредиве податке о нивоу развијености региона. Због тога је створен систем статистичке базе територија на нивоу ЕУ, односно номенклатура територијалних јединица за статистичке потребе (NUTS, фр. *Nomenclature des unités territoriales statistiques*). NUTS је, дакле, геокодски стандард Европске уније који се користи у статистичке сврхе и помоћу којег је направљена подела Европе на административне регионе. Пре приступања Европској унији земља кандидат је у обавези да утврди одговарајуће статистичке просторне јединице према класификацији на основу NUTS методологије, прописане

регулативом ЕУ.² Садашња класификација на територији сваке земље чланице утврђује три основна нивоа, NUTS 1, NUTS 2 и NUTS 3.

Табела 1. Класификација на основу NUTS методологије

Ниво	Минимални број становника	Максимални број становника
NUTS 1	3 милиона	7 милиона
NUTS 2	800.000	3 милиона
NUTS 3	150.000	800.000

Извор: Еуростат, Интернет, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode, 15/04/2011>.

До 2003. године постојали су и нивои NUTS 4 и NUTS 5, који су тада преименовани у LAU (*local administrative units*). Свака држава користи онолико нивоа колико јој је потребно. NUTS 1 ниво користи се за анализу регионалних проблема уније, као што су ефекти царинске уније и економске интеграције на нивоу нижем од националног, NUTS 2 ниво представља основни оквир за примену националне регионалне политике, услед чега се узима за полазиште регионалних анализа, док NUTS 3 ниво углавном укључује регионе који су сувише мали за комплексне економске анализе, али се могу користити као простор за примену специфичних регионалних мера.

II) РЕГИОНАЛНИ ДИСПАРИТЕТИ - УЗРОК РАЗВОЈА КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Генерално посматрано, регионалне неравнотеже су наслеђене, дакле имају своје дубље, историјске корене. Ако се ова „цивилизацијска копрена” разгрне, могу се препознати следећи узроци регионалних неравнотежа:

- ригидност (крутост) тржишта (нпр. мала покретљивост фактора);
- географски фактори;
- разлике у расположивости ресурса;
- образованост руководства и професионално обучавање радне снаге;

² Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS).

- регионална привредна структура (у неким подручјима индустријска производња са старим, а у другим са модерним технологијама);
- институционални фактори, као што је централизација државних институција;
- национално одређивање плата, упркос разликама у продуктивности рада у различитим регионима (пример југа Италије, тзв. Мецођорно).³

Основни циљеви који се постављају пред Европском унијом у правцу решавања регионалних диспаритета, у основи су исти као и циљеви који се постављају пред друге земље, посебно федеративно уређене, по истим питањима. Дакле, главни циљеви могу се свести на следеће: прво, да се помогне развоју региона који заостају у развоју; друго, да се смање регионални дебаланси између земаља чланица, односно решава тзв. кохезиони проблем (*Tondl, G., 2001, 181, навео Грбић, В., 2005, 246*). До проширења Европске уније 2004. године, 68 милиона становника или 18% укупне популације живело је у регионима са дохотком мањим од 75% од просека Европске уније. Регионалне разлике повећане су након проширења Европске уније на 25 држава (1. мај 2004. године), јер је тада број становника у овим регионима порастао на 116 милиона или на 25% укупног становништва, односно након проширења на 27 држава чланица (1. јануар 2007. године), када је ова популација достигла број од око 145 милиона или нешто мање од 30% становништва Европске уније. БДП по глави становника у Бугарској је 35% од просека ЕУ, док у Румунији износи 38%. Приступањем ове две државе смањио се просек БДП по глави становника ЕУ за око 4%. Истраживања показују да ће за ове две државе бити потребно око 20 година да би достигле просек БДП по глави становника у Европској унији од 75%⁴. Иако Европска унија константно напредује на плану економске интеграције, проблеми везани за постојање регионалних диспаритета нису се битно променили. Ово је посебно уочљиво у нивоу друштвеног производа и незапослености у појединим регионима Европске уније. Разлике на нивоу макроекономских показатеља између држава чланица јесу велике, али се може тврдити да унутар појединих држава чланица постоје још већи диспаритети у економској развијености појединих региона.

³ Владимир Грбић, *Економија Европске уније*, Мегатренд универзитет, Београд, 2005, стр. 224.

⁴ Eurostat Yearbook, 2009, навео: О. Мирић, *Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја*, Евроски покрет у Србији, Београд, 2009, стр. 30.

Табела 2. БДП по куповној моћи у неким европским регионима

Регион	БДП по становнику према куповној моћи PPS, USD\$	Индекс БДП по становнику (PPS) у односу на просек ЕУ-27 = 100
Ужи Лондон (В. Британија)	79.400	335,9
Луксембург	63.100	267,1
Регион Брисела (Белгија)	55.100	233,3
Хамбург (Немачка)	47.200	199,7
Гронинген (Холандија)	41.000	173,7
Ил де Франс (Француска)	40.100	169,7
Праг (Чешка)	38.400	162,3
Ломбардија (Италија)	32.000	135,3
Корзика (Француска)	20.300	85,8
Комвол и Сцили (В. Британија)	18.300	77,6
Кампања (Италија)	15.600	66,1
Југозападни регион (Бугарска)	13.500	57,1
Југоисточни регион (Бугарска)	7.400	31,5
Југозападна Олтенија (Румунија)	7.200	30,4
Јужни централни регион (Бугарска)	6.600	27,8
Северни централни регион (Бугарска)	6.400	26,9
Северозападни регион (Бугарска)	6.000	25,4

Извор: Key figures on Europe, Eurostat Pocketbooks, 2009 edition, Office for Official publications of the EC, 2009.

Подаци из Табеле 2 указују на то да су регионалне разлике у дохотку ЕУ-27 веома велике, чак 1:10, мерено према стандарду куповне моћи – PPS. У време када су регионалне политике покренуте, највећа разлика у дохотку између два региона била је 1:7. Крајности су представљали покрајина Хамбург у Немачкој на челу развијености ЕУ региона, а Калабрија у Италији на зачељу. Уласком 10 нових чланица 2004. године, и посебно укључивањем Бугарске и Румуније 2007. године, ове разлике су се продубиле. Путем кохезионе политике, ЕУ покушава да уједначи развој држава чланица, или региона. Најнижи доходак од укупно 273 региона ЕУ-

27 имају Северозападни регион (6.000), Северни централни (6.400) и Јужни централни (6.600), сва три у Бугарској. Неразвијени региони одликују се и ниским индексима у односу на просек ЕУ, али и високим стопама раста дохотка. Највиши доходак (PPS 79.400), као и највиши индекс дохотка (335,9) има Лондон, затим следе Луксембург, регион Брисела, Хамбург. Међу регионима нових чланица, највиши доходак по становнику има Праг (PPS 38.400), док просек дохотка за ЕУ-27 износи 23.600. У том погледу, регион Лондона има 3,36 пута виши доходак од просека ЕУ, а Праг само 1,62 пута. У готово свим регионима нових чланица (изузев главних градова, као и Малте и Кипра), доходак је испод просека ЕУ-27.

Поред разлика у дохотку међу регионима различитих земаља, велике су и регионалне разлике у дохотку унутар исте земље. У већини земаља ове разлике највеће су између региона главних градова и периферних региона. Тако, у Великој Британији, земљи са највећим диспаритетима, Лондон као најразвијенији регион има 4,3 пута виши доходак од најнеразвијенијег Комвола. У Француској и Италији, Ил де Франс, односно Ломбардија, дупло су развијенији од Корзике, односно Кампање. У Бугарској су ови диспаритети приближни: Југозападни регион 2,2 пута је развијенији од најсиромашнијег Северозападног региона. Диспаритети развоја велики су и када се показатељи развијености пореде на нивоу држава (Табела 3). У овом случају, 2007. године, разлика у дохотку између најслабије развијене Бугарске (PPS 9.300) и најразвијенијег Луксембурга (PPS 66.300) износила је 1:7. Према извештају за 2008. годину, диспропорције су се смањиле на 1:6,7.

Табела 3. БДП по глави становника по куповној моћи (PPS), по тржишним ценама, 2000–2008.

Држава	2000.	2002.	2004.	2006.	2007.	2008.
ЕУ-27	19.100	20.500	21.600	23.600	24.900	25.900
ЕУ-25	20.000	21.400	22.600	24.600	25.800	26.800
ЕУ-15	22.000	23.400	24.500	26.500	27.800	28.700
Белгија	24.000	25.600	26.100	28.000	29.400	29.700
Бугарска	5.300	6.300	7.300	8.600	9.300	10.000
Чешка	13.000	14.400	16.300	18.300	20.000	20.900
Данска	25.100	26.300	27.200	29.100	29.900	30.100
Немачка	22.600	23.600	25.200	27.400	28.600	29.100
Естонија	8.500	10.200	12.400	15.400	16.900	16.800
Ирска	24.900	28.200	30.700	34.800	37.400	36.300

Држава	2000.	2002.	2004.	2006.	2007.	2008.
Грчка	16.000	18.500	20.400	22.200	23.600	24.400
Шпанија	18.500	20.600	21.900	24.600	26.200	26.300
Француска	22.000	23.700	23.800	25.900	27.200	27.400
Италија	22.300	22.900	23.100	24.500	25.200	25.300
Кипар	16.900	18.300	19.600	21.300	22.600	23.100
Летонија	7.000	8.400	9.900	12.400	14.400	14.400
Литванија	7.500	9.000	10.900	13.100	14.800	15.500
Луксембург	46.400	49.200	54.900	63.100	66.300	67.600
Мађарска	10.700	12.600	13.700	15.000	15.600	15.900
Малта	15.900	16.300	16.700	18.200	19.300	19.800
Холандија	25.600	27.300	28.000	30.900	32.600	33.400
Аустрија	25.000	25.800	27.400	29.400	30.800	31.400
Пољска	9.200	9.900	11.000	12.400	13.300	14.000
Португалија	14.900	15.800	16.200	18.000	19.000	19.100
Румунија	4.900	6.000	7.400	9.100	10.500	11.500
Словенија	15.200	16.800	18.700	20.700	22.200	23.100
Словачка	9.500	11.100	12.400	15.000	16.700	17.900
Финска	22.300	23.600	25.200	27.100	28.800	29.500
Шведска	24.100	24.800	27.000	28.700	30.400	30.600
В. Британија	22.700	24.700	26.700	28.400	29.700	29.900

Извор: Key figures on Europe, Eurostat Pocketbooks, 2009 edition, Office for Official publications of the EC, 2009.

Подаци о расту националног дохотка 2000–2008, такође, показују да су динамичније расле нове чланице, као и њихови региони. Не рачунајући најмлађе чланице (Бугарску и Румунију), Естонија, Литванија и Словачка, чији је БДП порастао за око 50%, на челу су с најдинамичнијим растом, док су Малта и Кипар на зачељу, са растом од око 25%. Ове разлике унутар ЕУ условиле су настанак и развој кохезионе политике као нужног механизма који делује у циљу уједначавања региона на економско-социјалном плану. Циљ политике равномерног регионалног развоја ЕУ је постизање хармоничног, уједначеног и одрживог развоја и јачање привредне и социјалне кохезије заједнице.

III) РАЗВОЈ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Иако се почетак успостављања ове политике везује за 1975. годину, већ је Римским споразумом из 1957. предвиђено да се „постепеним усклађивањем економских политика држава чланица, унапређује складан привредни развој у Заједници”.⁵ Преамбулом уговора је, такође, истакнуто настојање уговорних страна да ојачају јединство својих привреда и осигурају њихов равномеран развој, смањивањем разлика које постоје између различитих подручја и смањивањем заосталости слабије развијених подручја.⁶ У складу са чланом 130а Јединственог европског акта „ради промовисања свеукупног складног развоја, Заједница ће развијати и обављати послове који воде јачању њене економске и социјалне кохезије. Заједница ће нарочито тежити да смањи разлике међу регионима и заосталост најмање привилегованих региона, укључујући и руралне области”.⁷ Иако регионална димензија јасно произилази из неколико чланова оснивачког акта, оснивачи нису утемељили јасну основу за развој јединствене регионалне политике ЕУ. Постоје два разлога за овакав став: прво, постојало је опште мишљење да ће „интеграција сама по себи омогућити смањење регионалних разлика развојем међурегионалне трговине”.⁸ Друго, искуства националних регионалних политика у појединим државама, као што су Француска, Италија и Немачка, била су релативно нова, и у том тренутку није било потребе дуплирати напоре”.⁹ Кохезиона политика ЕУ током свог развојног пута прошла је пет важних развојних фаза које су у корелацији са растом њеног буџета. Тако је учешће средстава за тзв. структурне операције у буџету ЕУ у 1976. години износило 8,2%, у 1991. години 23,4%, а у 2000. години 34,5%, док ће у 2006. износити 32,3%.¹⁰ Први период развоја кохезионе

⁵ Treaty Establishing the European Community as Amended by Subsequent Treaties Rome, 25 March 1957; Title XIV. Economic and Social Cohesion, Europa, Интернет, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_en.htm, 15/06/2012.

⁶ Treaty Establishing the European Community as Amended by Subsequent Treaties Rome, 25 March 1957; Title XIV. Economic and Social Cohesion, Europa, Интернет, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_en.htm, 15/06/2012.

⁷ The Single European Act, Luxembourg, 17 February 1986, Article 130a, Europa, Интернет, http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf, 20/06/2012.

⁸ Barca, F: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, 2009, p. 13.

⁹ Исто.

¹⁰ Владимир Грбић, *Економија Европске уније*, op. cit., стр. 253.

политике (1958–1973) односи се на време од оснивања Европске уније до првог проширења ЕУ. У том периоду регионална економска политика била је у потпуности у надлежности држава чланица. Оправдање за овакву ситуацију лежи у чињеници да су шездесете године биле „златно доба” западноевропске економије, посебно италијанске. Ово је допринело да државе додељују значајна средства за развој својих региона, па се није осећала потреба за акцијом Заједнице. По пријему нових чланица, 1973. године, почео је нови, други период у развоју регионалне политике. Нове чланице, Велика Британија и Ирска, имале су бројне регионалне неравнотеже и проблеме везане за њих, па су отворена питања за њихово решавање. Већ 1975. године основан је Европски фонд за регионални развој са средствима намењеним за материјалну подршку регионалним економским политикама. У другој фази, која покрива период од 1975. до 1986. године, почело је постепено уобличавање заједничке регионалне политике. Развој регионалне политике био је одговор Заједнице на погоршавање глобалне економске ситуације, проузроковано првом нафтном кризом 1973. године, чиме је завршено „златно доба” европске економије. То је такође био и одговор на прво проширење до којег је дошло исте године. Са првим проширењем, три нове чланице (Велика Британија, Ирска и Данска) донеле су властите структурне проблеме, али и искуства у решавању проблема регионалног развоја (нарочито у случају Ирске и Велике Британије, иначе прве европске земље која је усвојила сопствену регионалну политику 1928). Улазак Грчке 1981. године, и Шпаније и Португалије 1986, повећао је потребе за заједничком регионалном политиком. Квалитативно нов приступ регионалним разликама јавио се 1985. године, када су започети Интегрисани медитерански програми. Стварање ових програма договорено је 1982. године на захтев нове чланице, Грчке, за већом финансијском помоћи. Циљ Интегрисаних медитеранских програма био је помоћ медитеранским областима Француске, југу Италије и, пре свега, целој Грчкој, како би се помогао развој туризма, пољопривреде и малих и средњих предузећа у овим регионима. Трећа фаза обухвата период 1986–1999. Јединствени европски акт, који је усвојен 1986. године, ради прилагођавања променама у ЕУ након проширења и да би се припремила основа за завршавање пројекта стварања јединственог тржишта, утврдио је основу кохезионе политике. Такође, у званичну употребу уводи се термин „кохезиона политика”. До краја 1991. године процес стварања јединственог тржишта био је при крају. Европска заједница достиже нови ниво интеграције који у том тренутку захтева промену структуре Заједнице. То је учињено стварањем

Европске уније 1992. Уговором о Европској унији, потписаним у Мастрихту, који је ступио на снагу 1993. године. Следећи циљ Европске заједнице био је коначно успостављање Европске монетарне уније (ЕМУ). За остварење овог циља неопходно је јачање економске и социјалне кохезије. Било је потребно повећање доступних фондова, стварање новог фонда на нивоу ЕУ и оснивање Комитета региона. Друга реформа структурних фондова у виду поједностављења принципа и правила кохезионе политике и припреме за проширење обележила је четврту фазу која обухвата период од 2000. до 2006. године. Агенда 2000¹¹ била је у припреми од друге половине деведесетих и утрла је пут највећем проширењу Европске уније спроведеном маја 2004. године, када су десет држава постале чланице ЕУ. Ово историјско проширење повећало је за 20% популацију Европске уније, а само за 5% бруто друштвени производ.¹² Са овим проширењем повећале су се разлике у висини прихода по становнику и стопи незапослености. Нове државе чланице аутоматски су потпале под све циљеве структурних фондова и Кохезионог фонда. Међутим, и током процеса придруживања овим државама су на располагању били претприступни инструменти који су их припремили за спровођење кохезионе политике. Пету фазу, која обухвата текући буџетски период од 2007. до 2013. године, карактерише највећи икада утврђен износ финансијских средстава намењених најсиромашнијим државама чланицама и регионима, као и фокус приоритета на бржи привредни развој, стварање радних места и иновације. Европски савет је децембра 2005. године алоцирао 347 милијарди евра кроз структурне фондове и Кохезиони фонд.¹³ Новину представља и повећање средстава намењених животној средини и борби против климатских промена. Што се тиче осталих карактеристика, настављена је даља концентрација, број фондова смањен је на три (Европски фонд за регионални развој, Европски социјални фонд и Кохезиони фонд), укинуте су иницијативе Заједнице, а

¹¹ Агенда 2000 је реформски документ који је Европска комисија објавила 1997. године, а Европски савет усвојио на састанку у Берлину 1999. Године, са циљем јачања политика и припреме Европске уније за проширење на земље Централне и Источне Европе, као и на Малту и Кипар. Овај документ познат је и као „Берлински пакет” или „Манифест промена”.

¹² Eurostat, Интернет, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=15/06/2012>.

¹³ О. Мирић, *Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја*, оп. cit., стр. 18.

нагласак је стављен на мање развијене регионе.¹⁴ Осим тога, постављена су три кључна циља, и то: конвергенција, регионална конкурентност и запошљавање, као и европска територијална сарадња.

Конвергенција означава настојање да се промовишу услови за повећање раста и фактори који воде ка стварној конвергенцији најслабије развијених земаља чланица и региона. Од укупно 27 земаља чланица, овај циљ се односи на 84 региона у 18 земаља чланица. Укупан број становника у овим регионима је 154 милиона, односно 31% ЕУ-27, а БДП по глави становника нижи од 75% просека ЕУ. Овим циљем је посебно обухваћено, у фази постепеног повлачења, још 16 региона са укупно 16,4 милиона становника, и са бруто домаћим производом по глави становника мало изнад дефинисаног прага. Средства која су на располагању за остварење циља конвергенције износе 282,8 милијарди евра, што представља 81,5% укупних средстава намењених кохезионој политици. Од овог износа, регионима за конвергенцију намењено је 199,3 милијарди евра, регионима у фази постепеног повлачења намењено је 14 милијарди евра (13 региона са 3,4% популације ЕУ), а 69,5 милијарди евра Кохезионом фонду који користи 15 земаља чланица, и то 10 нових држава чланица, као и Португалија, Грчка, и Шпанија у прелазном периоду.¹⁵

Регионална конкурентност и запошљавање доприносе јачању конкурентности, атрактивности и запошљавању на два начина. Прво, развојни програми помажу регионима да предвиде и промовишу економске промене кроз иновације и промоцију друштва знања, предузетништва и заштите животне средине и побољшање њихове доступности. Друго, више квалитетнијих послова биће подржано прилагођавањем радне снаге и инвестирањем у људске ресурсе. За остварење циља регионална конкурентност и запошљавање намењено је укупно 55 милијарди евра, односно нешто мање од 16%, од чега је 11,4 милијарди евра предвиђено за регионе у фази постепеног престанка коришћења ових средстава. Региони који припадају овом циљу налазе се у

¹⁴ Раније су постојали и: Европски фонд за управљање и гаранције у пољопривреди (*European Agricultural Guidance and Guarantees Fund – EAGGF*), као и Финансијски инструмент за смернице у рибарству (*Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG*).

¹⁵ О. Мирић, *Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја*, оп. cit., стр. 19.

19 земаља чланица. Ранији програми URBAN II¹⁶ и EQUAL¹⁷ сада су интегрисани у циљеве конвергенције и циљеве регионалне конкурентности и запошљавања.

Европска територијална сарадња намењена је јачању прекограничне сарадње кроз заједничке локалне и регионалне иницијативе, затим јачању транснационалне сарадње усмерене на интегрисани територијални развој, као и јачању интеррегионалне сарадње и размени искустава. У пограничним регионима живи око 181,7 милиона становника, односно 37,5% укупног броја становника ЕУ. Остварење овог циља заснива се на искуствима раније иницијативе Заједнице под називом INTERREG.¹⁸ У овом периоду циљеви који су дефинисани тако да ојачају економску и социјалну кохезију ЕУ спроводе се кроз три фонда.

Европски фонд за регионални развој (European Regional Development Fund – ERDF) основан је 1975. године, као финансијски најзначајнији структурни фонд, који подстиче изградњу инфраструктуре, развој мале привреде, запошљавање, образовање и здравствену заштиту. Обезбеђује финансијску помоћ за развој сиромашнијих региона. Право да користе средства ERDF имају, пре свега, неразвијени региони ЕУ са БДП р.с. мањим од 75% у односу на просек ЕУ, као и развијени региони који су изнад тог прага.

Европски фонд за социјални развој (European Social Fund – ESF) основан је 1960. године. Више пута је реорганизован, а од 1995. године 80% средстава усмерава се за сузбијање незапослености и развој људских ресурса (обуке, преквалификације и др.), као и за реализацију циљева кохезионе политике.

¹⁶ URBAN је иницијатива Заједнице која је успостављена 1994. године са циљем подршке одрживог развоја урбаних подручја. У периоду 1994–2007. URBAN је прошао кроз две фазе: URBAN I (1994–1999) и URBAN II (2000–2006). У финансијској перспективи 2007–2013. URBAN је престао да постоји, а његови циљеви постали су саставни део циљева европске регионалне политике (конвергентност и регионална конкурентност и запошљавање).

¹⁷ EQUAL је иницијатива Заједнице која је успостављена 2000. године с циљем подршке развоју приступа тржишту радне снаге и нових идеја унутар европских стратегија запошљавања и процеса јачања социјалне укључености.

¹⁸ INTERREG је иницијатива Заједнице покренута 1990. са циљем да се подстицањем прекограничне, транснационалне и међурегионалне сарадње ојачају економска и социјална кохезија.

Кохезиони фонд основан је 1993. године. Улога Кохезионог фонда слична је улози структурних фондова, али је непосредан повод његовог оснивања било прилагођавање националних економија држава које су одлучиле да уведу заједничку валуту (испуњавање тзв. критеријума конвергенције) и, до одређене мере, растерећење државних буџета сиромашнијих држава чланица. Из овога фонда финансирани су пројекти у подручју заштите животне средине и развоја саобраћајне инфраструктуре, нарочито изградња комуникација којима се повезује више држава чланица. Главна је разлика у односу на структурне фондове, што се његова средства додељују на основу степена развијености држава чланица, а не региона. Кључни критеријум за доделу помоћи је БНП по глави становника нижи од 90% просека Европске уније. У периоду 2000–2006. право на коришћење овог фонда имале су Ирска, Шпанија, Португалија и Грчка, а издвојена средства за исти период износила су 18 милијарди евра.¹⁹ У периоду 2007–2013. право на коришћење кохезионог фонда имају следећих 14 држава: Бугарска, Кипар, Чешка, Естонија, Грчка, Мађарска, Летонија, Литванија, Малта, Пољска, Португалија, Румунија, Словачка и Словенија, док Шпанија у овом програмском циклусу има приступ фондовима као *phase-out* земља, односно земља у фази повлачења. У периоду између 2007. и 2011. године, кохезиони фонд располагао је са укупно 70 милијарди евра.²⁰

IV) ЗНАЧАЈ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ

Истраживања током претходних деценија потврђују да су неразвијени региони успели да у одређеној мери достигну развијене регионе. Колика је заслуга кохезионе политике у томе може се закључити на основу анализа различитих ставова о природи кохезионе политике Европске уније и њеним достигнућима. У једноме се сви аналитичари слажу са званичним документима Европске уније: врло је тешко израчунати стварни утицај кохезионе политике Европске уније и изоловати је од других извора привредног раста и конвергенције, а у случају земаља Средње и Источне Европе, од процеса политичких и социјалних промена (демократизације, процеса изградње институција, итд.). Међутим, њен утицај не треба ни прецењивати, ни потцењивати. Требало би нагласити да регионална

¹⁹ Владимир Грбић, *Економија Европске уније*, op. cit., стр. 255.

²⁰ О. Мирић, *Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја*, op. cit., стр. 19.

политика Европске уније никада није требало да буде једина покретачка снага напретка, већ само помоћ и допуна ефектима слободног тржишта и економских политика држава чланица, како је дефинисано у члану 159 (бивши члан 130б) Јединственог европског акта.²¹ Само заједно са другим европским и националним политикама, са добром националном макроекономском политиком и добрим одговором сваке државе чланице на привредне могућности које им се пружају у оквиру Европске уније, она може остварити задовољавајуће резултате и повећати позитиван учинак других политика. Кохезиона политика Европске уније важна је за превазилажење проблема проузрокованих заједничким тржиштем и процесом интеграције у целини. На пример, виши стандард захтева већу потрошњу у областима као што су животна средина и комуникације, док уклањање граница може имати негативан ефекат на пограничне регионе који зависе од пограничне трговине, итд. Уопштено говорећи, постојање ове политике на нивоу заједничких институција, на наднационалном нивоу, оправдано је чињеницом да се разлике у степену развоја региона Европске уније морају исправити заједничким напорима. Међутим, разлози постојања кохезионе политике иду и даље од појма солидарности. Привредно повезивање и конкуренција захтевају велика прилагођавања у регионима. Будући да се неки региони успешније прилагођавају, настају разлике с обзиром на приходе, производњу и стопу незапослености. За разлику од распрострањеног мишљења с почетка стварања Европске економске заједнице, показало се да формирањем јединственог тржишта неједнакости међу регионима неће бити смањене спонтано. Напротив, рекло би се да је дугорочна последица успостављања заједничког тржишта тенденција концентрисања развоја у врло конкурентним регионима и стварање трајно заостале периферије, чиме се стварају околности које погодују покретању миграција и настанку политичке нестабилности. Треба напоменути да подршка неразвијеним регионима доводи и до преливања помоћи у развијене регионе, што представља тзв. ефекат преливања (*spillover effect*). Тако, помоћ неразвијеним регионима у отклањању структурних недостатака, као што су недовољна развијеност, незапосленост, застареле технологије и структура производње, пренасељеност и загађење, прелива се и на развијене регионе, пре свега због спречавања нежељене миграције радне снаге, повећања увоза производа из развијенијих региона, боље саобраћајне повезаности развијених региона и сл. Слаб економски учинак једне државе

²¹ Europa, Интернет, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_en.htm, 20/06/2012.

сигурно ће негативно утицати на заједничко тржиште ЕУ. Из тог угла кохезиона политика Европске уније могла би се дефинисати као механизам који дозвољава једној држави чланици да активно стимулише економску активност друге. Уколико би регионалне неравнотежности биле мање, сви ефекти интеграције би се праведније расподелили међу регионима и државама чланицама. Истовремено, сиромашније државе чланице би повећањем своје ефикасности могле, кроз порез, више да допринесу буџету Европске уније. Њихов бољи економски учинак такође би смањιο свеукупни ниво инфлације и тако олакшао урбанистичке и популационе проблеме у великим градовима ЕУ, проузроковане миграцијом. Крајњи ефекти за све грађане Европске уније су позитивни. Непостојање подршке кроз фондове Европске уније за последицу би имало смањење потрошње намењене развоју основне инфраструктуре неопходне за развој дугорочне конкурентности и потенцијала за раст, или би довело до повећања пореза, уз могућа смањења потрошње у подједнако битним областима, као што су образовање и социјални програми. Други директан утицај структурних фондова огледа се у јачању концепта стратешког планирања развојних политика и инвестиционих програма на националном нивоу, али и на нивоу региона. Јавне инвестиције се морају пажљиво идентификовати и планирати на свим нивоима власти, од централног до локалног. У том смислу веома је важно нагласити да је кохезиона политика одиграла кључну улогу у свим европским регионима у стратешком планирању приоритета и њиховом повезивању са приоритетима на националном нивоу и нивоу Европске уније. Такође, кохезиона политика одиграла је кључну улогу и у промовисању области које раније нису биле у фокусу регионалних и националних политика. Као последица спровођења бројних пилот пројеката финансираних кроз структурне фондове, настале су и националне и регионалне политике у области истраживања и развоја нових технологија, иновација и предузетништва, активних политика запошљавања и социјалне инклузије. На тај начин кохезиона политика натерала је регионалне и националне власти да примене концепт свеобухватног дугорочног стратешког планирања економског развоја, укључујући и вишегодишње буџетирање. Анализе показују да инструменти кохезионе политике Европске уније имају значајан утицај и позитивне ефекте на Лисабонску²² и

²² Европска комисија усвојила је Лисабонску стратегију у Лисабону 2000. године, са циљем да Европска унија „до 2010. године постане најконкурентнија и најдинамичнија економија света утемељена на знању, способна за одржив раст са повећањем броја и квалитета радних места, те већом социјалном кохезијом”.

Гетеборшку²³ стратегију. Пре свега, комплементарност између наведених стратегија и структурних фондова и Кохезионог фонда огледа се у поклапању одређене групе приоритета, као што су: развој људских ресурса, саобраћај, заштита животне средине, истраживање и иновације, предузетништво, социјална инклузија. Недостаци који су омели већи допринос структурних фондова Лисабонској и Гетеборшкој стратегији огледају се у неефикасности органа надлежних за спровођење кохезионе политике Европске уније, затим недовољним националним средствима и недовољно прецизној националној политици, нарочито у области одрживог развоја. На основу индикатора релевантних за мерење остварености приоритета Лисабонске агенде на нивоу региона, они са нарочито добрим резултатима су дански региони, већина шведских региона, јужни регион у Финској, региони на југоистоку Велике Британије, северна Холандија и Бајерн у Немачкој. Региони са најмање успеха су они у Румунији, Пољској и Словачкој, које карактерише ниска продуктивност, ниска стопа запослености и низак ниво улагања у истраживања и развој. Регионе нових држава чланица, Кипра, Естоније, Литваније, Словеније и Чешке, карактерише просечан индекс успешности остварења лисабонских циљева. И овде треба напоменути да кохезиона политика није једини инструмент који може самостално да испуни циљеве Лисабонске и Гетеборшке стратегије. Неопходно је обезбедити комплементарност и координацију са мерама у оквиру стратегија на националном, федералном, регионалном и локалном нивоу (у зависности од државе до државе), како би се обезбедио бржи економски развој, нова радна места и одрживи развој. Многобројна истраживања недвосмислено указују на то да чак и умерено увећање квантума знања у друштву може знатно повећати остварени БДП. Такође, што је веће улагање у научно-истраживачки рад, по правилу је израженији општи економски развој датог друштва. Тога је Европска унија одавно свесна, па је јасно зашто је као централни развојни економски правац изабрала стварање друштва знања. „Истраживања показују да улагање у људске ресурсе константно доприноси економском развоју. Исто тако, улагања у људске ресурсе, пре свега у образовање, има и ефекте како за појединце, тако и за друштво у целини. Анализе показују да улагање у људске ресурсе повећава капацитет појединаца за иновације, као и за

²³ У основи европске Стратегије одрживог развоја Европске уније, која је усвојена 2001. године у Гетеборгу од стране Европске комисије, лежи обезбеђење да економски раст иде искључиво „руку под руку” са квалитетом животне средине и укључењем социјалних питања, а ради побољшања живота и благостања грађана.

у свајање нових технологија и самим тим међусобно прожимање ових капацитета широм држава и региона.”²⁴ Структурни фондови су у значајној мери допринели развоју образовања, програма обуке и запошљавања. Међутим, оно што можемо приговорити мерама кохезионе политике јесте да све мере, планиране и спроведене у оквиру програма и пројеката, нису у потпуности биле концентрисане на тражњу и на потребе тржишта рада, иако су биле оријентисане у правцу стварања већег броја радних места и помоћи незапосленима да се интегришу у тржиште рада. Уравнотежење тржишта радне снаге захтева политику оријентисану како на понуду радне снаге, са циљем да подржи прилагођавање људских ресурса структурним променама, тако и на тражњу за радном снагом, са циљем креирања повољнијих услова за нове инвестиције. Поред тога, не може да прође незапажено ни чињеница да у појединим случајевима резултати пројеката нису у потпуности били усклађени ни са принципом родне равноправности, као и да пројекти усмерени на рањиве групе, као што су особе са инвалидитетом, нису успели да обезбеде одговарајући степен одрживости. Такође, доста простора остало је за унапређење здравља и безбедности радника. Брз напредак науке и технологије и изазови глобализације чине стицање знања, његову продуктивну примену, непрекидно обнављање и повећање, темељним изазовом конкурентне привреде и друштва. Научно-истраживачки рад и делотворност преношења његових резултата у добра, услуге и процесе, једна је од темељних полуга у стварању конкурентне привреде и друштва знања. Истовремено, информационо-комуникациона технологија се показује темељном инфраструктуром конкурентног друштва заснованог на знању. Данас се у свету потврђује све већи значај синергетског ефекта науке и праксе на бази чињенице, да не само мале фирме, већ и целокупно предузетништво, уколико жели да оствари шансу за успех мора да инкорпорира знања и искуства, не само великих компанија, већ и високошколских институција и научних института, и обрнуто. Имајући у виду наведено, као главну замерку програмима реализованим у овој области можемо истаћи недовољну повезаност између образовног система, научно-истраживачког система и сектора малих и средњих предузећа, недовољан капацитет у управљању комплексним пројектима, као и недовољну подршку државне администрације реализацији овакве врсте пројеката. Мала и средња предузећа су стуб економије. Међутим, често мала и средња предузећа, нарочито при оснивању, имају проблема у приступу капиталу, знању и

²⁴ M. Reiner, *The Impact of the EU's Structural and Cohesion Funds on Real Convergence in the EU*, National Bank of Poland Conference, 2003, p. 10.

размени искустава. Управо је циљ кохезионе политике Европске уније да отклони ове проблеме кроз комбинацију директних инвестиција и услуга које подржавају бизнис, тренинг, менторинг и стварања кластера. Иако се експлицитно не помиње, реализација ефикасне кохезионе политике дугорочно доприноси и смањењу јавних расхода. Јавна подршка предузећима да сместе своје капацитете у неразвијеним регионима требало би да у дугом року допринесе повећању запослености и активирању других ресурса. То снижава јавне трошкове социјалне заштите од незапослености, али и повећава фискалне приходе. На овај начин се истовремено потпомаже и отклања вишак запослености, односно вештачка запосленост у државној администрацији као фактор повећања јавних расхода, која се обично користи као средство за повећање запослености у неразвијеним регионима. Иако не постоји консензус о ефектима кохезионе политике, преовлађује оцена да кохезиона политика Европске уније има позитиван ефекат на економски развој држава и региона корисника ових средстава. Исто тако, многи аутори са правом заступају став да је неопходно извршити даљу реформу кохезионе политике. Даље усмеравање на потребе региона, поједностављење процедура, унапређење координације између регионалне политике ЕУ, националних регионалних политика и других политика на нивоу ЕУ, само су неки од захтева о којима је започета дискусија.

V) БУДУЋНОСТ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Данас су глобалне финансијске и економске турбуленције проузроковале непредвидивост будућности светске економије. Зато је још важније утврдити како ће се политике Европске уније прилагодити изазовима са којима ће се суочити региони и какав ће бити одговор политика ЕУ на ове изазове. Међу идентификованим изазовима, треба посебно истаћи четири која су битна за европске регионе: глобализација, демографске промене, климатске промене и сигурни и одрживи извори енергије. Што се тиче садржаја кохезионе политике Европске уније након 2013. године, у Европској унији је већ започета широка дебата. Генерално, дата је широка и снажна подршка наставку спровођења кохезионе политике Европске уније и у периоду после 2013. године. Исто тако, постигнут је консензус да заједничка кохезиона политика буде намењена свим регионима Европске уније, али да акценат и даље буде на регионима који заостају у развоју за просеком ЕУ. Кохезиона политика је неопходна Европској унији, али исто тако, одређени заокрет је неопходан како би се

прилагодила изазовима и отклонила одређене недостатке. Учесници дебате су по питању приоритетних области деловања на првом месту истакли неопходност јачања конкурентности европских региона и Европске уније у целини. Како би наведени приоритет био реализован, предлаже се да фокус кохезионе политике буде на иновацијама, образовању, подршци малим и средњим предузећима, изградњи трансевропске инфраструктурне мреже, као и борби против климатских промена. Већина учесника у дебати о будућности кохезионе политике сматра да су наведени изазови предмет деловања свих политика Европске уније и да не треба да буду фокус само кохезионе политике, јер би у том случају циљеви кохезионе политике дефинисани у Уговору о оснивању Европске уније били потиснути у други план. Начелни консензус постигнут је око тога да се у периоду после 2013. године унапреди координација између кохезионе политике и осталих секторских политика Европске уније, како би се на најефикаснији начин одговорило на наведене будуће изазове. Други сегмент кохезионе политике у оквиру кога су учесници у дебати постигли сагласност, тиче се поједностављења система спровођења кохезионе политике и већег учешћа локалних и регионалних власти, посебно у спровођењу мера које се односе на запошљавање на локалном нивоу. Поред тога, покренуто је и питање адекватног мерења нивоа развијености региона, на основу чега се данас врши алокација финансијских средстава структурних фондова. Предложено је да се приликом утврђивања нивоа развијености региона, поред БДП по глави становника, узму у обзир и други показатељи развоја и квалитета живота. Покренуто је и питање унапређења NUTS методологије, јер пракса показује да поједини европски региони, иако на истом NUTS нивоу, имају различите карактеристике (нпр. укупан број становника и, као последица тога, различита густина насељености). Учесници дебате о будућности кохезионе политике истакли су да територијална прекогранична, транснационална и међурегионална сарадња представљају најбољи пример како заједничка кохезиона политика доприноси заједничком развоју и препоручују да се у наредном буџетском периоду издвоје већа финансијска средства у оквиру структурних фондова за унапређење прекограничне територијалне сарадње. Принцип концентрације средстава, као такав, остаје неоспоран. Оно што је спорно, са аспекта грађанина Европе чија држава још није држава чланица, јесте избор приоритета. Уколико приоритети буду формулисани тако да више одговарају развијеним државама чланицама, конкурентност Европе ће можда бити постигнута на глобалном плану, али то није гаранција да ће бити остварена и конкурентност региона Европске уније, односно

равномеран развој региона унутар сваке државе понаособ. А не смемо да заборавимо шта је основна сврха кохезионе политике Европске уније. Повећање ефикасности и ефективности коришћења средстава захтева компетентне и делотворне кориснике средстава који ће бити катализатори примене кохезионе политике Европске уније. Управо зато, непрекидно деловање у правцу повећања стручности, професионалности и знања, намеће се као један од циљева. Исто тако, несумњиво је да је један од разлога неефикасности кохезионе политике и недовољан капацитет институција држава чланица да реализују програме и пројекте у складу са утврђеним правилима. Зато сматрам да би посебно место требало дати и приоритету који би се односио искључиво на унапређење капацитета институција држава чланица одговорних за управљање структурним фондовима и Кохезионим фондом.

VI) ПЕРСПЕКТИВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Република Србија се налази пред великим изазовом. Са једне стране, ефекти светске економске кризе веома су изражени, пре свега кроз пораст цена, повећање курса евра, гашење радних места, смањење планираних директних инвестиција и немогућност убрзаног раста који је земља имала у последњих пет година, по стопи од шест до осам одсто. Са друге стране, Србија се налази на путу европске интеграције и пред њеним захтевима. Под утицајем кризе, унутрашње околности постају захтевније и компликованије. Самим тим, усвајање закона и јачање институција које су потребне за успех реформи и приближавање Европској унији претпостављају издвајање средстава, а њих због кризе има мање, док проблема за решавање, као и изазова за политичку стабилност потребну за спровођење реформи, има више. Са друге стране, криза погађа и саму Европску унију и државе чланице појединачно. Време које ове земље издвајају за решавање економских проблема значи и мање времена које могу посветити процесу проширења Европске уније. Томе треба додати и питање институционалне структуре Европске уније, односно будућности Лисабонског споразума. Пред овим изазовима Србија мора да истраје, да спроведе дефинисане мере за отклањање последица економске кризе и обезбеди јединство свих учесника који утичу на креирање привредног амбијента, од Владе, извршне и законодавне власти, до послодаваца, научно-образовних институција, синдиката и невладиних организација. Истовремено, овакав консензус и спровођење приоритета и мера утврђених у Националном програму за европске интеграције неопходни су за усвајање европских стандарда и бржу

интеграцију у европску породицу. Наравно, у оба ова процеса не треба заборавити и на јачање партнерства са државама у региону. Дефинисање јасне националне кохезионе политике приоритет је због продубљивања друштвено-економских разлика и развојних могућности различитих делова Србије. То је приоритет и због настојања Србије да у потпуности интегрише своју привреду и тржиште у глобални контекст и осигура услове да сви делови земље буду способни и конкурентни у том окружењу. Подстицање развоја недовољно развијених, девастираних индустријских и руралних подручја, и смањење негативних демографских кретања од непроцењивог је значаја за свеукупни одрживи друштвено-економски развој Републике Србије. Пред Србијом стоји и задатак увођења статистичке поделе NUTS на њеној територији. Стварање ефикасног система који највише одговара потребама Србије, омогућава велику финансијску корист за све, а поготову за најсиромашније делове Србије.

Дебата која је започета и која ће бити вођена у наредним годинама, битна је и за Србију из два разлога. Политички, у новом финансијском циклусу 2014–2020, Србија би требало да постане држава чланица ЕУ. С тим у вези, приоритети и правила коришћења средстава која се сада дефинишу, важиће и за Србију. Практично, приоритети и правила која буду дефинисана за структурне фондове у новом финансијском циклусу одразиће се и на Инструмент за претприступну помоћ. Током ових преговора биће одређена и будућа алокација IPA. Из наведених разлога јасно закључујемо да је битно да се Србија, у партнерству са осталим државама Западног Балкана и мање развијеним државама чланицама Европске уније, што пре укључи у ову дебату. Србија са својом централном позицијом у региону, најпрометнијим речним и друмским коридором у југоисточној Европи, великим потенцијалима унутрашњег тржишта, као и слободном разменом са земљама у региону и Русијом, треба све своје напоре да усмери на успостављање структура за коришћење IPA средстава и припрему пројеката који ће омогућити laku апсорпцију IPA средстава и касније структурних фондова и Кохезионог фонда. Тренутно није повољан тренутак да се разговара о повећању буџета за Србију, односно о новој солидарности према земљама које нису чланице ЕУ. Криза Грчке и евра наметнула је чланицама ЕУ апсолутну потребу да најпре одбране евро и покрену структурне реформе, да би потом уопште почеле озбиљније да размишљају о јачој финансијској и свакој другој подршци Западном Балкану. Србији су потребне адекватне реформе како би се припремила да буде у стању да ваљано искористи средства, односно да има „апсорпциону моћ” за употребу ових значајних средстава. У оној мери у којој Србија буде укључена у програм буџетских давања кроз пројекте енергетике,

екологије, економије знања, утолико ће више моћи да тражи и средства за њихово финансирање и целокупни развој и реформе.

VII) УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Како свака држава има своје особености, директна примена одређених решења из других држава неће уродити плодом. Свакако је потребно извући закључке из искустава других држава, учити на њиховим грешкама и позитивним достигнућима, али је неопходно дефинисати јасне циљеве и приоритете, припремити пројекте и пројектну документацију, добро организовати систем планирања, спровођења, евалуације и контроле и добро обучити администрацију и потенцијалне апликанте, како би се максимизирали ефекти претприступне помоћи, а сутра структурних фондова и Кохезионог фонда. Док не постане чланица Европске уније, Србија треба пажљиво да прати како Европска унија креира своје будуће политике, али и како се САД, Русија, Бразил, Кина, Индија и друге државе припремају за наступајуће изазове, и да усваја примере најбоље праксе. Међутим, макроекономска нестабилност, неразвијена инфраструктура, неадекватно образовање, недовољна улагања у животну средину, технолошка зависност, изражено сиромаштво и друге специфичности нашег региона, захтевају да се узму у обзир и посебности овог дела Европе. Ове различитости захтевају балансиран приступ у дефинисању приоритета и алокацији средстава. Европска интеграција, као основно стратешко-политичко опредељење и као стратешки оквир за укупан демократски и економски развој земље, подразумева наставак европских интегративних токова и испуњење бројних, сложених и међусобно повезаних услова. Како би се овај циљ остварио, неопходно је развити стабилне институције које гарантују демократију, владавину права и поштовање и заштиту људских права и права мањина, развити тржишну економију која може да се суочи с притиском конкуренције унутар Европске уније, и потребно је спровести усклађивање националног законодавства са правним тековинама ЕУ и, самим тим, преузети обавезе које проистичу из чланства. Важно је водити рачуна о томе да је свака финансијска подршка успешна уколико се реализује у добро уређеном институционалном окружењу, да је основна сврха пројеката да остваре политике, а не политичаре, и да средства захтевају јасно дефинисане приоритете, а не искључиво њихов утрошак. Србија мора да побољша домаћу инфраструктуру, да ствара повољније услове за улагања и пословање и у односу на друге земље, да повећа капацитет за истраживање и развој, укључујући нове информационе и комуникационе технологије, и

самим тим обезбеди услове за привлачење нових инвестиција. Такође је нужно подстаћи иновације, створити боље везе између науке, технологије и предузетништва, а на дужи рок се пре свега мора улагати у економију знања, јер је то будућност и саме Европске уније. Темељно полазиште, али и порука овог рада јесте да се остваривање раста, одрживог развоја, образовања, запошљавања, технолошког напретка, социјалне укључености и праведности, развој инфраструктуре и очување животне средине, равномеран регионални развој и државна администрација која је реформисана у ефикасан и делотворан сервис грађана – у свакој држави, па и у Србији, могу постићи кроз кохезиону политику Европске уније, али само истовременим и усклађеним деловањем на низу стратешких подручја.

VIII) ИЗВОРИ

- Barca, F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, 2009.
- Грбић, В., *Економија Европске уније*, Мегатренд универзитет, Београд, 2005.
- Ђурић, Д., *Кохезиона политика и претприступна подршка Европске уније*, Foundation Open Society Institute, Подгорица, 2009.
- European Commission, *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Region of the European Union*, 2000.
- Комшић, Ј., *Принципи европског регионализма*, Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе, Нови Сад, 2007.
- Лопандић, Д., Јањевић, М., *Уговор о Европској унији – Од Рима до Мастрихта*, Међународна политика, Правни факултет, Факултет политичких наука, Институт економских наука, Европски покрет у Србији, Београд, 1995.
- Међак, В., Мајсторовић, С., *Регионална политика Европске уније*, Канцеларија за придруживање Европској унији, Влада Републике Србије, Београд, 2004.
- Мирић, О., *Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја*, Европски покрет у Србији, Београд, 2009.
- Reiner, M., *The Impact of the EU's Structural and Cohesion Funds on Real Convergence in the EU*, National Bank of Poland Conference, 2003, p. 10.
- Tondl, G., *Regional Policy*, in: Artis, M., Nixon, F., (eds.), *The Economics of European Union, Policy and Analysis*, Third Edition, 2001, pp. 180–213.
- Commission of the European Communities; *Regions 2020 – An Assessment of Future Challenges for EU Regions*, Brussels, 14/11/2008 SEC(2008) 2868 final.

UDK: 334.758:061.1

Bibliid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 39–40, стр. 151–169

Извори научни рад

Проф. др Слободан ЗЕЧЕВИЋ¹

УРЕДБА САВЕТА БР. 139/2004 О НАДЗОРУ КОНЦЕНТРАЦИЈА ИЗМЕЂУ ПРЕДУЗЕЋА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

Increasing the size of an undertaking, which is achieved by merger of several of them or by taking control on the part of one or more undertakings over others, is the operation that is called “concentration between undertakings” in market economy. Control over concentrations had not been provided by the Treaty Establishing the European Economic Community adopted in 1957. However, in the early 1970s the operations mentioned above proved to be a threat to competition in the common market. Since no norms on control over concentration between undertakings were provided a new dilemma emerged – whether under such circumstances the implementation of general norms on competition protection that had been included in former Articles 85 and 86 of the Treaty Establishing the European Economic Community was possible. In that sense, some theoretical discussions were raised, this including legal practice of the Court of Justice on the adjustment of general norms on competition of the Treaty Establishing the European Economic Community for the implementation of concentration operations. Finally, in accordance with the Council Regulation No. 4064/89 of 21 December 1989 control of the European Economic Community over operations of concentrations between undertakings had been introduced. This provision was then amended in June 1997. The regime of concentration between undertakings in the European Union was last reformed by the Council Regulation No. 139/2004 of 20 January 2004. Among other things the reform included the following: change of the criteria for the assessment of the adjustment of operation of concentration among undertaking to the internal market, making simpler forwarding of cases on the part of the Commission to member states national bodies that are in charge of protection of competition,

¹ Европски универзитет, Београд.

and vice versa, rationalisation of the control procedure and strengthening of investigation powers of the Commission.

Key words: European Union, concentration between undertakings, taking control, merger, control, competition, common market, Court of Justice.

1) УВОД

Повећање обима предузећа које се постиже спајањем више њих или пак преузимањем контроле једног предузећа над другим или неколико њих, карактеристична је операција у тржишној привреди која се назива „концентрацијом предузећа”. Педесетих година прошлог века, током припреме текстова Уговора о оснивању Европских заједница, поставило се питање односа према операцијама укрупњавања односно концентрације. Творци Уговора о Европској заједници за угљ и челик предвидели су надзор над концентрацијама, што није био случај у Уговору о Европској економској заједници.² Тиме су изазване правно-теоријске и практичне недоумице с обзиром на готово истоветан садржај оба уговора када су у питању антиконкурентски споразуми и злоупотребе доминантног положаја. Став твораца Уговора о Европској економској заједници могао је да се објасни тежњом да се надзор над операцијама концентрације остави у надлежности националних органа држава чланица и националног права, чиме би се овим последњим омогућило да воде своју индустријску политику.³ Поред тога, постојало је мишљење Комисије да би толерантан однос према операцијама концентрације довео до стварања европских мултинационалних предузећа обимом прилагођених Заједничком тржишту, која би била у стању да се успешно такмиче са америчким, јапанским и другим мултинационалним компанијама.⁴ Међутим, у пракси су се, после нафтне кризе из 1970. године, концентрације предузећа убрзано развијале на светском нивоу, тако да су ове операције које су вршене на пример у Сједињеним Америчким Државама или Јапану производеле дејство и на европском тржишту.⁵

С обзиром на то да у Уговору о Европској економској заједници нису биле предвиђене норме о надзору над концентрацијама предузећа,

² Члан 66. Уговора о Европској заједници за угљ и челик.

³ Ch. Gavalda, G. Parleani, *Droit des affaires de l' Union européenne*, Litec, 6 edition, Paris, 2010, p. 399.

⁴ J. Schapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, *Droit europeen des affaires*, PUF, coll. “Thémis Droit Privé”, 4 édition, Paris, 1994, p. 640.

⁵ Ch. Gavalda, G. Parleani, op. cit.

поставила се нова дилема, да ли је у том случају могућа примена општих норми о конкуренцији садржаних у некадашњим члановима 85. и 86. Уговора о Европској економској заједници који су се односили на забрану споразума и злоупотребе доминантног положаја који угрожавају конкуренцију на Заједничком тржишту.⁶ У том смислу, јавиле су се теоријске расправе о стварној могућности прилагођавања општих норми о конкуренцији за примену на операције концентрације. Кад је реч о члану 85. Уговора о Европској економској заједници проблем је био у становишту Комисије да претходно поменути није погодан за примену на концентративне споразуме (споразуме о куповини акција другог предузећа, имовине, или откуп његових дугова чиме се стиче контрола над овим последњим), јер се односи на антиконкурентске споразуме међу предузећима а не на операције укрупњавања предузећа. Поред тога, Комисија је подвукла да се у праву Сједињених Америчких Држава области о којима је реч уређују посебним правним нормама. У вези са чланом 82. Уговора о Европској заједници пак, била је проблематична његова могућа примена једино у случају да операцију концентрације врши доминантно предузеће. Поред тога, надзор се вршио *a posteriori* тек након изведене операције, што је поставило питање сврсисходности изрицања и извршења санкција.⁷ Правна сигурност је, такође, била доведена у питање, јер предузећа нису могла унапред да знају да ли ће њихова операција потпасти под удар комунитарног права. С тим у вези, неке компаније (*Gervais–Danone*, *Michelin–Kléber*) пре извршења операције концентрације консултовале су Комисију, иако према праву Заједнице нису биле дужне да тако поступе.⁸ Наведени разлози принудили су Савет министара да уреди ову област.⁹ У том смислу 1989. године усвојена је Уредба Савета бр. 4064/89 о надзору операција концентрација између предузећа.¹⁰ Правну основу за усвајање Уредбе Савет је нашао с једне стране у некадашњем члану 235. Уговора о Европској економској заједници који му је давао надлежност да усвоји одговарајуће одредбе, „ако за акцију која је нужна за остваривање циљева

⁶ Реформом уговора о оснивању извршеном уговором из Амстердама из 1999. године то су постали чланови 81. и 82. Уговора о Европској заједници.

⁷ Нпр. тешкоће да се изврши наредба о деконцентрацији; сврсисходност изрицања новчане казне и сл.

⁸ J. Schapira, G. Le Tallec, J.B. Blaise, op. cit., p. 667.

⁹ Посебно је била потенцирана потреба за правном сигурношћу предузећа.

¹⁰ JOCE br. L. 395 od 30.12.1989.

Заједнице Уговор није предвидео неопходна овлашћења у том смислу”, и с друге у некадашњем члану 87. истог Уговора који му је дозвољавао „да усвоји мере у циљу примене начела садржаних у члановима 85. и 86. Уговора о Европској економској заједници”. Поједини теоретичари су сматрали да је позивање на ова два члана у правном смислу било проблематично, јер није била тачна тврдња да институције Заједнице нису располагале правним средствима којима би уредиле операције концентрације с обзиром на то да су у те сврхе у одређеним случајевима користиле одредбе чланова 85.¹¹ и 86.¹² Уговора о Европској економској заједници. Када је реч о некадашњем члану 87. Уговора о Европској заједници, јасно је било да су се његове одредбе односиле на доношење мера којима се примењују начела садржана у члановима 85. и 86. Уговора о Европској економској заједници.¹³ Дванаестогодишња примена Уредбе 4064/89 глобално је дала позитивне резултате,¹⁴ али је 2001. године са доношењем „зелене књиге” Комисије о надзору над концентрацијама постало јасно да систем може да се побољша. Наиме, систем надзора почивао је на искључивом праву Комисије да прати све значајне прекограничне операције концентрације у Унији. Овај приступ није довољен у питање, али се дошло на идеју да се у овој области примени начело субсидијарности, односно да се омогући Комисији да на једноставнији начин проследи националном органу за заштиту конкуренције који је у најбољем положају у односу на концентрацију, да је испитује и процењује.¹⁵ Реформа надзора над концентрацијама извршена је Уредбом Савета бр. 139/2004 од 20. јануара 2004. године.¹⁶ Реформа је поред осталог ишла и у правцу јачања истражних овлашћења Комисије, поједностављивања поступка прослеђивања предмета од Комисије ка националним органима надлежним за надзор над концентрацијама и рационализације поступка надзора.

¹¹ Пресуда Суда правде у случају, “British American Tobacco & Reynolds”, CJCE, 17.11.1987, BAT, aff. 142 et 156/84, Rec. 4487.

¹² Пресуда Суда правде у случају “Continental Can”, CJCE, 21.02.1973, aff. 6/72.

¹³ B. Goldman, A. Lyon-Caen, L. Vogel, *Droit commercial européen*, Dalloz, 5 édition, Paris, 1994, p. 477.

¹⁴ Интернет, 05/12/2011, <http://www.europa.eu>.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ JO L 24 od 20.01.2004.

II) ПОЉЕ ПРИМЕНЕ НАДЗОРА НАД КОНЦЕНТРАЦИЈАМА

Дефинисање операције концентрације међу предузећима

Према члану 3. Уредбе бр. 139/2004 концентрације се јављају:

1. када се два или више предузећа која су претходно била независна споје, или
2. када једно или више лица, која већ имају контролу над најмање једним или више предузећа, стекну непосредан или посредан надзор (контролу) над целином или делом другог или других предузећа, било преузимањем учешћа у капиталу или куповином дела активе (имовине – прим. аут.), уговором или било којим другим средствима.

Спајање предузећа

Спајање предузећа као облик концентрације, не изазива правне недоумице. Текст члана 3. покрива преузимање (апсорбовање) другог предузећа као и спајање два предузећа у циљу стварања новог. При томе се подвлачи претходна независност предузећа која се спајају да би се искључила примена одредби Уредбе Савета на операције које се врше у оквиру исте групације (холдинга).

Стицање контроле над другим предузећем

С обзиром да концентрација може да се јави и у виду преузимања надзора односно контроле над другим предузећем, контролисање другог предузећа одређено је уредбом као „могућност вршења одлучујућег утицаја на његове активности”, следећим правима, уговорима или средствима: располагањем правом својине или правом уживања у целини или делу имовине предузећа; располагањем правима или уговорима који додељују одлучујући утицај на састав, већање или одлуке органа предузећа.¹⁷

Стицање контроле од стране једног предузећа

Контрола над другим предузећем може се стећи преузимањем већинског права гласа у његовим органима (скупштини акционара и управном одбору). Тиме се ствара могућност да једно предузеће управља

¹⁷ Члан 3 став 2 Уредбе бр. 139/2004.

и одређује комерцијалну стратегију другог предузећа.¹⁸ Поред тога, контрола може да резултира и из уситњене акционарске структуре предузећа, која омогућава мањини акционарских гласова да лако дође до већине гласова. Контрола може да проистекне и из поседовања права на куповину акција предузећа. Ово само по себи не значи да потенцијални купац има надзор над другим предузећем. Међутим, надзор може да се јави ако исти поседује правно обавезујуће уговоре који подразумевају да ће право куповине о коме је реч бити искоришћено. Није искључена могућност стицања надзора и другим путем, на пример договором акционара којим се мањини акционара додељује право стављања вета на одлуке органа предузећа.

Заједничко стицање контроле од стране више предузећа

Концентрација може да постоји ако два или више предузећа заједнички оснивају или преузимају контролу над трећим предузећем.¹⁹ Према мишљењу Комисије заједничко преузимање надзора постоји онда када предузећа купци или оснивачи морају да постигну договор о важним одлукама које се тичу пословања трећег предузећа и тиме врше одлучујући утицај на понашање овог последњег. Постојање заједничке контроле може да се уочи уколико предузећа која преузимају или оснивају треће предузеће имају право вета код доношења важних одлука. Поред тога, надзор постоји и у случају да два предузећа имају паритет права гласа у органима трећег предузећа. Паритет се одражава кроз поделу акционарских гласова или путем права да се именује једнак број представника у руководеће органе. Два или више предузећа могу да контролишу треће и када имају мањински пакет акција и немају право вета. Довољно је да мањински акционари удружени могу да достигну већину гласова.²⁰

Оснивање заједничког предузећа

Оснивање заједничког предузећа са паритетним учешћем у капиталу је операција која истовремено може да има одлике споразумевања и

¹⁸ R. Blasselle, *Traite de droit europeen de la concurrence*, Tome I, Publisud, Paris, 2002, p. 308.

¹⁹ R. Blasselle, *ibidem*, p. 309.

²⁰ R. Blasselle, *ibidem*, p. 311.

концентрације, о чему је већ било речи у претходном излагању.²¹ Операција концентрације не може да се јави у виду споразума о оснивању заједничког предузећа чији је предмет или дејство координација понашања предузећа оснивача на тржишту, поготову ако ова настављају да уз заједничку фирму постоје и раде као независни оператори на истом тржишту. У овом случају Комисија је имала став да је реч о договору о оснивању заједничког предузећа „кооперативне природе”, на који се примењују одредбе члана 101. став 1. Уговора о функционисању Европске уније о забрани против конкурентског споразумевања међу предузећима.²² Међутим ако напротив, заједничко предузеће трајно испуњава све функције самосталног економског ентитета, односно ако се оснивачи у потпуности повуку са његовог тржишта, оснивање оваквог предузећа јесте операција концентрације.²³ Комисија ће у том случају оценити заједничко предузеће као предузеће „концентративне природе” чиме ће бити испуњен један од услова за примену Уредбе бр. 139/2004 (други услов је везан за обим операције која мора да буде од „комунитарног значаја”). Из претходно изложеног закључујемо да се концентрација јавља уколико се кумулативно испуњавају критеријуми из члана 4. Уредбе, тј. уколико је новоосновано предузеће самостална економска јединица и уколико се његови оснивачи трајно и неповратно повуку са релевантног тржишта препуштајући га филијали.²⁴ Критеријуми практично одражавају решења из правне праксе изложена у одлукама Комисије и пресудама Суда правде у предметима “*Laval–Stork*” и “*SHV–Chevron*”.

Специфични облик заједничке контроле у коме учествује моћни акционар

Комисија сматра да у случају куповине предузећа, један од његових акционара може да буде у положају да блокира и одбаци стратешке одлуке истог, иако истовремено није у могућности да сам наметне своју вољу приликом усвајања важних одлука.²⁵ Реч је о акционару који је стекао 50

²¹ Видети: стр. 175. и 176.

²² Извештај Комисије, 14.8.1990, JOCE бр. 203.

²³ Члан 3 став 4 Уредбе Савета бр. 139/2004.

²⁴ B. Goldman, A. Lyon-Caen, L. Vogel, op. cit., p. 499.

²⁵ R. Blasselle, op. cit., p. 311.

одсто акција предузећа, док преосталих 50 одсто држе два или више мањинских акционара. Исто стање јавља се када је усвајање важних одлука предузећа условљено постојањем кворума, што практично даје право вета једном од мањинских акционара. Дакле, у овом случају доминантни акционар нема искључиву контролу над доношењем стратешких одлука у предузећу.

Операције које су изузете од примене Уредбе број 139/2004

Поједине операције које одговарају претходно изложеном схватању операције концентрације изузете су од примене Уредбе бр. 139/2004.²⁶ Сматра се да концентрација није остварена у случају да контролу над предузећем стиче лице које је овластила држава у складу са законима који се односе на стечај, ликвидацију и слично. Такође, у концентрације не спада оно преузимање хартија од вредности предузећа које привремено врше кредитне установе, неке друге финансијске установе или осигуравајућа друштва ради његове препродаје, под условом да не користе право гласа које им додељују стечене хартије од вредности у циљу одређивања правца конкурентског понашања предузећа или, пак, уколико користе то право, али само у виду припрема за реализацију (продају) стеченог учешћа.

III) КОМУНИТАРНА РАЗМЕРА КОНЦЕНТРАЦИЈЕ

Прагови који одређују комунитарну размеру концентрације

Чланом 1. Уредбе бр. 139/2004 одређено је да се њене одредбе односе на „све операције концентрације комунитарних размера, онако како су одређене ставом 2. истог члана”. Још 1973. године у предлозима Комисије у вези са претходном контролом операција концентрације, наглашавано је да је ова оправдана само када је реч о привредно значајним случајевима.²⁷ Зато су утврђена три бројчана прага која *кумулятивно* морају да се досегну како би операција концентрације потпала под надзор Уније.²⁸

Први праг односи се на промет (ван такси) који предузећа учесници у операцији заједно остварују на светском нивоу. Прописан је износ од пет

²⁶ Члан 5. Уредбе бр. 139/2004.

²⁷ J. Schapira, G. Le Tallec, J.B. Blaise, op. cit.

²⁸ N. Ligneul, O. Tambou, *Droit europeen du marche*, Ellipses, Paris, 2006, p. 161.

милијарди евра. Међутим, овај праг служи само да пружи слику економске снаге предузећа.

Други праг показује значај и везаност операције за европско тржиште. У том смислу захтева се да бар два предузећа учесника у операцији остварују појединачно по две стотине педесет милиона евра промета у оквиру Уније.²⁹ Комунитарни надзор се не врши уколико свако од предузећа учесника остварује више од две трећине свог укупног промета у Унији унутар само једне државе чланице.

Трећи праг служи да се избегне надзор над концентрацијама које дотичу привреду само једне државе чланице. Ако се ствари гледају са позитивног аспекта, Уредба је применљива када само један од учесника у операцији остварује бар трећину свог комунитарног промета ван једне државе чланице.

Додатни прагови комунитарних размера концентрације

Новину у односу на пређашње стање представља то што се Уредбом бр. 139/2004 предвиђа да и операција концентрације која не улази у претходно поменуте оквире може да буде комунитарних размера.³⁰ Потребно је да сва предузећа учесници у операцији на светском нивоу остварују промет од 2,5 милијарди евра, као и да је збир промета свих предузећа учесника у најмање три државе чланице Уније преко 100 милиона евра. Поред тога, неопходно је да у свакој од три претходно поменуте државе чланице промет који појединачно остварују најмање два предузећа учесника у операцији буде већи од 25 милиона евра. На крају, укупни промет који у Унији појединачно остварују бар два предузећа учесника мора да буде већи од 100 милиона евра, осим ако свако од ових предузећа не остварује више од две трећине укупног промета у Унији унутар само једне државе чланице. Укупни промет према Уредби 139/2004 подразумева износ који произилази из продаје производа или пружања услуга који су остварила предузећа у последњем периоду делатности, а који одговара њиховим уобичајеним активностима.³¹ У овај износ не улази порез на додату вредност и остали

²⁹ У вези са овим „изворним праговима” предвиђеним још Уредбом Савета 4064 из 1989. године постојале су препоруке Комисије и Економско-социјалног комитета (96/С 18/06, ЈОСЕ бр° С 18, 22.6.1996.) о спуштању износа два поменута прага на две милијарде екија и сто милиона екија.

³⁰ Члан 3. Уредбе бр. 139/2004.

³¹ Члан 5. Уредбе бр. 139/2004.

порези непосредно везани за промет. Утврђени критеријуми производе следеће правно дејство. Концентрације комунитарних размера онако како су одређене Уредбом морају да се пријаве Комисији пре њихове реализације, односно пре закључивања било каквог споразума, објављивања јавне понуде за куповину или пак пре стицања учешћа које омогућава контролу над другим предузећем.³² Дакле, Уредбом 139/2004 очуван је систем „јединственог шалтера” и примена начела субсидијаритета, што подразумева да концентрације комунитарних размера треба да разматра орган Европске уније. У случају спајања предузећа или заједничког стицања контроле над другим предузећем, концентрацију треба заједнички да пријаве предузећа која се спајају односно она која заједнички успостављају контролу. У осталим случајевима концентрацију пријављује предузеће које стиче контролу над целином или делом другог или других предузећа. Уколико утврди да пријављена операција потпада под поље примене Уредбе бр. 139/2004, Комисија објављује пријаву предузећа уз њихов назив, државу порекла, природу концентрације и област привреде о којој је реч. О концентрацији комунитарних размера одлучује Комисија примењујући одредбе Уредбе бр.139/2004, чиме се одстрањује надлежност националних органа и националног законодавства држава чланица.

Изузеци у погледу примене правила о комунитарним праговима

Изузетно, концентрацију комунитарних размера могу да разматрају национални органи држава чланица за заштиту конкуренције и обрнуто. Комисија је у одређеним специфичним случајевима надлежна да одлучује о концентрацијама које немају комунитарне размере.³³

Случајеви када концентрацију комунитарних размера могу да испитају национални органи за заштиту конкуренције држава чланица

Пре него што пријаве концентрацију, предузећа имају право да путем образложеног поднеска укажу Комисији да планирана операција концентрације угрожава конкуренцију на тржишту једне државе чланице

³² Члан 4. Уредбе бр. 139/2004.

³³ N. Ligneul, O. Tambou, *op. cit.*, p. 162.

која има све особине издвојеног тржишта, те да би стога органи за заштиту конкуренције те државе чланице требало да је разматрају. У том случају по обавештавању свих држава чланица, Комисија је надлежна да проследи цео или део предмета надлежним органима државе чланице о којој је реч ради примене националног конкурентског права. С друге стране, када је концентрација већ пријављена Комисији с обзиром да има комунитарне размере, држава чланица на сопствени захтев или на позив Комисије може да затражи да је размотре њени органи, под условом да би њено национално тржиште могло да буде озбиљно угрожено истом.³⁴ Ова мера која се иначе назива „немачком клаузулом” омогућава да концентрацију разматра орган који је у најбољем положају да процени њено дејство.³⁵ Поред тога, мера иде у прилог очувању надлежности држава чланица које изузетно имају право да надзиру концентрације комунитарних размера чије се дејство највише осећа на њиховој територији. У пракси, Комисија је често користила ову могућност да би делимично проследила одређене случајеве националним органима. Првостепени суд некадашње Заједнице је, међутим, оспоравао овакво *дробљење* предмета које је, по њему, штетило складу у правном деловању Заједнице.³⁶

Испитивање концентрација које немају комунитарне размере од стране Комисије

Комисија је изузетно овлашћена да делује и у вези са концентрацијама која немају комунитарне размере.³⁷ Реч је о операцији која би могла да се разматра у светлу националног конкурентског права у најмање три државе чланице. У том случају заинтересована предузећа могу, путем образложеног поднеска а пре информисања надлежних органа за заштиту конкуренције држава чланица, да замоле Комисију да размотри овај предмет. Комисија затим обавештава све државе чланице о примљеном поднеску. Уколико се само једна од држава чланица која има надлежност да размотри предметну концентрацију успротиви њеном прослеђивању Комисији, поступак се зауставља. Међутим, ако се ниједна од надлежних држава чланица не успротиви прослеђивању, сматраће се да концентрација има комунитарне димензије и да треба да буде пријављена Комисији. У том случају ниједна

³⁴ Члан 9. став 2. Уредбе бр. 139/2004.

³⁵ N. Ligneul, O. Tambou, op. cit., p. 162.

³⁶ N. Ligneul, O. Tambou, ibidem, p. 163.

³⁷ Члан 5. Уредбе бр. 139/2004.

од држава чланица не може да примени национално право конкуренције на тај случај. Ова мера је популарно названа „3+” а њен смисао су предузећа добро разумела.³⁸ Наиме, она им омогућава да остваре своја права преко „једног европског шалтера”, уместо да воде више поступака пред органима држава чланица. Поред претходно изнетог, концентрација која нема комунитарне размере може да се проследи Комисији на основу тзв. „холандске клаузуле”.³⁹ Реч је о случају када примена утврђених прагова не указује на то да је концентрација комунитарних размера, али једна од држава чланица сматра да је прослеђивање предмета Комисији неопходно јер концентрација може да угрози конкуренцију на Заједничком тржишту или његовом битном делу.⁴⁰ Овај став државе чланице може да проистекне из њене анализе случаја или да буде подстакнут од стране Комисије. Уколико Комисија прихвати прослеђивање предмета, концентрација јој се званично пријављује и у овом случају долази до примене права Уније.

IV) ПОСЛЕДИЦЕ

Из претходно изнетог уочава се намера твораца Уредбе бр. 139/2004 да Комисија и надлежни органи за заштиту конкуренције држава чланица буду повезани у мрежу, унутар које постоји међусобна уска сарадња и размена информација. Циљ је да о предмету одлучује одговарајући орган, чиме се у пракси остварује примена начела субвенционисаности присутног у праву Уније, као и да се избегну вишеструке пријаве операције концентрације као и прослеђивање пријаве од једног органа другом. Одређене правне недоумице појавиле су се код операција које јесу концентрације у смислу члана Уредбе бр. 139/2004, али не испуњавају утврђене прагове (тј. нису комунитарних димензија), нити су их предузећа проследила Комисији. Није спорно да су у том случају национални органи надлежни да примењују своје законодавство уколико оно постоји, али шта се дешава у одсуству овог последњег? У суштини питање је било да ли судски органи држава чланица могу ради надзора над концентрацијама да користе правну праксу Суда правде која се развила у вези са применом чланова 101. и 102. Уговора о функционисању Европске уније⁴¹ (имајући у виду њихову

³⁸ N. Ligneul, O. Tambou, op. cit., p. 163.

³⁹ N. Ligneul, O. Tambou, ibidem.

⁴⁰ Члан 22. Уредбе бр. 139/2004.

⁴¹ Реч је о некадашњим члановима 85. и 86. Уговора о Европској економској заједници, односно члановима 81. и 82. Уговора о Европској заједници.

директну применљивост у државама чланицама) на концентрације или, пак, треба да се окрену одредбама Уредбе? Више разлога иде у прилог примене општих норми Уговора о функционисању Европске уније о конкуренцији.⁴² У том се смислу наводи да хијерархија норми права Европске уније не дозвољава одстрањивање одредби уговора у корист одредби Уредбе. Последице претходно наведеног нису занемарљиве. Наиме, појединци који су оштећени операцијом концентрације моћи ће да се позову пред националним судовима на чланове 101. и 102. Уговора о функционисању Европске уније и затраже накнаду штете.

V) ПРОЦЕНА ОПЕРАЦИЈЕ КОНЦЕНТРАЦИЈЕ

Критеријуми процене

Надзор над концентрацијама који је установљен Уредбом бр. 139/2004 има за предмет да утврди усклађеност планиране операције концентрације комунитарних димензија са Заједничким тржиштем.⁴³ Према раније важећој Уредби Савета бр. 4064/89 из 1989. Године, критеријуми процене примењивани су у две фазе. Концентрација се проглашавала неспојивом са Заједничким тржиштем ако доводи до стварања или јачања доминантног положаја и ако би то стварање или јачање доминантног положаја имало за последицу осетно спречавање одвијања конкуренције. У праву Сједињених Америчких Држава међутим, користи се нешто флексибилнији критеријум под скраћеницом SLC (*Substantial Lessening of Competition*), који подразумева забрану концентрација које би суштински могле да смање конкуренцију на тржишту. Овај флексибилнији критеријум дозвољава да се правна норма прилагоди економском контексту. С обзиром да је све већи број концентрација имао светску димензију, примена различитих европских и америчких норми у области конкуренције изазивала је тешкоће. Тако је у случају *General Electric – Honeywell* амерички орган одобрио концентрацију примењујући тест SLC, док је исту Комисија забранила користећи ригиднији критеријум о доминантном положају. Услед тога, објективно се јавила потреба да се у оквиру простора деловања ОЕЦД ускладе правне норме. С друге стране, постојала је тенденција да се више користе економске анализе у контексту

⁴² B. Goldman, A. Lyon-Caen, L. Vogel, op. cit., p. 488 i dalje, kao i *Droit communautaire de la concurrence*, C. Grynfolgel, L.G.D.J., Paris, 1997, p. 71.

⁴³ B. Goldman, A. Lyon-Caen, L. Vogel, ibidem, p. 490; C. Grynfolgel, ibidem, p. 75.

примене права конкуренције. Претходно изнето навело је органе Европске уније да приликом елаборирања нове уредбе у области концентрација у други план ставе критеријум *доминантног положаја*. У том смислу Уредба бр. 139/2004 у члану 2. став 2. проглашава неспојивим са Заједничким тржиштем „операције које у значајној мери спречавају стварну конкуренцију на Заједничком тржишту или на његовом битном делу, нарочито стварањем или јачањем доминантног положаја”. У праву конкуренције Европске уније дакле, дошло је до примене теста *SIEC (Significant Impediment of Effective Competition)* или о осетном спречавању стварне конкуренције.⁴⁴ Овде се очигледно ради о утицају америчког на европско право конкуренције. Једина разлика између ова два права је у коришћењу термина „стварно” у европском праву које наводи на закључак да Унија тежи ка ефикасној конкуренцији која ће оптимално распоредити ресурсе. Додуше, у члану 2. Уредбе бр. 139/2004 и даље се напомиње да угрожавање конкуренције нарочито може проистећи из стварања или јачања доминантног положаја. Поједини теоретичари закључују, имајући у виду систем успостављен Уредбом бр. 139/2004, да овај други критеријум није обавезујући, односно да може да дође до забране концентрације иако није дошло до стварања или јачања доминантног положаја.⁴⁵ У правној пракси се неретко закључује да је осетно угрожавање конкуренције проистекло из стварања или јачања доминантног положаја на тржишту. Комисија са своје стране сматра да стварање или јачање доминантног положаја представља важан облик осетног угрожавања стварне конкуренције. Било како било, стварање или јачање доминантног положаја указује на озбиљан степен угрожавања конкуренције који може да буде оцењен као осетно угрожавање стварне конкуренције на Заједничком тржишту, и самим тим доведе до забране операције концентрације.

Биланс операције концентрације

Према члану 2. Уредбе бр. 139/2004 као критеријум за оцену спојивости операције концентрације са Заједничким тржиштем узима се „конкурентски биланс операције”.⁴⁶ Концентрација не може бити одобрена ако у значајној мери спречава опстанак или развој стварне

⁴⁴ Ch. Gavalda, G. Parleani, *op. cit.*, p. 417.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ A. Decocq, *Droit communautaire des affaires II – Droit communautaire de la concurrence*, Les cours de droit, Paris, 1995, p. 178.

конкуренцију у оквиру Заједничког тржишта или на његовом битном делу. Оцена о спојивости операције са Заједничким тржиштем дакле, на први поглед не зависи од техничког, економског или социјалног биланса концентрације. Претходно изнето упућује на закључак да угрожавање конкуренције изазвано концентрацијом не би могло бити искупљено као што је то случај код споразума међу предузећима – доприносом техничком, привредном или социјалном напретку, односно да не постоји могућност изузећа концентрације.⁴⁷ Међутим, чланом 2. став 1. Уредбе бр. 139/2004 Комисији се налаже да приликом процене концентрације води рачуна о неопходности да се очува и развије конкуренција унутар Заједничког тржишта, имајући у виду стварну или потенцијалну конкуренцију предузећа унутар и ван Уније. Претходно изнето могло би да значи да пре него што осуди концентрацију, Комисија треба да утврди да ли ова операција европских предузећа не доприноси очувању или јачању њиховог положаја на светском тржишту, штитећи их од страних конкурената попут оних америчких или јапанских, примера ради. Став 2. истог члана Комисији намеће да узме у обзир, не само стање на релевантном тржишту везано за положај предузећа учесника и њихову економску снагу, могућност избора испоручилаца и корисника и могућност њиховог приступа изворима снабдевања, постојање правних или практичних препрека приликом уласка на тржиште, еволуцију понуде и тражње производа или услуга – већ и интересе потрошача, и еволуцију техничког и привредног напретка у мери у којој се развија у корист потрошача и не представља препреку конкуренцији. Дакле, Комисија је дужна да води рачуна и о могућем добитку на плану техничке или економске ефикасности који би настао остваривањем концентрације, а на који би указала заинтересована предузећа. Штавише, у члану 8. Уредбе бр. 139/2004 наглашава се да Комисија треба да забрани концентрацију ако утврди да ова осетно спречава конкуренцију и доводи до стварања или јачања доминантног положаја, али и ако не одговара критеријумима за изузеће предвиђеним чланом 101. став 3. Уговора о функционисању Европске уније. Социјални аспекти концентрације као да су заборављени. Комисија вероватно сматра да само очување радних места као циљ може да доведе до вештачког одржавања нерентабилних предузећа, што не иде у прилог техничком или економском напретку нити добробити потрошача.⁴⁸ Претходно изложени елементи процене наводе на закључак

⁴⁷ R. Blasselle, *op. cit.*, p. 374.

⁴⁸ Ch. Gavalda, G. Parleani, *op. cit.*, p. 418.

да је Комисија дужна да узме у обзир пре свега конкурентски, али и свеобухватни економски биланс операције концентрације.

Примена критеријума процене

Комунитарна правна пракса указује на то да се приликом анализе операције концентрације Комисија превасходно бави утврђивањем угрожавања конкуренције и јачањем или стварањем доминантног положаја, да би касније у разматрање укључила и фактор техничког и економског напретка.⁴⁹ Код утврђивања доминантног положаја, као и код примене члана 102. Уговора о функционисању Европске уније, води се рачуна о тржишту производа о коме је реч, његовој заменивостима другим производима, итд. При томе тешкоће могу да се јаве у тачном разграничењу тржишта релевантног производа од тржишта других производа. У случају *Aerospatiale – Aliena / de Havilland*⁵⁰ Комисија је, на пример, утврдила да постоји више различитих тржишта путничких авиона (авиони до четрдесет, шездесет и преко шездесет седишта). Индиција за постојање доминантног положаја је, наравно, располагање јаким процентуалним делом тржишта производа о коме је реч. Међутим, то није и једини критеријум, јер се узима у обзир и структура тржишта после операције концентрације, број и снага потенцијалних конкурената унутар и ван Уније, могућност постављања препреке при уласку на тржиште, еволуција тржишта, итд. Располагање процентуално малим делом тржишта релевантног производа (мање од 25 одсто) представља озбиљну индицију о сагласности операције са Уредбом бр. 139/2004. Технички напредак и економски биланс операције концентрације не оставља Комисију равнодушном. Ово додуше не значи да приликом процене концентрације може да дође до формалног изузећа као код члана 101. став 3. Уговора о функционисању Европске уније. У претходном излагању нагласили смо да се Уредбом бр. 139/2004 подвлачи пре свега „биланс стања конкуренције” на европском тржишту. Међутим, Комисија приликом разматрања концентрације може такође да узме у обзир и побољшање квалитета и диверсификацију производа услед техничких иновација, или допринос операције концентрације развоју одређене регије, или пак јачање положаја европских предузећа на светском тржишту.⁵¹ У случају *De Havilland*,

⁴⁹ A. Decocq, op. cit., p. 179, 180, 181; R. Blasselle, op. cit., p. 376.

⁵⁰ Одлука Комисије од 2.10.1991.

⁵¹ B. Goldman, A. Lyon-Caen, L. Vogel, op. cit., p. 495 и даље; A. Decocq, op. cit., p. 181.

међутим, Комисија је аргументе предузећа везане за индустријску политику и међународну трговинску утакмицу ставила у контекст конкурентског биланса.⁵² Комисија је сматрала да јачање путем концентрације конкурентности европских предузећа на међународном плану, која се иначе у Унији баве важном индустријском делатношћу, није довољан разлог да се одобри концентрација јер операција о којој је реч нема повољно дејство на плану техничког и економског напретка од кога би имали користи и заинтересована предузећа и потрошачи. Надзор концентрација дакле, у највећој мери зависи од оцене стварне конкуренције, односно од структуре конкуренције на тржишту која се оцењује пожељном. При томе не треба губити из вида да препрека постављена стварној конкуренцији која је проузрокована концентрацијом мора да буде значајна, што обавезује на квантитативно приказивање дејства концентрације.

VI) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Реформа надзора над операцијама конценентрације предузећа у Унији извршена Уредбом бр. 139/2004 имала је за циљ да прилагоди правне норме у овој области савременим кретањима у области заштите конкуренције. У формалном смислу поред већ постојећих уведени су додатни бројчани прагови везани за економску снагу предузећа учесника, који дозвољавају органима Европске уније да испитају концентрације мањих размера него што је био случај до тада. Уочава се и намера творца Уредбе бр. 139/2004 да Комисија и надлежни органи за заштиту конкуренције држава чланица буду повезани у мрежу, унутар које постоји међусобна уска размена информација и сарадња. Поред тога Уредбом се промовише примена начела субсидијарности, иначе уведена у правни поредак Уније Уговором из Мадрихта 1993. године. Ово начело почива на схватању да уређивање треба да се врши на грађанима што је могуће ближе нивоу, односно да Унија не треба да делује у областима где је могуће да зацртане циљеве остваре било централни, регионални или локални органи држава чланица.⁵³ У том смислу Уредбом бр. 139/2004 отвара се могућност да путем упућивања предмета, о концентрацији предузећа одлучује орган Уније или пак национални орган за заштиту

⁵² R. Blasselle, op. cit., p. 377.

⁵³ S. Zečević, *Evropska unija – Pravo i institucionalni sistem*, Evropski univerzitet, Beograd, 2011, str. 320.

конкуренције, у зависности од тога који је од претходно поменутих у најбољем положају да процени биланс операције по конкуренцију. Уредбом о којој је реч такође се тежило да се избегну вишеструке пријаве операције концентрације различитим органима, као и претерано пребацивање пријаве од једног органа другом. У суштинском смислу Уредба бр. 139/2004 у члану 2. став 2. уводи нови критеријум за процену спојивости концентрације предузећа са Унутрашњим тржиштем. Тако се проглашавају неспојивим са европским тржиштем операције које у значајној мери спречавају стварну конкуренцију на том тржишту или на његовом битном делу, нарочито стварањем или јачањем доминантног положаја. У праву конкуренције Европске уније дакле, дошло је до примене теста SIEC (*Significant Impediment of Effective Competition*), илити о осетном спречавању стварне конкуренције. У овом погледу уочава се утицај америчког на европско право конкуренције. Једина разлика између ова два права је у употреби термина „стварно” у европском праву које наводи на закључак да Унија тежи ефикасној конкуренцији која ће оптимално распоредити ресурсе.

VII) ИЗВОРИ

- Blasselle, R., *Traite de droit europeen de la concurrence*, Publisud, Tome I, Paris, 2002.
- Boulouis, J.R. – M. Chevallier, *Les grands arrêts de la cour de justice des communautes europeennes*, Dalloz, 5 edition, Paris, 1991.
- Boulouis, J.R. – M. Chevallier, D. Fasquelle, M. Blanquet, *Les grands arrêts de la jurisprudence communautaire*, Dalloz, 5 edition, Tome 2, Paris, 2002.
- Gavalda, G. Parleani, *Droit des affaires de l' Union europeenne*, Litec, Paris, 2010.
- Goldman, A. Lyon Caen, L. Vogel, *Droit commercial europeen*, Dalloz, 5 edition, Paris, 1994.
- Grynfoegel, *Droit communautaire de la concurrence*, L.G.D.J., Paris, 1997.
- Decocq, A., *Droit communautaire des affaires, II – Droit comunautaire de la concurrence*, Les cours du droit, Paris, 1994/1995.
- Decocq, G., *Droit de la concurrence interne et communautaire*, L.G.D.J. Paris, 2002.
- Зечевић, С., *Европска унија – Право и институционални систем*, Европски универзитет, Београд, 2011.

- Зечевић, С., *Пословно право Европске уније I*, ЦЕУ, Београд, Београд, 2008.
- Idot, L., *Droit communautaire de la concurrence*, Bruylant, Paris, 2004.
- Icard, Ph., *Droit materiel et politiques communautaires*, ESKA editions, Paris, 1999.
- Jaufret par Jacques Mestre, *Droit commercial*, L.G.D.J., 19 edition, Paris, 1989.
- Le Mire, P., *Droit de l' Union europeenne et politiques communes*, Dalloz, Paris, 1998.
- Ligneul, N., Tambou, O., *Droit europeen du marche*, Ellipses, Paris, 2006.
- Mail-Fouilleul, S., *Les sanctions de la violation du droit communautaire de la concurrence*, L.G.D.J., Paris, 2002.
- Malaurie-Vignal, M., *Droit interne de la concurrence*, Armand Colin, Paris, 1996.
- Sauron, J.-L., *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
- Souty, *Le droit de la concurrence de l' Union europeenne*, Montchrestien, 2 edition, Paris, 1999.
- Shapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, *Droit europeen des affaires*, PUF, Paris, 1994.

UDK: 334.724

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 39–40, стр. 170–178

Изворни научни рад

Проф. др Перо ПЕТРОВИЋ¹

Др Добрица ВЕСИЋ²

КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ У ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА И НЕЗАВИСНОСТ ЧЛАНОВА ОДБОРА

ABSTRACT

The first element for good corporate governance – the corporatization – is not applied in the public enterprises. Modern corporate governance is the most complex process that has ever been seen. Reform and implementation of modern corporate governance is a good way to achieve efficient and effective goals of improving enterprise competitiveness. Corporate governance should ensure the strategic guidance of the company, the work of parliament and administration, supervision of managers, but it should also take into account the company and shareholders. Owners and investors are already aware of the necessity to have responsible and professionally skilled employees for the management of a corporate governance system. Obviously, this new era requires a permanent education program in all fields, and in fact, it is an imperative now. The process of reform of the legal system is connected with the most aspects of the corporate governance in public enterprises and because the reform process is not complete, successful business of those enterprises potentially cannot increase. Corporate governance is an integrated system with the complicated goal – to achieve the balance between numerous subjects with different interests. Some of those factors and their relations are in the public company (shareholders, members of

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

² Институт за међународну политику и привреду, Београд.

Овај рад је резултат научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима — спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедоносни аспекти” (бр. 179029) који спроводи Институт за међународну политику и привреду Београд, а финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

board, executives, internal auditors, employees) and the others come from capital markets (investment banks, external auditors, investments analysts, Securities and Exchange Commission, etc.). In the light of corporate governance phenomenon, the paper has analyzed the ability of the public company to access capital markets and control the risks.

Key words: Corporate governance, public enterprises, EU Recommendations on Independence, risks, capital markets.

I) СВРХА

Савремено корпоративно управљање је релативно нов модел који се појавио пре скоро двадесет година као неопходност новонасталих прилика у пословању предузећа. Основни проблем корпоративног управљања код јавних предузећа, односно друштава, лежи у одвајању власника од функције управљања која се поверава менаџменту. Међутим, систем треба да представља синергију деловања акционара, чланова управног одбора, извршних директора, интерних и екстерних ревизора, посредника на тржишту капитала, комисија за хартије од вредности и других учесника на тржишту капитала, и од њихове активности директно зависи стање система корпоративног управљања на нивоу компаније, националне, регионалне и светске привреде. Дакле, корпоративно управљање представља систем усклађеног деловања бројних хетерогених фактора, делујући како унутар друштва тако и споља. Вишеструко и међузависно деловање бројних интерних и екстерних фактора са знацима политичког, правног, финансијског и друштвеног карактера, непосредно утичу на реализацију основног циља јавног предузећа – остварење дугорочне перспективе и задовољења акционара. Истовремено, сви ти чиниоци делују и на остварење циља који се односи на задовољавање јавног интереса, а манифестује се не само као ефикасно и стабилно функционисање тржишта капитала, него и укупне привреде. Судбина отвореног акционарског друштва везана је за његову способност приступу дугорочном, „јефтином и чистом капиталу”, односно за ефикасно функционисање тржишта капитала уз успостављање и заштиту поверења свих учесника. Основно питање које се намеће, са аспекта ефикасности у корпоративном управљању, јесте како избећи конфликт интереса свих носилаца ризика (унутрашњих и спољашњих фактора) у процесу приступа јавних друштава тржишту капитала и токовима капитала на примарном, секундарном и тржишту преузимања акционарских друштава. Даља реформа привредног система треба да иде ка имплементацији савременог корпоративног управљања – еволуције улоге управног одбора

и менаџмента као праве вредности конкурентске способности јавних предузећа. Ово је много више од техничког посла: осавремењавање и доградња постојећих законских решења, усклађивање са савременим тековинама из области права и решењима Европске уније, са ратификованим међународним уговорима и конвенцијама и др. Значајан корак ка владавини економске и правне сигурности доприноси стабилности и сигурности пословања. То омогућава свим пословним субјектима, како грађанима, тако и правним лицима, да на једном месту имају објективизован корпус свих грађанских субјективних права. Постоји јасна разлика између корпоративног управљања и руковођења. Док руковођење значи бављење оперативним пословањем бизниса, дотле је корпоративно управљање посвећено томе да се бизнис обавља на законски и регулативом прописан начин, и добровољно прихваћеном применом принципа, упутстава и кода међународних организација и финансијских институција. С друге стране, питање независности развија се као једно од темељних питања корпоративног управљања. Чланови и органи друштва треба да имају одговарајуће квалификације, специфична знања и вештине, како би реално и непристрасно просуђивали о пословању друштва и доносили ефикасне и ефективне одлуке. У складу са препорукама Европске уније неопходно га је инкорпорирати у пословно право и праксу у Србији.

II) МЕРЕ ЕУ

У циљу развоја друштва капитала и коришћења свих могућности и предности које нуди модерно корпоративно управљање, земље Југоисточне Европе (ЈИЕ) предузеле су активности да на регионалном нивоу у оквиру Уговора о оснивању енергетске заједнице изврше имплементацију прописа којима се регулише унутрашње тржиште електричне енергије. Дефинисање независности чланова надзорних, односно неизвршних директора у управним одборима засновано је на Принципима корпоративног управљања ОЕЦД, а потом је разрађено и унапређено у Препорукама ЕУ, националним кодексима корпоративног управљања и националним препорукама о независности. Према извештају Европске комисије о примени Препорука ЕУ у државама чланицама из 2009. године, све државе чланице препоручују независност чланова надзорних, односно управних одбора. Извештаји о примени препорука указују на то да друштва највећу важност придају базичним захтевима као што је постојање комисије за награђивање, усвајање политике

награђивања и индивидуални приходи, док су захтеви за детаљнијим објављивањем услова из уговора директора с друштвом, као и квалитетнија информисаност о вези награђивања у односу на успешност директора од мање важности за сама друштва. Кодекси корпоративног управљања (усвојени 2009. године) обично препоручују као једну од темељних обавеза управног одбора усклађивање кључних политика награђивања с дугорочним интересима друштва и његових акционара. У државама чланицама ЕУ јавља се тенденција законског уређивања објаве података о политици накнада (*executive compensation*) и о индивидуалним накнадама извршним и неизвршним директорима. Препоруке ЕУ се односе, углавном, на друштва са монистичким уређењем, а практично се односе на примања чланова управе и извршних директора у акционарским друштвима али и за награђивање чланова надзорних и управних одбора. Међутим, треба имати у виду да се ове мере ЕУ односе на акционарска друштва чијим деоницама се тргује на уређеном тржишту вредносних папира, односно на уређеном финансијском тржишту. Велики број извештаја показује да већина држава чланица захтева или препоручује да варијабилна накнада буде зависна за извођење и промоцију дугорочних циљева друштва.

III) САДРЖАЈ

Корпоративно управљање разматра се као „холистички концепт” који омогућава да се поједини инструменти спољне и унутрашње контроле у друштву разматрају као целина и анализирају у пословној пракси, односно да се развија свест код јавности и законодавца о компетитивном карактеру националног права и институција. Један од критичких аспеката корпорацијског управљања јесу јавност и доступност правовремених и тачних информација о пословању и оствареним резултатима предузећа, у облику у којем су лако упоредиви са другим предузећима. Уговор о оснивању енергетске заједнице Југоисточне Европе представља једну од кључних премиса у обједињавању и повезивању енергетског тржишта Европе. Овим уговором (2006) прецизирана су правила понашања у складу са прописима Европске уније, успостављене чвршће везе у енергетском сектору Југоисточне Европе и створено Паневропско тржиште електричне енергије на којем се слободно тргује. Дакле, овим Уговором створен је правни и институционални оквир за организовање новог заједничког тржишта електричне енергије. Успостављањем Енергетске заједнице за Југоисточну Европу створен је правни и

институционални оквир за организовање новог заједничког тржишта електричне енергије за овај део Европе. Отвореношћу и либерализацијом тржишта електричне енергије у Европској унији, сагласно *acquis* о енергетици, омогућено је да правно и технолошки, сви потрошачи имају могућност избора испоручилаца. Овај избор заснива се на цени, квалитету, поузданости услуге и на производним карактеристикама испоручилаца енергије. То значи да су укључена и директна тржишта електричне енергије, брзе електричне енергије и фјучерс тржишта. Сагледавајући Препоруке ЕУ о независности чланова друштва може се закључити да су креиране за друштва са монистички (*one-tier*) уређеним органима друштва. Наиме, у тако уређеним друштвима уочава се недовољна независност чланова управних одбора с обзиром на институционалну јединственост. За разлику од тога, у дуалистичком систему (ради институционалне раздвојености органа) више се доприноси независности чланова управних и надзорних одбора. Међутим, проблем је у томе што и даље чланове надзорних односно управних одбора бира надлежно министарство (државна управа) и што не постоји одређена стратегија управљања друштвима у којима држава има деонице, односно удео у власништву. Управљање награђивањем (*remuneration governance*) састоји се од више елемената који су међусобно повезани. Елементи одређивања награде укључују објављивање износа накнада, надзор структура награда од стране управног одбора – надзорног одбора (нарочито независних директора) и право гласа акционара (у оквиру механизма *say on pay*). Улога независних чланова надзорних одбора, односно неизвршних чланова управних одбора, важна је без обзира да ли се ради о друштвима са монистичким или дуалистичким системом пословања. Задатак неизвршних директора је да приближе рад друштва његовим акционарима, а то зависи од њихове самосталности у односу на извршне директоре али и у односу на цео управни одбор. Препоручује се да главна скупштина утврди постојање независности и квалитет рада чланова управних и надзорних органа, али и њихових комисија у акционарским друштвима (Препоруке 3.5). Препоручује се да састав целокупне награде чланова управних односно надзорних одбора садржи награде за обављање функције (основна надокнада и додатне награде за обављање посебних дужности), награде за суделовање на седницама и накнаде трошкова и посебних погодности у циљу обављања функције. Приликом одређивања висине накнаде препоручује се да разлика у награди буде заснована на доприносу у раду, односно да буде примерена пословима које обављају

чланови управног и надзорног одбора друштва али и финансијском стању друштва, те укупне привредне ситуације.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Процес усклађивања са прописима Европске уније, на пример, у области јавних предузећа из области енергетике, започео је ступањем на снагу Закона о енергетици (2004. године). Са аспекта енергетике Република Србија је у Европској унији од октобра 2005. Међутим, у односу на Споразум о придруживању Европској унији (који свака земља мора засебно да закључи са Унијом), енергетски сектор Србије прикључио се Европској унији потписивањем Уговора о организовању енергетске заједнице Југоисточне Европе. Министарски савет је на састанку у Београду (децембар 2007. године) одобрио статус посматрача Грузији, док је Француска добила статус учесника, чиме је потврђен интерес европских земаља за учешће у овој Заједници. Након усвајања препорука (30. априла 2009. године), а које је претходило финансијској кризи, истицао се проблем недостатка повезаности између награђивања и успешности односно одређивања награда и поред лоших резултата друштва, као последице лошег управљања друштвом. Друго раздобље, које започиње усвајањем препорука којима се допуњују дотадашње препоруке почиње 30. априла 2009. године. Предвиђена је хармонизација и већа регулаторна интервенција у поступку награђивања, односно посебних комисија за награђивање.

V) ИЗВОРИ

- Васиљевић, М., 2007, *Корпоративно управљање – правни аспекти*, Правни факултет, Београд.
- Вујовић, Д., 2008, „Корпоративно управљање у енергетском сектору”, *Право и привреда*, Београд, бр. 5–8/2008.
- Вукадиновић, Р., 2006, *Право Европске уније*, Економски факултет, Крагујевац.
- Граховац, Б., 2008, „Модерно корпоративно управљање: еволуција улоге управног одбора и менаџмента”, *Право и привреда*, Београд, бр. 5–8/2008, стр. 320–329.
- European Stability – Директива (Уредба) бр.1228/2000/ЕС и бр. 2006/77ЕС од 09. 11. 2006.

- European Stability Pact – Acquis о енергетици: Директива (Упутство) бр. 2003/54/EC, 2003.
- OECD Principles of Corporate Governance, 2004, Интернет, www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf.
- Петровић, П., *Искусства источноевропских земаља у корпорацијском управљању*, Економика, Београд, бр. 4–5/2001.
- Ferarini, G., Maloney, N., “Understanding Directors Pay in Europe: A Comparative and Empirical Analysis”, *Law Working Paper*, August, 2009.
- Hopt, K., 2000, *Modern Company Law Problems: A European Perspective. Company Law Reform in OECD Countries*, Stockholm, 7–8. december 2000.
- Commission Recommendation of 30 April 2009 complementing Recommendations 2004/913/EC and 2005/162/EC as regards the regime for the remuneration directors of listed companies, OJ L 120, 15.05.2009, p. 28–31; EC Report on the application by Member States of the EU of the Commission Recommendation on directors remuneration 13/07/2007, SEC (2007) 1022.
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Report on the application by Member States of the EU of the Commission Recommendation on directors remuneration, Brussels, 13.07.2007 SEC (2007) 1022, Интернет, http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/directors-remun/sec200771022_en.pdf.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Корпоративно управљање требало би да осигура стратешко вођење компаније, рад скупштине и управе, надзор рада менаџера, али и полагање рачуна компанији и акционарима. Због тога чланови одбора управе треба да делују на основу потпуних информација, у добром уверењу, с посебном бригом и пажњом за највиши интерес компаније и акционара. Одбор треба да осигура подвргавање одређеним законима и да води рачуна и о интересима других заинтересованих, као и да испуњава одређене функције. На пример, одредбе Закона о енергетици (2004) регулишу начин обављања енергетских делатности, али се одражавају и на организацију привредних субјеката из ове области. У циљу извршавања одредби овог закона обављено је деконпоновање ЈП „Електропривреда Србије” на два засебна јавна предузећа, и то: ЈП ЕПС – „Електропривреда Србије” и ЈП „Електро mreжа Србије”. У области нафте и гаса обављено је деконпоновање ЈП „Нафтна индустрија Србије” на три засебна привредна

субјекта: ЈП „Транснафта” (јавно предузеће за транспорт нафте нафтоводима и транспорт деривата нафте продуктоводима), ЈП „Србијагас” (јавно предузеће за транспорт, складиштење, дистрибуцију и трговину природног гаса) и НИС а.д. (акционарско друштво за истраживање, производњу, прераду, дистрибуцију и промет нафте и нафтиних деривата и истраживање и производњу природног гаса). НИС а.д. је био први привредни субјекат који је основан од стране државе са правним положајем друштва капитала. Савремено корпоративно управљање решава основна питања – како обезбедити да власници и акционари „укроте” свој менаџмент и да менаџери раде у корист компаније, власника, запослених, синдиката и локалне заједнице (без и/или са много мање учешћа других утицаја, на пример, партијских или локалних).

Препорукама ЕУ о улози неизвршних директора и чланова надзорних одбора, које је Европска комисија усвојила 2005. године, дају се базичне смернице за независност чланова надзорних и управних одбора за друштва чијим се деоницама тргује на уређеном финансијском тржишту. Ове препоруке, на европском нивоу, биле су и основ за прихватање осам критеријума независности на националном нивоу. По узору на препоруке о награђивању у Европској унији а са сврхом усклађивања и примене тзв. *soft law* у Србији са Кодексом корпоративног управљања, као његовим инструментом, препоручује се систем награђивања чланова управних и надзорних одбора акционарских друштава. На основу Препоруке ЕУ из 2009. године стандарди независности те стандарди награђивања у Републици Србији тек су у повоју и на трагу достигнућа у ЕУ. Како су ти стандарди од изузетне важности за квалитетно управљање, потребно их је развијати како би се допринело бржем развоју културе корпоративног управљања.

VII) ЗАКЉУЧАК

Корпорацијско управљање представља важан елемент у процесу инвестирања, мобилизације, алокације и праћења ефикасне употребе средстава, а његова ефикасност обезбеђује здраве основе за економски раст. Зато, не само предузећа привреда у транзицији, требало би да респектују чињеницу да је једино право мерило њихових резултата управо раст вредности за акционаре. Само на тај начин могу да опстану у глобалној утакмици за привлачење капитала који би се ангажовао у финансирању сопственог раста и развоја. Дакле, корпоративно управљање представља кључни елемент у побољшању економске ефикасности и

раста, као и у повећању поверења инвеститора. Оно је део ширег економског и правног контекста за привредно пословање, а добро корпоративно управљање привредним субјектима појединачно утиче на развој укупне привреде и свеукупно на остваривање повољне инвестиционе климе за нова улагања и даљи убрзанији развој, али и виши ниво безбедности. Принципи корпоративног управљања ОЕЦД обухватају следеће области: 1) обезбеђење основе за делотворан оквир корпоративног управљања; 2) права акционара и кључне власничке функције; 3) равноправни третман акционара; 4) улога заинтересованих страна; 5) објављивање података и транспарентност; 6) одговорност одбора. Препоруке Европске комисије о награђивању чланова управних и надзорних одбора у акционарским друштвима имају за циљ ефикасније и ефектније корпоративно управљање. Међутим, препоруке из 2004. и 2005. године нису доводиле у везу награђивање чланова управних односно надзорних одбора са дугорочним интересима акционарских друштава. Из тог су разлога 2009. године усвојене нове Препоруке (2009/385/ЕС) којима се дотадашње препоруке о ефикасном корпоративном управљању допуњују новим принципима који се заснивају на ставу да политика награђивања мора осигурати накнаду и стимулисати чланове управних и надзорних одбора, а у циљу да осигурају средњорочни и дугорочни раст својим акционарским друштвима. Скупштина друштва, приликом бирања чланова надзорног, односно управног одбора и/или током њиховог мандата, доноси одлуку о висини и начину обрачуна накнаде за рад у том органу. Потом, приликом одређивања надокнаде потребно је узети у обзир објективне околности као што су обим, захтевност, комплексност задатака, одговорност чланова, њихову стручност и активност, те околности на страни друштва и привреде у целини као што је пословање друштва и привредне околности.

UDK: 339.977:061.1

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 39–40, стр. 179–193

Изворни научни рад

Доц. др Татјана ЈОВАНИЋ¹

КОНЦЕПТ УСЛУГЕ ОД ОПШТЕГ ЕКОНОМСКОГ ИНТЕРЕСА – Ставови Европске комисије –

ABSTRACT

So far, in EU law there has been no coherent group of horizontal rules focused on consumer protection in the domain of services of general economic interest. The concept of service of general economic interest is not strictly defined. In the 1980s, when industries entered liberalization throughout the EU, legislators created specific sector frameworks for selected services of general economic interest, due to specificities of such sectors. Legislators of the member states and European legislator as well, did not aim to create a uniform regulatory strategy for all sectors involving services of general economic interest. Rules on services of general economic interest involve the duty to specify universal service, protect safety and health of consumers, their economic interests and they also aim to grant certain rights to consumers which cannot contract out. The EU institutions require from the member states to secure a high level of consumer protection and an active role in oversight. The purpose of this paper is to explore what a service of general economic interest is as well the controversies in defining such a service, mostly through the prism of the Commission's approach to SGEI.

Key words: Services of general economic interest, universal service, internal market, European Union.

I) СВРХА

Либерализација сектора услуга од општег интереса никако није подразумевала дерегулацију у смислу смањења улоге државе. Напротив,

¹ Правни факултет Београду. E-mail: jovanictatjana@gmail.com. Овај рад је резултат ауторовог ангажовања на пројекту ЕУ „Јачање заштите потрошача” у току 2012. године, чији је корисник Министарство пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде.

модерну државу благостања карактерише активна улога која не подразумева само постизање оптималног нивоа конкуренције, већ и активно вршење надзора над либерализованим тржиштем и заштита корисника ових услуга. Модерна држава мора бити одговорна према приватним операторима и омогућити им да испуне своју мисију.² Држава штити општи интерес кроз заштиту појединачних интереса корисника ових услуга. Међутим, државна интервенција у ЕУ не сме угрозити заједничко тржиште: од ње се захтева да буде објективна, заснована на транспарентним критеријумима, да буде пропорционална сврси³ и да не ствара могућност дискриминације. Будући да су поменута начела примарно начела јавног права, поставља се питање да ли се она аутоматски примењују на област услуга од општег економског интереса када је реч о приватним субјектима на страни понуде, или је потребно да се ова област уреди посебним правилима која би се односила на уговоре о пружању услуга од општег економског интереса.⁴ Постепено отварање ових тржишта првобитно је подразумевало правила о монополизацији и уклањању непотребних баријера уласка у сектор и међусобном односу конкурената у различитим фазама производње и дистрибуције, да би се потом донела и правила о специфичним обавезама пружалаца ових услуга према крајњим корисницима, првобитно правила о универзалној услузи.⁵ Иако не постоји једнообразна дефиниција појма „услуга од општег економског интереса”, реч је о услугама које се пружају на регулисаном тржишту од стране великих инфраструктурних сервиса, уз накнаду, и које испуњавају критеријум општег интереса. Будући да имају тржишни еквивалент, реч је о услугама од општег економског интереса, као подгрупи услуга од општег интереса. Општи економски интерес није лако

² Концепт прихваћен у јавном праву, нпр. Reinhard Ruge, *Die Gewährleistungsverantwortung des Staates und der Regulatory State*, Duncker & Humblot, Berlin, 2004.

³ У виду се има општи принцип пропорционалности познат у европском институционалном праву, у контексту чл. 86(2) Уговора, где се нарочито води рачуна о ограничењима слобода предвиђених Оснивачким уговором, укључујући и правила о конкуренцији и државној помоћи. Wolf Sauter, *Services of general economic interest and universal service in EU law*, TILEC Discussion Paper, DP 2008-017, May 2008, pp. 16–17, 26–30.

⁴ Thomas Wilhelmsson, “Services of general interest and European private law”, у: C.E.F. Rickett, T.G.W. Telfer (уп.): *International Perspectives on Consumers’ Access to Justice*, Cambridge University Press, 149, pp. 150–151.

⁵ Lucien Rapp, “La politique de liberalization des services en Europe, entre service public et service universel”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, 2002, p. 352.

дефинисати, али би се начелно могло указати на трајност потреба корисника, једнакост корисника, широк круг корисника и потребу за обезбеђењем прикладних цена. Регулаторни режим заштите потрошача као корисника услуга од општег економског интереса разликује се од сектора до сектора. Основни правци интервенције били би усмерени ка обезбеђењу континуитета пружања услуге, одржавању одговарајућег нивоа квалитета услуга, транспарентних услова пружања услуга и заштити корисника. Међутим, све наведено зависи од самог *концепта услуга од општег економског интереса*. Сврха овог истраживања је да се укаже на најбитније ставове Европске комисије о појму и обухвату услуга од општег економског интереса.

II) КОНЦЕПТ УСЛУГЕ ОД ОПШТЕГ ЕКОНОМСКОГ ИНТЕРЕСА С ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА СТАВОВЕ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ

Као концепт, услуге од општег економског интереса први пут се помињу у члану 90. Римског уговора који се односи на заштиту конкуренције. Члан 16. Уговора из Амстердама (из 1997. године) наводи ове услуге као део „заједничких вредности у Унији” истичући „њихову улогу у промовисању друштвене и територијалне кохезије”. У саопштењу Европске комисије из 2000. године под називом *Услуге од општег интереса у Европи*, услуге од општег интереса наводе се као један од „кључних елемената у европском моделу друштва”.⁶ Иако изричито наведен у члановима 16. и 86(2) Оснивачког уговора, појам „услуга од општег економског интереса” није јасно дефинисан у праву ЕУ: нити у Оснивачком уговору, нити секундарним изворима европског права. Из контекста члана 86(2) Уговора јасно се уочава да у извесним случајевима земље чланице могу одступити од правила Уговора која се односе на заштиту конкуренције зарад континуираног пружања услуга од општег економског интереса.⁷ У том контексту, дакле, услуге од општег

⁶ European Commission, *Communication from the Commission: Services of General Interest in Europe*; DOC/00/25, Brussels, 2000.

⁷ Европски суд правде је у неколико случајева разматрао оправданост дерогације правила о конкуренцији по основу овог члана, у контексту обављања делатности од општег интереса. Нпр. Case C-53/00 *Ferring SA v Agence centrale des organismes de sécurité sociale* [2001] ECR I-9067; Case C-280/00 *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* [2003] ECR I-7747.

економског интереса могу бити под специфичним регулаторним режимом који подразумева извесна ограничења слободне конкуренције, али под условом да то не доводи у питање интересе Заједнице. Стога би се могло закључити да се појам „услуга од општег економског интереса” у праву ЕУ дуго користио као сегмент права конкуренције, где је подразумевао одступање од начела слободе тржишног пословања.⁸ Као изузетак увек је тумачен у најужем контексту, осим у земљама романског система које су традиционално фаворизовале услуге од општег интереса.⁹ У првом саопштењу Европске комисије о услугама од општег интереса из 1996. године, наводи се да су услуге од општег економског интереса „тржишне услуге које се у државама чланицама уређују посебним обавезама пружања јавних услуга на основу критеријума општег интереса. Ово се односи на нпр. транспортне мреже, енергетику и комуникације”.¹⁰ Концепт „посебне обавезе пружања јавних услуга на основу критеријума општег интереса” се поново помиње у Зеленој књизи из 2003. године.¹¹ Овде би требало нагласити чињеницу да је реч о услугама од општег „економског” интереса. Овим сужавањем указује се на разлику између „општег” и „општег економског” интереса, као сегмента општег интереса који има економску природу. То значи да би посебним регулаторним режимом требало да буду обухваћене само услуге које имају тржишни еквивалент.¹² Будући да се ради о економским активностима, поставља се питање да ли се нпр. здравствене услуге могу сматрати услугама од општег економског интереса. Одговор би пре требало да буде негативан, пошто се у случају здравствених, као и већине осталих услуга социјалног карактера, ради о *ad personam* пословима. Са друге стране отвара се и питање разликовања услуга од општег интереса. „Услуге од општег

⁸ Malcolm Ross, “Article 16 E.C. and services of general interest: from derogation to obligation?”, *European Law Review*, 25/2000, pp. 22, 24.

⁹ Peter Rott, “A New Social Contract Law for Public Services? – Consequences from Regulation of Services of General Economic Interest in the EC”, *European Review of Contract Law*, 3/2005, p. 323, 328.

¹⁰ COM(1996) 443 Communication Services of general interest in Europe, JO C 281 of 26.09.1996.

¹¹ European Commission, *Green Paper on Services of General Interest*; COM (2003) 270 final. Brussels, 2003.

¹² Сматра се да услуга од општег економског интереса упућује на природу активности, а не јавни интерес. Buendia Sierra, „Chapter 6 – Article 86”, у: Jonathan Faull, Ali Nikpay (ур.): *The EU Law on Competition*, Oxford University Press, 2007, p. 644.

интереса” су шири појам од услуга од општег економског интереса, јер обухватају како услуге које имају тржишни еквивалент, тако и оне које га немају, односно код којих то није примарно, као нпр. образовање, култура и сл.¹³ Исто тако, услуге од општег интереса разликују се од „јавних сервиса” (енгл. *public services*, фр. *service public*, нем. *Daseinsvorsorge*), што је још непрецизнији термин у поређењу са услугама од општег интереса.¹⁴ Заједнички оквир услуга од општег економског интереса у ЕУ неопходан је и због чињенице да је Директива о услугама на унутрашњем тржишту 2006/123/ЕЗ из обухвата своје примене искључила и услуге које подразумевају постојање дистрибутивне мреже. То значи да опредељење ових услуга не може бити ствар дискреције земаља чланица, већ аутономни сегмент европског права.¹⁵ Иако је у ЕУ било покушаја да се ово питање уреди једнообразним правилима хоризонталне природе, у посебној директиви о услугама од општег (економског) интереса, неке земље чланице и Европски парламент били су врло скептични по овом питању. У фази консултација истакнуто је да би додатна вредност хоризонталног оквира била мала у поређењу са секторским приступом који је тада већ почео да се развија, тј. у поређењу са правилима о заштити корисника у секторској регулативи. Због непостојања правног основа да се ово питање уреди кроз хоризонтални оквир, Комисија је суспендовала преговоре надајући се ратификацији Европског устава.¹⁶ Међутим, истиче се да би хоризонтални оквир у погледу услуга од општег економског интереса могао да буде „политички контрабаланс” Директиви 2006/123/ЕЗ, омогућујући земљама чланицама већу правну сигурност у формулисању политике од значаја за услуге од општег економског интереса. Неопходно је истаћи да је реч о услугама које се пружају уз накнаду и које испуњавају општи економски интерес, и тако представљају

¹³ European Commission, *White Paper on Services of General Interest*, COM(2004) 374 final, 22.

¹⁴ European Commission, *Green Paper on Services of General Economic Interest*, COM(2003) 270 final, 7. О непрецизности појма и концептуалним разликама у упоредном праву видети: Reinhard Ruge, *op. cit.*, p. 250.

¹⁵ Vassilios Karayanis, “Le service universel de telecommunications en droit communautaire: entre intervention publique et concurrence”, *Cahiers de droit européen*, 38/2002, 315, p. 324.

¹⁶ Новији ставови Комисије о потребним мерама у сфери заштите корисника услуга од општег економског интереса и могућој хоризонталној регулативи: European Commission, *Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment*, COM(2007) 725 final; Commission staff working document, *Progress since the 2004 White paper on services of general interest*, SEC(2007) 1515.

специфични сегмент „услуга од општег интереса”. Општи економски интерес није лако дефинисати, али би се начелно могло указати на трајност потреба корисника, једнакост корисника, широк круг корисника и потребу за обезбеђењем прикладних цена. Униформну дефиницију услуга од општег економског интереса тешко је дати, с обзиром на то да је реч о динамичној категорији, јер њихов обухват варира у зависности од услова технолошке, економске и друштвене природе.¹⁷ Дакле, требало би имати у виду да су услуге од општег економског интереса ужи концепт од концепта услуга од општег интереса. Према релативно новијем тумачењу Комисије, „да би се одређена услуга окарактерисала као економска активност на основу правила унутрашњег тржишта, њена основна карактеристика је наплаћивање пружања те услуге. Међутим, услугу не морају нужно да плаћају они који је заправо и користе”.¹⁸ Због значаја који имају, услуге од општег економског интереса не подлежу само комерцијалним обавезама иако њихово вршење има изражен комерцијални аспект и онерозну природу. Ове обавезе су обухваћене концептом обавезе јавне услуге. Стога се у публикацији Европске комисије *Eurostat* из 2007. године објашњава да се, „услуге од општег економског интереса могу дефинисати као колективна или друштвена добра с обзиром да се разликују од обичних услуга... Јавне власти могу утврдити низ посебних обавеза за прижаоца услуге. Испуњење ових обавеза може подразумевати давање посебних или искључивих права или увођење посебних механизма финансирања. Типичан пример је обавеза универзалног сервиса, тј. обавеза да се обезбеди одређена услуга на целој територији по приступачној цени и сличном квалитету, независно од исплативости појединачних активности”.¹⁹ Режим услуга од општег економског интереса донекле подразумева изузимања од стандардних правила о заштити конкуренције. У члану 14. Уговора о ЕУ наводи се да су Заједница и њене државе чланице дужне да у оквиру својих овлашћења воде рачуна да се такве услуге обављају на основу принципа и услова који

¹⁷ Wolf Sauter, op. cit., стр. 11, European Commission, *Green Paper Towards a European strategy for the security of energy supply*, COM(2000) 769 final, 14. Европски суд правде и Комисија су у неколико сегмената, односно сектора, прокламовали постојање ових услуга: Buendia Sierra, op. cit., pp. 629–630.

¹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions accompanying the Communication on “A single market for 21st century Europe”, COM(2007) 725 final of 20.11.2007.

¹⁹ Eurostat, *Consumers in Europe, facts & figures on services of general interest*. EC 2007.

омогућавају остваривање њихових задатака, чиме се указује на потребу за постојањем одређене надокнаде како би се омогућило остваривање задатака. Питање надокнаде се додатно разматра у члану 106, став 2. Наиме, компаније којима је поверено обављање услуга од општег економског интереса или које су по својој природи монополи, подлежу правилима садржаним у овом Уговору, посебно правилима о тржишној конкуренцији, у мери у којој примена тих правила не спречава правно или стварно обављање посебних задатака који су им поверени. Развој трговине не сме бити ометан у мери у којој би то било супротно интересима Уније. Надокнаде за обавезе у систему јавне услуге морају бити оправдане због чега је Комисија у децембру 2011. предложила нови пакет државне помоћи за услуге од општег економског интереса и предузела мере које обезбеђују да „јавна средства додељена за пружање таквих услуга прекомерно не ометају конкуренцију на унутрашњем тржишту”. Комисија је поновила поменуте дефиниције и, што је још важније, проширила обим услуга тако да оне обухватају и одређене социјалне услуге: *„Услуге од општег економског интереса су привредне активности које на тржишту не би могле саме да обављају или барем не у облику приступачних услуга доступних свима без дискриминације. Услуге од општег економског интереса се обављају у јавном интересу под условима које утврђује држава која једном или већем броју пружаоца услуга намеће обавезу пружања јавне услуге. У ове услуге спадају велике привредне активности као што су поштанске услуге, снабдевање електричном енергијом, телекомуникације и јавни превоз, као и социјалне услуге попут бриге за старије и особе са инвалидитетом.”*²⁰

Услуге од општег економског интереса углавном обухватају инфраструктурне услуге, укључујући и услуге које се обављају у условима природног монопола, од стране предузећа са искључивим овлашћењима или на регулисаном тржишту дуопола или олигопола. Тренутно се води велика дебата око тога шта представља природни монопол. С обзиром на високе почетне трошкове изградње неопходне структуре и недостатак средстава потребних за њихово обављање, као и на одрживи развој, социјалну солидарност и потребу за уравнотеженим регионалним развојем, ове услуге често представљају специфичан регулаторни режим који има одређена ограничења у погледу примене општих правила конкурентности.

²⁰ EC Press release: *State aid: Commission adopts new rules on services of general economic interest (SGEIS)* ref: IP/11/1571; date 20/12/2011; see MEMO/11/929.

Није једноставно направити ову разлику, јер и у оквиру истог сектора могу постојати услуге од општег економског интереса и друге услуге које су искључиво економске природе. На примеру наше легислативе, категорија услуга од општег економског интереса не обухвата све електронске комуникације које регулише Закон о електронским комуникацијама из 2010. године. Потребно је разграничити услуге од општег економског интереса као што су говорна телефонија, СМС, приступ интернету, од услуга које су мање важне попут апликација мобилних телефона за преузимање датотека са интернета, које не би требало да се сматрају услугама од општег економског интереса, што је код нас регулисано одговарајућим правилником РАТЕЛ о универзалној услузи. На нивоу Европске уније, не постоји јединствени списак услуга које се сматрају услугама од општег економског интереса. Државе чланице самостално одређују које услуге спадају у услуге од општег економског интереса. У поменутом саопштењу Комисије из 2000. године јасно се наводи да то „да ли ће се одређена услуга сматрати услугом од општег интереса и на који начин ће се обављати јесу питања о којима се првенствено одлучује локално”. Премда државе чланице имају слободу да, у складу са одредбама Уговора о оснивању Европске уније, дефинишу услуге од општег економског интереса у складу са својим националним интересима, не сме се занемарити чињеница да у законодавству ЕУ постоје секторске директиве којима се регулишу обавезе у систему јавних услуга. На пример, члан 3. Директиве 2009/72/ЕЗ дефинише обавезу универзалног сервиса за енергетски сектор при чему су угрожени потрошачи обухваћени одредбама других чланова. Једна од обавеза које се намећу услугама од општег економског интереса јесте обавеза универзалног сервиса (ОУС) која се разликује од обавезе јавне услуге. На пример, ОУС може постојати код снабдевања електричном енергијом док се за гас може примењивати обавеза јавне услуге имајући у виду различиту покривеност. У Зеленој књизи из 2003. године, Европска комисија дефинише универзални сервис као „низ захтева од општег интереса који омогућавају доступност одређених услуга по одређеном квалитету свим потрошачима и корисницима на територији државе чланице, независно од географског положаја и, у контексту посебних националних услова, по приступачној цени”. Дакле, у оквиру групе услуга од општег економског интереса законом може бити предвиђена и обавеза пружања универзалне услуге. Реч је о одређеним услугама од општег интереса које морају бити доступне свим потрошачима, које се пружају по једнаким условима и по цени приступачној свим корисницима, без обзира на њихово финансијско стање и остале личне карактеристике.²¹ Концепт

универзалне услуге настао је из потребе да се свим корисницима, нарочито услуга које карактерише мрежна инфраструктура (телекомуникације, пошта, снабдевање електричном енергијом, водом и сл.), обезбеди континуирано пружање одређених услуга истог квалитета на целој територији земље или територијалних јединица, без обзира на географску удаљеност и њихове личне прилике. На либерализованом тржишту ова обавеза пружалаца услуга представља гаранцију да ће сваки корисник имати приступ одређеним неопходним услугама, које морају бити утврђене од стране државе или релевантних ауторитета, по приступачној цени уз гаранцију минималног квалитета услуга. Установљење обавезе пружања идентичних услуга свим корисницима под једнаким условима спречава пружаоце услуга да праве разлику између богатијих и сиромашнијих, као и добрих и лоших корисника. Тако нпр. Директива 2002/22/EЗ о универзалним услугама и правима корисника у погледу мрежа електронских комуникација и услуга дефинише минимум услуга одређеног квалитета којима сви крајњи корисници морају имати приступ, по повољним ценама. Директива 2003/54/EЗ о заједничким правилима на унутрашњем тржишту електричне енергије, као и Директива 2003/55/EЗ о заједничким правилима на унутрашњем тржишту гаса, садрже низ мера којима европски законодавац настоји да заштити крајње кориснике (реч је о директивама другог пакета, док директиве из трећег круга садрже још јасније одредбе).²² Обе поменуте директиве у првом Анексу су садржале низ мера заштите потрошача. У већ цитираном саопштењу Комисије из 2000. године објашњава се начин на који се наведено може применити у пракси: „Органи јавне власти могу донети одлуку да се обавезе од општег интереса примењују на све операторе на тржишти или, у појединим случајевима, могу одредити посебне обавезе за једног или ограничени број оператора, без давања посебних или искључивих права. На тај начин се омогућава највећа конкуренција и корисници задржавају максималну слободу у погледу избора пружаоца услуге. У случају да само један или ограничени број оператора на тржишту имају обавезу пружања јавне услуге док то не важи за остале операторе, могу се укључити сви оператори који су активни на том тржишту у финансирање нето трошкова поменуте услуге... по систему додатних трошкова или у облику фонда јавне услуге”. Другим речима, одговорност за универзалну услугу може се поделити у

²¹ European Commission, *White Paper on Services of General Interest*, COM(2004) 374 final, 8.

²² У том смислу, наш Закон о енергетици такође предвиђа неколико „права и дужности” тарифних корисника (односно потрошача).

оквиру истог сектора увођењем обавезе једнаког приступа за све пружаоце услуга или обавезивањем оних који немају ту обавезу да учествују у финансирању фонда из којег се надокнађују обавезе према онима који пружају наведену услугу. У многим земљама ван Европске уније постоји такав фонд за универзалну услугу у сектору телекомуникација. Компаније конкуришу за обављање услуге по најнижим субвенцијама које се финансирају или из општих пореза или из секторских пореза. Међутим, примећује се да је овакав механизам све мање потребан будући да се компаније боре да уђу на тржиште. У Индији и Бразилу, који су примери великих тржишта, има случајева компанија које су показале спремност да пружају услугу без икаквих субвенција.²³ С обзиром да за обављање услуга од општег економског интереса није битно власништво, ирелевантно је да ли је реч о правном лицу јавног права или привредном друштву у приватном власништву.²⁴ У Оснивачком уговору се не помиње питање власништва. У саопштењу Европске комисије из 2000. године утврђују се принципи „неутралности” у том погледу. С друге стране, Комисија се не бави питањем да ли предузећа која пружају услуге од општег интереса треба да буду приватна или државна, и у складу с тим не захтева се приватизација државних предузећа. С друге стране, одредбе Уговора, односно правила која се односе на унутрашње тржиште и конкуренцију, примењују се независно од тога да ли је предузеће у приватном или државном власништву. Дакле, власништво само по себи не представља проблем у правном смислу. Услуге од општег економског интереса пружају не само предузећа којима управља држава или су у њеном власништву, укључујући и општине, већ то може бити поверено и јавно-приватним партнерствима, концесијама или компанијама у приватном власништву које је држава овластила да обављају ову групу услуга. Укратко, услуге од општег економског интереса дефинишу се на националном нивоу и на тај начин државе чланице које послују у складу са прописима ЕУ имају значајну слободу у њиховом дефинисању. У ове услуге најчешће спадају

²³ Peter Stern, David Townsend, *New models for universal access to telecommunications services in Latin America*, Public Private Infrastructure Advisory Facility, World Bank, 2006.

²⁴ Функционални приступ појма предузећа (*undertaking*) је очигледан у низу случајева из праксе ЕСП, као што су: Case C-41/90 *Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH* [1991] ECR I-1979, пар. 21; Case C-67/96 *Albany International BV v Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie* [1999] ECR I-5751, пар. 77; Case C-118/85 *Commission v Italian Republic* [1987] ECR 2599, пар. 11; Joined Cases C-264/01, C-306/01, C-354/01, C-355/01 *AOK Bundesverband et al. v Ichtyol-Gesellschaft Cordes et al.* [2004] ECR I-2493, пар. 46; Case C-82/01P *Aéroports de Paris v Commission* [2002] ECR I-9297, пар. 82. и др.

делатности које се обављају посредством мрежа попут електричне енергије, воде и санитарија, телекомуникација и транспорта, премда, као што је већ речено, постоји тенденција да се обухвате и одређене социјалне услуге. Режим ових услуга може подразумевати и обавезе (као што су приступачност цена и обавеза универзалне услуге) и награде за обављање тих обавеза, као што су плаћање надокнаде или добијање ексклузивног права, што је утврђено чланом 106. Уговора о ЕУ. Инфраструктура може бити у приватном или државном власништву; Европска комисија по том питању има неутралан став.

III) ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ И ЕЛЕМЕНТИ РЕГУЛАТОРНОГ РЕЖИМА УСЛУГА ОД ОПШТЕГ ЕКОНОМСКОГ ИНТЕРЕСА У ЕУ

У ЕУ, основни регулаторни принципи у области пружања услуга од општег економског интереса одражавају заједничке вредности и циљеве Заједнице.²⁵ Посматрањем секторских прописа може се уочити да је у фокусу европског законодавца следеће:²⁶ конституисање обавезе пружања универзалне услуге која обухвата тачно одређене услуге; приступ услугама од општег економског интереса и право избора корисника; континуитет пружања услуга и одговарајући квалитет; заштита угрожених категорија становништва; информисање корисника и транспарентност тржишта; обрачун цена и трошкова коришћења; услови уговора; специфична права корисника као нпр. у случају неуредног измирења обавеза; остваривање права потрошача и учешће потрошача у стварању и спровођењу политике заштите потрошача. С тим у вези, Европска комисија је још 2000. године истакла низ принципа на бази којих се могу ближе одредити права корисника услуга од општег економског интереса:²⁷

Транспарентност и потпуност информација – што подразумева јасне и упоредиве информације о тарифама, условима уговора, начину решавања жалби корисника и спорова;

Заштита здравља и безбедности – наглашава се потреба да се обезбеди највиши могући ниво заштите здравља и исправности услуга;

²⁵ Vladimir Rojanski, "L'Union européenne et les services d'intérêt général", *Revue du Droit de l'Union Européenne*, Vol. 2, 2002, p. 735.

²⁶ European Commission, *White Paper on Services of General Interest*, COM(2004) 374 final, p. 9.

²⁷ European Commission, *Communication on Services of General Interest*, COM(2000) 580 final.

Независна регулаторна тела – Комисија је нагласила потребу за постојањем регулаторних агенција које су независне од регулисаних субјеката и које имају јасне надлежности у погледу заштите интереса корисника, нарочито потрошача, адекватне финансијске ресурсе и које располажу одговарајућим мерама у надзору, укључујући и могућност изрицања санкција;

Учешиће потрошача – кроз омогућавање потрошачима да буду консултовани и активно учествују у стварању стратегије заштите потрошача и доношењу прописа;

Обештећење потрошача – постојање механизма за обештећење потрошача и решавање спорова, нарочито вансудским путем.

Инструменти регулаторног режима заштите потрошача у сфери услуга од општег економског интереса нагрубље би се могли сврстати у следеће категорије: инструменти који су усмерени на заштиту живота, сигурности и безбедности потрошача; затим инструменти којима се настоје заштитити економски интереси потрошача као слабије стране, међу којима се истичу инструменти којима се отклања информациона асиметрија, обезбеђује приступ услугама без дискриминације, прописују одређени минимални услови коришћења услуга, минимална садржина уговора и права потрошача у току трајања уговорног односа; механизми обештећења потрошача и учествовања потрошача у стварању и спровођењу политике заштите потрошача у сфери услуга од општег економског интереса. Полазећи од основних принципа интервенције на либерализованом тржишту услуга, правила којима се пружа заштита корисницима услуга од општег економског интереса примарно би требало да буду усмерена ка следећем: приступ услугама, њихова доступност и одговарајући квалитет; сигурност и безбедност при коришћењу; право избора пружаоца услуге; транспарентност тржишта и информисање клијената о условима уговора; закључење уговора и последице неуредног измирења обавеза како од стране корисника, тако и пружаоца услуга; обештећење и решавање спорова; активно учешће потрошача. Међутим, хоризонтална правила која чине корпус заштите корисника услуга од општег економског интереса по својој природи не могу бити толико детаљна да би се њима јасно дефинисали стандарди квалитета, сигурности и безбедности при коришћењу. То, дакле, није ствар уговорног права, већ тржишне регулације.²⁸

²⁸ European Commission, *White Paper on Services of General Interest*, COM(2004) 374 final, p. 5.

IV) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Појам „услуге од општег економског интереса”, који је познат у законодавству Европске уније и националним законима неких држава чланица, одређује шта спада под ширу категорију услуга од општег интереса у складу са постојећим Законом о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса (члан 2. овог закона садржи детаљан, али не и комплетан списак).²⁹ С друге стране, дефиниција појма комуналне делатности постоји у старом Закону о комуналним делатностима из 1998. године, али и у новом Закону о комуналним делатностима који је усвојен 2011. године. У члану 1. новог Закона о комуналним делатностима наводи се да су комуналне делатности услуге од општег интереса код којих је јединица локалне самоуправе дужна да обезбеди квалитет, обим, доступност, континуитет и надзор над њиховим вршењем. У ставу 2. истог члана као комуналне делатности наводе се: снабдевање и управљање водом, производња и дистрибуција топлотне енергије, управљање отпадом, градски и приградски превоз путника, управљање гробљима и погребне услуге, управљање јавним паркиралиштима, обезбеђивање јавног осветљења, управљање пијацама, одржавање улица и путева, одржавање чистоће на површинама јавне намене, одржавање јавних зелених површина, димничарске услуге, делатност зоохигијене. У закону се даље наводи да снабдевање и управљање водом, производња и дистрибуција топлотне енергије и управљање отпадом представљају услуге од општег интереса уз јасно упућивање на Закон о заштити потрошача (ЗЗП), али само у контексту појма услуга од општег економског интереса. У последњем ставу овог члана наводи се да скупштина јединице локалне самоуправе може као

²⁹ Став 1: „Делатности од општег интереса, у смислу овог закона, јесу делатности које су као такве одређене законом у области: производње, преноса и дистрибуције електричне енергије; производње и прераде угља; истраживања, производње, прераде, транспорта и дистрибуције нафте и природног и течног гаса; промета нафте и нафтних деривата; железничког, поштанског и ваздушног саобраћаја; телекомуникација; издавања службеног гласила Републике Србије; информисања; издавања уџбеника; коришћења, управљања, заштите и унапређивања добара од општег интереса (воде, путеви, минералне сировине, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач), као и комуналне делатности.”

Став 2: „Делатности у смислу става 1. овог члана јесу и делатности од стратешког значаја за Републику, као и делатности неопходне за рад државних органа и органа јединице локалне самоуправе, утврђене законом.”

комуналне делатности одредити и друге делатности од локалног интереса и прописати услове за њихово обављање у складу са законом. Дефиниција услуга од општег економског интереса наводи се у тачки 28. члана 5, у самом Закону о заштити потрошача: „Услуга од општег економског интереса јесте услуга чији квалитет, услове пружања, односно цену, уређује или контролише државни орган или други носилац јавног овлашћења, нарочито, због велике вредности почетних улагања, ограничености ресурса неопходних за њено пружање, одрживог развоја, друштвене солидарности и потребе за уједначеним регионалним развојем, а у циљу задовољења општег друштвеног интереса (електронске комуникације, снабдевање електричном енергијом и гасом, комуналне делатности и слично)”.

Према Закону о заштити потрошача Републике Србије, следеће услуге су изричито наведене као услуге од општег економског интереса: електронске комуникације, снабдевање електричном енергијом и гасом, комуналне делатности (нпр. дистрибуција воде и друге комуналне делатности). Међутим, овај списак је илустративан и могао би се проширити тако да обухвати, нпр, јавни превоз, становање и приступ основним финансијским услугама. Ова дефиниција је садржајна, није *ad hoc* решење и покрива све могуће области и врсте пружаоца услуге, било да је реч о државним, приватним или мешовитим пружаоцима услуге („државни орган или други носилац јавног овлашћења”). На нивоу ЕУ је усвојен секторски приступ; не постоји јединствени низ правила хоризонталне природе која се односе на све услуге од општег економског интереса. Државе чланице и Европски парламент често наглашавају да успостављање интегрисаног хоризонталног оквира не би донело много користи у поређењу са секторским законима. Стога је могуће да у неким државама чланицама нису све услуге обухваћене постојећим регулаторним оквиром. Када је реч о Србији, иако су чланови од 83. до 92. Закона о заштити потрошача хоризонталне природе, секторски закони се примењују на одређене услуге. Ово је случај са телекомуникацијама, снабдевањем електричном енергијом и комуналним услугама и др. Питање комплементарности, тј. питање односа између одредби Закона о заштити потрошача (ЗЗП) и одредби секторских закона које се односе на заштиту потрошача своди се на три ситуације:

- 1) Ако секторски, односно вертикални закон не садржи одредбе о одређеном питању, примењују се важеће одредбе ЗЗП. На пример, постоје одређене уговорне одредбе или пословање које секторски

закони не препознају као неправичне, тј. непоштене, док су исти забрањени према ЗЗП;

- 2) Када вертикални закон обухвата питања која нису обухваћена ЗЗП, примењују се одредбе вертикалних, односно секторских закона;
- 3) Када и ЗЗП и секторски закон садрже одредбу која се бави истим питањем, предност има одредба вертикалног закона под условом да потрошачима пружа исти или већи обим заштите. На пример, у члановима од 150. до 157. новог Закона о енергетици из 2011. године утврђују се обавезе потрошача у погледу плаћања и поступка у случају прекида пружања услуге, док су детаљнија правила везана за ово питање утврђена у Уредби о условима испоруке електричне енергије из 2005. године. Премда секторски закони више узимају у обзир специфичности одређене услуге, одредбе ЗЗП требало би да се сматрају минималном заштитом која се обезбеђује потрошачима. Стога не би требало дозволити било каква одступања осим ако не пружају већу заштиту потрошача (на пример, строжи временски захтеви пре искључења).

Чланови од 83. до 92. ЗЗП садрже хоризонтални низ одредби које треба сматрати примењивим на све услуге од општег економског интереса. Имајући у виду наведено, може се закључити да је српски законодавац, барем на плану хоризонталне заштите и дефинисању концепта услуга од општег економског интереса, кроз свеобухватну економску дефиницију, учинио корак даље од европских законодаваца.

UDK: 339.543.37:004.38:061.1
Biblid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 39–40, стр. 194–203
Изворни научни рад

Др Предраг БЈЕЛИЋ¹
Мр Ивана ПОПОВИЋ ПЕТРОВИЋ²

УВОЂЕЊЕ ЕЛЕКТРОНСКЕ ДОКУМЕНТАЦИЈЕ У ЦАРИНСКОМ ПОСТУПКУ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

The purpose of the Decision of the European Parliament and of the Council on a paperless environment for customs and trade is to increase competitiveness of companies doing business in Europe by establishing electronic customs systems as more effective and more efficient systems for the exchange of data between the customs administration, economic operators and other administrations and agencies.

Key words: Decision, electronic customs systems, data exchange, reducing administrative costs, customs declaration, economic operators.

1) СВРХА

Једна од најзахтевнијих процедура у спољнотрговинском пословању је процедура царинења робе која се обавља на граници једног царинског подручија. Ову процедуру обавља царинска служба једне националне привреде, што подразумева примену прописа те привреде, обрачун и наплату царинских дажбина и пореза и контролне мере на граници. Са спровођењем ове процедуре повезан је велики број царинских докумената,

¹ Економски факултет Универзитета у Београду.

² Економски факултет Универзитета у Београду.

Овај рад је резултат научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедоносни аспекти” (бр. 179029) који изводи Институт за међународну политику и привреду Београд, а финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

али и друге документације, укључујући трговинска документа, шпедитерска документа и слично.³ Према процени Конференције УН о трговини и развоју (UNCTAD), у царинском поступку учествује од 20 до 30 субјеката, захтева се око 40 различитих докумената, у које се уноси око 200 различитих података, а 30 од њих се уноси до 30 пута, а преко сто података се уноси поново бар још једном. Овако велики захтеви у погледу прибављања докумената у току саме процедуре царинења робе могу да изазову значајне административне баријере у спољној трговини. Царинска процедура је нешто што је неопходно обавити како би роба могла да има приступ тржишту земље у коју се уводи, како би се платиле све неопходне дажбине и како би се осигурало да роба испуњава основне захтеве у погледу квалитета и безбедности употребе. Али ако царински органи или неки други државни органи присутни на граници, износе додатне и претеране захтеве у погледу царинења робе, продужавају процедуру царинења робе и слично, са циљем заштите домаће привреде, онда се може сигурно рећи да се ради о административним баријерама спољној трговини, као једној од група нецаринских баријера.⁴ Према подацима Светске банке (*World Bank*) у развијеним земљама, које су чланице Организације за економску сарадњу и развој (OECD), у царинској процедури везаној за извоз робе просечно су потребна око четири документа, а процедура се обавља просечно за 10 дана, док је у случају увоза просечно потребно пет докумената и 11 дана. У земљем у развоју царинење робе је мање ефикасно и потребно је 6–8 докумената просечно и 18–32 дана у извозу, и 7–9 докумената и 20–33 дана у увозу. Стање у нашој земљи је много боље него у већини земаља у развоју, јер је потребно шест докумената и 12 дана за обављање извоза, у просеку, односно шест докумената и 14 дана за обављање увоза, према подацима за 2011. годину.

³ Јелена Козомара, *Спољнотрговинско пословање*, Институт за економску дипломатију, Београд, 2005, стр. 140–142.

⁴ Више у: Предраг Бјелић, *Нецаринске баријере у међународној трговини*, Прометеј, Београд, 2004.

Табела 1: Процедуре у извозу и увозу робе, 2011. године

Регион / Привреда	ИЗВОЗ			УВОЗ		
	Документи (број)	Време (дана)	Трошкови (УСД)	Документи (број)	Време (дана)	Трошкови (УСД)
Источна Азија и Пацифик	6	22	906	7	23	954
Источна Европа и Централна Азија	7	27	1.774	8	29	1.990
Латинска Америка	6	18	1.257	7	20	1.546
Блиски Исток и Северна Африка	6	20	1.057	8	24	1.238
ОЕЦД земље	4	10	1.032	5	11	1.085
Јужна Азија	8	32	1.590	9	33	1.768
Подсахарска Африка	8	31	1.960	8	37	2.502
Србија	6	12	1.433	6	14	1.609

Извор: World Bank, Doing Business Database, Интернет, www.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders, June 2011, 01/03/2012.

Као што смо видели, велики захтеви за документима и њихова обрада проузрокују велике трошкове и захтевају дуге временске периоде, тако да се највеће уштеде остварују заменом папирнате документације оном у електронској форми. За ту операцију потребни су неки предуслови, који осим располагања информационо-комуникационом технологијом подразумевају усвајање одговарајућих стандарда и протокола комуникације. Многе развијене националне привреде, од којих предњачи САД, још су крајем XX века покренуле иницијативу да се у царинском поступку значајније користе информационо-комуникационе технологије. У САД се са електронском пријавом извоза почело још далеке 1995. године када је Царинска служба САД развила Аутоматизовани систем за извоз (*Automated Export System – AES*). У почетку се систем користио на пробној основи и предузећа су могла да подносе информације или на традиционалним папирнатим обрасцима извозне декларације шпедитера (*Shipper's Export Declaration – SED*) или електронским путем. Најпре је електронска веза са америчком царином остваривана приватним мрежама, док се од 1999. године овом систему може

приступити и преко Интернета (*AESDirect*).⁵ Променом прописа од 2008. године обавезна је и једино могућа електронска пријава извоза путем AES. Овај систем омогућава значајне уштеде приликом уноса и обраде података о извозу, јер се не морају уносити информације више пута, нема трошкова документације у папирном облику и смањена је могућност грешака. У многим међународним организацијама радило се на примени електронске документације у спољнотрговинском пословању, а посебно у царинском поступку као најзначајнијој процедури која се обавља на граници. Прве кораке у овом правцу урадила је Међународна трговинска комора (*International Chamber of Commerce*) усвајањем стандардизованих докумената који се користе у спољнотрговинском промету. Касније Уједињене нације усвајају стандарде УН/ЕДИФАКТ који омогућавају размену електронских докумената у спољној трговини. У циљу помоћи земљама у развоју да повећају ефикасност својих царинских служби Конференција УН о трговини и развоју развила је посебан програм за организацију царинења робе електронским путем, под називом Аутоматизовани систем за царинске податке (*Automated System for Customs Data – ASYCUDA*). Овај систем покрива већину спољнотрговинских процедура, како извоз и увоз, тако и транзит, и прилагођен је прикупљању статистичких података о спољној трговини. Светска царинска организација дала је такође допринос и у примени електронске технологије у царинском поступку оснивањем *WCO Data Model* који прописује хармонизоване захтеве за подацима у комуникацији између свих субјеката укључених у спољну трговину и надзор границе. Овим је омогућена електронска размена података на царини и креирање електронских порука које се могу размењивати преко интернета, применом *XML* стандарда. У Европској унији је тек у јануару 2008. године донета одлука да се ради на стварању окружења за царинење и међународну трговину у коме неће бити потребе за документацијом у папирном облику. Земљама чланицама је наложено да више примењују информационо-комуникационе технологије у царинском поступку како би ток робе у трговини постао ефикаснији.

II) МЕРА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Одлука број 70/2008 Европског парламента и Савета Европске уније о употреби царинских и осталих спољнотрговинских докумената која неће

⁵ Department of Homeland Security's CBP Website, Интернет, www.cbp.gov/xp/cgov/trade/automated/aes/, (приступљено 20.02.2012).

имати папирни облик (*Decision No 70/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 on a paperless environment for customs and trade*), донета је 15. јануара 2008. године у Стразбуру.⁶ Са овом Одлуком непосредно су повезана два документа донета неколико година раније, под окриљем Европског парламента и Савета Европске уније. Земље чланице Уније су се Уговором из Лисабона обавезале да омогуће побољшање конкурентности компанијама које послују на територији Европе и у складу са тим циљем, 21. априла 2004. године, Европски парламент и Савет донели су Одлуку о испоруци и пружању пан-европских електронских услуга државне управе државној администрацији, пословном свету и грађанима (*Decision on interoperable delivery of pan-European e-Government services to public administrations, business and citizens – IDABC*).⁷ Према овој Одлуци, од Комисије ЕУ и земаља чланица очекује се да обезбеде и омогуће примену информационо-комуникационих електронских система којима би се омогућила размена информација између државне администрације и грађана земаља чланица Уније. Активности преузете на основу ове Одлуке углавном су као циљ имале постизање веће ефикасности и ефективности приликом спровођења царинског поступка, управо на основу примене савремених технологија и пружања могућности за остварење бржег протока података. Такође се тежило и смањењу утицаја административних препрека, али и спречавању кријумчарења, организованог криминала, као и омогућавању ефикасније наплате царинског дуга, заштити интелектуалне својине, очувању исправности производа и повећању степена безбедности међународне трговине. Годину дана пре ове Одлуке, дакле, 5. децембра 2003. године, Савет Европе донео је Резолуцију о потреби поједностављења и употреби царинских и осталих спољнотрговинских докумената који неће имати папирни облик (*Resolution on creating a simple and paperless environment for customs and trade*).⁸ И самим називом уочава се сличност, као и заснованост Одлуке из 2008. године, између осталог и на овој Резолуцији.

⁶ “Decision No 70/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 on a paperless environment for customs and trade”, *Official Journal of the European Union* (OJ) L 23, 26.01.2008, pp. 21–6.

⁷ “Decision on interoperable delivery of pan-European e-Government services to public administrations, business and citizens – IDABC”, *Official Journal of the European Union*, OJ L 144, 30.04.2004, pp. 25–35.

⁸ “Resolution on creating a simple and paperless environment for customs and trade”, *Official Journal of the European Union*, OJ C 305, 16.12.2003, pp. 1–2.

Од Комисије је затражено да са земљама чланицама створи вишегодишњи стратегијски план, како би се царинским службама на територији Уније омогућила електронска размена информација и података. Слични захтеви дефинисани су и у оквиру Регулative Савета (*Council Regulation No 2913/92*) којом се установљава Царинска тарифа Уније (*Community Customs Code*) из 1992. године.⁹ Како би била омогућена електронска размена података између царинских служби, као и спровођење царинског поступка на основу аутоматизованих система за управљање ризиком, овим путем захтевана је употреба система за обраду података.

III) ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ДОКУМЕНТА

Као део Одлуке о употреби царинских и осталих спољнотрговинских докумената који неће имати папирни облик, налази се опширан уводни део са чак 13 ставова, након којег следи 18 чланова саме Одлуке. Да би се остварио примарни циљ наведен самим називом Одлуке у оквиру члана 1 одређено је да ће Комисија и земље чланице преузети одговорност за стварање безбедног, прихватљивог, интегрисаног електронског царинског система – ЕЦС (*Electronic customs systems – ECS*) који ће омогућити размену свих важних података, а нарочито података садржаних у царинским декларацијама, као и у осталим документима која их прате. Такав систем требало би да испуни више циљева, међу којима се истиче потреба за поједностављењем и олакшавањем спољнотрговинских порцедура, што би утицало на смањење жалби и административних трошкова, а убрзало време потребно за спровођење царинског поступка. Затим, контрола над протоком роба постала би заједничка, а прикупљање прихода по основу плаћања царинског дуга могло би бити ефикасније, док би информације једном унете у систем, могле бити поново искоришћене, што је такође извор нових уштеда. Други став истог члана дефинише средства која ће омогућити постизање наведених циљева. Та средства заснована су на моделима података и стандардизованим порукама који треба да омогуће хармонизацију размене информација на међународном нивоу. Затим, очекује се модернизација рада царина, која треба да омогући постизање ефикасности и ефективности њеног рада, као и проширење броја активности економских оператера који треба да електронским путем обезбеде комуникацију са царинским службама свих земаља чланица. Члан

⁹ “Council Regulation (EEC) No 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code”, OJ L 302, 19.10.1992, p. 1.

3. предвиђа да ће ЕЦС обезбедити електронску размену података између царинских служби земаља чланица међусобно, али и између ових служби и Европске комисије, као и економских оператера и осталих служби, или државних агенција чији је рад повезан са прекограничним кретањем робе. Размена података треба да се обавља у сагласности са Директивом 95/46/ЕЦ, претходно већ донетом од стране Европског парламента и Савета 24. октобра 1995. Године, о заштити личних података и слободној размени тих података (*Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data*).¹⁰ Поред Директиве 95/46, потребно је и да се размена података обавља у складу са донетом Регулативом број 45/2001 о заштити личних података који се користе од стране европских институција и о слободној размени тих података (*Regulation on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data*).¹¹ Члан 4. одређује временске рокове, као и групу активности неопходних за успостављање ЕЦС захваљујући заједничким активностима Комисије и земаља чланица. Електронски царински систем постаје оперативан тек када се омогући функционисање система за евидентирање извоза и увоза, као и система који прати транзит, затим када се омогући ауторизованим економским оператерима да се само једном идентификују и евидентирају од стране царинских служби, а да обављају све своје активности, као и када се омогући функционисање система за ауторизацију, управљање сертификатима којима су ауторизовани економски оператери стекли тај статус. Од земаља чланица у сарадњи са Комисијом очекује се и да до одређеног рока 15. фебруара 2011. године, успоставе царинске портале на којима ће бити изложене све потребне информације о царинском поступку, које би могле бити потребне учесницима у спољнотрговинским пословима. Одређен је исти датум као рок до када земље чланице у сарадњи са Комисијом треба да успоставе повезаност система који се односи на царињење, са свим осталим системима који учествују у реализацији спољнотрговинских послова. До истог датума, Комисија и земље чланице треба да направе план за формирање јединствених приступних тачака (*single access points*), које

¹⁰ “Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data”, OJ L 281, 23.11.1995, p. 31.

¹¹ “Regulation on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data”, OJ L 8, 12.01.2001, p. 1.

треба да омогуће подношење царинских декларација од стране учесника у спољнотрговинским пословима из било које земље чланице, без обзира на земљу чланицу у којој ће се реализовати царински поступак. Очекује се и израда плана за увођење система за електронско повезивање учесника у спољнотрговинским пословима (*electronic interfaces for economic operators*) са царинском службом земље у којој им је седиште, али и са царинским службама свих земаља које су укључене у одређени спољнотрговински посао. Уколико ова два система добију позитивне оцене, очекује се да ће земље чланице у сарадњи са Комисијом, у року од три године, настојати да их примене и учине оперативним. Такође, очекује се и израда плана за пружање услуге „јединственог шалтера” (*Single window*), који треба да омогући учесницима у спољнотрговинском послу да доставе податке на једном месту, а да се затим ти подаци преусмеравају, како ка царинској служби, тако и ка надлежним министарствима и агенцијама. Чланом 5. дефинисан је делокруг рада који је заснован на активностима на нивоу Заједнице, као и на активностима које се обављају на националном нивоу. Заједница је задужена за израду „студије изводљивости”, као и за све заједничке техничке и функционалне захтеве, као и услуге, док националне компоненте ЕЦС чине активности које се односе на техничке и функционалне потребе, као и формирање база података на националном нивоу, затим умрежавање царинске службе, учесника у спољнотрговинском послу и надлежних министарстава и државних агенција и успостављање комуникације међу њима, као и израда софтвера које земље чланице могу сматрати неопходним за функционисање ЕЦС. Чланови 6. и 7. тачно дефинишу групе задатака Комисије и земаља чланица. Задаци Комисије су засновани на циљевима који се желе постићи на макро-нивоу, како би се омогућило функционисање ЕЦС на територији која покрива све земље чланице, а задаци земаља чланица односе се на испуњење задатака који ће омогућити функционисање ЕЦС на националном нивоу. Од земаља чланица очекује се да информишу Комисију уколико дође до неких појава које могу угрозити функционисање самог ЕЦС, а то све пре него што предузму било какве активности. Такође, од земаља чланица се очекује да једном годишње информишу Комисију о процени годишњих трошкова и потреба, како би се реализовао вишегодишњи план, који дефинише управо Комисија у сарадњи са земаљама чланицама. Извори средстава неопходних за успостављање ЕЦС су двоструки и одређени су чланом 9. Средства су исказана као радна снага, новчана средства и техничка средства. На националном нивоу, обезбеђује их сама земља чланица, за националне компоненте, а на заједничком нивоу, сама Заједница. Различите су и

финансијске обавезе које преузимају земље чланице са једне стране и Заједница, са друге. За трошкове који настају да би се изградиле и примениле заједничке компоненте ЕЦС, надлежна је Заједница, а за успостављање и примену компоненти ЕЦС на националном нивоу, трошкове сnose земље чланице. Као и код свих вишегодишњих планова, тако је и у случају успостављања ЕЦС немогуће све предвидети, па се творци ове Одлуке ослањају и на успостављање система за праћење (*monitoring*). Комисија преузима два задатка у погледу праћења, од којих се први односи на процену Комисије приликом установљавања да ли су све примењене мере финансиране из буџета Заједнице, примењене у складу са Одлуком и да ли су постигнути резултати управо они резултати који су дефинисани као очекивани циљеви примене ЕЦС. Други задатак Комисија обавља у сарадњи са земљама чланицама, а циљ те сарадње је испитивање остварених резултата у свакој појединачној земљи чланици. Систем извештавања дефинисан је чланом 12, према чијем садржају земље чланице имају обавезу да обавештавају Комисију о сваком задатку који су преузеле на основу вишегодишњег плана, као и да до краја марта месеца сваке године доставе извештаје о учинку који су оствариле у претходној календарској години. Након подношења њиховог годишњег извештаја, Комисија има обавезу да до краја јуна процени степен оствареног учинка земаља чланица. Чланом 13. истиче се значајна улога учесника у спољнотрговинским пословима, чија мишљења и предлоге треба да уваже како Комисија, тако и земље чланице. Земљама које су постале кандидати за чланство у ЕУ дозвољено је да узму учешће у процесу стварања и примене ЕЦС. Одлука је донета 15. јануара 2008. године у Стразбуру, објављена у *Службеном листу ЕУ* 26. јануара исте године, а ступила је на снагу двадесетог дана од дана објављивања.

IV) ИЗВОРИ

- Козомара, Јелена, *Спољнотрговинско пословање*, Институт за економску дипломатију, Београд.
- World Bank, Doing Business Database, Интернет, www.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders, June 2011, 01/03/2012.
- Бјелић, Предраг, *Нецаринске баријере у међународној трговини*, Прометеј, Београд, 2004.
- Department of Homeland Security's CBP Website, Интернет, www.cbp.gov/xp/cgov/trade/automated/aes/, 20/02/2012.

- Bjelić, Predrag, Ivana Popović Petrović, “Administrative Trade Barriers and Trade Facilitation”, in: Prašćević Aleksandra, Božidar Cerović, Miomir Jakšić (editors), *Economic Policy and Global Recession*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, Vol. 1, pp. 185–197.
- “Decision No 70/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 on a paperless environment for customs and trade”, *Official Journal of the European Union* (OJ) L 23, 26.01.2008.
- “Decision on interoperable delivery of pan-European e-Government services to public administrations, business and citizens – IDABC”, *Official Journal of the European Union*, OJ L 144, 30.04.2004.
- “Resolution on creating a simple and paperless environment for customs and trade”, *Official Journal of the European Union*, OJ C 305, 16.12.2003.
- Council Regulation (EEC) No 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code”, OJ L 302, 19.10.1992.
- “Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data”, OJ L 281, 23.11.1995.
- “Regulation on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data”, OJ L 8, 12.01.2001.

V) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Србији је Европска унија најзначајнији спољнотрговински партнер, будући да је највећи део нашег извоза усмерен на ово тржиште, па се стога морамо упознати са свим прописима који владају на том тржишту. Посебно су важни прописи који регулишу царинење робе на граници ЕУ царинског подручија јер је то изузетно значајно за српске извознике. Такође, пошто се очекује да Србија постане чланица Европске уније, морамо се упознати и са свим прописима које ће Србија морати да преузме и примењује када ступи у чланство ове интеграције, а ови прописи ће тада у потпуности регулисати пословање наших предузећа на јединственом тржишту ЕУ, али и у спољнотрговинским односима са другим државама. Србија треба да настави са процесом оспособљавања своје царинске службе за задатке и изазове који ће проистећи из чланства у Европској унији.

UDK: 311:325.452](4)
Biblid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 39–40, стр. 204–215
Изворни научни рад

Др Сандра СТОЈАДИНОВИЋ ЈОВАНОВИЋ¹
Мр Ивана ПОПОВИЋ ПЕТРОВИЋ²

УРЕДБА 223/2009 ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА О ЕВРОПСКОЈ СТАТИСТИЦИ

ABSTRACT

The European Parliament and the Council of the European Union adopted the Regulation (EC) No 223/2009 of 11 March 2009 on European statistics and repealing Regulation (EC, Euratom) No 1101/2008 of the European Parliament and of the Council on the transmission of data subject to statistical confidentiality to the Statistical Office of the European Communities, Council Regulation (EC) No 322/97 on Community Statistics, and Council Decision 89/382/EEC, Euratom establishing a Committee on the Statistical Programmes of the European Communities. The objective of the Regulation is to establish a legal framework for the development, production and dissemination of European statistics. According to the Regulation, European statistics shall be developed in conformity with the statistical principles set out in Article 285(2) of the Treaty and further elaborated in the European Statistics Code of Practice. As provided by the Regulation, the development, production and dissemination of Community statistics shall conform to professional independence, impartiality, objectivity, reliability, statistical confidentiality and cost-effectiveness without entailing excessive burdens on economic operators.

Key words: European Union, Regulation 223/2009, statistics of Community, European statistics.

¹ Економски факултет, Крагујевац.

² Економски факултет, Београд.

Рад је резултат рада на пројекту Економског факултета Универзитета 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

Европски парламент и Савет су 11. марта 2009. године усвојили Уредбу број 223/2009 о Европској статистици и укидању Уредбе број 1101/2008 Европског парламента и Савета о трансмисији података који су предмет статистичке поверљивости Статистичког уреда Европских заједница, Уредбе број 322/97 о статистици Заједнице и Одлуке број 89/382/ЕЕЗ којом се оснива Комитет за статистичке програме Европских заједница (*Regulation (EC) No 223/2009 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on European statistics and repealing Regulation (EC, Euratom) No 1101/2008 of the European Parliament and of the Council on the transmission of data subject to statistical confidentiality to the Statistical Office of the European Communities, Council Regulation (EC) No 322/97 on Community Statistics, and Council Decision 89/382/EEC, Euratom establishing a Committee on the Statistical Programmes of the European Communities*).³ Циљ Уредбе је да успостави нови правни оквир за развој, производњу и дисеминацију Европске статистике.

II) МЕРЕ ЕУ

У Европској унији донето је више аката намењених регулисању појединих аспеката статистике Заједнице, тако да:

- Уредба број 184/2005 успоставља заједнички оквир за систематску израду статистике Европске уније о платним билансима, међународној трговини, услугама и страним директним инвестицијама (*Regulation (EC) No 184/2005 on common framework for the systematic production of Community statistics on balance of payments, international trade in services and foreign direct investment*);⁴

³ “Regulation (EC) No 223/2009 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on European statistics and repealing Regulation (EC, Euratom) No 1101/2008 of the European Parliament and of the Council on the transmission of data subject to statistical confidentiality to the Statistical Office of the European Communities, Council Regulation (EC) No 322/97 on Community Statistics, and Council Decision 89/382/EEC, Euratom establishing a Committee on the Statistical Programmes of the European Communities”, *OJ L* 87, 31. 03. 2009, pp. 164–173.

⁴ “Regulation (EC) No 184/2005 on common framework for the systematic production of Community statistics on balance of payments, international trade in services and foreign direct investment”, *OJ L* 35, 08. 02. 2005, p. 23. Regulation as amended by Commission Regulation (EC) No 602/2006 (*OJ L* 106, 19. 04. 2006, p. 10).

- Уредба број 58/97 од 20. децембра 1996. године регулише структурну пословну статистику (*Council Regulation (EC, Euroatom) No 58/97 of 20 December 1996 concerning structural business statistics*);⁵
- Уредба број 696/93 од 15. марта 1993. године бави се статистичким јединицама за посматрање и анализу производног система у Заједници (*Council Regulation (EEC) No 696/93 of 15 March 1993 on the statistical units for the observation and analysis of the production system in the Community*) које успостављају заједнички оквир за прикупљање, израду, трансмисију и евалуацију статистике Заједнице о структури и активности предузећа у Заједници;⁶
- Уредба о европском систему националних и регионалних рачуна (*Council Regulation (EC) No 2223/96 of 25 June 1996 on the European system of national and regional accounts in the Community*) регулише израду националних рачуна у Заједници;⁷ док
- Уредба број 322/97 од 17. фебруара 1997. године о статистици Заједнице (*Council Regulation (EC) No 322/97 of 17 February 1997 on Community Statistics*) поставља правила којима се регулише израда одређене статистике Заједнице.⁸

Мере постављене у овој Уредби замениле су мере у:

- Уредби број 1101/2008 Европског парламента и Савета,⁹

⁵ “Council Regulation (EC, Euroatom) No 58/97 of 20 December 1996 concerning structural business statistics”, *OJ L 14*, 17.01.1997, p. 1. Regulation as last amended by Regulation (EC) No 1893/2006 of the European Parliament and of the Council (*OJ L 393*, 30. 12. 2006, p. 1).

⁶ “Council Regulation (EEC) No 696/93 of 15 March 1993 on the statistical units for the observation and analysis of the production system in the Community”, *OJ L 76*, 30.03.1996, p. 1. Regulation as last amended by Regulation (EC) No 1882/2003 of the European Parliament and of the Council (*OJ L 284*, 30. 10. 2003, p. 1).

⁷ “Council Regulation (EC) No 2223/96 of 25 June 1996 on the European system of national and regional accounts in the Community”, *OJ L 310*, 30.11.1996, p. 1. Regulation as last amended by Regulation (EC) No 1267/2003 of the European Parliament and of the Council (*OJ L 180*, 18.07.2003, p. 1).

⁸ “Council Regulation (EC) No 322/97 of 17 February 1997 on Community Statistics”, *OJ L 52*, 22.02.1997, p. 1. Regulation as amended by Regulation (EC) No 1882/2003.

⁹ “Regulation (EC, Euroatom) No 1101/2008 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2008 on the transmission of data subject to statistical confidentiality to the Statistical Office of the European Communities”, *OJ L 304*, 14.11.2008, pp. 70–74.

- Уредби број 322/97 о статистици Заједнице,¹⁰ и

- Одлуци Савета 89/382/ЕЕЗ,¹¹

чиме су ови акти укинати.

Имплементирајуће мере постављене у:

- Уредби број 831/2002 од 17. маја 2002. године, којима се примењује Уредба број 322/97 о статистици Заједнице која се односи на приступ поверљивим подацима за научне сврхе¹² и

- Одлуци Комисије 2004/452/ЕЗ од 29. априла 2004. године која утврђује списак органа чији истраживачи могу да приступе поверљивим подацима за научне сврхе,¹³

наставиле су да се примењују.

III) САДРЖАЈ

У састав Уредбе улази уводни део који се састоји од 32 става, а затим следи њених шест поглавља са укупно 29 чланова.

У првом поглављу, које се састоји од прва три члана, дате су опште одредбе. Уредбом се предвиђа да се развој, израда и дисеминација Европске статистике одвијају у складу са следећим статистичким принципима (члан 2):

- а) „професионалне независности”, који значи да статистички подаци морају бити развијени, обрађени и дистрибуирани на независан начин, нарочито када је у питању селекција техника, дефиниција, методологија и извора који се користе, као и временски период и садржај свих форми дисеминације, ослобођени од сваког притиска од политичких и интересних група или од Заједнице или националних власти, без штетних последица на институционална постављања, као

¹⁰ “Council Regulation (EC) No 322/97 of 17 February 1997 on Community Statistics”, OJ L 52, 22.02.1997, pp. 1–7.

¹¹ “Council Decision 89/382/EEC, Euratom, of 19 June 1989 establishing a Committee on the Statistical Programmes of the European Communities”, OJ L 181, 28.06.1989, p. 47.

¹² “Commission Regulation (EC) No 831/2002 of 17 May 2002 implementing Council Regulation (EC) 322/97 on Community Statistics, concerning access to confidential data for scientific purposes”, OJ L 133, 18.05.2002, pp. 7–9.

¹³ “Commission Decision 2004/452/EC of 29 April 2004 laying down a list of bodies whose researches may access confidential data for scientific purposes”, OJ L 156, 30.04.2004, pp. 1–4; corrected by OJ L 202, 07.06.2004, p. 1.

што су одредбе Заједнице или националне институционалне или буџетске одредбе или дефиниције статистичких потреба;

- б) „непристрасности”, који значи да статистички подаци морају бити добијени, обрађени и дистрибуирани на неутралан начин, као и да свим корисницима мора бити дат једнак третман;
- в) „објективности”, који значи да статистички подаци морају бити добијени, обрађени и дистрибуирани на систематичан, поуздан и непристрасан начин, уз примену професионалних и етичких стандарда, као и да примењене политике и пракса буду транспарентни корисницима и подносиоцима прегледа;
- г) „поузданости”, који значи да статистички подаци морају да мере што верније, тачније и конзистентније реалност ради чијег представљања су и креирани, уз коришћење научних критеријума за избор извора, метода и процедура;
- д) „статистичке поверљивости”, која значи заштиту поверљивих података који се односе на појединачне статистичке јединице, који се прибављају директно за статистичке сврхе или индиректно из административних или других извора и подразумевају забрану коришћења добијених података за нестатистичке сврхе и њихово незаконито откривање;
- ђ) „исплативости”, који значи да трошкови израде статистике морају бити у пропорцији са значајем добијених резултата и користи, да извори треба да буду оптимално коришћени и оптерећење подносиоца података минимизирано. Тамо где је могуће, захтеване информације треба да биди изведене из доступних евиденција или извора.

Ови статистички принципи даље су елаборирани у Кодексу праксе у складу са чланом 11. Поред ових принципа, предвиђа се и да се у развоју Европске статистике, такође, узму у обзир и међународне препоруке и пракса.

У овом делу Уредбе дају се и дефиниције основних појмова које ће се примењивати (члан 3), тако да:

1. „статистика” подразумева квантитативне и квалитативне, агрегиране и репрезентативне информације које карактеришу једну заједничку појаву у разматраној популацији;
2. „развој” подразумева активности које имају за циљ постављање, ојачавање и побољшање статистичких метода, стандарда и процедура

- које се користе за израду и дисеминацију статистичких података, као и за дизајнирање нових статистичких података и индикатора;
3. „производња” подразумева све активности које се односе на прикупљање, чување, обраду и анализу неопходну за компилацију статистике;
 4. „дисеминација” укључује активност којом израда статистике и статистичка анализа постаје доступна корисницима;
 5. „прикупљање података” значи анкете и све друге методе прикупљања података из различитих извора, укључујући и административне изворе;
 6. „статистичка јединица” означава основну јединицу посматрања, која може бити физичко лице, домаћинство, економски оператор и друге, на које се подаци односе;
 7. „поверљиви подаци” означавају податке који омогућавају идентификовање статистичких јединица, било директно или индиректно, чиме откривају индивидуалне информације;
 8. „употреба за статистичке сврхе” значи искључиву употребу за развој и производњу статистичких резултата и анализе;
 9. „директна идентификација” значи идентификацију статистичке јединице на основу њеног имена или адресе, или из јавно доступног идентификационог броја;
 10. „индиректна идентификација” значи идентификацију статистичке јединице на било који начин другачији од директне идентификације;
 11. „званичници Комисије (*Eurostata*)” означавају званичнике Заједнице, у складу са значењем члана 1 Регулative особља званичника Европских заједница, који раде у статистичким органима Заједнице;
 12. „остало особље Комисије (*Eurostata*)” означава службенике Заједнице, у складу са значењем члана 2–5 Услови запошљавања осталих службеника Европских заједница, који раде у статистичким органима Заједнице.

Друго поглавље Уредбе, које се састоји од девет чланова (чл. 4–12), бави се статистичким регулисањем и органима који ће га спроводити. Предвиђа се успостављање Европског статистичког система (ЕСС) као партнерства између статистичке власти Заједнице, коју чини Комисија (*Eurostat*), и Националних статистичких института (НСИ) и других националних власти одговорних у свакој земљи чланици за развој, производњу и дисеминацију Европске статистике (чл. 4). Национални

статистички институти, које формира свака земља чланица, као тело које сноси одговорност за координацију свих активности на националном нивоу за развој, производњу и дисеминацију Европске статистике, треба да представљају контакт тачке за Комисију (*Eurostat*) у вези статистичких питања (чл. 5). Комисија (*Eurostat*) треба да осигура производњу Европске статистике према установљеним правилима и статистичким принципима. Она треба да координира статистичке активности института и тела Заједнице, нарочито у погледу осигурања конзистентности и квалитета података и минимизирања трошкова извештавања (чл. 6). Да би се обезбедиле професионалне смернице Европском статистичком систему у развоју, производњи и дисеминацији Европске статистике, предвиђено је формирање Комитета Европског статистичког система (ЕСС Комитет) састављеног од представника Националних статистичких института који су национални специјалисти за статистику. Комисија (*Eurostat*) треба да консултује ЕСС Комитет у погледу: (а) мера које Комисија намерава да предузме у развоју, производњи и дисеминацији Европске статистике, њиховој оправданости у погледу исплативости, средствима и времену за њихово остваривање, оптерећења подносиоца извештаја; (б) предложених побољшања и приоритета у Европском статистичком програму; (ц) иницијатива да се у праксу уведу приоритети и смање оптерећења подносиоца података; (д) питања која се тичу поверљивости статистичких података; (е) даљег развоја Кодекса праксе, и (ф) сваког другог питања, нарочито оних која се тичу методологије, а која произилазе из успостављања или имплементације статистичких програма (чл. 7).

Члан 11 Уредбе предвиђа да Кодекс праксе Европске статистике треба да има за циљ обезбеђење поверења јавности у Европску статистику путем одређивања како Европска статистика треба да буде развијена, произведена и дистрибуирана у складу са принципима постављеним у члану 2 Уредбе и најбољом међународном статистичком праксом. Предвиђено је да ЕСС Комитет, по потреби, ревидира и осавременава Кодекс праксе, а да Комисија објављује амандмане.

Ради обезбеђења квалитетне статистике, Уредбом се предвиђа (чл. 12) да Европска статистика треба да буде развијена, произведена и дистрибуирана на основу униформних стандарда и хармонизованих метода, применом следећих квалитативних критеријума: релевантности, прецизности, благовремености, тачности, доступности и јасности, упоредивости и кохерентности. Земље чланице треба да достављају Комисији (*Eurostat*) извештаје о квалитету трансмитованих података, а

Комисија треба да оцењује квалитет трансмитованих података и да припрема и публикује извештаје о квалитету Европске статистике.

Треће поглавље Уредбе, које се састоји од пет чланова (чл. 13–17), регулише производњу Европске статистике. У овом делу Уредбе предвиђа се да Европски статистички програм треба да обезбеди оквир за развој, производњу и дисеминацију Европске статистике, главна поља и циљеве акција утврђене за период који не прелази пет година. Имплементација Европског статистичког програма треба да се одвија кроз индивидуалне статистичке акције о којима треба да одлучују: Европски парламент и Савет, Комисија или споразумо Национални статистички институти и Комисија (*Eurostat*), у складу са њиховим сферама компетенција. Унутар оквира Европског статистичког програма, утврђује се да Европски приступ статистици има за циљ да: (а) максимизира доступност статистичких агрегата на Европском нивоу и побољша благовременост Европске статистике, и (б) смањи оптерећење испитаника, Националних статистичких институата и других националних власти базирано на анализи исплативости. Мере за имплементацију Европског приступа статистици треба да буду предузете уз пуну укљученост земаља чланица. Сваке године, пре маја, Комисија треба да поднесе ЕСС Комитету свој радни програм за наредну годину, који треба да буде базиран на Европском статистичком програму и треба посебно да укаже на: (а) акције за које Комисија сматра да имају приоритет, (б) иницијативе које се тичу прегледа приоритета и смањења оптерећења испитаника, и (ц) процедуре и све правне инструменте предвиђене од стране Комисије за имплементацију одређеног програма.

Четврто поглавље Уредбе, које чине два члана (чл. 18 и 19), уређује дисеминацију Европске статистике. Уредбом се предвиђа да дисеминација Европске статистике треба да се одвија у потпуном складу са статистичким принципима постављеним у члану 2 Уредбе, нарочито у погледу заштите поверљивих статистичких података и обезбеђивања равноправног приступа онако како то захтева принцип непристрасности. Утврђује се да дисеминацију Европске статистике врше Комисија (*Eurostat*), Национални статистички институти и остале националне власти, унутар својих сфера компетентности. Земље чланице и Комисија, у складу са својим надлежностима, треба да пружи неопходну подршку којом ће обезбедити равноправност у приступу Европској статистици свим корисницима.

Пето поглавље Уредбе, које се састоји од седам чланова (чл. 20–26), бави се поверљивим статистичким подацима, и регулише њихову заштиту, трансмисију и приступ. У погледу заштите, Уредба утврђује правила и мере

које треба применити ради осигурања да се поверљиви подаци користе искључиво у статистичке сврхе и да се спречи њихово незаконито откривање. Поверљиве податке прибављене искључиво за производњу Европске статистике могу да користе Национални статистички институти, други национални органи и Комисија (*Eurostat*) искључиво у статистичке сврхе, осим ако статистичка јединица није недвосмислено дала своју сагласност за употребу у друге сврхе. У оквиру својих надлежности, Национални статистички институти, остали национални органи и Комисија (*Eurostat*) треба да предузму све неопходне регулаторне, административне, техничке и организационе мере којима ће осигурати физичку и логичку заштиту поверљивих података (контрола статистичког обелодањивања). Службеници и остало особље Националних статистичких института и осталих националних органа који имају приступ поверљивим подацима треба да се сагласе да прихватају ову поверљивост, чак и након престанка својих функција. У погледу трансмисије поверљивих података, Уредба предвиђа да трансмисија поверљивих података од једног ЕСС који је прикупио податке до другог ЕСС може да се одвија ако је ова трансмисија неопходна за ефикасан развој, производњу и дисеминацију Европске статистике или за повећање квалитета Европске статистике; као и да трансмисија поверљивих података између ЕСС који је прикупио податке и члана Европског система централних банка (ЕСЦБ) може да се одвија ако је ова трансмисија неопходна за ефикасан развој, производњу и дисеминацију Европске статистике или за повећање квалитета Европске статистике, у оквирима односних сфера надлежности ЕСС и ЕСЦБ и ако је ова неопходност оправдана. Свака друга трансмисија може да буде урађена само уз експлицитно одобрење органа који је прикупљао податке. У погледу приступа поверљивим подацима, Уредбом се предвиђа да приступ поверљивим подацима, који дозвољавају само индиректну идентификацију статистичке јединице, истраживачима који обављају статистичке анализе у научне сврхе могу дозволити Комисија (*Eurostat*), Национални статистички институти или други национални органи, унутар њихових сфера надлежности. Уколико се подаци трансмићују Комисији (*Eurostat*), неопходно је одобрење Националног статистичког органа или других националних органа који су обезбедили податке. Такође се, ради смањења оптерећења испитаника, предвиђа да Национални статистички институти и други национални органи и Комисија (*Eurostat*) имају приступ административним изворима података, из оквира њихових одговарајућих јавних административних система, у мери у којој су ови подаци неопходни за развој, производњу и дисеминацију Европске статистике. Практичне

аранжмане и услове за остваривање успешног приступа одређиваће, тамо где је потребно, појединачне земље чланице и Комисија, унутар својих одговарајућих сфера надлежности. Подаци добијени из извора законски доступних јавности и који остају доступни јавности према националном законодавству не сматрају се поверљивим за сврхе дисеминације статистике добијене из ових података. Уредба утврђује да земље чланице и Комисија (*Eurostat*) треба да предузму одговарајуће мере којима ће да спречити и санкционисати свако нарушавање поверљивости статистичких података.

Шесто поглавље Уредбе, састављено од три члана (чл. 27–29), даје завршне одредбе и наводи акте који се, доношењем ове Уредбе, укидају.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба је ступила на снагу наредног дана од дана објављивања у *Службеном листу Европске уније (Official Journal of the European Union)*, члан 29. Уредба је обавезујућа у својој целости и директно примењива на све земље чланице.

V) ИЗВОРИ

- “Regulation (EC) No 223/2009 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on European statistics and repealing Regulation (EC, Euratom) No 1101/2008 of the European Parliament and of the Council on the transmission of data subject to statistical confidentiality to the Statistical Office of the European Communities, Council Regulation (EC) No 322/97 on Community Statistics, and Council Decision 89/382/EEC, Euratom establishing a Committee on the Statistical Programmes of the European Communities”, *Official Journal of the European Communities*, L 87, 31.03.2009, pp. 164–173.
- “Regulation (EC) No 184/2005 on common framework for the systematic production of Community statistics on balance of payments, international trade in services and foreign direct investment”, OJ L 35, 08.02.2005, p. 23. Regulation as amended by Commission Regulation (EC) No 602/2006 (OJ L 106, 19.04.2006, p. 10).
- “Council Regulation (EC, Euroatom) No 58/97 of 20 December 1996 concerning structural business statistics”, OJ L 14, 17.01.1997, p. 1. Regulation as last amended by Regulation (EC) No 1893/2006 of the European Parliament and of the Council (OJ L 393, 30.12.2006, p. 1).
- “Council Regulation (EEC) No 696/93 of 15 March 1993 on the statistical units for the observation and analysis of the production system in the Community”,

OJ L 76, 30.03.1996, p. 1. Regulation as last amended by Regulation (EC) No 1882/2003 of the European Parliament and of the Council (OJ L 284, 30.10.2003, p. 1).

- “Council Regulation (EC) No 2223/96 of 25 June 1996 on the European system of national and regional accounts in the Community”, OJ L 310, 30.11.1996, p. 1. Regulation as last amended by Regulation (EC) No 1267/2003 of the European Parliament and of the Council (OJ L 180, 18.07.2003, p. 1).
- “Council Regulation (EC) No 322/97 of 17 February 1997 on Community Statistics”, OJ L 52, 22.02.1997, p. 1. Regulation as amended by Regulation (EC) No 1882/2003.
- “Regulation (EC, Euroatom) No 1101/2008 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2008 on the transmission of data subject to statistical confidentiality to the Statistical Office of the European Communities”, OJ L 304, 14.11.2008, pp. 70–74.
- “Council Regulation (EC) No 322/97 of 17 February 1997 on Community Statistics”, OJ L 52, 22.02.1997, pp. 1–7.
- “Council Decision 89/382/EEC, Euratom, of 19 June 1989 establishing a Committee on the Statistical Programmes of the European Communities”, OJ L 181, 28.06.1989, p. 47.
- “Commission Regulation (EC) No 831/2002 of 17 May 2002 implementing Council Regulation (EC) 322/97 on Community Statistics, concerning access to confidential data for scientific purposes”, OJ L 133, 18.05.2002, pp. 7–9.
- “Commission Decision 2004/452/EC of 29 April 2004 laying down a list of bodies whose researches may access confidential data for scientific purposes”, OJ L 156, 30.04.2004, pp. 1–4; corrected by OJ L 202, 07. 06. 2004, p. 1.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Усклађивање прописа Србије са прописима Европске уније представља једно врло значајно питање у процесу очекиваног прикључивања Европској унији. Оријентација ка чланству у Европској унији значи спровођење процеса усклађивања са правом Европске уније, тзв. *acquis communautaire*. Саставни део тог права јесте и Уредба 223/2009 којом се успоставља нови правни оквир за развој, производњу и дисеминацију Европске статистике као релевантне статистике неопходне за праћење и обављање активности Заједнице. Поред бројних других прописа, упознавање са одредбама ове Уредбе и потом њиховог уношења у национално право, у оквиру поступка хармонизације са прописима Европске уније, за Србију је, такође, веома

значајно. За Србију је веома значајно усаглашавање националног статистичког система са Европским статистичким системом, на чему Србија интензивно ради.¹⁴ Битну улогу има процес постепене интеграције националних статистичких органа (Републичког завода за статистику и осталих релевантних националних органа) у Европски статистички систем посредством јачања националних статистичких органа и статистичког система Републике Србије. У оквиру побољшања статистичког система Србије, пажњу треба посветити побољшању прикупљања, односно повећању броја и квалитета статистичких података које прикупља статистички систем Србије. У процесу јачања националних статистичких органа веома је битно пружање подршке статистичким капацитетима земље како би што боље испунили потребе својих корисника, пружајући им податке који су тачни, поуздани, благовремени и произведени и дистрибуирани у складу са законодавством ЕУ, односно *acquis communautaire*. Битно је и побољшати производњу, прикупљање и дисеминацију висококвалитетних статистика, тако да буду упоредиве са методама ЕУ у кључним областима, првенствено са Европским законодавством тзв. *acquis communautaire*. Овако предузете активности требало би да повећају способности за стварање упоредивих података, као и дисеминацију статистике у свим релевантним областима, у сагласности са *acquis communautaire*. Усаглашавање националног статистичког система Србије са Европским статистичким системом неопходно је како би се омогућила хармонизација расположивих статистичких података на нивоу Републике Србије са расположивим подацима на нивоу сваке државе чланице Европске уније, што је предуслов за приступање Србије Европској унији. Усаглашавањем ће се олакшати и унапредити упоредивост података на националном, регионалном и међународном нивоу, како по релевантним сегментима, односно областима и подручјима, тако и по врсти прикупљених података и по времену њиховог прикупљања.

¹⁴ Пример су разни међународни програми статистичке сарадње и пројекти који имају за циљ усаглашавање националног статистичког система Србије са Европским статистичким системом, као што су: Унапређење административних капацитета РЗС у правцу испуњења захтева Европског статистичког система (бр. пројекта: EuropeanAid/126969/C/SER/YU; датум почетка 2. фебруар 2009); Вишекориснички ИПА 2009 регионални програм (трајање: 2.12.2010. – 1.12.2012); и Директна финансијска подршка Европске комисије за усаглашавање статистичког система Републичког завода за статистику (РЗС) са Европским статистичким системом – ИПА 2011 (трајање пројекта: 29.09.2011. – 28.09.2013).

UDK: 621.311:061.1
Biblid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 39–40, стр. 216–240
Изворни научни рад

Драгана БАРЈАКТАРЕВИЋ¹

ОБАВЕЗЕ ИЗ УГОВОРА О ОСНИВАЊУ ЕНЕРГЕТСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЕНЕРГЕТИКЕ

ABSTRACT

The paper analyses the Treaty Establishing the Energy Community and the contractual obligations assumed by its signing which are related to the creation of a stable regulatory and regional market for electricity and gas and the implementation of the EU law, the so-called communitarian regulations (*acquis communautaire*) in the area of environment promotion and protection, the use of renewable energy sources and protection of competition. The objective of the Treaty is to contribute to strengthening relations in the region and faster economic and political integration of the Southeast European countries into the European Union. Directives of the European Union are examples of how competition can be introduced gradually into the energy field, i.e. electricity generation, transmission and distribution as a means of increasing economic efficiency of this activity. Directives provide a framework for achieving two main objectives within the European Union energy policy - to create a liberalized electricity market and to achieve demonopolisation of the power sector. Since it is necessary to have a common legal framework on all territories where the Treaty is applied so that the common EU energy market could function, the signatories who are not EU members will harmonise their regulations with the EU legislation in the fields of energy, market competition, renewable energy sources and environmental protection.

Key words: Treaty Establishing Energy Community, Directives of European Union, regional market for electricity and gas, market competition, renewable energy sources, environmental protection, *acquis communautaire*.

¹ Стручни сарадник за управно-правне послове, Агенција за енергетику Републике Србије, e-mail: dragana.barjaktarevic@aers.rs.

И) УВОД

Оригиналност концепта Енергетске заједнице огледа се у томе да се заменом вертикалног приступа, прикључења појединачних земаља региона Европској унији (који процес може да траје дуги низ година), новим хоризонталним секторским приступом, земљама Југоисточне Европе омогући да постану део јединственог тржишта енергије Европске уније знатно пре формалног прикључења. Почетна идеја Уговора је подстицање (сигурности) снабдевања електричном енергијом и природним гасом у Европској унији и Југоисточној Европи и у том циљу отварање и регулација тржишта електричне енергије и природног гаса Југоисточне Европе са циљем интеграције овог тржишта у тржиште електричне енергије и природног гаса Европске уније. Инструмент којим би били обезбеђени наведени циљеви је имплементација *acquis communautaire* Европске уније. Право енергетике Европске уније уређује се директивама по којима свака земља бира најефикаснији начин за постизање прописаног циља, а све то зато што се правне норме утврђене за један привредни и правни систем тешко могу директно применити и остварити јединствену функционалну целину. Активности Енергетске заједнице обухватају имплементацију релевантних прописа ЕУ који се односе на област електричне енергије и природног гаса, унапређења и заштите животне средине, коришћења обновљивих извора енергије и заштите конкуренције, како је то прописано у Наслову II овог Уговора. Тежиште рада је на имплементацији права Европске уније у области енергетике као једној од обавеза преузетих потписивањем Уговора.

II) КРАТАК ИСТОРИЈАТ АТИНСКОГ ПРОЦЕСА

АТИНСКИ ПРОЦЕС



Процес оснивања Енергетске заједнице започео је још 2002. године потписивањем првог Атинског меморандума о разумевању, који је заменио Декларацију о намерама о оснивању отвореног регионалног тржишта електричне енергије у Југоисточној Европи из 1999. године (којом је наглашена потреба за оснивањем регионалног тржишта енергије у Југоисточној Европи, у циљу унапређења конкурентности и економске ефикасности електропривреда у региону) и Меморандум о разумевању о оснивању отвореног регионалног тржишта електричне енергије у Југоисточној Европи из 2000. године. Меморандум из 2002. заснован је на принципима Директиве 96/92/ЕС и није правно обавезујући. Њиме је изражена политичка воља потписница за успостављањем регионалног тржишта електричне енергије у Југоисточној Европи на принципима на којима се ово тржиште заснива у Европској унији. Овај процес настављен је 2003. године, потписивањем другог Атинског меморандума о разумевању, који поред тржишта електричне енергије обухваћеног Меморандумом из 2002. године, укључује и стварање регионалног тржишта гаса, као и захтеве Директиве ЕУ о унутрашњем тржишту електричне енергије 2003/54 и Директиве ЕУ о унутрашњем тржишту гаса 2003/55. Ни овај Меморандум о разумевању, као ни претходни, не представља међународноправно обавезујући акт већ само израз политичке воље. Потписивање Меморандума о разумевању дало је додатни подстицај за припрему Уговора о оснивању Енергетске заједнице, као међународноправно обавезујућег акта, који би представљао правни основ за реализацију циљева дефинисаних атинским меморандумима из 2002. и 2003. године.

III) ГЛАВНЕ ПОСТАВКЕ УГОВОРА О ОСНИВАЊУ ЕНЕРГЕТСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ

Географски обухват Уговора



Европска заједница, с једне стране, Република Албанија, Република Бугарска, Босна и Херцеговина, Република Хрватска, Бивша Југословенска Република Македонија, Република Црна Гора, Румунија, Република Србија (Придружене стране) и Привремена Мисија Уједињених нација на Косову, сагласно Резолуцији 1244 Савета безбедности Уједињених нација, надограђујући Атински процес и Атинске меморандуме о разумевању из 2002. и 2003. године, потписале су Уговор о оснивању Енергетске заједнице, који је ступио на снагу 1. јула 2006. године са важношћу од 10 година.² Потписивањем уговора уговорне стране преузеле су низ обавеза и то не само када је у питању стварање стабилног, регулаторног и регионалног тржишта електричне енергије и гаса, већ и обавезу имплементације права ЕУ, тзв. комунитарних прописа (*acquis communautaire*) из области унапређења и заштите животне средине,

² Уговор о оснивању Енергетске заједнице, *Службени гласник РС*, број 62/06.

коришћења обновљивих извора енергије и заштите конкуренције. Такође, уговором су установљени и одређени органи Енергетске заједнице, њихове надлежности и мере које могу да доносе, тако да овај уговор поред политичког и економског има и институционални карактер и значај. Уговор представља међународноправно обавезујући акт који би требало да пружи додатни импулс процесу оснивања регионалног тржишта енергије у Југоисточној Европи и његовом укључивању у унутрашње тржиште енергије ЕУ. Како је услов за функционисање паневропског тржишта енергије (унутрашње тржиште енергије ЕУ) јединствени правни оквир на свим територијама на којима се примењује уговор, потписнице које нису чланови ЕУ усагласиће своје прописе са регулативом ЕУ која се односи на енергетику, конкурентност тржишта, обновљиве изворе енергије и заштиту животне средине.

IV) ОБАВЕЗЕ УГОВОРНИХ СТРАНА

Електрична енергија

Уговором о оснивању Енергетске заједнице прописано је да потписнице уговора, у области електричне енергије, треба да имплементирају следеће прописе:

- Директиву број 2003/54/ЕЦ Европског парламента и Савета од 26. јуна 2003. године, која се односи на заједничка правила за унутрашње тржиште електричне енергије и мења Директиву број 96/92/ЕЦ;³ и
- Уредбу (ЕЦ) број 1228/2003 Европског парламента и Савета од 26. јуна 2003. године, о условима за приступ мрежи ради прекограничне размене електричне енергије.⁴

Чланице Енергетске заједнице су биле дужне да имплементирају ове прописе у свој правни систем у року од годину дана од дана ступања на снагу Уговора, тј. од 1. јула 2007. године. Такође је утврђено и да је свака страна дужна да обезбеди да су квалификовани потрошачи, у смислу директиве Европске уније 2003/54/ЕЦ: од 1. јануара 2008. године – сви

³ “Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC”, *Official Journal L 176*, 15. 7. 2003, pp. 37–56.

⁴ “Regulation (EC) No 1228/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity”, *Official Journal L 176*, 15/07/2003, pp. 1–10.

потрошачи изузев домаћинстава. Од 1. јануара 2015. године, сви потрошачи треба да буду квалификовани потрошачи. Одлуком Министарског савета ЕЗ из децембра 2007. чланице Енергетске заједнице су се обавезале да закључно са 31. децембром 2009. године, имплементирају и следећи *acquis* Европске уније: Директиву број 2005/89/ЕС Европског парламента и Савета од 18. јануара 2006. о мерама за обезбеђење сигурности снабдевања електричном енергијом и инвестицијама у инфраструктуру.⁵

Директива број 2003/54/ЕС

Предмет ове Директиве су заједничка правила за производњу, пренос, дистрибуцију и снабдевање електричном енергијом, као и правила која се односе на организацију и функционисање електроенергетског сектора, приступ тржишту, критеријуми и поступци који ће се примењивати код тендера и издавање овлашћења управљање системом.⁶

Обавеза јавног снабдевања и заштита потрошача

У погледу организације и функционисања електроенергетског сектора нагласак Директиве је на дефинисању обавезе обављања делатности од општег интереса и заштити потрошача.

Земље чланице ће обезбедити да електроенергетска предузећа послују у складу са принципима ове Директиве, у циљу постизања конкурентног, сигурног и еколошки одрживог тржишта електричне енергије, и неће вршити дискриминацију ових предузећа у погледу њихових права или обавеза. Земље чланице могу у општем економском интересу да предузећима која послују у електроенергетском сектору наметну обавезу јавног снабдевања, која се односи, у најширем смислу, на безбедност, укључујући и сигурност снабдевања, поштовање прописа, редовност, квалитет и цену снабдевања и заштиту животне средине, укључујући и енергетску ефикасност и климатске промене. Привредни субјект који је

⁵ Бранислава Лепотић Ковачевић, Александар Ковачевић, *Водич кроз ЕУ политике/ енергетика*, Европски покрет у Србији, 2010, Интернет, <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/10-vodic-kroz-eu-politike-energetika.pdf>.

⁶ "Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC", *Official Journal* 176, 15/07/2003, pp. 57–78.

стекао право на обављање ове делатности, која мора бити регулисана, има и одређене обавезе (које се пре свега односе на безбедност система обављања ове услуге и остваривања сигурности снабдевања корисника услуге, поштујући прописан квалитет услуге и цену, као и услове заштите животне средине) које превазилазе његов лични економски интерес да обавља ову делатност, при чему не може бити дискриминисан тиме што има ову обавезу која подразумева и трошкове, који нису увек засновани на економском интересу овог привредног субјекта. Са друге стране, ни корисници услуга (потрошачи) не могу бити дискриминисани у погледу коришћења ових услуга, у смислу да их вршилац делатности ставља у другачији положај у односу на друге потрошаче у погледу цене. Такође, државе чланице могу предузети одговарајуће мере да заштите крајње потрошаче у удаљеним областима. Мере заштите потрошача треба да омогуће да уговорени услови буду транспарентни, тј. унапред познати.

Производња

Производња електричне енергије, сходно Директиви, није регулисана као делатност, већ је прописана обавеза држава да утврде објективне, транспарентне и недискриминаторске критеријуме за издавање дозволе за изградњу нових капацитета, како би се на тај начин обезбедила конкурентност на тржишту електричне енергије. Утврђено је да су скоро све земље чланице приликом изградње нових производних капацитета (електрана) изабрале поступак издавања дозвола за градњу. Процедура издавања дозвола не сме представљати административно оптерећење несразмерно величини и потенцијалном утицају/значају произвођача електричне енергије. Међутим, земље чланице треба да буду у могућности да обезбеде сигурност снабдевања и путем поступка јавне лицитације или неке сличне процедуре у случају да капацитети производње електричне енергије изграђени на основу поступка издавања дозвола не буду довољни да обезбеде сигурност испоруке (привлачење нових инвеститора путем јавног тендера). Земље чланице треба да омогуће, у интересу заштите околине и унапређења нових технологија, процедуру јавне лицитације за нове капацитете засновану на објављеним критеријумима. Нови капацитети, између осталог, обухватају обновљиве изворе енергије и комбиновану производњу топлотне и електричне енергије. У случају поступка лицитације земље чланице ће одредити један орган или јавно или приватно тело, које није укључено у активности производње, преноса, дистрибуције и испоруке електричне енергије (које се не бави директно

електропривредном делатношћу), које може бити национално регулаторно тело, да буде надлежно за организовање, праћење и контролу поступка лицитације. Овај орган или тело ће предузимати све неопходне мере за обезбеђење поверљивости информација садржаних у понудама.

Рад преносног система

У сектору преноса електричне енергије захтева се да се формирају или одреде оператори система који ће бити одговорни за сигуран, поуздан и ефикасан рад преносног система, његово одржавање и развој. Сваки оператор преносног система биће надлежан да обезбеди дугорочну способност система да испуни разумне захтеве за пренос електричне енергије, допринесе сигурности снабдевања адекватним преносним капацитетима, обезбеди оператору другог система са којим је дотични систем повезан довољно информација да би се обезбедио сигуран и ефикасан рад и могућност заједничког рада узајамно повезаних система, и да корисницима система пружа информације које су им потребне за ефикасан приступ систему. Оператор преносног система биће одговоран да обезбеди сигуран, поуздан и ефикасан рад електроенергетског система. Овај оператор мора бити потпуно независан од осталих активности које се односе на преносни систем. Начин ангажовања производних капацитета, увоза или извоза електричне енергије, вршиће се по критеријумима чије основне принципе одређује свака земља и то на објективан и јавни начин, при чему се не сме вршити дискриминација према било којој електрани или испоручиоцу или купцу електричне енергије. Оператор преносног система ће, тамо где ту функцију обавља, бити надлежан за диспечирање производних постројења у својој области као и за одређивање који ће интерконектори са другим системима бити употребљени. Земље чланице могу захтевати од оператора система да приликом диспечирања производних постројења да предност онима који користе обновљиве изворе енергије или отпад, или постројењима за комбиновану производњу електричне енергије и топлоте. Земље чланице могу из разлога сигурности испоруке, наредити да се приоритет да диспечирању производних постројења која користе домаће примарне изворе енергије под условом да у било којој календарској години они не буду већи од 15% од укупне примарне енергије неопходне за производњу електричне енергије која се потроши у датој земљи чланици. Оператор преносног система мора очувати поверљивост комерцијално осетљивих информација добијених током обављања свог посла, те спречити откривање информација о својим

властитим активностима које могу постати комерцијално атрактивне ако се објаве на дискриминативан начин.

Рад дистрибутивног система

Оператор преносног или дистрибутивног система може обухватити једно или више предузећа. У циљу постизања унутрашњег тржишта електричне енергије, од највећег значаја је недискриминативан приступ мрежи оператора преносног или дистрибутивног система. Када су у питању дистрибутивна предузећа земље чланице Европске уније су у обавези да и од њих захтевају одређивање оператора дистрибуције који ће бити одговоран за рад дистрибутивног система и који ни у ком случају не сме да врши дискриминацију између појединих купаца или врсте потрошача (корисника система или група корисника система, нарочито не у корист предузећа која са њим стоје у вези). Оператор дистрибутивног система одржаваће сигуран, поуздан и ефикасан систем дистрибуције електричне енергије у својој области, уважавајући човекову средину. Пружаће корисницима система све информације које су им потребне за ефикасан приступ систему.

Земље чланице могу захтевати од оператора дистрибутивног система да приликом диспечирања производних постројења да предност онима која користе обновљиве изворе енергије или отпад или постројењима за комбиновану производњу електричне енергије и топлоте. Оператор дистрибутивног система мора очувати поверљивост комерцијално осетљивих информација добијених током обављања свог посла, те спречити откривање информација о својим властитим активностима које могу постати комерцијално атрактивне ако се објаве на дискриминативан начин.

Раздвајање и транспарентност рачуна

Што се тиче вођења пословних књига и рачуна, електропривреде су обавезне да, без обзира на систем власништва или законски облик, сачине годишње рачуне, да их доставе на ревизију и да их након тога јавно објаве. Интегрисана електропривредна предузећа, било вертикално или хоризонтално, обавезна су да воде засебне рачуне за активности производње, преноса и дистрибуције, као и консолидоване рачуне за остале, ванелектропривредне делатности. У оквиру својих годишњих рачуна, који обавезно садрже књиговодствени биланс и биланс успеха, електропривредна предузећа морају да наведу правила која се примењују

за расподелу потраживања и обавеза, као и расхода и прихода. Ова правила се могу мењати само у изузетним ситуацијама.

Приступ треће стране

Отварање тржишта електричне енергије значи остваривање конкурентног и недискриминаторског приступа треће стране тржишту и мрежи за све учеснике на тржишту, тј. за све субјекте права енергетике, што захтева нужно дугорочно планирање капацитета. Земље чланице ће омогућити увођење система приступа треће стране системима преноса и дистрибуције на основу објављених тарифа које ће се примењивати на све квалификоване купце на објективан начин и без дискриминације између корисника система. Земље чланице омогућиће да ове тарифе, или методологије за њихово израчунавање, буду усвојене пре њиховог ступања на снагу. Оператор преносног или дистрибутивног система може одбити приступ тамо где му недостаје неопходни капацитет. За такво одбијање морају да се дају ваљана образложења и разлози. Земље чланице ће обезбедити, тамо где је то могуће и у случају одбијања приступа, да оператор преносног или дистрибутивног система пружи неопходне информације о мерама које је потребно предузети за појачање мреже. Може се од стране која захтева такву информацију тражити да плати разумну надокнаду која одражава трошкове пружања такве информације. Директивом је утврђено да државе треба да оснују тело независно од интереса привредних субјеката који обављају енергетске делатности, које ће вршити надзор над активностима ових енергетских субјеката (посебно над активностима оператора преносног и дистрибутивног система), као и да има овлашћење да доноси одлуке у погледу доношења методологија за утврђивање цена за пренос, односно дистрибуцију електричне енергије, као и да има овлашћење да доноси одлуке у погледу решавања спорова у случају одбијања приступа треће стране електроенергетским мрежама, а посебно кад се ради о прикључењу нових капацитета. Директива садржи два анекса. Анекс 1. уређује мере за заштиту потрошача, а Анекс 2. утврђује разлике између претходне Директиве 96/92/ЕС и ове Директиве. У погледу мера за заштиту потрошача, прописано је да потрошачи не треба да трпе мере отварања тржишта енергије, да треба да добијају рачуне за услугу који ће на транспарентан начин исказивати цене појединачних ставки робе и услуга, да имају право жалбе и да трошкови жалбе неће бити екстремни, као и да купци неће плаћати промену снабдевача електричном енергијом, као и да имају право да буду информисани о услугама у електроенергетском сектору и о начину заштите својих права.

Уредба (ЕС) број 1228/2003

Предмет ове уредбе је успостављање правила за прекограничну размену електричне енергије која треба да повећа конкуренцију у оквиру унутрашњег тржишта електричне енергије, узимајући у обзир специфичности националних и регионалних тржишта. То укључује утврђивање механизма надокнаде трошкова за прекограничне токове електричне енергије као и успостављање уједначених принципа прекограничних преносних трошкова и алокације слободних капацитета интерконекције између националних преносних система.⁷

Директива број 2005/89/ЕС

Директива Европског парламента и Савета од 18. јануара 2006. године, о мерама за обезбеђење сигурности снабдевања електричном енергијом и инвестицијама у инфраструктуру, у преамбули, указује на то да је гарантовање високог степена сигурности снабдевања електричном енергијом кључни показатељ успешног функционисања унутрашњег тржишта електричне енергије.⁸ Сигурност снабдевања електричном енергијом интерног тржишта електричне енергије остварује се предузимањем неопходних мера за стварање стабилне инвестиционе климе, тј. правног оквира који пружа правну сигурност за инвеститоре и повољне услове за инвестиције. Значајну улогу у томе имају регулаторна тела, као и сви остали учесници на тржишту – субјекти права енергетике. Такође, у циљу остваривања сигурности снабдевања, потребно је обезбедити довољне количине енергије и сигурност самог мрежног система, зашта је потребно имати квалитетну регулацију мрежних система електричне енергије (коју врше регулаторна тела тако што донесу минимум норми за управљање преносним и дистрибутивним системима), баланс између понуде и тражње, инвестиције у мреже. Дана 13. јула 2009. године, Европски парламент и Савет усвојили су сет прописа о тржишту електричне енергије, који је назван Трећи пакет. На електроенергетски сектор се односе следећи прописи Трећег пакета:

⁷ Члан 1. Уредбе (ЕС) број 1228/2003.

⁸ “Directive 2005/89/EC of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning measures to safeguard security of electricity supply and infrastructure investment”, *Official Journal* 176, 33, 4. 2. 2006, pp. 22–27.

- Уредба (ЕС) бр. 713/2009 Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године о оснивању Агенције за сарадњу Регулатора у области енергетике;⁹
- Уредба (ЕС) бр. 714/2009 Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године о условима за приступ мрежи за прекограничну размену електричне енергије и укидању Уредбе (ЕС) бр. 1228/2003;¹⁰ и
- Директива бр. 2009/72/ЕС Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године која се односи на заједничка правила за унутрашње тржиште електричне енергије и укидање Директиве бр. 2003/54/ЕС.¹¹

Уредба (ЕС) бр. 713/2009 уређује оснивање Агенције за сарадњу Регулатора, њене надлежности, органе и начин поступања. Агенција доноси мишљења и препоруке који су упућени операторима система, националним регулаторним телима у области енергетике, Европском парламенту, Савету и Комисији. Њен циљ је да усагласи праксу оператора система, националних регулаторних тела у области енергетике, као и да у прописаним случајевима поступа по жалбама. Уредба (ЕС) бр. 714/2009 ће се примењивати од 3. марта 2011. године, када ће престати да се примењује Уредба (ЕС) бр. 1228/2003. Она на много детаљнији начин регулише елементе које регулише претходна Уредба као што су општи принципи управљања загушењима, трошкови за приступ мрежи, механизам компензације између оператора преносног система, итд. Уредбом се успоставља нова институција: Европска мрежа оператора електроенергетских преносних мрежа. Директивом бр. 2009/72/ЕС успостављају се заједничка правила за производњу, пренос, дистрибуцију и снабдевање електричном енергијом. Државе чланице су дужне да своје национално законодавство усагласе са новом Директивом до 3. марта 2011. године, када престаје да се примењује Директива бр. 2003/54/ЕС, са изузетком члана 11. који ће бити примењиван од 3. марта 2013. године.

⁹ “Regulation (ec) no 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators”, *Official Journal* L 211, 14. 08. 2009, pp. 1–14.

¹⁰ “Regulation (EC) No 714/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity and repealing Regulation (EC) No 1228/2003”, *Official Journal* L 211, 14. 08. 2009, pp. 15, etc.

¹¹ “Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC”, *Official Journal* L 211, 14.08.2009, pp. 55, etc.

Природни гас

Отварање и регулација тржишта природног гаса Југоисточне Европе и његова интеграција у тржиште Европске уније остварује се имплементацијом *acquis communautaire* Европске уније која регулише ову област у државама Југоисточне Европе и применом имплементираних прописа на адекватан начин. Прописи Европске уније који треба да се имплементирају у потписницама уговора, а који се односе на регулацију тржишта природног гаса, утврђују потребу за оснивањем независног регулаторног тела, које треба да ствара услове за отварање тржишта природног гаса, надзире слободан приступ енергетским мрежама на принципу недискриминације и јавности корисника мрежа на истим принципима као и у области електричне енергије, али уз поштовање различитости функционисања ова два тржишта. Овим прописима се уређују основни принципи сигурности снабдевања природним гасом, стварање услова за изградњу нових мрежних и складишних капацитета и развијање механизма за прекограничну размену природног гаса.¹² Уговором о оснивању Енергетске заједнице прописано је да потписнице уговора, у области природног гаса, треба да имплементирају Директиву број 2003/55/ЕС Европског парламента и Савета од 26. јуна 2003. године која се односи на заједничка правила за унутрашње тржиште природног гаса, и мења Директиву број 98/30/ЕС. Чланице Енергетске заједнице су дужне да имплементирају овај пропис у свој правни систем у року од годину дана од дана ступања на снагу Уговора. Такође је утврђено да је свака страна дужна да обезбеди да су квалификовани потрошачи, у смислу Директиве број 2003/54/ЕС од 1. јануара 2008. године – сви потрошачи, изузев домаћинстава. Од 1. јануара 2015. године сви потрошачи требало би да буду квалификовани потрошачи. Одлуком Министарског савета ЕЗ из децембра 2007, чланице енергетске заједнице су се обавезале да закључно са 31. децембром 2009. године имплементирају следеће прописе:

- Директиву Савета бр. 2004/67/ЕС од 26. априла 2004. године, која се односи на мере за обезбеђење сигурности снабдевања природним гасом;¹³ и

¹² Бранислава Лепотић Ковачевић, Александар Ковачевић, *op. cit.*

¹³ “Council directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply”, *Official Journal* L 127, 29.04.2009, pp. 92, etc.

- Уредбу (ЕС) бр. 1775/2005 Европског парламента и Савета од 28. септембра 2005. године, о условима за приступ мрежи за транспорт природног гаса.¹⁴

Директива број 2003/55/ЕС

Предмет ове Директиве су заједничка правила за транспорт, дистрибуцију, снабдевање и складиштење природног гаса, као и правила која се односе на организацију и функционисање сектора природног гаса, приступ тржишту, критеријуме и поступке који ће се примењивати приликом издавања овлашћења за обављање наведених делатности, и за управљање системом. Правила која утврђује ова Директива за природни гас, укључујући течни нафтни гас, примениће се и на гас добијен из биомасе или друге врсте гаса, уколико се такви гасови могу с техничког и безбедносног становишта утиснути и транспортовати кроз систем за природни гас.¹⁵ У погледу организације и функционисања сектора природног гаса нагласак је на дефинисању обавезе обављања делатности од општег интереса и заштити потрошача. Државе чланице приликом имплементације ове Директиве требало би да примењују начело субсидијарности са циљем да се створи конкурентно, сигурно и са аспекта животне средине одрживо тржиште природног гаса, на коме неће бити дискриминације између привредних субјеката у погледу њихових права и обавеза. Земље чланице могу да предузећу које послује у гасном сектору наложе обавезу јавног сервиса (обављање делатности од општег интереса), што може да се односи на безбедност, укључујући и безбедност снабдевања, редовност, квалитет и цену снабдевања, и заштиту животне средине, укључујући енергетску ефикасност и очување климатских услова. Те обавезе морају да буду јасно дефинисане, транспарентне, недискриминаторске, отворене за проверу и треба да гарантују једнаке могућности приступа гасним компанијама из Европске уније националним потрошачима. У том циљу, земље чланице могу да уведу дугорочно планирање, узимајући у обзир могућност да треће стране затраже приступ систему.¹⁶ У погледу дефинисања обављања делатности од општег

¹⁴ “Regulation (EC) No 1775/2005 of the European Parliament and of the Council of 28 September 2005 on conditions for access to the natural gas transmission networks”, *Official Journal* L 289, 3.11.2005, pp. 1–13.

¹⁵ Члан 1. Директиве број 2003/55/ЕС.

¹⁶ Члан 3. став 2. Директиве број 2003/55/ЕС.

интереса, основна начела која се односе на сектор електричне енергије, односе се и на сектор природног гаса, што значи да ове делатности морају бити регулисане, а услови за извршење услуге транспарентни уз поштовање начела недискриминације корисника услуга. Питање добити и трошкова у погледу обављања ове делатности требало би да буде дефинисано у односу између привредног субјекта и тела које му даје право на обављање делатности од општег интереса, при чему ово тело не мора увек бити државни орган. С обзиром на то да се обављају на одређеној територији са циљем сигурног снабдевања корисника делатности на тој територији, постоји обавеза континуитета снабдевања услугом, једнаког третмана корисника и пословања уз најмање оперативне трошкове. Земље чланице треба да предузму одговарајуће мере да заштите крајње потрошаче и да обезбеде висок степен заштите потрошача и у том циљу обезбеде одговарајућу заштиту осетљивим потрошачима, укључујући и одговарајуће мере које треба да им помогну да не буду искључени. У том контексту, оне могу донети одговарајуће мере да заштите потрошаче у удаљеним подручјима који су прикључени на гасни систем.¹⁷ Отварање тржишта природног гаса, на исти начин као и тржишта електричне енергије, значи остваривање конкурентног и недискриминаторског приступа треће стране тржишту и мрежи за све учеснике на тржишту, тј. за све субјекте права енергетике, што захтева нужно дугорочно планирање капацитета. Директивом је прописано „регулисано право приступа треће стране” транспортном, односно дистрибутивном гасоводу, односно постројењу за течни нафни гас, које значи обавезу оператора система да изврши наведене енергетске делатности по унапред утврђеној и објављеној цени. Приступ систему се може одбити под унапред прописаним условима који се односе на недостатак техничких могућности, уз обавезно образложење о разлозима одбијања приступа. Поред регулисаног приступа треће стране постоји и уговорени приступ треће стране, када корисник и оператор складишта преговарају о условима приступа. Што се тиче управљања гасоводима, складиштем или постројењем за течни нафтни гас, који су природни монополи, прописано је да ови објекти треба да имају своје операторе који треба да приликом управљања системом буду функционално одвојени, што значи да на њихове одлуке о приступу и прикључењу на систем и о функционисању система не могу да утичу друге управљачке структуре предузећа.¹⁸ Директивом је такође утврђено да

¹⁷ Члан 3. став 3. Директиве број 2003/55/ЕС.

¹⁸ Бранислава Лепотић Ковачевић, Александар Ковачевић, *op. cit.*

државе чланице треба да оснују тело независно од интереса привредних субјеката који обављају енергетске делатности у сектору природног гаса, које треба да буде одговорно за остваривање недискриминације, стварне конкуренције и ефикасног функционисања тржишта природног гаса, да врши надзор над активностима енергетских субјеката који обављају делатности управљања системом за транспорт природног гаса, системом за дистрибуцију природног гаса, постројењима течног нафтног гаса, складиштем за природни гас, као и да има овлашћење да доноси одлуке у погледу методологија за утврђивање цена за транспорт, односно дистрибуцију природног гаса, а такође и да има овлашћење да доноси одлуке у погледу решавања спорова у случају одбијања приступа треће стране гасоводима или постројењима течног нафтног гаса, а посебно када се ради о прикључењу нових капацитета.¹⁹ Директива садржи два анекса. Анекс 1. уређује мере за заштиту потрошача, а Анекс 2. утврђује разлике између претходне Директиве 98/30/ЕС и ове Директиве. У погледу мера за заштиту потрошача, прописано је да потрошачи не треба да трпе мере отварања тржишта природног гаса, те да треба да добијају рачуне за услуге у сектору природног гаса који ће на транспарентан начин исказивати цене појединачних ставки робе и услуга, да имају право жалбе и да трошкови жалбе неће бити екстремни, као и да купци неће плаћати промену снабдевача природним гасом, и да имају право да буду информисани о услугама у сектору природног гаса и о начину заштите својих права.

Дана 13. јула 2009. године, Европски парламент и Савет усвојили су сет прописа који је назван Трећи пакет, а на гасни сектор се односе следећи његови прописи:

- Уредба (ЕС) бр. 713/2009 Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године о оснивању Агенције за сарадњу регулатора у области енергетике;²⁰
- Уредба (ЕС) бр. 715/2009 Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године о условима за приступ мрежи за транспорт природног гаса и укидање Уредбе (ЕС) бр. 1775/2005;²¹ и

¹⁹ Члан 25. Директиве број 2003/55/ЕС.

²⁰ “Regulation (ec) no 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators”, *Official Journal* L 211, 14.08.2009, pp. 1–14.

²¹ “Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) No 1775/2005”, *Official Journal* L 211, 14.08.2009, pp. 36, etc.

- Директива бр. 2009/73/ЕС Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године која се односи на заједничка правила за унутрашње тржиште природног гаса и укидање Директиве бр. 2003/55/ЕС.²²

Уредба (ЕС) бр. 715/2009 уређује недискриминаторка правила за приступ транспортном систему за природни гас, за приступ постројењима за течни нафтни гас и складишним постројењима, узимајући у обзир специфичности националних и регионалног тржишта, са циљем да се обезбеди исправно функционисање унутрашњег тржишта природног гаса Европске уније. На много детаљнији начин регулише елементе које регулише Уредба (ЕС) бр. 1775/2005, као што су примена начела транспарентности, утврђивање приступа треће стране, одребе о информацијама, чување тајне и др. Уредбом се успоставља институција Европска мрежа оператора транспортних система за природни гас, а примењиваће се од 3. марта 2011. године, када престаје примена Уредбе (ЕС) бр. 1775/2005. Директивом бр. 2009/73/ЕС успостављају се заједничка правила за транспорт, дистрибуцију, снабдевање и складиштење природног гаса, заједно са одредбама које се односе на организацију и функционисање сектора природног гаса, приступ тржишту, критеријуме и процедуре примењиве на издавање овлашћења за транспорт, дистрибуцију, снабдевање и складиштење природног гаса и управљање системима, као и мере за заштиту потрошача. Ова Директива детаљније уређује положај оператора транспортног система, инсистирајући на његовој независности у погледу доношења одлука управљања системом, запослених у овом сектору, као и у погледу самосталности у односу на власника имовине. Указује на значај регионалне сарадње између држава, регионалних власти и оператора преносног система. Државе чланице су дужне да своје национално законодавство усагласе са овом Директивом до 3. марта 2011. године, када престаје да се примењује Директива бр. 2003/55/ЕС, са изузетком члана 11. који ће бити примењиван од 3. марта 2013. године.

Заштита животне средине

Уговором о оснивању Енергетске заједнице прописано је да Уговорне стране треба да примене следеће директиве о заштити животне средине и то:

²² “Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC”, *Official Journal* L 211, 14.08.2009, pp. 94–136.

- Директиву Савета бр. 85/337/ЕЕС од 27. јуна 1985. године, о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину, са изменама и допунама из Директиве Савета бр. 97/11/ЕС од 3. марта 1997. године и Директиву бр. 2003/35/ЕС Европског парламента и Савета од 26. маја 2003. године, закључно са даном ступања на снагу уговора;²³
- Директиву Савета бр. 1999/32/ЕС од 26. априла 1999. године, која се односи на смањење садржаја сумпора у појединим течним горивима и која мења и допуњује Директиву бр. 93/12/ЕЕС, до 31. децембра 2011. године;²⁴ и
- Директиву бр. 2001/80/ЕС Европског парламента и Савета од 23. октобра 2001. године о ограничењу емисија одређених загађивача у ваздух из великих ложишта, до 31. децембра 2017. године;²⁵ и
- Члан 4(2) Директиве бр. 79/409/ЕЕС од 2. априла 1979. године о очувању дивљих птица, закључно са даном ступања на снагу овог уговора.²⁶

Одредбе о конкуренцији

У наслову IV „*Acquis* о конкуренцији” прописано је да је са исправном применом Уговора неспојиво да се трговина мрежном енергијом (електричном енергијом, природним гасом, нафтом и дериватима нафте) између уговорних страна сматрају:

- сви споразуми између предузећа, одлуке удружења привредних субјеката и договорене праксе, које као свој циљ или последицу имају спречавање, ограничавање или нарушавање конкуренције;
- злоупотреба доминантне позиције једног или више привредних субјеката на тржишту између уговорних страна, у целини или на његовом знатном делу; и

²³ “Council Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment”, *Official Journal* L 175, pp. 40–48.

²⁴ “Council Directive 1999/32/EC relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels and amending Directive 93/12/EEC”, *Official Journal* L 121, pp. 13–18.

²⁵ “Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants”, *Official Journal* L 309, pp. 1, etc.

²⁶ Анекс II Уговора о оснивању енергетске заједнице.

- било каква јавна помоћ која нарушава или прети да наруши конкуренцију фаворизујући одређене привредне субјекте или одређене енергетске ресурсе.²⁷

Уговором је утврђено да ће наведена понашања бити процењивана на основу критеријума који произилазе из примене правила утврђених у члановима 81, 82. и 87. Уговора о оснивању европске заједнице. Чланови 81, 82, 86. став 1) и 2) и члан 87. Уговора о оснивању енергетске заједнице које треба да имплементирају уговорне стране, наведени су у анексу III Уговора. Рок за имплементацију ових одредби је моменат ступања уговора на снагу – 1. јул 2006. године.

Обновљиви извори

Са порастом потрошње енергије и у условима раста коришћења необновљивих извора енергије, област обновљивих извора енергије (енергија ветра, соларна енергија, енергија из хидроелектрана итд.) добија све више на значају због својих особина обновљивости и знатно мањег штетног утицаја на животну средину. У глави V Уговора, која носи назив „Acquis о обновљивим изворима енергије” наведени су прописи Европске уније који су обавезни за примену у уговорним странама. Свака уговорна страна дужна је да у року од годину дана од дана ступања на снагу Уговора достави Комисији план за имплементацију ових прописа, које коначно усваја Министарски савет. То су следеће Директиве:

- Директива бр. 2001/77/ЕС Европског парламента и Савета од 27. септембра 2002. године, о промоцији електричне енергије произведене из обновљивих извора енергије на унутрашњем тржишту електричне енергије;²⁸ и
- Директива бр. 2003/30/ЕС Европског парламента и Савета од 6. маја 2003. године, за промоцију употребе биогорива или другог горива произведеног из обновљивих извора за транспорт.²⁹

²⁷ Члан 18. Уговора о оснивању енергетске заједнице.

²⁸ “Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market”, *Official Journal* L 283, pp. 33, etc.

²⁹ “Directive 2003/30/EC of the European Parliament and of the Council of 8 May 2003 on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport”, *Official Journal* L 123, 17.05.2003, pp. 42, etc.

Током 2009. године, Европска унија донела је нови пропис који мења и делимично ставља ван снаге ова два прописа. То је Директива бр. 2009/28/ЕС Европског парламента и Савета од 23. априла 2009. године, о промоцији употребе енергије из обновљивих извора и измени и делимичном стављању ван снаге Директиве бр. 2001/77/ЕС и Директиве бр. 2003/30/ЕС.

V) ЗАКЉУЧАК

Због значаја који има енергетика „лична карта” ЕУ у области енергетске политике може се у најкраћем представити као политика која, пре свега, води рачуна о:

- либерализацији тржишта електричне енергије и значајном повећању инвестиција у сектору енергетике уз уважавање стандарда у области заштите животне средине;
- утврђивању заједничких правила за производњу електричне енергије и за рад преносних и дистрибутивних система; и
- избегавање злоупотреба доминантног положаја електропривреда и стварања неоправдано високих профита.

ЕУ је због изузетног значаја и важности енергетике и енергетске делатности, комунитарним прописима, пре свега Директивом 96/92/ЕС из 1996. године, утврдила заједничка правила унутрашњег тржишта електричне енергије у ЕУ, а затим је новом Директивом 2003/54/ЕС из 2003. године, којом је укинута Директива из 1996. године, утврдила шири заједничка правила за производњу, пренос, дистрибуцију, испоруку и трговину електричном енергијом на унутрашњем тржишту ЕУ. Директивама су постављена правила организације и функционисања електроенергетског сектора, правила приступа тржишту, критеријуми и поступак који ће се примењивати код позива на лицитацију и издавања дозвола за изградњу и реконструкцију енергетских објеката и постројења. Да би се спровела конкуренција на тржишту електричне енергије потребно је да функције оператора преноса (мрежа) буду одвојене од оператора тржишта, где год је то могуће, и обавезно да се одвоје од производње и дистрибуције (снабдевања) електричном енергијом. Земље чланице су поштујући принцип супсидијарности биле дужне да, својим националним прописима, омогуће предузећима која обављају енергетску делатност да послују према начелима директива, са циљем остваривања конкурентног, сигурног и еколошки одрживог тржишта електричне енергије у Европској

унији.³⁰ Оцена Европског парламента и Савета Европске уније је да је Директива 96/92/ЕС од 19. децембра 1996. године о општим правилима за унутрашње тржиште електричне енергије дала велики допринос стварању унутрашњег тржишта електричне енергије. На седници Европског парламента и Савета оцењено је да искуство у спровођењу ове Директиве указује на корист од увођења унутрашњег тржишта електричне енергије у смислу ефикасности, смањења цена, већег нивоа услуга и повећања конкурентности. Међутим, и даље постоје знатни недостаци и могућности за побољшање рада тржишта, нарочито у обезбеђењу равноправности у производњи и смањењу ризика од тржишног монопола и похлепног понашања, обезбеђењу недискриминативних тарифа преноса и дистрибуције путем приступа мрежи на основу тарифа објављених пре њиховог ступања на снагу, бризи о заштити права малих и незаштићених потрошача и слободном приступу информацијама о изворима горива за производњу електричне енергије, и где је то могуће, информацијама о њиховом утицају на околину. Главне препреке за постизање потпуне оперативности и конкурентности унутрашњег тржишта између осталог односе се на питања приступа мрежи, тарификације мреже и различитог степена отворености тржишта између Земаља чланица, као и то да приступ мрежи мора бити недискриминативан, транспарентан и са коректним ценама да би конкуренција могла да постоји. У циљу обезбеђења ефикасног и недискриминаторног приступа мрежи пожељно је да се преносним и дистрибутивним системима управља преко законски раздвојених/независних тела тамо где постоје вертикално раздвојена предузећа. Такође је пожељно да оператори преносног и дистрибутивног система имају стварно право одлучивања о средствима потребним за одржавање, управљање и развој мреже у случају када су та средства у власништву и под управом вертикално интегрисаних предузећа. Неопходно је гарантовати да оператори дистрибутивног и преносног система буду независни нарочито у погледу интереса производње и снабдевања. Из тог разлога потребно је да оператори дистрибутивног и преносног система са једне стране и предузећа за производњу и снабдевање с друге стране имају независне органе управљања. Важно је међутим направити разлику између таквог законског раздвајања и раздвајања власништва. Законско раздвајање не подразумева промену власништва над средствима и не постоји никаква препрека за примену сличних или истих услова запошљавања на цело

³⁰ *Право енергетике*, зборник радова, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2005, стр. 550–551.

вертикално интегрисано предузеће. Међутим, потребно је организационим мерама обезбедити независност одговорних доносилаца одлука као и недискриминативност њиховог процеса одлучивања. Постојање ефикасне регулативе коју спроводи национално регулаторно тело важан је фактор гаранције недискриминативног приступа мрежи. Ово тело треба да има надлежност да утврди или одобри тарифе, или барем методологију за израчунавање тарифа преноса и дистрибуције. Да би се избегли неспоразуми и скупи и дуготрајни спорови, ове тарифе треба да буду објављене пре њиховог ступања на снагу. У циљу обезбеђења ефикасног приступа свим актерима на тржишту, укључујући и нове актере, неопходни су билансни механизми који ће бити недискриминативни и који ће одражавати трошкове. Чим тржиште електричне енергије постане у довољној мери ликвидно, то ће се постићи увођењем транспарентних, тржишно заснованих механизма снабдевања (продаје) и куповине електричне енергије који су неопходни за успостављање равнотеже. У одсуству таквих ликвидних тржишта, национално регулаторно тело активно треба да учествује у обезбеђењу недискриминативних билансних тарифа које одражавају трошкове. У исто време, потребно је предвидети одговарајуће подстицаје у циљу успостављања равнотеже између понуде и потражње електричне енергије како се систем не би довео у опасност. Такође, купци електричне енергије треба да буду у могућности да слободно бирају своје снабдеваче. Међутим, да би се формирало унутрашње тржиште електричне енергије потребно је да се процес увођења на тржиште одвија у фазама, како би се омогућило индустрији да се прилагоди, осигурало увођење одговарајућих мера и система за заштиту интереса купаца, којима треба омогућити да имају стварно и ефикасно право на избор испоручиоца (снабдевача).³¹

Електрична енергија и гас чине основу данашњег начина живота и економије. Отварањем европског тржишта електричне енергије за конкуренцију, што представља процес који је започет пре више од десет година, грађани Европе добили су могућност избора и већу конкуренцију која је довела до тога да цене остану ниже, чак и у време када су цене енергената незадрживо расле на глобалном нивоу. Конкуренција са собом носи могућност да се изађе у сусрет различитим очекивањима потрошача, па ће тако неки потрошачи углавном бити заинтересовани за цене, а други за могућност снабдевања енергијом из обновљивих извора или пак виши

³¹ Драго Кецман, Аца Марковић, „Модели могућег организовања Електропривреде Србије сагласно Директиви EU”, 26. Саветовање ЈУКО CIGRE, Бања Врућица, 2003.

ниво услуге. Иако је направљен прогрес у формирању истински конкурентног тржишта енергије, Европска комисија је установила да потрошачи у Европи не добијају увек најповољнију понуду, а такође постоје и неки други озбиљни изазови везани за све аспекте снабдевања и коришћења енергије. Уколико се тренутни трендови потрошње енергије у Европи наставе, до 2030. ће се увозити 70% потребне енергије. Услед повећане потрошње енергије, очекује се да ће се емисија CO₂ повећати за 60% до 2030. године, што ће довести до неповратних климатских промена. Свим овим изазовима моћи ће се приступити само уколико постоји ефикасно унутрашње тржиште за гас и електричну енергију. Постојећа правила на овом пољу се стога морају комплетирати како би се грађанима Европе пружила могућност правог и ефективног избора снабдевача који би могли да задовоље њихова различита очекивања.

VI) ИЗВОРИ

- “Council Directive 1999/32/EC relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels and amending Directive 93/12/EEC”, *Official Journal* L 121, pp. 13–18.
- “Council directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply”, *Official Journal* L 127, 29.04.2009, pp. 92, etc.
- “Council Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment”, *Official Journal* L 175, pp. 40–48.
- “Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market”, *Official Journal* L 283, pp. 33, etc.
- “Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants”, *Official Journal* L 309, pp. 1, etc.
- “Directive 2003/30/EC of the European Parliament and of the Council of 8 May 2003 on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport”, *Official Journal* L 123, 17.05.2003, pp. 42, etc.
- “Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC”, *Official Journal* L 176, 15.7.2003, p. 37–56.

- “Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC”, *Official Journal* L 176 , 15/07/2003, p. 57–78.
- “Directive 2005/89/EC of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning measures to safeguard security of electricity supply and infrastructure investment”, *Official Journal* L 176 , 33, 4.2.2006, pp. 22–27.
- “Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC”, *Official Journal* L 211, 14.08.2009, pp. 55, etc.
- “Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC”, *Official Journal* L 211, 14.08.2009, pp. 94–136.
- “Regulation (EC) No 1228/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity”, *Official Journal* L 176 , 15/07/2003, p. 1–10.
- “Regulation (EC) No 1775/2005 of the European Parliament and of the Council of 28 September 2005 on conditions for access to the natural gas transmission networks”, *Official Journal* L 289, 3.11.2005, pp. 1–13.
- “Regulation (ec) no 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators”, *Official Journal* L 211, 14.08.2009, pp. 1–14.
- “Regulation (ec) no 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators”, *Official Journal* L 211, 14.08.2009, pp. 1–14.
- “Regulation (EC) No 714/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity and repealing Regulation (EC) No 1228/2003”, *Official Journal* L 211, 14.08.2009, pp. 15, etc.
- “Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) No 1775/2005”, *Official Journal* L 211, 14.08.2009, pp. 36, etc.
- “Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants”, *Official Journal* L 309, pp. 1, etc.

- Кеџман, Драго, Марковић, Аца, „Модели могућег организовања Електропривреде Србије сагласно Директиви ЕУ”, 26. Саветовање ЈУКО СІGRE, Бања Врућица, 2003.
- Лепотић Ковачевић, Бранислава, Ковачевић, Александар, *Водич кроз ЕУ политике/енергетика*, Европски покрет у Србији, 2010, Интернет: <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/10-vodic-kroz-eu-politike-energetika.pdf>.
- *Право енергетике*, зборник радова, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2005, стр. 550–551.
- Уговор о оснивању Енергетске заједнице, *Службени гласник РС*, број 62/06.

UDK: 339.13.012:336.582
Biblid 1451-3188, II (2012)
Год XI, бр. 39–40, стр. 241–250
Изворни научни рад

Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ¹

ЗАБРАНА ПОВЛАШЋЕНОГ ПРИСТУПА ФИНАНСИЈСКИМ ТРЖИШТИМА

ABSTRACT

This article examines the EU regulation which specifies the types of acts concerning the prohibition of measures establishing privileged access to financial institutions by European Community institutions and member states' public authorities. The Treaty establishing the European Community enshrines the free movement of capital as a fundamental freedom. It is intended to remove all restrictions to movement of capital, so that the member states may take full advantage of the financial market. Article 102 (ex Article 104a) of the Treaty establishing the European Community enact that "any measure, not based on prudential considerations, establishing privileged access by Community institutions or bodies, central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of member states to financial institutions, shall be prohibited". This regulation is aimed at achieving price stability by cutting off public entities' possibilities to legislate or administer their access to credit on more advantageous terms than their economic situation allows for. It is an essential element of the submission of the public sector in its financing operations to the discipline of the market mechanism and so it contributes to strengthening of budgetary discipline, whereas, moreover, it places the member states on an equal footing as regards public sector access to financial institutions. Thus, the public sector is subject to market realities when financing budget deficits. Detailed rules are contained in Council Regulation (EC) No 3604/93

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

Рад је резултат научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедоносни аспекти” (бр. 179029) за период 2011–2014, који реализује Институт за међународну политику и привреду, Београд, а финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

of 13 December 1993 specifying definitions for the application of the prohibition of privileged access referred to in Article 104a of the Treaty.

Key words: Prohibition of privileged access, public authorities, financial institutions, credit institutions, public undertakings, financial market, investment firms, free movement of capital.

1) СВРХА

За либерализацију кретања капитала и капиталних услуга, у Европској унији одлучан значај имао је тзв. Јединствени европски акт (*The Single European Act*).² Он је водио усвајању Директиве 88/361/ЕЕЗ од 24. јуна 1988. године, којом се имплементира одредба из члана 67. Уговора о оснивању Европске заједнице (ЕЗ).³ Директива је имала за циљ да се на јединственом тржишту обезбеди слободно кретање капитала у оквиру Европске уније и између Европске уније и трећих држава које нису чланице Уније. Будући да је Уговором о оснивању ЕЗ било прописано да јавни сектор у државама чланицама има обавезу да се придржава утврђених тржишних стандарда у прекограничном финансијском промету, надлежни органи Европске уније одлучили су да донесу правила којима се врши забрана повлашћеног приступа јавног сектора заједничком финансијском тржишту. Сматрало се, наиме, да тим начином долази до ојачавања буџетске дисциплине, што даље доприноси да државе чланице имају једнак положај у погледу слободе приступа финансијском тржишту. Како је привилеговани приступ јавног сектора финансијском тржишту супротан начелу конкуренције, Савет Европске уније донео је Уредбу 3604/93 о прецизирању дефиниција за примену забране о повлашћеном приступу наведеном у члану 104а Уговора, 13. децембра 1993. године.⁴

² Јединствени европски акт представља међународни уговор потписан 1986. године којим је измењен Римски уговор о ЕЗ. Овим Уговором пружен је оквир јединственом тржишту све до 1993. године, а такође су дефинисане и нове надлежности и функције ЕЗ у области економске и социјалне политике, технолошког развоја, заштите животне средине. Њиме је покренута шира сарадња на подручју спољне политике

³ “Council Directive 88/361/EEC of 24 June 1988 for the implementation of Article 67 of the Treaty”, *Official Journal of the European Communities* (OJ) L 178, 08.07.1988, p. 5–18.

⁴ Бивши члан 104а Уговора о оснивању ЕЗ, у међувремену је измењен чланом 102. ревидиране верзије Уговора о оснивању. Видети: *Official Journal of the European Union* (OJ) 29.12.2006 C 321 E/84. У вези са предметном Уредбом видети: “Council Regulation (EC) No 3603/93 of 13 December 1993 specifying definitions for the application of the prohibitions referred to in Articles 104 and 104b (1) of the Treaty”, *Official Journal of the European Union*, L 332, 31.12.1993. pp. 1–3.

II) МЕРА

Уредба Савета 3604/93 о прецизирању дефиниција за примену забране о привилегованом приступу наведеном у члану 104а Уговора [*Council Regulation (EC) No 3604/93 of 13 December 1993 specifying definitions for the application of the prohibition of privileged access referred to in Article 104a of the Treaty*].⁵

III) САДРЖАЈ

Дефинисање основних појмова

- „Свака мера којом се установљава привилеговани приступ” (*any measure establishing privileged access*), означава било који закон, уредбу или други правно обавезујући акт усвојен у вршењу јавне власти којим се, *inter alia*, обавезују финансијске установе да стичу или држе дуговна средства установа или органа, централне владе, регионалних, локалних или других тела, јавних предузећа на које се односе одредбе јавног права (у даљем тексту: „јавни сектор”), односно на која се преносе таксене олакшице које се могу користити искључиво од стране финансијских установа или финансијске олакшице које нису у сагласности са принципима тржишног пословања, а у циљу стицања или држања средстава. Сматра се да нема привилегованог приступа када се предузимају мере ради оснивања социјалних установа унутар специјалних услова као што су обавезе за укрупњавањем фондова код јавних финансијских установа када су оснивачки услови за јавни сектор идентични условима који се гарантују приватним кредиторима. Не постоји привилегован приступ ни када постоји обавеза централизације фондова код јавних кредитних установа. Привилеговани приступ је искључен и у случају настанка штете од катастрофа, где се обезбеђују услови за финансирање накнада под условима који нису ништа бољи од оних садржаних у јавном, односно приватном сектору.
- „Озбиљно разматрање” (*prudential considerations*) означава оно разматрање које подвлачи значај унутрашњег права, уредби или административних мера заснованих или сагласних са правом Европске уније и донетих ради промоције сигурности финансијских установа на начин да учврсте стабилност финансијског система као целине.

⁵ За потпуне библиографске податке видети Одељак „Извори”.

- „Јавна предузећа” (*public undertakings*) означавају предузећа у којима држава, регионална или локална самоуправа, врши овлашћења непосредно или посредно на основу права својине или на основу финансијског учешћа, односно на основу прописа која доносе. Доминантан утицај на део државе или регион или локалну самоуправу претпоставља се када власти непосредно или посредно у односима са предузећем: (и) држе већи део уписаног капитала; (ии) контролишу већину гласова на основу издатих акција предузећа; или (иии) именују више од половине чланова управног одбора или надзорних тела. Без прејудуцирања обавеза, јавна предузећа не могу предузимати мере којима се установљава привилеговани приступ сходно значењу из члана 104а Уговора. Европска централна банка и националне централне банке, због значења утврђених овим чланом, неће се сматрати деловима јавног сектора.
- „Националне централне банке” (*national central banks*) означавају централне банке држава чланица и Монетарног института из Луксембурга (*Luxembourg Monetary Institute*).
- „Финансијске установе” (*financial institutions*) означавају пословне јединице чија се делатност састоји у стицању удела у другим пословним јединицама или вршењу других делатности (нпр. у позајмљивању новчаних средства и кредитирању, финансијском лизингу, финансијском консалтингу, платном промету, емисији и управљању новчаним средствима и хартијама од вредности).
У финансијске установе према Уредби улазе:
- „кредитне установе” (*credit institutions*), које обухватају све установе чије се пословање састоји у прикупљању новчаних депозита или других средстава плаћања од становништва, као и одобравању кредита за сопствени рачун;⁶

⁶ “First Council Directive 77/780/EEC of 12 December 1977 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions”, *Official Journal of the European Communities* (OJ) L 322, 17/12/1977, p. 30. Директива је у више наврата мењана да би заједно са другим директивама које се односе на пословање кредитних усанова била замењена Директивом 2000/12. Видети: “Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions”, OJ L 126, 26/05/2000, pp. 1–58; Amended by “Directive 2000/28/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000”, OJ L 275, 27/10/2000, p. 37. Директивом 2000/12/EC Европског парламента и Савета о пословању кредитних усанова, прописана је јасна

- „установе за осигурање” (*insurance undertakings*) које обухватају пословне јединице које су добила званичну дозволу за вршење делатности осигурања од државе чланице на чијем подручју имају седиште, подружницу или представништво, односно на чијој територији или делу територије обављају пословну или друге врсте осигуравајућих делатности, како су дефинисане у члану 1. тачка а. Директиве 92/49/ЕЕС;⁷
- „инвестициона предузећа” (*investment firms*) која означавају правна лица чија је пословна делатност вршење инвестиционих услуга за трећа лица на професионалној бази и по основу дозволе надлежних органа матичне државе, признате у другим државама чланицама ЕУ. Кредитне установе са овлашћењима која покривају једну или више услужних инвестиционих делатности сврставају се у инвестициона предузећа. Поред њих, инвестициона предузећа могу бити и установе без својства правног лица уколико њихов правни статус ужива исти ниво заштите интереса трећих лица и ако потпадају под једнаки надзор, као и сва остала инвестициона предузећа. Физичка лица која врше услуге удружујући новчана средства или преносиве хартије од вредности са трећим лицима, такође се сматрају инвестиционим предузећима под условом да потпадају под национално законодавство о контроли ликвидности, ревизији финансијског пословања, контроли

разлика између кредитних и финансијских установа. Прве се баве искључиво кредитним пословима за разлику од финансијских установа, које су пословне јединице чија се делатност састоји у стицању удела у другим пословним јединицама, али и у вршењу других делатности наведених од тачке 2. до тачке 12. њеног првог Анекса (где се набрајају послови кредитирања, финансијског лизинга, консалтинга, платног промета, емисије и управљања новцем и хартијама од вредности, гаранцијски послови, учешће на новчаном тржишту и тржишту капитала, и др.). Видети: Благоје Бабић, „Пословне јединице (*undertakings*) у банкарском праву ЕУ”, *Европско законодавство*, бр. 1/2002, стр. 88–90; Душко Димитријевић, „Уредба Савета 3604/93 о прецизирању дефиниција за примену забране о привилегованом приступу наведеном у члану 104а Уговора”, *Европско законодавство*, 2006, бр. 15–16, стр. 50–53; „Директива Европског парламента и Савета о санацији и ликвидацији кредитних установа (2001/24/ЕС)”, *Европско законодавство*, 2003, бр. 2, стр. 49–53.

⁷ “Council Directive 92/49/EEC of 18 June 1992 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to direct insurance other than life insurance, third Directive on insurance other than life insurance”, *Official Journal of the European Communities*, L 228, 11.8.1992, p. 1; “Council Directive 92/96/EEC of 10 November 1992 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to direct life assurance, third Directive on life insurance”, OJ L 360, 9.12.1992, p. 1.

пословања оснивача и обезбеђења гаранција у случају правног престанка,⁸ и

- „остала предузећа” (*other undertakings*) која су слична предузећима наведеним у претходном ставу или која обављају основну делатност стицања и држања финансијских средстава или замене финансијских потраживања.⁹

Установе које не чине финансијске установе, *stricto sensu* су:

⁸ “Council Directive 93/22/EEC of 10 May 1993 on investment services in the security field”, OJ L 141, 11.06.1993, p. 27–46. Чланом 4. Директиве 2004/39/ЕЦ о финансијским тржиштима, допуњавају се наведена правила тако што се утврђују додатна средства обезбеђења за трећа лица која имају право власништва над инструментима и фондовима физичких лица која врше инвестиционе услуге. Видети: “Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives” 85/611/EEC и 93/6/EEC и “Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC”, OJ L 145, 30/04/2004, pp. 1–44.

⁹ Предметна Уредба као пример наводи преносиве хартије од вредности (*UCITS*) како су дефинисане у члану 1(2) Директиве 85/611/EEC. Видети: “Council Directive 85/611/EEC of 20 December 1985 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS)”, OJ No L 375, 31.12.1985, p. 3. Иначе, Европска унија предузела је конкретне мере у области хармонизације прописа из области колективног инвестирања поред усвајања наведене Директиве 85/611/EEC о координацији прописа о институцијама колективног инвестирања (*UCITS*), још и Директиве 2007/16/ЕЦ о примени *UCITS* Директиве појашњењем одређених дефиниција, Директиве 2004/39/ЕЦ о тржиштима финансијским инструментима, Директиве 2001/34/ЕЦ о пријему хартија од вредности на листинг званичне берзе хартија од вредности и подацима који се морају објавити о тим хартијама од вредности, као и Директиве 83/349/ЕЕЦ о консолидованим рачунима. Видети: “Commission Directive 2007/16/EC of 19 March 2007 implementing Council Directive 85/611/EEC on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS) as regards the clarification of certain definitions”, *Official Journal of the European Communities*, OJ L 79, 20.3.2007, p. 11; “Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives” 85/611/EEC и 93/6/EEC и “Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC”, *Official Journal of the European Communities*, OJ L 145, 30.4.2004, pp. 1, etc.; “Directive 2001/34/EC of the European Parliament and of the Council of 28 May 2001 on the admission of securities to official stock exchange listing and on information to be published on those securities”, *Official Journal of the European Communities*, OJ L 184, 6.7.2001, pp. 1, etc.; “Seventh Council Directive 83/349/EEC of 13 June 1983 based on the Article 54 (3) (g) of the Treaty on consolidated accounts”, *Official Journal of the European Communities*, OJ L 193, 18.07.1983, pp. 1–17.

- Европска централна банка и националне централне банке;
- поштанске штедионице (*post office financial services*) када чине део општег владиног сектора дефинисаног у складу са Европским јединственим рачуноводственим системом (*European System of Integrated Economic Accounts*), или када се њихова основна делатност састоји у заступању владиних финансијских интереса; и
- установе које су део општег владиног сектора дефинисаног у складу са Европским јединственим рачуноводственим системом или обавезама које у целости одговарају јавном дугу.

Међународна надлежност

Из Уредбе произилази да су државе чланице ЕУ надлежне да обезбеде њено пуно спровођење у домаћи правни поредак.

Меродавно право

За спровођење ове Уредбе меродавно је право матичне државе. Државе су дужне да предузимају све неопходне мере ради усаглашавања свог законодавства са заједничким правилима садржаним у Уредби. Уредба не може утицати на методе организовања тржишта које мора бити у сагласности са принципом слободне конкуренције. Члан 104а Уговора о оснивању Заједнице забрањује мере којима се установљава привилеговани приступ. Акти који се односе на забране морају бити специфицирани у унутрашњем законодавству. Уговорне обавезе конституисане од стране финансијских установа не могу се доводити у питање. У случају тзв. *опрезног разматрања* може се оправдати напуштање од принципа забране, али закони, уредбе или административне мере не могу бити донети ради прикривања привилегованог приступа. Јавна предузећа су покривена истом забраном. Због спровођења мера монетарне политике, финансијске установе, а нарочито кредитне установе могу бити у обавези да задрже потраживања у Европској централној банци и/или националним централним банкама. Европска централна банка и националне централне банке не могу као јавна тела предузимати мере којима се установљава привилеговани приступ.

IV) ПРИМЕНА

Уредба је ступила на снагу 1. јануара 1994. године.

V) ИЗБОРИ

- “Council Regulation (EC) No 3604/93 of 13 December 1993 specifying definitions for the application of the prohibition of privileged access referred to in Article 104a of the Treaty”, *Official Journal of the European Communities*, L 332, 31.12.1993.
- “Council Regulation (EC) No 3603/93 of 13 December 1993 specifying definitions for the application of the prohibitions referred to in Articles 104 and 104b (1) of the Treaty”, *Official Journal of the European Union*, L 332, 31.12.1993.
- “Commission Directive 2007/16/EC of 19 March 2007 implementing Council Directive 85/611/EEC on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS) as regards the clarification of certain definitions”, *Official Journal of the European Communities*, OJ L 79, 20.3.2007.
- “Council Directive 85/611/EEC of 20 December 1985 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS)”, OJ L 375, 31.12.1985.
- “Council Directive 88/361/EEC of 24 June 1988 for the implementation of Article 67 of the Treaty”, *Official Journal of the European Communities* (OJ) L 178, 08.07.1988.
- “Council Directive 92/49/EEC of 18 June 1992 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to direct insurance other than life insurance, third Directive on insurance other than life insurance”, *Official Journal of the European Communities*, L 228, 11.8.1992.
- “Council Directive 92/96/EEC of 10 November 1992 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to direct life assurance, third Directive on life insurance”, OJ L 360, 9.12.1992.
- “Council Directive 93/22/EEC of 10 May 1993 on investment services in the security field”, OJ L 141, 11.06.1993.
- “Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions”, OJ L 126, 26/05/2000, pp. 1–58; Amended by “Directive 2000/28/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000”, OJ L 275, 27/10/2000.

- “Directive 2001/34/EC of the European Parliament and of the Council of 28 May 2001 on the admission of securities to official stock exchange listing and on information to be published on those securities”, *Official Journal of the European Communities*, OJ L 184, 6.7.2001.
- “Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC”, OJ L 145, 30/04/2004.
- “Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC”, *Official Journal of the European Communities*, OJ L 145, 30.4.2004.
- “First Council Directive 77/780/EEC of 12 December 1977 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions”, *Official Journal of the European Communities*, OJ L 322, 17/12/1977.
- “Seventh Council Directive 83/349/EEC of 13 June 1983 based on the Article 54 (3) (g) of the Treaty on consolidated accounts”, *Official Journal of the European Communities*, OJ L 193, 18.07.1983.
- “Treaty establishing the European Community”, *Official Journal of the European Union* (OJ) 29.12.2006, C 321 E/84.
- Бабић, Благоје, „Пословне јединице (*undertakings*) у банкарском праву ЕУ”, *Европско законодавство*, бр. 1/2002.
- Димитријевић, Душко, „Директива Европског парламента и Савета о санацији и ликвидацији кредитних установа (2001/24/EC)”, *Европско законодавство*, 2003, бр. 2; „Уредба Савета 3604/93 о прецизирању дефиниција за примену забране о привилегованом приступу наведеном у члану 104а Уговора”, *Европско законодавство*, 2006, бр. 15–16.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Све државе чланице и кандидати за улазак у чланство Европске уније морају ускладити своје прописе о финансијском пословању јавног сектора са општим стандардима финансијског пословања Европске уније. У прекограничним финансијским операцијама јавни сектор се све више прилагођава дисциплини тржишног пословања Европске уније. То је

основни *modus vivendi* за заштиту заједничког тржишта. Заштита финансијског система почива управо на поштовању једнакости приступа финансијском тржишту, без стварања повлашћеног положаја и привилегија за поједине актере на финансијском тржишту. У фази стицања кандидатуре за пријем у Европску унију, од значаја би била шира хармонизација домаћег финансијског законодавстава са правом Европске уније, јер би се тиме отворила могућност за брже укључивање у многобројне финансијско-инвестиционе пројекте неопходне реструктурирању јавног сектора Србије.

UDK: 336.224:347.235:061.1

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 39–40, стр. 251–267

Изворни научни рад

Мр Небојша ЈЕРЕМИЋ¹

Мр Јасмина Ђурић ДИМИТРИЈЕВИЋ²

ОПОРЕЗИВАЊЕ НЕПОКРЕТНОСТИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

Property tax is the oldest form of public income and today, it is the dominant revenue that belongs to local authorities. Every EU country has defined the tax base on different parameters, but as a rule, it leads to a depressed tax base and low income. Therefore, the importance of balance collected tax form, except in a few countries with rich population, is modest, but steady. One of the reasons for a small share of this tax in GDP or in the total tax revenue results from pursuing the “social” policy. Taxation of real estate, as part of wider tax type - property taxation, characterizes the “most visible” tax form, thus it is very unpopular and generally applies to proportional and low tax rates. For this modest balance collected tax form, tax authorities do not show particular interest in administrating this thoroughly and all the activities leave to local governments in whose jurisdiction this matter is.

Key words: Property tax, tax burden, local authorities, tax relief and exemptions.

1) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Порез на имовину један је од најстаријих облика опорезивања. Наиме, док је у историји било мало новчаних трансакција, поседовање земље или стоке било је много лакше опорезивати него новчане дохотке. Порези на доходак, имовину и додату вредност за просечног грађанина представљају највидљивије пореске облике и њихова правичност представља предуслов за позитиван став друштва према пореском, и шире према читавом фискалном систему. Данас порез на доходак заузима централно место у

¹ „Телеком Србија” а.д.

² Ibidem.

пореским системима савремених држава, и то не само због своје значајно велике финансијске издашности, него и због широких могућности да се користи и као погодан инструмент за остварење неких нефискалних циљева опорезивања. Ипак, порез на имовину задржао се у пореским системима већине земаља, где претежно чини приход локалних буџета. Опорезивање имовине један је од најстаријих пореских облика иако је, с аспекта савремених пореских система, јавни приход чија је издашност занемарљиво ниска. Порези на имовину доносе углавном мало прихода у буџете, што се види из податка да су 1965. године доносили 7% укупних пореских прихода у буџет земаља ЕУ,³ а 1996. године само 4%, док је 2007. тај удео био 5%.⁴ Док с друге стране, порез на доходак са стајалишта своје фискалне издашности са правом носи атрибут једног од најзначајнијих пореза, о чему сведочи и учешће прихода од тог пореза у БДП старијих земаља чланица Европске уније. Успркос томе што на нивоу пореског система овај порески облик има мали удео у укупним пореским приходима, за пореског обвезника појединца оптерећење је снажно и може детерминисати чак и неке велике животне одлуке. Имовина се редовно доживљава као показатељ богатства и опорезивање се може правдати начелом економске снаге према којем би богатији требало да сносе и терет више пореза. Раширено је мишљење стручне јавности да опорезивање имовине представља правичну корекцију у опорезивању дохотка, тј. оно што је пропуштено у опорезивању дохотка. Опорезивање имовине ће обезбедити већу правичност и мању регресивност. Разлог таквом становишту је што богатији уједно имају и већа очекивања и користи од јавних добара и услуга које пружа држава, па би у њиховом финансирању требало и да учествују у већем износу. Анализу опорезивања непокретности отежава „хетерогеност законских решења”, која под појмом „порез на имовину” подразумевају неколико група пореза. Честа је пракса да фискус у законским решењима не обухвати само порез на поседовање имовине (фокус је на некретнинама), већ је ту и порез на њихов трансфер тј. продају, наслеђивање или поклон, па чак и део који регулише закупнине које некретнина доноси закуподавцу – власнику. Ни у земљама ЕУ нема јединственог става, спор напредак у погледу

³ Марина Кеснер-Шкроб, „Порез на имовину”, *Финанцијска теорија и пракса*, вол. 26, бр. 4, децембер 2002, стр. 895.

⁴ М. Бронић, „Porezi u Hrvatskoj i u zemljama OECD-a”, *Aktualni osvrti Instituta za javne financije*, br. 16, Zagreb, 2009, prema: OECD Revenue Statistics 1965–2008, Pariz, Ministarstvo financija RH.

хармонизације током последњих пола века јасно показује да постоје не само економске користи од пореске хармонизације,⁵ већ и значајне тешкоће у њеном спровођењу. Пореска питања о опорезивању имовине о којима би земље чланице ЕУ требало да се договоре су врло сложена, с обзиром на то да је на унутрашњем тржишту ЕУ важно да пореске мере које уводе чланице не смеју нарушавати слободно кретање људи, добара, услуга и капитала. Дубља анализа отвара више питања која оправданост ових пореза доводе у питање: да ли је имовина доиста показатељ богатства или су то доходак и добит. Економисти верују да земљишна компонента пореза на имовину има малу дисторзију, док ће капитална компонента довести инвестиције из високоопорезованих градских средишта у нискоопорезована предграђа.⁶ Рад је организован у неколико засебних, међусобно повезаних целина. Након увода, следи поглавље у којем се разматрају карактеристике опорезивање имовине. Посебна пажња посвећена је нефискалним циљевима опорезивања и оправдањима за убирање овога пореза кроз праксу земаља чланица Европске уније, што је посебно приказано у трећем поглављу. Рад се завршава закључком који је синтеза претходног текста.

II) ПОРЕЗ У СТАТИЦИ У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ

Иза израза „порези на имовину” стоје разни порези. Теорија познаје бројне поделе пореза, као што су поделе на директне и индиректне, централне и локалне, фундиране и нефундиране, редовне и ванредне, објектне и субјектне, и сл. На тему ове анализе најинтересантнија је подела на статичке и динамичке. Имовина у статисти показује постојање одређене економске снаге, као што и прелаз имовине из једних у друге руке (са накнадом или без), имовина у динамици, индицира постојање економске снаге осим имовине.

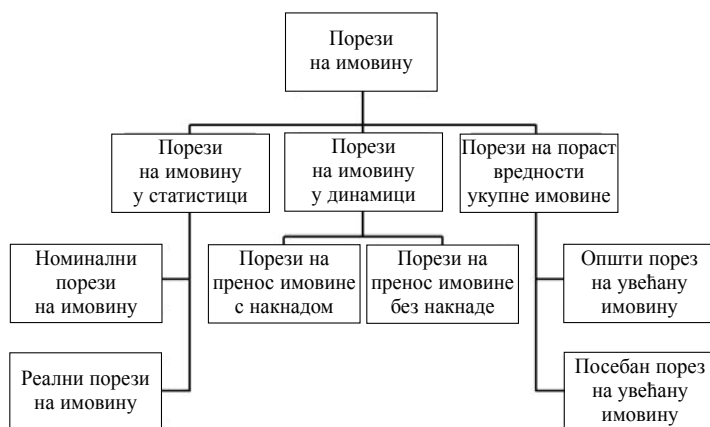
Док порез на имовину представља порез на стање или фонд, порези на доходак или потрошњу су порези на ток, јер је реч о варијаблама стеченим

⁵ Последњих недеља сведоци смо промена и на том плану, и то кроз пробој у решавању дужничке кризе, јер ће скоро све владе земаља чланица Европске уније усвојити нови споразум о фискалној унији. Фискални пакт убудуће предвиђа аутоматске казне при високом дефициту у државним буџетима. Осим тога, биће уведена кочница за дугове, која дугорочно треба да доведе до уравнотеженијих буџета. Фискални пакт је у основи обавезивање на буџетску дисциплину путем националних парламената држава чланица ЕУ.

⁶ Pol A. Samjuelson, Vilijam D. Nordhaus, *Економија*, Матре, Загреб, 2009. стр. 334.

у неком временском раздобљу. Наиме, ништа не значи када неко каже да је његов доходак РСД 20.000 ако томе не дода да ли је реч о доходу стеченом у дану, месецу или години. У супротном, то се може посматрати само као варијабла стања или фонда, за коју се не веже неко временско раздобље већ се њихово стање снима у одређеном тренутку. *Имовина* је таква варијабла јер је стечена током целог живота, а снима се *имовинско стање* у одређеном тренутку. Порески објекат је право својине на непокретности, а модалитети стицања тог права могу бити различити: правни посао *inter vivos* (куповина, поклон, размена), даном уписа права својине у земљишне књиге, моментом преноса тапије (ретко), даном закључења уговора или на основу решења надлежног државног органа (експропријација, решење о враћању национализованог пољопривредног земљишта), и сл.

Дијаграм 1. Врсте пореза на имовину



Имовина у статистици може бити само основ за плаћање пореза и онда се ради о тзв. номиналном порезу на имовину, али може бити и извор, и онда се ради о тзв. реалном порезу на имовину:

Номинални порез на имовину је редован порез који се плаћа периодично, а непосредан је јер терети нето вредност имовине исказану у новцу, било да је у својини правних или физичких лица. Предмет опорезивања је како непокретна тако и покретна (са могућим различитим дефиницијама садржаја) имовина. Номинални порез на имовину је субјектан порез и приликом његовог обрачунавања могу се обвезнику признати олакшице личног и предметног карактера. Будући да је овај порез по свом карактеру општи порез, то су олакшице врло ретке и везују

се било за поштовање међународних споразума и конвенција, било за врло специфичне моменте социјалне природе конкретног обвезника (стара и немоћна лица, али уз услов да им имовина не прелази неки ниво и да није извор прихода, или нпр. умањење за обавезе по тој имовини, најчешће обавезе по стамбеним кредитима и сл.). Олакшице могу да обухвате породичну и личну ситуацију обвезника. Постоји више класификација овог пореза, са становишта позиције у целини пореског система овај порез може бити главни тј. основни, што је ретко, већ је уобичајено да је допунски. Он може бити генералан, ако обухвата целокупну имовину, или парцијалан, ако обухвата само део имовине. Такође може бити периодичан, ако је уобичајено и плаћа се сваке године одједном или у више рата, или једнократан.

Реални порез из имовине, за разлику од номиналног, је нередован порез. Како се номинални порез на имовину плаћа из прихода обвезника, прави порез на имовину је реални порез из имовине, будући да се плаћа из имовине односно из активе (супстанце). Овај порез је ванредан порез и углавном се јавља у ванредним ситуацијама, када треба обезбедити изузетно велика средства. Из овога јасно проистиче да је битна карактеристика овог пореза висока и по правилу прогресивна стопа (10–65% а понекад и 10–100%). Као пример реалног пореза на имовину можемо навести Закон о екстрапрофиту.⁷ У члану 2. Закона предвиђено је да се једнократним порезом опорезује екстра доходак и екстра имовина, стечени у периоду од 1. јануара 1989. године до дана ступања на снагу закона. До увећање имовине се по овом закону дошло искоришћавањем посебних погодности, на основу којих је једном физичком или правном лицу дата могућност остваривања дохотка, односно стицања имовине под условима који нису били доступни свим лицима. ***Имовином се, у смислу закона, сматрају укупност имовинских (апсолутних и релативних) права физичког или правног лица, изражена у новцу. Када је у лето 2001. године усвојен Закон о порезу на екстрапрофит, очекивало се да ће се тим Законом исправити неправде из ранијег периода, односно када је народ осиромашео, док су се неки, користећи привилегије, енормно обогатили. Средства од наплате пореза на екстрапрофит требало је да буду употребљена за најугроженије слојеве друштва – социјалне програме, дечије додатке, преквалификацију великих система, обнову школа,

⁷ Службени гласник РС, бр. 36/2001 и 37/2001, Службени лист СРЈ, бр. 17/2002, Службени гласник РС, бр. 18/2002 – Закон о једнократном порезу на екстра доходак и екстра имовину стечене искоришћавањем посебних погодности.

болница и инфраструктуре. Од укупно 727 милиона евра разрезаног једнократног пореза на екстрапрофит, Пореска управа је успела да наплати свега десет одсто или 70 милиона евра. Разлози увођења пореза на имовину, углавном се оправдава критеријима користи и могућности плаћања. Према критеријуму користи сматра се да власници некретнина имају користи од државе, па за те користи морају платити порез. Једна од темељних задатака државе јесте заштита власништва. И Устав Републике Србије⁸ у члану 58. став 1. јасно дефинише: „Јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона“, па је јасно да власници морају платити држави трошкове заштите и бриге за њихове некретнине (полиција, судство или државна администрација и др.). Осим сигурности и заштите имовине држава пружа власницима јавне услуге у здравству, школству, путевима или комуналним службама које подижу вредност некретнина па самим тиме користе и власницима. Због таквих користи власник мора платити порез на поседовање непокретности. Такве се услуге пружају углавном на локалном нивоу, па је и порез на имовину најчешће приход локалних самоуправа, тј општинских буџета. Током рецесије пореска ограничења понекад терају градове и државе у фискалне кризе јер власт остаје без пореских средстава и присиљена је смањивати услуге.⁹ С друге стране, према критерију могућности плаћања, поседовање широкодефинисаних својинских права на имовини (земљиште, стамбене и пословне зграде, станови, пословне просторије, гараже, зграде и просторије за одмор и рекреацију, право својине, право плодоуживања, право употребе и право становања, право временског коришћења (тајм-шеринг) и др). значи да је власник платежно способнији, па према томе мора платити већи порез. Тако порез на имовину служи за увођење веће правичности у порески систем. Доходак не означава порески капацитет појединца. Опорезивањем имовине исправљају се неки неизбежни проблеми који произлазе из опорезивања дохотка, као што су капитални добици, остварени или не, исти улазе у основицу свеобухватног пореза на доходак. У пракси је немогуће опорезовати неостварене капиталне добитке. Али опорезивањем имовине појединца у којем су

⁸ Устав Републике Србије (Сл. гласник РС бр. 98/06) у примени од 08.11.2006. године.

⁹ Ibid, Pol A. Samjuelson, Vilijam D. Nordhaus, стр. 334. Аутори такође наводе интересантан пример су у америчкој држави Масачустес гласачи прогурали “Предлог 2 ¹/₂” како би ограничили плаћање пореза на 2 ¹/₂% тржишне вредности непокретности, у циљу да спрече локалне порезе да расту неконтролисано брзо. Више на: <http://www.malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleIX/Chapter59/Section21c>

садржани ти добици, та се ситуација можда може исправити. Поседовање некретнине повећава тај капацитет изнад нивоа дохотка: два домаћинства с једнаким дохоцима, али с различитим некретнинама у економском смислу нису једнаке. Такође се не сме заборавити системска пристрасност ка потцењивању вредности (старијих) некретнина, које су у пракси далеко од тога да су мање тржишне вредности. Кад наступи рецесија, богатије породице имају веће могућности, већу сигурност у кризним раздобљима економске депресије, те због акумилране имовине и већи степен ликвидности. Реално вредновање основице пореза на имовину није до краја решено у ЕУ, а представља највећи административни изазов за земље у транзицији. С обзиром да технички није могуће имплементирати систем у коме би сама тржишна цена представљала пореску основицу, неопходно је изградити систем процене пореске основице који би на конзистентан начин пратио кретање остварених тржишних цена. Опорезивање имовине смањује концентрацију богатства што је социјално и политички пожељно, с обзиром да је тешко прецизно мерити доходак, најбоље процене наводе на закључак да је расподела доботка у свету и код нас прилично неравномерна. Двадесет најбогатијих земаља света.¹⁰ где су готово све одреда земље чланице ЕУ, тј њихови грађани, имало је 1999. године национални доходак *per capita* више од 19.000\$. Иначе ова група земаља је исте године располагала са 72.3% укупног догхотка, иако су чинили само 13.2% светске популације. Насупрот њима 20 најсиромашнијих имало је доходак испод 310\$ *per capita*. Ипак опорезивање имовине има и бројне недостатке. С обзиром да се убире углавном годишње, или квартално, као такав постаје велик једнократни терет за појединца, па неретко изазива жестоке отпоре пореских обвезника. Начин прикупљања га разликује од других пореза, нпр. од пореза на доходак који се за већину прихода плаћа по одбитку. Порез на промет је неприметнији порез чак и од пореза на доходак, услед чега изазива код онога, ко сноси његов терет, мањи отпор при плаћању. Додуше, „неприметност“ пореза на промет је ипак само привид да се он плаћа под анестезијом, јер је његов износ видљив из рачуна о плаћеној роби и услузи. Порези и доприноси који директно плаћају предузећа и послодавци, по одбитку као порези на потрошњу који нису експлицитно приказани у цени представљају мање видљиве ставке пореским обвезницима. Може се очекивати због „анонимности“ посредних пореза да се савремене фискалне реформе окрену у

¹⁰ Раичевић Б, Шуковић Д; 2002. Економске теме – економска стварност СРЈ (Републике Србије), Магна агенда, стр. 10.

фаворизацији тих пореских облика, јер ће фискус прикупљати порезе и пунити буџет, прикривен иза реалних финансијских трансакција, уједно остављајући обвезника у стању незнања или бар збуњености у погледу постојања обавезе. Тешко се може избећи плаћање пореза на имовину јер се он најчешће односи на некретнине које се не могу сакрити. А познато је да порески обвезници мање воле порезе које теже могу избећи. Често се наводи да порез на имовину смањује штедњу, а повећава потрошњу. Наиме, ако се имовина опорезује, тада ће богати мање штедети и куповати вредне ствари, а више ће трошити на путовања, одећу и проводе. У том смислу порез на имовину може имати негативан утицај на штедњу и укупну економију. У последње време, у савременим фискалним доктринама, присутно је залагање за алокативно неутралну пореску политику. Порез испуњава услов економске ефикасности уколико не мења релативне цене у привреди. Уколико порез мења релативне цене он утиче на рентабилност појединих активности, а тиме и на алокацију ресурса. Различито опорезивање појединих врста имовине или доходака подстиче обвезнике и на лажну класификацију истих. Супротно томе, оптимистичка фискална власт би могла очекивати да ће порез на имовину подстицати власнике да реструктурирају свој портфељ у оне облике имовине које доносе већу добит како би томе компензовали порезе на имовину. Тек у том случају можемо навести да порези на имовину могу утицати на већи раст привреде. Неадекватан приступ вредновања пореске основице, је исто тако посебан проблем који систематски потцењује вредност имовине. Да би се порези на имовину могли успешно одредити, држава мора поседовати квалитетне пописе имовине. Катастар непокретности јесте савремена, јединствена, ефикасна, квалитетна, поуздана, економична и јавна евиденција о непокретностима и правима на њима. Непокретности за које се врши упис у катастар непокретности су: земљишта, зграде, посебни делови зграда (станови и пословне просторије), и други грађевински објекти са стварним правима, теретима и ограничењима. Наивно је очекивати да ће порески обвезници тачно, ажурно и у потпуности пријавити своју имовину, зато порески органи тј држава мора имати добро разрађену информациону основу за делотворну контролу и правилно разрезавање пореза на имовину. У 19. веку, порез на имовину уживао је изузетно лошу репутацију пошто се сматрало да се произвољно наплаћује. За многе врсте имовине не постоје добро развијена тржишта, а до трансакција долази толико ретко да се њихова текућа вредност тешко може тачно утврдити. Локални процењивачи задужени су за процену тржишне вредности. У прошлости, процена је често могла да буде ниска

уколико су власници предузећа и друге имовине били у пријатељским везама с процењивачем. Данас, упркос томе што такве процене и даље изазивају несугласице, постоје процедуре (као што су жалбе на процену) које су по свему судећи знатно смањиле неправичности. Данас су два основна узрока неадекватног вредновања имовине превелика амортизација и непримерено вредновање квалитета градње. Имовина је хетерогена категорија и није свеједно да ли је код непокретности која је предмет опорезивања има конструкцију од ћерпића или бараке, или је зграда од тврдог материјала, новоградња или вишедеценијске старости, дрвено степениште или од меремера, канализација прикључена на канализациону мрежу вредност или септичку јаму, класична обрада фасаде или природним каменом и других корективних елемената: близина саобраћајница, постојање културних добара, рекреацијских садржаја, тржних центара и сл. Тачно утврђивање цене имовине основа је квалитетне пореске администрације при убирању пореза на имовину и важно је утврдити правичну тржишну вредност имовине. Неретко се фискални органи ослањају на податке статистичких органа, па просечну тржишну цену квадратног метра објекта утврђују као просек цена остварених у промету уз накнаду за одговарајућу врсту нових објеката по којима се у општини односно граду у коме се објект налази обављао промет уз накнаду у години која претходи години за коју се утврђује и плаћа порез на имовину. Чак и тада, с обзиром да је имовина хетерогена категорија, тешко је утврдити стварну вредност, па су честе разлике између вредности утврђене у пореском решењу и правичне тржишне вредности. Уз фискалне, економске и друге ефекте, порези имају несумњиве ефекте и у социјалној сфери. Одговарајућом пореском политиком се због тога може поспешивати остваривање владиних и ширих друштвено дефинисаних социјалних циљева, међу којима и циљева културног карактера, демографског, аграрног, очувања стандарда сиромашних и сл. У већини земаља ЕУ се не плаћа порез на непокретности које се користе за просветне, културне, научне, социјалне, здравствене, хуманитарне или спортске сврхе. При томе је, ипак, потребно имати на уму чињеницу да су порези инструменти којима се превасходно остварују фискални и економски циљеви, док су њихови социјални ефекти само узгредни, додатни. Значајно је нагласити да све врсте пореза немају подједнак значај за остваривање циљева нефисклане политике и да се исте могу много више остварити преко пореза на доходак и пореза на промет. Српски закон предвиђа олакшице – ослобађање плаћања овог пореза за „еколошке објекте” (броне (водоуставе), објекте за заштиту од штетног дејства вода,

објекте за заштиту пољопривредног и шумског земљишта и друге еколошке објекте), чиме се потврђује да се и преко овог јавног прихода може водити политика еколошке заштите и одрживог развоја.

III) УПОРЕДНА АНАЛИЗА ОПОРЕЗИВАЊА НЕПОКРЕТНОСТИ У ОДАБРАНИМ ЕКОНОМИЈАМА ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ЕУ

Почетком XX века оправдање постојања пореза на имовину било је у чињеници да је имовина фундирани и сигурни извор дохотка, те је у складу с начелом праведности у опорезивању треба и јаче опорезивати. У финансијској теорији и пракси, дуго се расправљало о пореском третману ових прихода и прихода насталих без рада пореског обвезника. Сматрало се да би фундирани приходи требало оштрије опорезовати од нефундираних. Образложење за овакав став потекло је од чињенице што се нефундирани приходи остварују на основу рада пореских обвезника, док се фундирани приходи остварују без радног ангажовања пореског обвезника. Средином XX века редистрибутивна улога пореза на имовину била је темељ за оправдање постојања тог порезног облика. Данас се у развијеним тржишним привредама, где спадају одредом и земље ЕУ, порез на имовину брани првенствено социјално-политичким разлозима те разлозима фискалне аутономије локалних заједница. Уколико се зна да би фискална децентрализација требала побољшати ефикасност пружања услуга и понуде јавним добрима, због тога што су локалне јединице више информисане о потребама и жељама локалног становништва од централне власти, онда је јасно да је у одређивању врсте и функција фискалне децентрализације кључан фактор одговорност у одлучивању о трошењу средстава и способност њиховог прикупљања. Порези на имовину су првенствено порези чијим се убирањем остварују приходи који припадају јединицама локалне самоуправе и управе које имају право утврђивања висине пореских стопа. У задовољавању потреба које су у надлежности локалних јединица настају расходи који се подмирују приходима који у великом делу произлазе из локалних пореза. Просечно се од пореза на некретнине у већини земаља ЕУ убире просечно 2% свих фискалних прихода, а стопе се крећу од 0,1% до највише 3%. У земљама ЕУ порез на имовину примењује се у свим чланицама осим Белгије и Малте иако међу њима постоје разлике. На **Малти**, нема фискално децентрализованих институција које прикупљају јавне приходе, нити постоје социјални фондови који су одвојени као посебни ентитети, па у односу на просек ЕУ

(59,2%), на Малти централна фискална власт прикупи чак 98.6% свих јавних прихода.¹¹ Белгијски модел опорезивања имовине је сличнији опорезивању цедула код дохотка, односно опорезивању прихода од непокретности (Србија), или прихода од имовине (Црна Гора и Хрватска). Питање се поставља: Зашто и ови приходи нису у Белгији, као и у другим земљама ЕУ у групи пореза на имовину? Аутори могу само претпоставити да се у креирању фискалног система, белгијски законодавац ипак руководио тиме да су приходи од непокретности по својој природи, ипак приходи и један од извора дохотка грађана, па су стога опорезовани на овај начин. Код формирања дохотка грађана није пресудан извор прихода, било да потиче од личног рада или ренте, него да ли се ради о приходима или не. Слично законском решењу Србије и осталих земаља ЕУ, и у **Белгији**,¹² се не наплаћује порез од дипломатских и конзуларних представништава страних држава, болница, јавних установа, и сл. Али треба навести неке специфичности њиховог законског решења у погледу пореских ослобођења за непокретности које су еколошки грађене и штеде енергију (означене су Е40, Е60, Е70 и ЕПБ113 у зависности од врсте грађевине), стопе се крећу од 1.25% до 2.5% (у зависности да ли је у питању бриселски, валонски и фламански регион). Фламандци су, са очигледним демографским циљем, дали целу скалу пореских ослобођења на плаћање пореза на непокретност, обвезницима који имају од 2 до чак 10 деце, уколико порески обвезник има издржавана лица, а интересантно је и ослобођење за непокретности који се продуктивно не користе. Али услов је да је да то траје мање од 90 дана, али не више од годину дана, код Валонаца је рок ригорознији и износи максимално 180 непродуктивног коришћења. Што наводи на закључак да се овим фискалним инструментом мобилишу обвезници да што пре приведу непокретност продуктивном коришћењу. У 2009. години општине су прикупиле 4.157 милиона евра по основу овог јавног прихода, што чини око 2.82% укупних јавних прихода или 1.23% ГДП. **Француски**,¹³ закон предвиђа да 8% прикупљеног пореза припадне централној власти, као својеврсну накнаду за рад њене пореске администрације – *Direction Générale de la Comptabilité Publique*. Нека од интересантних ослобођења и пореских олакшица су и десетогодишње ослобођење плаћања пореза на

¹¹ Taxation trends in the European Union, 2010, стр. 231.

¹² Précompte immobilier / Onroerende voorheffing у примени од 20. 11. 1962. године.

¹³ Taxe foncière sur les propriétés bâties, на снази од 01. 01. 1974. године.

некретнинама финансираних кредитма које је субвенционисала држава, или 15-годишње ослобођење плаћања за социјалне станове, од 2 до 5 година за некретнине које служе за покретање новог бизниса. Важно је истаћи и хуман однос према најстаријим Французима, који су потпуно ослобођени плаћања ако имају преко 75 година, док порески обвезници после 65 а до 75 године, имају ослобођење на годишњем нивоу од 100 ЕУР. У 2009. години општине су прикупиле 24.020 милиона евра по основу овог јавног прихода, што чини око 3.03% укупних јавних прихода или 1.26% ГДП.

Фински,¹⁴ закон, предвиђа да општине слободно формулишу висине пореских стопи, али у оквиру лимита који је одредила централна власт. Стопа се креће између 0.22% и 0.5%, у зависности од локалне самоуправе где се налази опорезована непокретност, а у којима порески обвезници имају пребивалиште. Током 2008. године, просечна стопа се кретала око 0.29%, с друге стране, општине могу увести и стопу која не може да буде виша од 0.6% у односу на општу стопу. Та стопа се примењује углавном на викендице, тј другу непокретност у којој порески обвезник нема пребивалиште. Не опорезују се шуме, водене површине, пољопривредно земљиште, инфраструктурни објекти. Ипак ако су у питању енергетски објекти, општине их могу опорезовати до стопе од 1.4%, док је за нуклеарне централе та стопа на вишем нивоу лимитирана, тј 2.20%. У 2010 години општине¹⁵ су прикупиле 1.169 милиона евра по основу овог јавног прихода. **Немачки** порез,¹⁶ намеће обвезницима исту динамику обвезницима, као и у Србији, да плаћају своје обавезе квартално до 15.02; 15.05; 15.08. и 15.11. текуће фискалне године. Сличност је и у изузећу бројних јавних установа, али изузеће црквених организација, је ограничено само за верске објекте који су намењени и искључиво се користе за обављање богослужбене делатности. Обрачун реалног пореза на имовину се спроводи кроз две компликоване операције: прво се основне стопе примењују на процењене вредности, коју је формулисала централна пореска власт, а базирају се на процењеним економским вредностима за основице чије су вредности хронолошки утврђиване још од 1935. године. Касније се у другој операцији, преноси на општине да опорезују по стопама које се разликују од општине

¹⁴ Kiinteistövero/Fastighetsskatt, на снази од 1992. године.

¹⁵ Publikacija Finske poreske administracije, Finnish Tax administration Annual report 2010 (<http://www.vero.fi/en-US/search?s=taxation%20in%20finland%202011>) датум доступности 18.02.2012.).

¹⁶ Grundsteuer, на снази од 03. 12. 1936. године.

до општине, а по класама нпр А (за пољопривредно и шумско земљиште), или класа Б за другу имовину. Порез који се прикупља је искључиво локалног карактера и остаје општинама, при чему су немачке општине¹⁷ од јануара до априла 2011. године прикупиле 1.973 млрд евра, што чини 0.43% од ГДП или 1.1% учешћа у јавним приходима. **Словачки**,¹⁸ закон, експлицитно наводи да су од опорезивања изузете непокретности које служе као пребивалиште дипломата, образовне установе, као и за верске намене, али и објекти словачког Црвеног крста. За разлику од Србије,¹⁹ која је одбацила као предмет опорезивања, у Словачкој се активно опорезује право временског коришћења (тајм-шеринг). Док је у Србији предмет опорезивања дефинисан кроз само 4 става једног члана, у Словачкој је законодавац,²⁰ томе посветио посебну пажњу, наиме таксативно је набрајао сваку од 3 главне пореске основице земљиште, грађевинске објекте и објекте за становање. Између осталог, тако су побројани сви облици обрадивог земљишта, виногради, воћњаци, вишегодишњи засади, често идући у такве детаље дефинишући и објекте намењених за пољопривредну производњу, стакленике, грађевинских објеката који се користе за чување сопствене пољопривредне производње и иригацију, са изузетком објеката за складиштење, сопствене пољопривредне производње и административне зграде. Стопе се крећу од 0,033 евра по сваком квадратном метру стамбеног простора, при чему општина може повећати или смањити пореске стопе, мада то не сме да пређе 40 пута најнижу годишњу стопу пореза до 0.25% за земљиште. За различите грађевинске објекте исто се користи калкулација од 0,033 евра по сваком квадратном метру, али уз специфичност да општина може за вишеспратнице повећати пореске стопе за ЕУР 0,33 за сваки квадратни метар за сваки спрат, осим за први спрат изнад тла. И код опорезивања земљишта важи ограничење да не сме да пређе 20 пута

¹⁷ Abstract of the Germany Federal Budget And Fiscal Policy Figures And Information, Federal Ministry of Finance's Monthly Report, May 2011, стр. 10.

¹⁸ Daň z nehnuteľností, на снази од 1992. године.

¹⁹ Законом о изменама и допунама Закона о порезима на имовину (Сл. гласник РС, бр. 5/09).

²⁰ На сајту Министарства финансија је доступан закон који дефинише списак свих пореских облика који општине могу увести. Наравно порез на непокретност је у члану 2. неведеног закона, стављен на прво место. С обзиром да за њиме следе порез на кучиће, нуклеарне објекте и сл, јасно нас наводи на закључак колико је порез на непокретност од суштинске важности за пуњење буџета општина. Датум доступности 18. 02. 2012. <http://www.finance.gov.sk/en/Default.aspx?CatID=284>.

најнижу годишњу стопу пореза коју је одредила општина али за земљиште испод нуклеарне централе стопа је лимит, постављен прилично висок тј да не сме да пређе 100 годишње стопе, тј чак до 25% годишње. У 2008. години општине су прикупиле 228 милиона евра по основу овог јавног прихода, што чини око 1.21% укупних јавних прихода или 0.35% ГДП.

Пример уређене економије у којој се често не мењају закони, поред Немачке и њеног закона о опорезивању имовине, већ само повременим амандманима врше „фино подешавања“ је свакако **Аустрија**, која свој закон о опорезивању имовине примењују скоро пола века.²¹ Слично другим фискалним режимима изузели су од опорезивања већину некретнина у јавној употреби, аустријску железницу, непрофитне, добротворне или верске институције, спортске клубове, болнице, јавни превоз, гробља, дипломатске мисије (са којима постоје реципрочни аранжмани), такође постоје и бројне олакшице у оквиру покрајинских и општинских права, посебно у контексту власништва стамбеног објекта. Опорезивање имовине прогресивним пореским стопама није чест случај у међународној пракси, мада поједине земље попут Аустрије или Данске примењују ту праксу. Пореско оптерећење је комбинација основних стопа (0,05% до 0.2%) које је усвојила федерална власт и мултипликатора (који варирају између локалних власти између 300% и 500%). С обзиром да је 2008. године у Аустрији²² укинут порез на наслеђе и поклон, порез на непокретност остаје доминантан облик опорезивања имовине. **Летонски**,²³ закон о порезима на имовину у статистици, се не разликује од других европских фискалних решења у погледу дефинисања пореског обвезника. Специфичност је што се основица утврђује на основу катастарске вредности. Та информација не зачуђује уколико се зна да иза успешности реформе, стоји летонско Министарство правде, које је интегрисало 15.12.1992. године под своје окриље Сектор за земљишне књиге Министарства пољопривреде, Сектор геодезије и Картографски сектор Министарства одбране. Данас је *Valsts vienotā datorizētā zemesgrāmata*,²⁴ модерна институција, која је у пословима државног премеара, дигитализовала катастар непокретности и на коју се летонски фискус ослања приликом одређивања пореске основице, односно стопе од 1,5% на катастарску вредност земље или објекта. Локалне власти

²¹ Grundsteuer, на снази од 01. 01. 1955. године.

²² Taxation trends in the European Union, 2010, стр 163.

²³ Nekustamā īpašuma nodoklis на снази од 01. 01. 1998. године

²⁴ Више на <http://www.vzd.gov.lv>

могу прогресивно опорезовати стамбене објекте по стопи од 0.2% ако је вредност непокретности за становање, које се не користи за економску активност, до 40.000,00 ЛВЛ (око 28.392,00 €). По стопи од 0.4% ако се вредност непокретности креће од 40.000,00 до 75.000,00 ЛВЛ и 0.6% за вредности преко 75.000,00 ЛВЛ (око 53.235,00 €). У 2009. години општине су прикупиле 73.07 милиона евра по основу овог јавног прихода, што чини око 2.10% укупних јавних прихода или 0.56% ГДП. Једна од најмањих привреда у ЕУ **Грчка** је постала члан еврозоне јануара 2001. године. Тек 2004. године се открило да грчке јавне финансије нису биле реално приказане од 1997. године. У ствари да је био познат фискални дефицит, Грчкој се не би дозволило да пређе на евро 2002. године. Велики притисак ЕУ партнера, ММФ и кредитора, да спроводи макроекономске и структурне реформе, резултовало је да је Грчка морала донети неке веома непопуларне фискалне мере. Неприкосновена црквена имовина се почела опорезивати, али само онај део који се не користи за религијске, образовне или хуманитарни карактер. Оштри фискални потези које је Влада Грчке предузела од прве половине 2010. године, изменили су и опорезивање непокретности. Од пропорционалне стопе,²⁵ која је била на нивоу од 1%, прешло се на прогресивно опорезивање. Постоје два закона који регулишу опорезивање непокретности, Закон на непокретности велике тржишне вредности²⁶ опорезује све Грке чија је вредност непокретности € 243,600 (уколико су у браку опорезив износ је изнад € 487,200) по прогресивним стопама од 0.354% до 0.944%. За правна лица, пореска стопа је пропорционална и износи 0.826%. како се по овом пореском облику 2008. године прикупило само 7 милиона евра, непотребно је и наглашавати колики је низак значај у пореском систему Грчке. Закон²⁷ који погађа већи део популације, тј сиромашније грађане власнике непокретности и правних лица је увео стопе респективно 1% и 6%, док је за непрофитне организације 3%. Грчки закон о порезима на имовину у статистици је један од ретких који наводи интересантно изузеће, као што су археолошка налазишта која истражују археолози Министарства за културу. Порез који је држава прикупила 2009. године по овом основу је 300 милиона евра, што чини 0.13% ГДП или 0.42%

²⁵ Eurostat 2011 edition, Taxation trends in the European Union, Office for Official Publications of the European Communities, Белгија, 2011, стр 196.

²⁶ Φόρος Μεγάλης Ακίνητης Περιουσίας, у литератури се наводи као “Tax on major real estate” на снази од 18.02.1997. године.

²⁷ Ενιαίο Τέλος Ακινήτων у литератури се наводи као Tax on real estate – Single tax on property, је у примени од 01.01.2008. године.

укупних јавних прихода.²⁸ **Италија** је слично Грчкој, преузела бројне мере да умири инвеститоре усвајањем драконског пакета мера штедње средином септембра 2011. године, са циљем смањења огромног јавног дуга, који је нарастао на 120 одсто БДП. У оквиру фискалне реформе, проузрокована актуелном кризом, као главни приоритет је најављена децентрализацију пореског система. Фискална децентрализација условљена је политичком децентрализацијом и објашњена је као поступак приближавања владе у додир са грађанима. Да би фискална децентрализација била ефикасна нужно је изградити одговарајући институционални оквир као и средства надгледања, контроле и балансирања, а (Фискални федерализам) се у пракси првенствено огледа уступањем прихода од опорезивања имовине општинама. Италијански закон,²⁹ дефинише пореске обвезнике као свако правно или физичко лице које има непокретност у Италији, без обзира да ли је резидент исте. Пореска основица се формира на основу катастарског прихода, и мултипликатора који зависи од тржишне вредности непокретности (до највише 7‰ тржишне вредности непокретности, а само у изузетним случајевима до максималних 9‰). Систем изузећа и олакшица, је ограничен на стамбене јединице и у висини је од 103.29 евра док су од 2008. године доласком кризе, остале олакшице укинуте. Стопе Порез који је држава прикупила 2009. године по овом основу је 9.786 милиона €, што чини 0.64% ГДП или 1.49% укупних јавних прихода.

IV) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

У раду се покушава компарацијом различитих законских решења једне исте врсте непосредног пореза, тј пореза на непокретност, предочити богатство решења, концепта, политика које фискусу стоје на располагању у случају овог пореског облика. Овај порез је, генерално посматрано, различито нормиран у земљама ЕУ. Показује значајну стабилност елемената опорезивања, порески објект (земљиште, грађевински објекти) је трајан, обвезници (имаоци права својине) уписани у одговарајуће документе, решења у опорезивању се не мењају често, а примењују се бројна често егзотична ослобођења и кредити. Ако његов билансни значај није велики, економски, популациони и социјални јесте. Данас се у развијеним тржишним привредама ЕУ брани првенствено социјално-политичким разлозима те разлозима фискалне аутономије локалних заједница. У великој

²⁸ http://ec.europa.eu/taxation_customs.

²⁹ Imposta comynale sygli immobili, на снази од 01.10.1993. године.

мери утиче и на урбанизацију и индустријализацију, односно одлуку о месту становања или локацији привредног друштва. Но, на ту одлуку утиче и на који начин локалне самоуправе пружају локалне јавне услуге које се финансирају из таквих пореза. Сматра се да су порези на непокретности ефикаснији од осталих пореза јер је њихов утицај на алокацију ресурса у привреди релативно мали. Ови порези не утичу на одлуке економских субјеката о понуди рада, капитала, производњи, инвестицијама и иновацијама, као остали порези. Аутори су мишљења да само квалитетном анализом, сваке појединачне групе пореза, уз шире посматрање целог спектра законских решења, као што су и порези на имовину у динамици, закон о порезу на доходак, трансфери општинама и градовима, има доста простора да се и постојећа сазнања допуне, посебно уколико се узму у обзир и сва подзаконска акта која регулишу ту материју, и да се добије шира слика о фискалном систему неке државе, посебно о фискалној децентрализацији. Порез на имовину је хетерогено дефинисан од земље до земље, али намера фискалних власти је била да обухвати највећи део становништва и правних субјеката преко широкодефинисаних својинских права на имовини. Жеља да се поједине институције или групе становништва изузму или мање оптерете, условила је постојање значајне политичко социјалне компоненте при доношењу одлука о овом порезу, нарочито при дефинисању пореске стопе и начину одређивања пореске основице. Већина емпиријских истраживања показује да међу порезима најчешће коришћеним у пракси – порез на имовину представља економски најефикаснији облик опорезивања који најмање успорава привредни раст. Овај порез је, генерално посматрано, лоше нормиран у Србији. Изведене фискалне реформе у Србији су доста касниле из неекономских разлога, озбиљност и потреба динамичног приступа процесима реформи је актуелна и данас. Нажалост, Србија се још није одважила да покрене суштинске пореске реформе, премда јој на располагању стоји више опција. Проширивање основице опорезивања, посебно ако је реч о заради од имовине, свакако би довело до бољег пуњења буџета локалних самоуправа него и већој правичности у опорезивању. Међутим, увођење нових пореза на имовину додатно би оптеретило осиромашено становништво, што би сигурно било праћено снажним отпором, уз релативно мале приходе, посебно непосредно након увођења, због високих трошкова одређивања пореске основице. Због тога је евентуалним пореским реформама потребно приступити опрезно и уз претходне анализе, а на основу искуства најразвијенијих земаља ЕУ и са становишта економске ефикасности најпогоднији би било искористити већ постојећа законска решења из ЕУ.

UDK: 336.226.322
Biblid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 39–40, стр. 268–290
Изворни научни рад

М.А. Славен САВИЋ¹

ОСЛОБОЂЕЊА БЕЗ ПРАВА НА ПОРЕСКИ ОДБИТАК И АЛТЕРНАТИВНИ НАЧИНИ ОПОРЕЗИВАЊА ИЗУЗЕТИХ ДОБАРА И УСЛУГА ПРИМЕНОМ ПОРЕЗА НА ДОДАТУ ВРЕДНОСТ

ABSTRACT

Tax exemptions have always been one of most complicated areas in the implementation of any kind of tax on consumption. In case of VAT, this is a very important question. VAT has the following two types of exemptions: exemption with a possibility of refunding input tax (this exemption is called zero-rating) and exemption without possibility of refunding input tax (in this case, goods and services are fully exempted). This article presents an analysis of full tax exemptions and alternative methods of taxing exempted goods and services.

Key words: Value-added tax, exemptions, public sector.

1) УВОД

Порез на додату вредност, као комплексан порески облик, може бити један од ефикаснијих инструмената прикупљања јавних прихода, једино уколико се за то поставе реалне законске основе. У том смислу, треба водити рачуна о свим параметрима овог пореза, како се не би дошло у ситуацију да донесе више штете него користи, што се рефлектује кроз повећане трошкове његове администрације. Поред пореских стопа и административних захтева у погледу вођења ПДВ евиденције, у дефинисању законских решења овог пореза посебно место припада пореским ослобођењима. Због тога ће у даљем тексту бити извршена њихова детаљнија елаборација.

¹ ХЕРБОС ФИТОФАРМАЦИЈА д.о.о, Нови Сад, е-mail: slaven.savic.83@gmail.com.

II) ОСЛОБОЂЕЊА БЕЗ ПРАВА НА ПОРЕСКИ ОДБИТАК

Као што је већ речено, ослобођења без права на порески одбитак представљају веома комплексно подручје у дефинисању добре законске регулативе пореза на додату вредност. У овом делу ће се дати преглед основних карактеристика ових ослобођења, као и последица које настају њиховим увођењем и одржавањем. У основи ослобођења без права на порески одбитак лежи чињеница да она негативно утичу како на оне субјекте који су њима обухваћени, тако и на само функционисање пореза на додату вредност. Уколико су неки субјекти изузети из опорезивања, они не обрачунавају ПДВ на своје продаје, али су у немогућности да одбију ПДВ на своје набавке, чиме се доводе у неповољнији положај у односу на друге учеснике у производно-прометном ланцу, који имају ту могућност, тј. који су у обавези да воде ПДВ евиденцију и да о томе подносе извештај пореској управи. Уколико изузети субјекти продају производе који не служе директно крајњој потрошњи, али који су коришћени као инпути у даљем ланцу производње других роба или услуга, тада је порез који је урачунат у инпуте које користи изузети субјект урачунат у цену његових производа, па је, самим тим, тај порез урачунат у цену (или трошак) коју плаћа следећи учесник у производно-прометном ланцу, који користи производе изузетог субјекта као своје инпуте. Чак и уколико су производи који су произведени уз помоћ инпута, тј. производа који су набављени од изузетог субјекта, у потпуности део ПДВ система, произвођач не може тражити поврат претходног пореза зато што су набављени инпути ослобођени ПДВ и, наравно, износ ПДВ обавезе није исказан на примљеној факури. Ово значи да је део додате вредности више пута опорезован, тако да се појављује каскадно опорезивање, чиме ПДВ губи своју суштину.²

Врсте ослобођења без права на порески одбитак

Генерално посматрано, постоје две врсте ослобођења: *стандардна и нестандартна*. У овом раду биће обрађене обе врсте ових ослобођења, с посебним освртом на ослобођења у јавном интересу. Стандардна ослобођења, у највећем броју земаља, обухватају превоз болесних и повређених лица, болничку и медицинску негу, ослобођења везана за

² Прилагођено према: A.A.Tait, *Value Added Tax-International Practice and Problems*, IMF, Washington, 1988, p. 50.

пресађивање људских органа и ткива и крв, стоматолошку негу, добротворни рад, образовање, некомерцијалне активности непрофитних организација, спортске услуге, услуге везане за организације из области културе (изузев емитовања радио и ТВ програма), јавне поштанске услуге. Осим стандардних, постоје и нестандартна ослобођења која обухватају осигурање и реосигурање, издавање непокретне имовине, финансијске услуге, прибављање земљишта и грађевина, одређене догађаје на којима се прикупљају новчана средства, поштанске маркице.

Ефекти ослобођења без права на порески одбитак и изузимања одређених сектора

Ваља нагласити да сваки систем ослобођења производи небројено много економских ефеката, од којих су многи комплексни. Најважнији проблеми, који се потенцирају у овом смислу су ефекти везани за прикупљање прихода, дисторзија избора инпута, трошкови придржавања пореских прописа и даље продубљивање дисторзије услед делимично ослобођених трговина.³ Када се ради о администрацији пореских ослобођења, може се уочити да, управо из разлога изостанка вођења ПДВ евиденције, она поједностављују администрацију, али, у исто време, креирају неједнакости (или, још боље, неправде), због различитог третмана учесника у производно-прометном ланцу.⁴ У погледу прикупљања прихода, могу се јавити две ситуације. Ако се ослобођење дешава на крају производно – прометног ланца, непосредно пре финалне продаје, последица тога је пад прихода, јер додата вредност у фази финалне продаје избегава порез. Са друге стране, уколико се ослобођење дешава у току производње неког производа (и/или пружања услуге), тада оно повећава приходе. Објашњење овог парадокса је следеће: каскадно опорезивање инпута значи да, како цене финалних производа које зарачунавају фирме које користе ослобођене инпуте расту, како би покриле повећане трошкове настале набавком ослобођених инпута, порез на њихове финалне производе такође расте.⁵ Овакво опорезивање додате вредности носи са собом и потенцијалну опасност пореске евазије, јер би

³ Richard M. Bird, Pierre-Pascal Gendron, *The VAT in Developing and Transitional Countries*, Cambridge University Press, 2007, p. 121.

⁴ A.A.Tait, *Value Added Tax-International Practice and Problems*, op. cit.

⁵ Liam Ebrill, Michael Keen, Jean-Paul Bodin, Victoria Summers, *The Modern VAT*, International Monetary Fund, Washington, 2001, p. 85.

се могли појавити случајеви да неки учесници намерно сакривају (или преувеличавају) износ ПДВ обавезе намерним скривањем правих износа како на улазним, тако и на излазним фактурама, да би створили себи више простора за повлачење (непостојећих) пореских кредита.

Међутим, овде се анализа административних аспеката пореских ослобођења не завршава. Поставља се питање у којој мери би пореска ослобођења могла бити ефикасна у прикупљању прихода по основу убирања пореза на додату вредност. Као што ће се касније видети, за неке секторе је чак препоручљиво користити ову врсту пореских ослобођења, јер је вредност услуга које они пружају сувише ниска да би исте биле обухваћене ПДВ базом. Такође, за неке производе и услуге је врло тешко идентификовати додату вредност. Са друге стране, код примене ових ослобођења мора се бити опрезан, јер би широк круг пореских ослобођења негативно утицао на прикупљање ПДВ прихода. Разлози због којих се мора бити опрезан код увођења пореских ослобођења су следећи. Чак и кад би ослобођења могла имати смисла или, у најмању руку, била потребна из економских, политичких и административних разлога, она повећавају опасност која се зове „пузање изузећа”. Једном када је нека активност или употреба производа изузета из опорезивања, њено поновно опорезивање постаје изузетно тешко. Штавише, откако изузећа укључују повлачење црте између онога што би требало и што не би требало опорезовати, увек је ту притисак од стране роба које су блиске супститутима или од стране конкурената који се труде да прошире, уместо да сужавају обим ослобођења.⁶ У наредним анализама биће дат кратак осврт на аргументе који оправдавају увођење и одржавање пореских ослобођења.

Додату вредност је тешко опорезовати

Објашњење за овакав став налази се у чињеници да је за неке обвезнике (нпр. трговце са малим обимом прихода) укључивање у систем ПДВ сувише скупо, јер би то изазвало само непотребне административне трошкове, па чак и у случају када би потпали под опорезивање нултом стопом. Стога се као исплативије решење предлаже дефинисање одређеног нивоа капитала до ког би такви субјекти потпадали под третман пореског ослобођења, а преко ког би они били у обавези да се у потпуности укључе у систем ПДВ. Такође, одређени сектори (нпр. јавни сектор) пружају услуге

⁶ Прилагођено према: Richard M. Bird, Pierre-Pascal Gendron, *The VAT in Developing and Transitional Countries*, op. cit., p. 125.

чија је вредност испод тржишне вредности.⁷ У вези са овим другим аспектом, тј. у случају сектора који пружају своје услуге по ниским ценама, увек постоји проблем дефинисања да ли одређене врсте услуга које они пружају могу пружати и субјекти који се региструју као порески обвезници. Као пример за то наводе се државне образовне институције, које могу бити директни конкуренти приватним образовним институцијама. У том смислу се предлаже да различите врсте (тачније, ниво) образовања подлежу различитом третману опорезивања (или изузимања). Тако се, као оптимално решење, предлаже да основне услуге образовања буду изузете у потпуности, док би се, у исто време, одређене врсте професионалног усавршавања (нпр. тренинзи) опорезивале по нормалној стопи. Сектор здравства, као државни сектор, такође може бити конкурент приватним лекарским ординацијама. Од осталих јавних институција код којих се поставља ово питање су институције из области културе, као и добротворне установе. Наиме, култура не може бити универзално дефинисана у свим земљама, па се може појавити случај да се у различитим земљама исте институције различито третирају. Када се ради о добротворним установама, неке активности којима би се прикупљала средства за помоћ тим институцијама могле би обављати и регистровани порески обвезници. Међутим, овакве врсте активности које се врше у циљу помоћи непрофитним организацијама, по њиховом обиму нису толике да би могле угрозити регистроване пореске обвезнике, па је то разлог што су оне изузете из опорезивања.⁸ Друга чињеница која иде у прилог овом аргументу је да финансијски сектор пружа такве врсте услуга чија је додата вредност јако тешко одредива, што проистиче из саме дефиниције финансијских услуга. Наиме, вредност финансијских услуга је „сакривена” у маргини која представља разлику између активне и пасивне камате, па, сходно томе, њена величина варира у зависности од врсте услуге која је пружена.

Ослобођења су јефтинији и административно бољи супститут за снижене стопе

Кад би се посматрали аутпути и инпути, могло би се закључити да би алтернатива ослобођењима била да робе и услуге буду опорезоване нижим

⁷ Liam Ebrill, Michael Keen, Jean-Paul Bodin, Victoria Summers, *The Modern VAT*, op. cit., p. 90.

⁸ Прилагођено према: A.A.Tait, *Value Added Tax-International Practice and Problems*, op. cit., pp. 69–79; Liam Ebrill, Michael Keen, Jean-Paul Bodin, Victoria Summers, *ibidem*, pp. 91–94.

стопама или, чак, нулто опорезоване. Питање које се у овом случају поставља је да ли, уколико је то могуће, а с обзиром на то да су ослобођења повезана са неефикасношћу у погледу производње, може постојати случај да давање ослобођења буде жељени ток акције. Све у свему, то није очигледно, иако ослобођења могу избећи неке проблеме. На позитивној страни, ослобођења избегавају административне тешкоће повезане са плаћањем поврата (тј. пореских кредита), који су настали по основу опорезивања нултом или нижом стопом. На негативној страни, ослобођења не избегавају два проблема која су позната код примене више пореских стопа, а то су да таква диференцијација може подстицати дефинисање спорова и поставити сцену за даљу ерозију пореске базе. То је важно у том смислу да су ослобођења једноставнија у односу на диференцијацију пореских стопа и да није важно контролисати ни излазни порез, ни поврат улазног пореза. Ово, међутим, носи опасност у том смислу да се ослобођења користе на тачно одређен, али „непровидан” начин, у смислу фаворизовања одређених грана или роба – тачније, многоструке номиналне стопе су, у важном смислу, много транспарентније него многоструке ефективне стопе изазване ослобођењима.⁹ Због изузетне сложености опорезивања јавног сектора и, у исто време, његовог значаја, у даљој елаборацији биће дат осврт на садашње стање и потенцијалне алтернативе у погледу његовог опорезивања.

III) ПОРЕСКА ОСЛОБОЂЕЊА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Сврха

Као што је већ напоменуто, пореска ослобођења могу бити стандардна и нестандартна. У великом броју земаља усвојен је ЕЗ модел ПДВ па је, самим тим, круг пореских ослобођења дефинисан на мање-више исти начин. Пореска ослобођења дефинисана су чланом 132. Директиве 2006/112/ЕЦ (члан 13(А)(1) Шесте директиве) и обухватају јавне поштанске услуге, болничку и медицинску негу, пресађивање људских органа и ткива и крв, ослобођења везана за стоматолошку негу и протезе, одређене социјалне услуге, одређене услуге тела регулисаних јавним правом, добротворни рад, образовање, тачно одређене верске и сличне услуге за духовну добробит (богатство), спортске услуге, услуге везане за

⁹ Прилагођено према Liam Ebrill, Michael Keen, Jean-Paul Bodin, Victoria Summers, *The Modern VAT*, ibidem, p. 91.

организације из области културе, превоз болесних и повређених лица, некомерцијалне активности непрофитних организација, некомерцијално емитовања радио и ТВ програма. Међутим, и поред овако дефинисаних пореских ослобођења, још остају отворена питања у вези са дефинисањем обима и врсте услуга које потпадају под одређену категорију. У наставку ће бити указано на основне проблеме у погледу дефинисања статуса појединих јавних органа, као и већ споменуте проблеме у вези са законодавним решењима Директиве 2006/112/ЕЦ која регулишу ову проблематику.

Мере ЕУ

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) Recast of Sixth VAT Directive (Directive 2006/112/EC) VAT Rates Applied in the Member States of the European Union.

Европска комисија сваке године издаје билтен *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union*, у којем се тачно дефинише обим роба и/или услуга на која се ова ослобођења примењују. Међутим, и овде се могу уочити значајне разлике у третману појединих врста услуга које, генерално, потпадају под пореска ослобођења. Рецимо, у оквиру ставке „медицинска и стоматолошка нега”, може се уочити да Белгија и Бугарска примењују општу стопу, Немачка, Грчка и Шпанија примењују снижену стопу, а Луксембург супер снижену стопу. Са друге стране, Ирска изузима само стоматолошку негу, док су у свим осталим земљама обе врсте услуга које потпадају под ову групу изузете.

Садржај

*Третман јавног сектора као пореског обвезника
под директивом 2006/112/ЕЦ (члан 13)*

Када се говори о телима јавног сектора, често се чује да су ова тела подређена јавном праву и да делују као представници јавне власти. Међутим, у Директиви није јасно назначено шта се подразумева под изразом „подређена јавном праву”. Та нејасноћа може утицати на различит третман истих јавних тела, јер је самим земљама чланицама допуштено да својим дискреционим овлашћењима дефинишу ове услове. Међутим,

Европски суд правде је, на крају, пресудио да овај израз заправо означава статус јавног тела у погледу администрације, јер та тела морају бити део државне администрације. Што се тиче овог другог израза, Европски суд правде је дефинисао да се под њим подразумева њихово деловање под посебним правним режимом, па чак и у случајевима када обављају исте активности као и приватни сектор. Овде, такође, треба поменути три посебне клаузуле које су битне за третман јавног сектора. То су клаузула дисторзије, клаузула необављања активности које су наведене у Анексу I Директиве, изузев уколико се обављају на занемарљивом нивоу (клаузула незанемарљивости) и клаузула изузетих активности. Клаузула дисторзије и клаузула незанемарљивости теже да сузбију појаву нелојалне конкуренције изазване неједнаким третманом јавног и приватног сектора. Међутим, поред ове сличности, постоје и знатне разлике. Клаузула дисторзије, према Европском суду правде, има за циљ да обезбеди фискалну неутралност, јер, према првом пасусу члана 13 ст. 1 Директиве (о овоме ће бити више речи у даљој елаборацији) јавна тела могу обављати и активности у које је укључен и приватни сектор. Међутим, оно што је још проблематичније, то је да у другом пасусу истог става члана 13 нису наведене тачне околности под којима конкуренција постоји, као и када се она сматра значајном. Такође, ова клаузула укључује не само стварну, већ и потенцијалну конкуренцију. Клаузула незанемарљивости, гледано са аспекта трећег пасуса става 1 члана 13, бави се истом проблематиком као и клаузула дисторзије, али користи другачију методологију. Први услов је да активност која се обавља мора бити наведена у Анексу I Директиве, а други да иста активност мора бити значајна са аспекта њене новчане вредности. Идеја за увођење ове клаузуле потекла је од чињенице да јавна тела у већини земаља чланица обављају такве активности, које су наведене у Анексу I, а које могу довести до нелојалне конкуренције. Међутим, уколико се исте обављају на занемарљивом нивоу, та конкуренција не би била значајна. Оно што је проблематично код ове клаузуле, то је да се не наводи ниво до ког би се те активности сматрале занемарљивим, што опет може водити различитом третману истих јавних тела у различитим земљама. Клаузула изузетих активности подразумева да се одређене активности, које би се иначе третирале као порески изузете, могу третирати као неопорезиве, уколико се јавна тела у њих укључују као представници јавне власти. После елаборације ових клаузула, укратко ће се дати осврт на суштину овог члана, са посебним освртом на његов први став. Члан 13 Директиве 2006/112/ЕЦ разматра проблематику третмана јавних тела као пореских обвезника. Према Европском суду правде,

суштина става 1 члана је да се јавна тела, уколико иступају као представници јавне власти, не могу сматрати пореским обвезницима, чак ни уколико прикупљају одређене врсте прихода у оквиру вршења своје делатности. Објашњење за овакав став лежи у чињеници да је цена (вредност) услуга које јавна тела пружају сувише ниска да би се опорезивала, мада није наведено колики је праг преко ког би те услуге било потребно опорезивати. Али, у даљем тексту истог става наведеног члана стоји да би се, уколико у вршењу функција јавних тела дође до конкуренције са приватним сектором, јавна тела ипак требала опорезивати, јер би цена њихових услуга могла да угрози конкуренцију (у овом случају би дошло до примене већ споменуте клаузуле дисторзије, као и клаузуле незанемарљивости). Заправо, уколико се јавна тела у оваквим случајевима не би опорезивала, нелојална конкуренција би се појавила услед инфериорног положаја приватноправних субјеката, јер би само они били опорезовани. У другом ставу истог члана пружа се могућност „конверзије” активности које обавља јавни сектор, из „опорезивих, али изузетих” у неопорезиве, уз примену већ споменуте клаузуле изузетих активности, што, заправо, представља проширење суштине првог пасуса првог става члана 13. Као резултат свих ових прописа, активност би се сматрала неопорезивом уколико би се испунили следећи услови: 1) активности које су у питању спроводе се од стране тела на које се примењује јавно право (тј. која потпадају под државну власт); 2) та тела иступају као представници јавне власти; 3) не долази до примене клаузуле дисторзије (тј. третман јавних тела као неопорезивих не води значајнијем нарушавању конкуренције); 4) не долази до примене клаузуле незанемарљивости (тј. активности које се обављају нису наведене у Анексу 1, или се обављају на занемарљивом нивоу).¹⁰

Третман пореских ослобођења под директивом 2006/112/ЕЦ (члан 132)

Чак и у случају када би се јавно тело сматрало пореским обвезником, оно у стварности не би било у обавези да плаћа ПДВ, уколико су активности које су у питању обухваћене неким од пореских изузећа. Члан 132 Директиве несистематично наводи листу пореских ослобођења која обухватају широк круг активности. Нека од тих ослобођења су повезана са идентификацијом пружаоца услуга, док су остала повезана са квалификацијом активности које

¹⁰ *VAT in public sector and exemptions in the public interest*, Final report for TAXUD/2009/DE/316, European Commission and Copenhagen Economics, March 2011, pp. 39–43.

су у питању. У вези са идентификацијом пружаоца услуга, нека ослобођења захтевају да те активности обављају искључиво јавна тела, док друга упућују на организације које су формално препознате од стране државе чланице, као у случају болничке неге. Такође, одељак Директиве који се бави овом врстом пореских ослобођења садржи неколико клаузула које су резултат преговора између старих и нових држава чланица. Ова ослобођења нису повезана са генералним прописима који регулишу проблематику пореских ослобођења, а који су наведени у Директиви. Одређени делови ових ослобођења су веома важни за јавна тела. У студији случаја, Европски суд је развио неколико принципа који се односе на интерпретацију ослобођења у јавном интересу. Прво, како ова врста пореских ослобођења представља изузетак од општег правила, она морају бити стриктно примењивана и интерпретирана. Код овог принципа неопходно је нагласити да он може бити у сукобу са принципима попут неутралности и униформности ПДВ система, што може довести до ситуације да прописи који регулишу ова ослобођења буду широко интерпретирани у циљу избегавања различитог третмана сличних роба и услуга. Друго, према Европском суду, изузећа конституишу независан концепт права Уније, који мора бити увршћен у контекст општих принципа који регулишу проблематику ПДВ уведеног Шестом директивом. Из тог разлога, ослобођења морају, упркос контексту и намени правила чији део чине, такође узети у обзир и намеру законодавца у време када су правила уведена. Што се тиче одбитка улазног ПДВ, исти ефекти код неопорезивих активности важе и за изузете активности. Опорезива лица која су укључена у активности наведене у члану 132 не могу одбити улазни ПДВ и стога се третирају као крајњи потрошачи. Узимајући у обзир и ослобођене и неопорезиве трансакције у исто време, пропорција одбитка улазног ПДВ мора бити рачуната по правилима наведеним у члановима 173–175 Директиве. Као и у случају члана 13, и члан 132 оставља пуно простора за различите интерпретације. Члан 132 такође јако зависи од специфичности националног јавног права, пошто је државама чланицама дата слобода да третирају одређене приватне ентитете као порески изузете и да изаберу додатне критеријуме за пореска ослобођења као што је то урађено у члану 133. Ствари се још више компликују јер државе чланице имају различите концепте за препознавање добротворних организација, па се може појавити случај да иста добротворна организација буде различито третирана у различитим земљама. Исте нејасноће се дешавају и у случају приватних ентитета који су профитно оријентисани.¹¹

¹¹ Ibidem, pp. 49–51.

Проблеми с актуелним третманом активности јавног сектора

Законске одредбе Директиве 2006/112/ЕЦ које се односе на јавни сектор и изузећа у јавном интересу су често нејасне и остављају значајан простор за интерпретацију. Заједно са значајем дискреционих овлашћења и више слободе која је дата државама чланицама у погледу имплементације прописа дефинисаних овом Директивом, то резултира високим степеном сложености и правне несигурности. Као последица, могуће је нарушавање тржишне конкуренције. Надаље, садашњи систем ПДВ ствара препреке приватним конкурентима за улазак на тржиште којим доминира јавни сектор и има негативан утицај на ефикасност у пружању јавних услуга. Коначно, систем ПДВ утиче на ниво и структуру инвестиција и запошљавања. У наредном делу биће дат осврт на сваки од ових проблема.

Нарушавање тржишне конкуренције

Иако су одредбе Директиве дизајниране да се избегне значајно нарушавање тржишне конкуренције која произлази из третмана јавног тела као неопорезивог, због недостатка одговарајуће транспозиције или недостатка правилне примене националног закона, до нарушавање тржишне конкуренције у неким државама чланицама и даље може доћи. Када држава чланица, на пример, неисправно пренесе одредбе клаузуле дисторзије из другог пасуса првог става члана 13. Директиве, ПДВ третман јавних тела и даље може довести до нелојалне конкуренције, углавном на штету приватних конкурената. Ово нарушавање тржишне конкуренције може бити чак и повећано, тамо где државе чланице оперишу схемама поврата, како би се јавним телима надокнадио неодбитни улазни ПДВ. Где су одредбе члана 13. става 1) тачака 2 и 3 ипак исправно пренесене, непоштена конкуренција што се тиче ПДВ третмана аутопута је минимизирана. Ипак, државе чланице могу користити националне прописе о забрани тржишне приватне конкуренције. Међутим, није само у случају неопорезивих јавних активности нарушавање тржишне конкуренције могуће. Оно такође може настати и у погледу посебних олакшица јавном сектору у складу са чланом 132. Директиве, које зависе од статуса добављача као тела регулисаног јавним правом. Ако, на пример, приватне болнице не обезбеђују своје услуге предвиђене друштвеним условима упоредивим с онима који се примењују на тела регулисана јавним правом, оне неће имати користи од изузећа из члана 132. (1) (б) Директиве, чак и ако нуде исте услуге као и јавна болница. У том смислу, изузеће ствара

нарушавање тржишне конкуренције на штету приватне болнице која мора наплаћивати (зарачунати) ПДВ за разлику од јавне болнице, која је ослобођена због статуса тела регулисаног јавним правом. Сличне дисторзије могу настати у државама чланицама које су одлучиле наметнути додатне услове за изузеће према члану 133. Директиве. Друго нарушавање тржишне конкуренције произлази из чињенице да тренутни ПДВ третман јавног сектора узрокује пристрасност према услугама које тела јавног сектора саме себи обезбеђују (тј. када су она, у исто време, и добављачи и пружаоци услуга). У том смислу, систем ПДВ ствара неповољан положај приватних предузећа специјализованих за уговарање јавних услуга. Неповратни улазни ПДВ у случају неопорезивих или ослобођених јавних активности последично доводи до нарушавања тржишне конкуренције у корист производње добара у сопственој режији.

Препрека за улазак на постојећа тржишта

С обзиром на могућност ПДВ индукованог нарушавања тржишне конкуренције, садашњи систем ПДВ такође може имати учинак стварања баријера за приватна предузећа за улазак на постојећа тржишта којим доминирају јавна тела. Будући да ће, за разлику од неопорезивих јавних тела, приватни такмичар бити у оквиру ПДВ, то ће морати да наплати ПДВ на цену својих услуга и робе. Где су набавке на крајњим потрошачима који немају право на одбитак улазног ПДВ, то ће резултирати да приватне понуде буду скупље у односу на јавне. Као последица тога, приватни такмичар, у многим случајевима, неће бити у могућности да се такмичи с јавним конкурентима. Међутим, мора се нагласити да правилно преношење и примена клаузуле дисторзије из другог пасуса првог става члана 13. Директиве треба да смањи овај утицај. Надаље, сложеност третмана ПДВ, заједно с разликама у државама чланицама и правном неизвесношћу, одвраћа посебно мале и средње приватне такмичаре од покушаја уласка на нова тржишта, посебно ако су суочени с ПДВ третманом јавног сектора у другим државама чланицама.

Ниво и структура улагања

Садашњи ПДВ третман јавног сектора узрокује пристрасност према самосталним набавкама и дестимулацију улагања. То утиче на ниво инвестиција где тело јавног сектора намерава да изврши улагања за своје неопорезиве или ослобођене активности и уколико су примљене (набављене) услуге или набавке опорезиве, тако да ће телу јавног сектора

бити наплаћен ненадокнадиви ПДВ. Због немогућности тела јавног сектора на одбитак улазног ПДВ, ПДВ терет ствара додатни трошак за улагања и постаје препрека за улагања. С обзиром на буџетска ограничења јавних тела, терет ПДВ у неким случајевима може заправо улагања учинити немогућим.

Ниво и структура запослености

Будући да садашњи ПДВ третман подстиче јавна тела која се баве неопорезивим или ослобођеним активностима на стварање услова за властите набавке, та јавна тела имају повећану потребу за особљем које би и у пракси спроводило самоснабдевање, уместо набавке од стране других добављача. Као последица тога, садашњи ПДВ третман јавног сектора има учинак подстицања релативно високог нивоа јавних завода за запошљавање.

Ефикасност у пружању јавних услуга

Наведена пристрасност према самоснабдевању и аверзија према снабдевању од стране других добављача имају негативан утицај на ефикасност јавних услуга и набавки, иако се сматра да ће сарадња с приватним сектором, као што су уговори о заједничком пружању услуга, у већини случајева резултирати нижим трошковима. Чак и када би уговарање сарадње у погледу пружања јавне услуге било трошковно исплативије у односу на самоснабдевање, немогућност одбитка улазног ПДВ може довести до опредељења јавног тела да одабере самоснабдевање уместо више трошковно ефикасније сарадње с приватним сектором. Као резултат тога, јавни сектор није у могућности да пружи услугу на исплативији начин, како би се постигла максимална ефикасност прихода. У том смислу, садашњи ПДВ третман у јавном сектору такође ствара недостатак за јавно-приватно партнерство, који се обично сматра начином за побољшање ефикасности јавних услуга.

Утицај на јавне приходе

Утицај тренутног ПДВ третмана јавног сектора на јавне приходе зависи од врсте делатности. Са једне стране, немогућност тела јавног сектора на одбитак улазног ПДВ, настала за своје неопорезиве или ослобођене активности, ствара приходе (иако је овај утицај, посматрано на нивоу укупног јавног нето учинка, близу нуле). Са друге стране, садашњи систем у том погледу не опорезује додатну вредност с обзиром на конзумирање неопорезивих и ослобођених јавних испорука и услуга. Као

резултат тога, стварни приходи постигнути су само у оним случајевима када су опорезиви инпути јавног тела већи од неопорезивог или изузетог аутпута. Ако је, међутим, већи износ аутпута, садашњи систем заправо погодује јавном сектору што се тиче набавки и пружања услуга крајњим потрошачима, без права на одбитак улазног ПДВ.

Социјални трошкови

Уз претпоставку да је у сектору социјалне заштите износ опорезивог улаза обично већи од примљене накнаде, тренутни ПДВ третман резултира неповољним положајем јавних тела социјалне заштите, јер они носе терет ненадокнадивог улазног ПДВ. У том смислу, немогућност на одбитак улазног ПДВ може спречити, на пример, хуманитарну организацију да изврши потребне инвестиције за своје активности као што је, на пример, куповина зграде за социјално становање. Међутим, то је тачно само ако јавно тело које пружа социјалне услуге није и прималац пореских прихода. Као што је истакнуто, садашњи ПДВ третман спречава могуће добитке трошковне ефикасности у јавном сектору кроз уговарање или друге врсте сарадње између јавног и приватног сектора.

Цене које се наплаћују од потрошача

Учинак текућег ПДВ третмана на цене које плаћају потрошачи јавних роба и услуга такође зависи од ситуације. Где потрошач плаћа за неопорезиве или ослобођене јавне услуге, он не мора носити терет ПДВ. Са друге стране, цена укључује и износ ПДВ скривеног на опорезивом улазу јавног тела који не може бити враћен. Као последица тога, садашњи систем ПДВ тежи повећању цене јавних услуга, јер вредност понуде (у смислу набавки потребних за пружање услуге) у којој ненадокнадиви износ улазног ПДВ прелази износ ПДВ који се не наплаћује на цену пружене јавне услуге, због неопорезивости исте. Међутим, ако накнада за јавне робе или услуге које плаћају потрошачи прелази износ неопорезивог улаза дотичног јавног тела, третман услуге као неопорезиве или ослобођене омогућава нижу цену.

Сложеност и трошкови испуњавања пореске обавезе

Садашњи ПДВ третман јавног сектора под Директивом 2006/112/ЕЦ је комплексан и захтева релативно висок степен усклађености прописа и административних трошкова. Сложеност се може дефинисати као збир

трошкова који су настали директно од стране појединаца и предузећа и административних трошкова, који су настали од стране владе. Иницијални висок ниво сложености, „осигуран” члановима 13. и 132. Директиве је додатно повећан разним правилима изузећа за одређене државе чланице и одредбама које могу бити усвојене добровољно. Могућност вишеструких пореских стопа, на пример, повећава сложеност повећањем броја питања у вези са класификацијом, ако се различите стопе примењују за куповину инпута и снабдевање тржишта одговарајућом количином аутопута. Штавише, сложеност је узрокована и правним несигурностима. Због нејасних одредби и уобичајених појава кршења одредаба Директиве у режиму националног законодавства, јавна тела не могу ефикасно веровати националним прописима, али увек морају узети у обзир могућност различитог опорезивања у складу с европским прописима. Очито је да суочавање с овим несигурностима обично захтева знатне правне савете, што узрокује високе трошкове придржавања пореских прописа. Додатни трошкови и ризици настају са покушајима државних тела да конструишу фискалне програме како би се избегле негативне последице ПДВ. Може се приметити да су утицаји на ефикасност у пружању јавних услуга и на нивоу и на структури улагања и запослености, последице тренутног ПДВ третмана инпута јавног сектора и налазе се унутар самог система ПДВ дефинисаног Директивом 2006/112/ЕЦ. Као резултат тога, ти проблеми не могу бити решени спровођењем хармонизације, али захтевају промену европског ПДВ законодавства. Чини се да је приступ неких држава чланица увођењу механизма компензације проблематичан. Из ових анализа се може закључити да су главни проблеми тренутног третмана ПДВ његова сложеност и правна несигурност, као и његово нарушавање ефикасности у односу на одлуке тела јавног сектора и такмичење с приватним сектором. Што се тиче правне несигурности система, мора се приметити да он погоршава многе од наведених проблема. Недостатак сигурности о пореским последицама појединих трансакција, на пример, узрокује неактивност у погледу предузимања нових инвестиција или проширење и адаптацију постојећих активности. Надаље, додатно компликује улазак на нова тржишта приватним конкурентима, ствара трошкове испуњавања пореских прописа, као и административне трошкове, и подстиче употребу сложених структура или пореских схема које искоришћавају ситуацију. Нарушавање постојећег система такође има учинак спровођења многих од истакнутих негативних утицаја. Нарушавања тржишне конкуренције на штету приватних конкурената има додатни учинак лишавања потрошача јавних добара предности повећане конкуренције између јавног и

приватног сектора. Дисторзија што се тиче улазних избора од стране јавних тела омета јавне инвестиције и смањује приходе који се остварују по основу ефикасније сарадње с приватним сектором. Ови учинци не могу се ефикасно неутралисати постојећим чланом 132 (1) (ф) Директиве. Такође, тешко је проценити утицај немогућности тела јавног сектора на одбитак улазног ПДВ, јер то зависи од односа између износа опорезивих инпута и неопорезивих или ослобођених аупута појединог тела. Као и у случају неопорезивих или ослобођених социјалних активности, ПДВ систем чак може довести и до ефективног пореског оптерећења потрошње јавних добара, које се директно супротставља друштвеним и дистрибутивним циљевима. Стога би ЕУ озбиљно требало да размотри могуће политичке опције.¹²

Потенцијални модели опорезивања јавног сектора

Услед већ споменутих проблема у вези са постојећим третманом и начином опорезивања јавног сектора, Европска Комисија је предложила неколико могућих алтернатива, које имају за циљ како правичније третирање јавног сектора у постојећем систему ПДВ, тако и повећање ефикасности самог ПДВ кроз какво-такво опорезивање јавних услуга. Ове алтернативе биће обрађене у тексту који следи.

Потпуно опорезивање

Основне карактеристике овог система могу се презентирати на следећи начин:

- Увођење потпуног опорезивања набавки допринеће уклањању нарушавања тржишне конкуренције између јавних и приватних пружалаца услуга, стварањем једнаких услова за јавне и приватне добављаче у случајевима када се приватни добављачи такмиче с јавним добављачима, и где они наплаћују накнаду или цену за своје услуге. У случајевима када се јавне набавке финансирају порезима уместо из накнада или других облика јавних прихода, а где постоји конкуренција између јавних и приватних пружалаца услуга, и даље постоји нарушавање тржишне конкуренције између јавног и приватног добављача;

¹² Ibidem, pp. 108–113.

- Под системом потпуног опорезивања, где су јавни и приватни сектор једнако третирани, третман ПДВ не може више бити препрека уласка на тржиште. Међутим, треба напоменути да реформа ПДВ не би требало да превлада националне прописе изван закона о ПДВ који забрањује конкуренцију у јавном сектору (нпр. државни монополи);
- Још један аспект тесно повезан са претходна два јесте буџетски утицај одбитка улазног ПДВ на јавне произвођаче. Будући да је јавни сектор, по дефиницији, у немогућности да одбије улазни ПДВ, увођењем овог система сви делови јавног сектора могу добити поврат ПДВ који плаћају на своје опорезиве улазне набавке (инпуте);
- Модел потпуног опорезивања с више сарадње са другим добављачима довео би до ефикасније пружених услуга, јер би приватни добављачи преузимали већи удео активности, при чему се да уочити да су приватни добављачи више трошковно ефектнији од јавних добављача. То, као и сама конкуренција у приватном сектору, требало би да доведе до нижих цена и иновација. Надаље, ланац вредности може бити „резан” и јавни субјекти би се могли концентрисати на своје главне услуге;
- Што се тиче утицаја овог модела на јавне приходе, треба истаћи да би модел пуног опорезивања довео до побољшања јавних буџета. То долази из пуног опорезивања услуга које се тренутно не опорезују и чињенице да је већина услуга за које је допуштен одбитак улазног ПДВ јавна. Омогућавање јавном сектору одбитак улазног ПДВ има нулти нето учинак на националне јавне приходе, што значи да ће јавни приходи ићи горе уз примену потпуног опорезивања аутопута главних јавних услуга. Магнитуда за то може се изразити у промени потребне стопе ПДВ на главне функције да се неутралишу (негативни) учинци на ПДВ приходе;
- Следећи аспект који је вредно поменути је социјална цена. Увођење модела потпуног опорезивања уклониће нека важна нарушавања тржишне конкуренције и омогућити трошковно ефикаснијим добављачима да реше већи удео задатака јавног сектора. Тиме се смањују социјални трошкови повезани с ПДВ и побољшава општа добробит становништва;
- Утицај модела потпуног опорезивања на добротворне организације зависиће од опсега њихових активности које се разматрају. Могућност одбитка улазног ПДВ углавном ће побољшати економску ситуацију добротворних организација у ЕУ. Међутим, услуге које се разматрају

ће постати опорезиве и изгубиће третман изузетих активности, што добротворним организацијама може наметнути економски терет;

- У погледу терета који сnose крајњи потрошачи јавних услуга, треба нагласити да ће систем потпуног опорезивања довести до виших цена опорезивих услуга које се тренутно не опорезују, а одбитак претпореза неће надокнадити тај учинак у целости. Прецизан раст цена зависиће од стопе ПДВ и надокнадивог износа ПДВ. Надаље, увођење модела потпуног опорезивања имаће импликације на токове финансирања између владе, оних који плаћају доприносе за социјално осигурање и социјалних установа. То би могло имати негативне социјалне учинке. Овај учинак реформе могу сузбити променом закона о порезу на доходак или социјалних трансфера, ако се накнаде не одвијају у систему ПДВ или систему јавног финансирања. Друго решење је применити смањену стопу ПДВ на јавне услуге;
- Незаобилазно питање код анализе сваког начина опорезивања је ефикасност пореске администрације. Потпуним опорезивањем смањили би се административни трошкови и трошкови повезани с испуњавањем обавеза администрације ПДВ. Како ни неопорезиве ни порески изузете набавке нису могуће, а самим тим је и улазни ПДВ у потпуности одбитан, неће више бити потребне ни сложене методе калкулације улазног ПДВ, нити правне процене вредности пружених услуга (аутпута). Све ово штеди трошкове особља и трошкове пореског саветовања, као и трошкове фискалне администрације. Увођење пуног опорезивања би довело до усклађивања ПДВ ЕУ закона. Све то би могло довести до смањења у трошковима испуњавања пореске обавезе вођења ПДВ евиденције;
- Увођење овог модела, а самим тим и омогућавање поврата улазног ПДВ, стимулише инвестиције, јер улагање постаје јефтиније. Међутим, уколико се претпостави постојање конкуренције између јавног и приватног сектора, долази до пада инвестиција у јавном сектору, који је узрокован падом (привредних) активности у јавном сектору. Са друге стране, оваква ситуација погодује приватном сектору, пошто се, услед повећања активности, повећава и потражња за капиталом, што утиче на повећање улагања; и
- Када се ради о запослености, треба истаћи да, услед све већег пораста интересовања за сарадњу са приватним сектором, треба очекивати пад запослености у јавном сектору и, самим тим, пораст запослености у приватном. Међутим, ефекти пораста запослености у приватном

сектору, уз пораст сарадње између јавног и приватног сектора, неће бити довољни за покривање губитка у јавном сектору, јер је приватни сектор далеко ефикаснији од јавног. Али управо ће због неефикасности јавног сектора и његове потражње за радном снагом (која је мигрирала у приватни сектор), ефекти повећања запослености у приватном сектору, дугорочно посматрано, постати неутрални.¹³

Систем поврата

За разлику од система потпуног опорезивања, увођење система поврата би у основи задржало одредбе о опорезивању излазних снабдевања непромењеним. Главне измене и допуне биле би спроведене на страни улазног ПДВ. Стога би још требало правити разлику између опорезивих и неопорезивих испорука, с једне стране, и ослобођених и неослобођених набавки, с друге. Чак би и посебна правила која регулишу снижене пореске стопе и клаузуле о мировању остала непромењена. Главна особина система поврата је могућност одбитка улазног ПДВ, чак и уколико нису извршене нити опорезиве, нити изузете набавке. Оваква ситуација у погледу одбитка улазног ПДВ директно би кршила правила одбитка улазног ПДВ прописана чланом 168 Директиве. За решење овакве ситуације предлажу се две алтернативе. Једна је увођење новог члана 169а који би дозволио одбитак улазног пореза за трошкове који су настали услед набавки које имају третман или неопорезивих, или ослобођених од опорезивања. Друга алтернатива је примена нултог опорезивања набавки извршених од стране јавног сектора. У следећој анализи биће обрађене основне карактеристике овог модела:

- Систем поврата одобрио би неутралност одлука о сарадњи са другим добављачима. Не би било непоштене тржишне конкуренције између решења у погледу производње у сопственој режији и решења о производњи на бази уговора, јер ПДВ више не игра никакву улогу у том контексту. ПДВ на уговорене услуге може бити одбијен у систему поврата. Међутим, систем поврата не може да реши проблем различитог ПДВ третмана на страни излаза. Услуге јавног сектора и даље се не би третирале као услуге (набавке) из других сектора пословања, па је и даље потребно правити разлику између неопорезивих и опорезивих набавки. Несигурност у правној пракси

¹³ Ibidem, pp. 151–166.

могла би да доведе до нарушавања овог система, иако теоретски не би требало да буде сметњи;

- Систем поврата утиче на препреке уласка на тржиште за услуге подршке. Он, међутим, не утиче на улазак на тржишта финалних добара и услуга. Препрека уласку на тржиште за услуге подршке биће смањена;
- Као и у случају модела потпуног опорезивања, и овај би систем, уз све присутнију сарадњу са другим добављачима и све већу конкуренцију у приватном сектору, довео до ефикасније пружених услуга, јер се решења о производњи у сопственој режији такмиче с екстерним решењима. Такође, ово би требало да доведе до нижих цена и више иновација, јер би ланац вредности могао да буде „резан” и јавни субјекти могли би да се концентришу на своје главне услуге;
- У погледу утицаја на јавне приходе требало би истаћи да, будући да само јавни сектор стиче право на одбитак ПДВ, не може се очекивати неки значајнији учинак на укупне нето приходе јавног сектора. Међутим, ако је систем поврата проширен до непрофитних организација и приватних предузећа, дошло би до смањења јавних нето прихода;
- У вези са социјалном ценом вреди истаћи да, уколико модел система поврата подстиче одлуке о сарадњи са другим добављачима, и уколико оне воде пружању ефикаснијих услуга, то би смањило трошкове социјалне помоћи. С тим у вези, укупни ефекти на БДП зависе од тога шта се претпоставља под трошковима испуњавања пореске обавезе повезане са системом. Уколико се претпоставе високи административни трошкови, тада ови ефекти изостају;
- Утицај на добротворне организације у овом моделу поврата је позитиван, јер могућност одбитка улазног ПДВ углавном побољшава њихову економску ситуацију;
- Када се говори о утицају на цене које плаћају крајњи потрошачи треба истаћи да се, због могућности одбитка улазног ПДВ која је дата јавном сектору, трошкови могу смањити на одговарајући начин. Тиме је ентитетима јавног сектора остављена могућност избора да ли ће да користе ово смањење трошкова, јер би се тиме смањила цена за потрошаче. Оно што је битно истаћи, то је да јавна тела нису законски обавезна да смање цене, осим уколико не постоје регулаторни захтеви. Међутим, како су многи ентитети из јавног сектора социјално оријентисани могло би се очекивати да ће цене бити смањене у већој мери него што је то често приметно у вези са смањењем стопа;

- У погледу администрације битно је нагласити да би административни трошкови ПДВ остали исти на страни излаза, уз претпоставку да се правила опорезивања не мењају. На улазној страни не би било потребно разликовати сврху улазног ПДВ, јер би све набавке имале право на одбитак улазног ПДВ. Постојаће мањи број питања у вези са ПДВ која ће морати да буду решена и биће потребно мање сложених калкулација, што штеди трошкове особља и трошкове пореског саветовања; и
- Као и у случају модела потпуног опорезивања, ефекти метода поврата на ниво и структуру инвестиција и запослености довешће до одређених миграција из једног у други сектор. У погледу инвестиција, уколико постоји већа сарадња са другим добављачима, доћи ће до пораста инвестиција у оквиру јавног сектора, јер јавни сектор повећава ниво коришћења сопственог капитала, а што је последица повећања производње у њему. Наравно, ово се негативно одражава на приватни сектор, јер је јавни сектор преузео један део активности које припадају приватном сектору. У погледу запослености, повећање сарадње са другим добављачима повећаће запосленост у приватном сектору, јер је приватни сектор, по дефиницији, умногоме ефикаснији од јавног. Међутим, ти позитивни ефекти неће бити довољни за покриће губитака насталих миграцијом радне снаге из јавног у приватни сектор. Дугорочније посматрано, ови ефекти се, због већ споменуте неефикасности јавног сектора, неће ни осетити, па ће се све вратити на претходни ниво.¹⁴

Постоје и други модели, који се углавном свode на редизајнирање Директиве у погледу третмана јавног сектора и дефиниције самих изузетих активности, али би они захтевали детаљнију елаборацију, па о њима овом приликом неће бити речи.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива 77/388/ЕЕЦ је ступила на снагу 1.1.1978. године.

Директива 2006/112/ЕЦ ступила је на снагу 2007. године.

V) ИЗВОРИ

- Bird, Richard M., Gendron, Pierre-Pascal, *The VAT in Developing and Transitional Countries*, Cambridge University Press, 2007.

¹⁴ Ibidem, pp. 171–174.

- *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union*, European Commission, 2011.
- “Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax VAT in public sector and exemptions in the public interest, Final report for TAXUD/2009/DE/316”, European Commission and Copenhagen Economics, March 2001.
- Ebrill, Liam, Keen, Michael, Bodin, Jean-Paul, Summers, Victoria, *The Modern VAT*, International Monetary Fund, Washington, 2001.
- “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”.
- Schenk, Alan, Oldman, Oliver, *Value Added Tax – A comparative approach*, Cambridge University Press, 2007.
- Tait, A.A., *Value Added Tax-International Practice and Problems*, IMF, Washington, 1988.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Чак и у Европској унији порез на додату вредност не може постићи до те мере висок степен правне сигурности да се у потпуности изврши његова хармонизација у свим њеним државама чланицама. Као што се могло приметити из елаборације пореских ослобођења без права на одбитак улазног пореза, Шеста директива, као и њена наследница, Директива 2006/112/ЕЦ, оставља доста простора за произвољна тумачења правних прописа који оквирно дефинишу одређени аспект ПДВ. То неминовно води смањењу ефеката хармонизације овог пореза, започете још 1977. године. У случају проблематике описане у овом раду, ту се превасходно мисли на дефинисање статуса тела јавног сектора, као и класификације активности на које се примењује ова врста ослобођења. Оваква проблематика, као и потенцијални модели решавања насталих проблема, имају посебан значај у оним земљама у којима ПДВ није још довољно развијен, као што је то случај са Републиком Србијом. Наиме, Република Србија је, услед бројних околности (недовршене реформе фискалног система започете крајем осамдесетих година, распад бивше Југославије, економска криза која се манифестовала кроз хиперинфлацију услед које је онемогућена реализација треће етапе реформи, погоршање стања фискалног система после хиперинфлације), доста касно увела ПДВ (први озбиљнији покушај извршен је 2001. године, када је извршена дотад

најобимнија реформа фискалног система, којом су се створили какви-такви услови за увођење ПДВ, који је коначно уведен три године касније). Као и у свакој земљи у транзицији, и у Србији још треба разрешити бројна питања која дефинишу основне оквире целокупног привредног и фискалног система, а тек касније се треба фокусирати на поједине аспекте тих система (у овом случају на ПДВ, као део фискалног система). Само на тај начин, уз дефинисање одговарајућих законских и подзаконских решења, ПДВ може постићи свој основни циљ, а то је да његова издашност (уз колико-толико смањење регресивног ефекта) допринесе стицању што већег обима јавних прихода.

UDK: 502/504(4) "2020"
Biblid 1451-3188, II (2012)
Год XI, бр. 39–40, стр. 291–298
Изворни научни рад

Проф. др Александра ЧАВОШКИ¹

ЕВРОПА 2020. И ЖИВОТНА СРЕДИНА

ABSTRACT

Europe 2020 represents a renewed effort of the EU to define priorities and objectives that will render Europe more competitive, smart and sustainable. One of the objectives commits to sustainable growth that, *inter alia*, entails the protection of the environment, especially in relation to climate change and biodiversity. As a result, the author analyses the main priorities of Europe 2020, the influence of the strategy on candidate countries and the implementation of the environmental *acquis* as a prerequisite for sustainable economic growth and the achievement of the Strategy's objectives.

Key words: Europe 2020, the Lisbon Strategy, environment, competitiveness, candidate countries, application of the environmental regulations, costs and benefits, Shared Environmental Information System.

I) СВРХА

Животна средина представља важну област како за државе чланице Европске уније, тако и за оне земље које су започеле поступак приступања Европској унији. Отуда не изненађује чињеница да се развој Уније заснива на начелу одрживог развоја који подразумева постојање равнотеже између економског раста и очувања животне средине, као и начела интегралности

¹ Правни факултет, Универзитета Унион, Гоце Делчева 36, 11070 Нови Београд.

Рад представља део научног пројекта „Унапређење конкурентности Србије у процесу приступања Европској унији” Министарства просвете и науке Републике Србије, бр. 47028, за период 2011–2014. године.

које предвиђа да услови за заштиту животне средине морају бити интегрисани у поступку дефинисања и спровођење политика и активности Уније. Међутим, врло се често поставља питање оправданости ових захтева у време тешке економске ситуације и истовремене обавезе примене еколошких и њима сродних прописа, како у државама чланицама ЕУ тако и у државама које су добиле статус кандидата или су потенцијални кандидати за чланство.

Како би поспешила брз економски опоравак Уније, али и унапредила остваривање одрживог развоја, Европска комисија је у последњих неколико година предузела различите мере, од којих ваља поменути Стратегију „Европа 2020” која садржи мере за унапређење конкурентности Уније.² У вези с тим економским мерама је и делотворна примена еколошких прописа ЕУ, будући да непримена прописа ствара значајне трошкове и смањује стопу запошљавања на целој територији Уније. Аутор је овом приликом представио основне циљеве Стратегије Европа 2020, утицај Стратегије на државе кандидаткиње и везу између надзора над применом прописа ЕУ у области животне средине и остваривања циљева из Стратегије.

II) МЕРЕ ЕУ

Стратегија Европа 2020. и животна средина

Већ 2000. године на Европском самиту у Лисабону промовисана је Лисабонска стратегија која је представљала стратешки оквир за економски развој у следећих десет година и којом су дефинисани циљеви који ће Унију учинити конкурентнијом на тржишту, повећати степен запослености и ојачати регионалну повезаност у Европској унији.³ Они су послужили за детаљније дефинисање садржине Лисабонске стратегије која је, између осталог, требало да уврсти и животну средину као једну од области која је у нераскидивој вези са економским развојем држава чланица. То је учињено годину дана касније на Европском самиту у Гетеборгу када је утврђено да стратегија одрживог економског развоја мора да узме у обзир

² Communication from the Commission Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020 final, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>.

³ Lisbon European Council 23 and 24 March 2000 Presidency Conclusions, Интернет, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm.

и заштиту животне средине у спровођењу економских и друштвених реформи и побољшању стопе запошљавања.⁴ На самиту је такође закључено да је начело одрживог развоја основа развоја ЕУ, што подразумева успостављање равнотеже између економског и друштвеног развоја и спровођења еколошке политике. Ово је уједно била и обавеза која произилази из члана 11 (бивши члан 6) Уговора о функционисању ЕУ којим се утврђује начело интегралности, као и члана 37 Повеље ЕУ о основним правима којим се предвиђа да „висок ниво еколошке заштите и побољшања квалитета животне средине морају бити интегрисани у све области Уније и морају се обезбедити у складу са начелом одрживог развоја”.⁵

Поред покушаја да се изнова промовишу циљеви Лисабонске стратегије у 2005. години,⁶ остварени резултати у њеном спровођењу након десетогодишњег периода били су врло ограниченог домаћаја,⁷ што је нагнало Комисију да припреми нову стратегију којом ће се успоставити одговарајући оквир за економски развој Уније у наредном временском периоду. Тај документ, познат као „Европа 2020”, предвиђа пет циљева којима Унија стреми до 2020. године, а тичу се запошљавања, истраживања и иновација, промене климе и енергетике, образовања и борбе против сиромаштва.⁸ Стратегијом се посебно истиче неопходност одрживог економског раста који се заснива на високим еколошким стандардима. У односу на промену климе и енергетику Стратегијом се предвиђа смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште до 20% у односу на вредности емисије из 1990. године или до 30% уколико се стекну услови; повећање удела обновљивих извора енергије до 20% у односу на укупни проценат потрошње енергије и повећање енергетске ефикасности за 2%.⁹ На овај начин Унија поспешује и испуњење обавеза које произилазе из

⁴ Göteborg European Council 15 and 16 June 2001, Presidency Conclusions, Интернет, http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf.

⁵ Charter of Fundamental Rights of the European Union [2000], *Official Journal* C 364/1.

⁶ Communication to the spring European Council of 2 February 2005 entitled “Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon strategy”, Communication from President Barroso in agreement with Vice-President Verheugen. COM(2005) 24 final.

⁷ Више о томе у: Sanja Tišma, Helen Čermak, “Environmental Dimension of the Lisbon Strategy and Europe 2020”, in: *From the Lisbon Strategy to Europe 2020*, Institute for International Relations – IMO, Zagreb, 2010, p. 256.

⁸ Communication from the Commission Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, op. cit.

⁹ Ibidem, стр. 12.

међународних уговора којима је Унија приступила. Иако се у самој Стратегији помињу само промена климе и енергетика, на Европском самиту у Бриселу 2010. године договорено је да је неопходно предузети мере којима се смањује даља деградација биодиверзитета и екосистема, будући да је очување биодиверзитета такође један од циљева који треба остварити до 2020. године.¹⁰

Спровођење Стратегије 2020. – утицај Стратегије на државе кандидаткиње

Стратегијом „Европа 2020” потврђује се начело одрживог развоја и интегралности, које подразумева да услови за заштиту животне средине морају бити интегрисани у поступку дефинисања и спровођења политике и активности Уније. Имајући у виду основни циљ који се стратегијом жели постићи, а огледа се у подизању конкурентности Уније, изнова се поставља питање оправданости успостављања равнотеже између економског развоја и очувања животне средине, посебно у светлу строгих мера штедње које се примењују у целој ЕУ. Ово питање је од посебног значаја за неке од новијих чланица ЕУ, као што су Румунија и Бугарска, али и за све оне државе које су започеле поступак приступања ЕУ. На првом месту поставља се питање обавезности циљева стратегије за државе кандидаткиње, будући да се ради о условима који нису дефинисани као услови за пријем у чланство. Не мање значајно је питање могућности како држава чланица тако и држава кандидаткиња да делотворно примењују прописе ЕУ који се односе на животну средину, као и обавеза Комисије да врши надзор над применом тих прописа. Иако Стратегија „Европа 2020” није формално предвиђена као услов за приступање земаља Западног Балкана, државе кандидаткиње су одмах након поновног промовисања Лисабонске стратегије позване да спроводе реформе у циљу остваривања циљева предвиђених овом Стратегијом.¹¹ Штавише, њени циљеви постали су део Копенхагенских економских критеријума који су обавезујући за сваку државу у поступку приступања, али и у оквиру услова који подразумева уношење и примену прописа ЕУ у области

¹⁰ Brussels European Council, 25 and 26 March 2010, Presidency Conclusions, Интернет, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st00/st000007.en10.pdf>.

¹¹ Hrvoje Butković i Višnja Samardžija, “From the Lisbon Strategy to Europe 2020, an Introduction”, in: *From the Lisbon Strategy to Europe 2020*, Institute for International Relations – IMO, Zagreb, 2010, p. 20.

економске политике, истраживања, животне средине и многих других сродних области. У Саопштењу Комисије из 2008. године истакнута је потреба да се „уложи напори за промовисање одрживог развоја и за упознавање са циљевима Лисабонске стратегије”.¹² Коначно, у недавно објављеној Стратегији проширења за 2011–2012. државе које су започеле поступак приступања позивају се да се упознају са циљевима Стратегије 2020, будући да она чини део преговарачког процеса са земљама кандидаткињама.¹³

Примена еколошких прописа ЕУ

Питање примене прописа ЕУ из области животне средине такође је једно од питања које је у тесној вези са спровођењем Стратегије 2020. Надлежност надзора поверена је Европској комисији која, на основу члана 258, може покренути поступак пред Европским судом правде против државе чланице која не примењује прописе, што подразумева неуношење прописа у национално право, погрешну примену и непримену већ унетих прописа.¹⁴ Суд доноси декларативну пресуду којом се утврђује да је држава чланица пропустила да испуни обавезе које произилазе из комунитарног права. Међутим, ако се не поступи по пресуди Суда, Комисија изнова покреће поступак у коме Суд има овлашћење да изриче новчане казне државама чланица на основу дефинисаних критеријума.¹⁵ Међутим, и поред ефикасног судског механизма за надзор над применом прописа, Комисија врло често покреће поступке против држава чланица у овој области, те се поставило питање јачања овог система, али и објашњавања економских користи и трошкова њихове примене.¹⁶ Будући да је основни циљ Стратегије 2020. унапређење конкурентности Европске уније, нарочито у време тешке

¹² Communication from the Commission to the European Parliament And The Council – Western Balkans: Enhancing the European perspective, COM(2008) 127 final.

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012, COM(2011) 666 final, Интернет, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf;

¹⁴ Држава чланица може да покрене исти поступак на основу члана 259 Уговора о функционисању Европске уније.

¹⁵ Више о томе у: Александра Чавошки и Марина Матић, *Надзор над применом прописа ЕУ у области животне средине*, Приручник за судије прекршајних судова, Удружење судија за прекршаје, Београд, 2010, стр. 8–36.

¹⁶ Статистика Комисије, Интернет, <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>.

економске ситуације, истовремено се поставило питање оправданости строгог надзора над применом прописа ЕУ у области животне средине. Ово је од нарочитог значаја за државе кандидаткиње које располажу врло скромним средствима намењеним усклађивању унутрашњег права са правом ЕУ. У том циљу Европска комисија је Саопштењем о побољшању остваривања користи од примене еколошких прописа ЕУ показала везу између економског развоја Уније и њихове примене.¹⁷ Тако, на пример, процењено је да трошкови непримене прописа износе око 50 милијарди евра годишње, што укључује како трошкове по животну средину тако и по здравље људи.¹⁸ У саопштењу се истиче да Стратегија „Европа 2020” предвиђа да нови извори економског раста зависе од улагања у знање и иновације, што се доводи у питање ако постоји несигурност у примени нових технологија и рокова за њихову примену. Индустрија која настаје као последица обавезе примене еколошких прописа има годишње обрт средстава од 300 милијарди евра, док примена прописа у области управљања отпадом ствара 400.000 радних места.¹⁹ Коначно, модерни еколошки прописи, који гарантују висок степен заштите људи и животне средине чине Унију конкурентнијом на светском тржишту. Као један од начина побољшања примене Европска комисија је, у сарадњи са Европском агенцијом за заштиту животне средине, предложила увођење информационог система (*Shared Environmental Information System – SEIS*) који ће омогућити прикупљање информација о стању животне средине, поспешивање знања у овој области и правилније праћење примене прописа ЕУ у овој области.²⁰

III) ИЗВОРИ

- Brussels European Council, 25 and 26 March 2010, Presidency Conclusions, Инернет, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st00/st000007.en10.pdf>.
- Göteborg European Council 15 and 16 June 2001, Presidency Conclusions, http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf.

¹⁷ Communication on Improving the delivery of benefits from EU environment measures: building confidence through better knowledge and responsiveness, COM (2012) 95 final.

¹⁸ Ibidem, стр. 3.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Towards a Shared Environmental Information System (SEIS) {SEC(2008) 111} {SEC(2008) 112} /* COM/2008/0046 final */.

- Lisbon European Council 23 and 24 March 2000, Presidency Conclusions, Интернет, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm.
- Samardžija, Višnja, Butković, Hrvoje (eds.), *From the Lisbon Strategy to Europe 2020*, edited by Institute for International Relations – IMO, Zagreb, 2010.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union [2000], *Official Journal C* 364/1.
- Communication to the spring European Council of 2 February 2005 entitled “Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon strategy”. Communication from President Barroso in agreement with Vice-President Verheugen. COM(2005) 24 final.
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Towards a Shared Environmental Information System (SEIS) {SEC(2008) 111} {SEC(2008) 112} /* COM/2008/0046 final.
- Communication from the Commission to the European Parliament And The Council – Western Balkans: Enhancing the European perspective, COM(2008) 127 final.
- Communication from the Commission Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020 final, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012, COM(2011) 666 final, Интернет, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf.
- Communication on Improving the delivery of benefits from EU environment measures: building confidence through better knowledge and responsiveness, COM (2012) 95 final.
- Чавошки, Александра, Матић, Марина, „Надзор над применом прописа ЕУ у области животне средине”, Приручник за судије прекршајних судова, Удружење судија за прекршаје, Београд, 2010.

IV) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Иако Стратегија „Европа 2020” не представља услов за пријем у чланство за државе кандидаткиње, њени циљеви дубоко су уврежени у Копенхагеншке економске критеријуме и правне критеријуме који се

односе на уношење *acquisa* у области економске политике, истраживања и заштите животне средине. Штавише, државе кандидаткиње се охрабрују да унесу елементе Стратегије у своју економску политику и да посебно испуне циљеве који се тичу промене климе и биодиверзитета. Отуда је политика заштите животне средине у контексту Стратегије „Европа 2020” од посебног значаја за Републику Србију, која ће као и земље из Централне и Источне Европе, искусити значајне проблеме током преговора у овој области. То подразумева да поред постепеног уношења прописа ЕУ у унутрашње право, Србија мора да обезбеди интеграцију високих стандарда заштите животне средине у све области деловања, као и да поспеши надзор над применом прописа у овој области. Штавише, прописи који се тичу смањења емисије гасова са стакленом баштом и примене механизма за њихово смањење, предвиђени међународним уговорима, такође би за Србију требало да представљају приоритет.

UDK: 502/504:006.322](4)
Biblid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 39–40, стр. 299–308
Изворни научни рад

Ана ЈОВАШЕВИЋ¹

ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ О ЗАШТИТИ ПРЕДЕЛА И ПРАВО СРБИЈЕ

ABSTRACT

Last year, the National Parliament of the Republic of Serbia ratified an important international law act for the protection of cultural heritage – European Landscape Convention adopted in 2000. This international act has defined the subject, contents, characteristics and role of landscape and landscape policy, but also the national system, main bodies and even the expected European collaboration in this field. In order to establish the European standards in the field of landscape management and protection, our government bodies are obliged to implement new laws. In this paper, the author analyzes European Landscape Convention, its solutions and the system of international and national law of landscape protection.

Key words: International treaty, convention, landscape, landscape policy, management, protection.

1) УВОД

Маја 2011. године Народна скупштина Републике Србије је после више од десет година од њеног доношења ратификовала Европску конвенцију о пределу (државе чланице Савета Европе усвојиле су ову конвенцију 2000. године у Фиренци).² Настојећи да постигну одрживи развој у што већем степену који би био заснован на уравнотеженом и складном односу друштвених потреба, привредних делатности и животне средине у оквиру Савета Европе, јасно је истакнуто да предео

¹ Institut für Kultur und Medien management, Freie Universität, Berlin. E-mail: ana.jovasevic@gmail.com.

² Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори, број 4/2011.

има важну улогу за остваривање јавног интереса уопште, а посебно у области културе, екологије, животне средине и друштва. То уосталом произилази и из закључка да предео представља ресурс који погодује разним привредним делатностима, а чијом се заштитом, управљањем и планирањем може, између осталог, допринети и отварању нових радних места. Поред тога усвајањем Европске конвенције о пределу, Савет Европе је изразио свест о томе да предео доприноси формирању локалних култура и да представља један од основних елемената европског природног и културног наслеђа на добробит човечанства и јачања европског идентитета.³ Колики је значај предела (пејзажа) за очување и унапређење локалних, дакле националних култура и националног идентитета (а тиме истовремено и за настанак европске културе и европског културног идентитета) говори и чињеница да је Савет Европе јавно признао да је предео важан чинилац квалитета живота људи, ма где они били: у градским срединама и на селу, у деградираним областима или у подручјима високог животног квалитета, у областима које имају изузетне одлике, или у свакодневном окружењу.⁴ Том приликом је такође истакнуто и да развој пољопривреде, шумарства, индустријских и рударских метода производње, развој просторног планирања, урбанизма, саобраћаја, инфраструктуре, туризма и рекреације, као и, на општијем нивоу, промене у светској привреди, врло често имају могућност, па и задатак да убрзавају трансформацију предела. Зато је и логично и оправдано да се у овим покушајима такође настоји да се обезбеди солидна основа за ефикасан одговор на жељу јавности да ужива у пределима високог квалитета, али и да игра активну улогу у њиховом одржавању и развоју. Ово је и разумљиво јер предео има суштински значај за добробит појединца и друштва. Стога су његова заштита, управљање и планирање, свима, а посебно надлежним државним органима, наметнули одређена права и обавезе.

II) ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ ПРЕДЕЛА

Данас је готово општеприхваћено да предео и његова заштита и унапређење нису значајни само за ону државу у којој се он налази, већ су од ширег европског значаја (посебно у случају прекораничног предела или европског предела). Зато је у области заштите, уређења и унапређења

³ F. Rigaux, *EEC competence in the cultural field*, Deventer, Kluwer, 1992, pp. 67–79.

⁴ G. Tohme, *Cultural development and environment*, UNESCO, Paris, 1992, pp. 116–123.

предела посебно значајна и улога међународних организација (у првом реду UNESCO и Савета Европе).⁵ С обзиром на постојеће прописе на међународном (у оквиру и под окриљем Организације уједињених нација и њених појединих органа) и регионалном (првенствено европском) нивоу, на пољу заштите природног и културног наслеђа и управљања њиме, регионалног и просторног планирања, локалне самоуправе и прекограничне сарадње, може се рећи да данас међународни систем⁶ заштите предела чине следећи документи:⁷

- Конвенција о заштити европских дивљих врста и природних станишта (Берн, 19. септембра 1979. године);
- Конвенција о заштити архитектонског наслеђа Европе (Гранада, 3. октобра 1985. године);
- Европска конвенција о заштити археолошког наслеђа (ревидирана у Ла Валети, 16. јануара 1992. године);
- Европска конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти (Мадрид, 21. маја 1980. године) са додатним протоколима;
- Европска повеља о локалној самоуправи (Стразбур, 15. октобра 1985. године);
- Конвенција о биолошкој разноврсности позната и као „Рио конвенција” (Рио де Жанеиро, 5. јуна 1992. године);
- Конвенција о заштити светске културне и природне баштине (Париз, 16. новембра 1972. године);⁸ и
- Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и доступности правосуђа о питањима везаним за животну средину (Архус, 25. јуна 1998. године).⁹

У складу са наведеним међународним и европским стандардима, Савет Европе је 2000. године у Фиренци доношењем Европске

⁵ А. Јовашевић, „Тенденције културне политике Европе између традиције и глобализације”, Зборник радова *Традиција, модернизација, идентитети*, Ниш, 2011, стр. 546–555.

⁶ Б. Бучар, *Организираност европских региј*, Љубљана, Дело, 1989, стр. 17–31.

⁷ W. Arts, J. Hagenaaars, L. Halman, *The cultural diversity of European Unity: finding, explanations and reflections from European values study*, Leiden, Boston, 2003, pp. 101–113.

⁸ W.E. Williams, *Across the frontiers: a story of UNESCO*, London, 1948, pp. 67–78.

⁹ *Arhuska konvencija*, Међународно право и животна средина, Београд, 2010, стр. 59–74.

конвенције о пределу заправо признао да квалитет и разноликост европских предела чине заједничко богатство свих народа и држава на европском континенту, и да је стога од посебне важности да се успостави ефикасна сарадња у циљу његове заштите, очувања, унапређења, управљања и планирања.¹⁰ У остварењу овог циља донетом конвенцијом створена је солидна правна основа да се успостави нови инструмент који би био првенствено посвећен заштити, управљању и планирању свих предела у Европи. У складу са тим у члану 1. ове конвенције одређени су појам и карактеристике предела. Тако „предео” означава одређено подручје, онако како га људи виде и доживе, чији је карактер резултат деловања и интеракције природних и/или људских фактора. „Циљни квалитет предела” означава, за одређени предео, формулацију, дату од стране надлежних органа власти, о тежњи становништва у погледу предеоних карактеристика из њиховог окружења.

III) УЛОГА ДРЖАВНИХ ОРГАНА У ОСТВАРЕЊУ „ПРЕДЕОНЕ ПОЛИТИКЕ”

У циљу заштите, управљања и планирања предела поједине државе као потписнице Конвенције (па тако и Република Србија од маја 2011. године, када је у националном парламенту ратификовала овај међународни акт чиме је преузела обавезу да његове одредбе имплементира у националном законодавству) обавезне су да успоставе одређену „предеону политику”. Тако као „предеона политика” наводи скуп општих принципа, стратегија и смерница, дефинисаних од стране надлежних органа власти, који омогућавају предузимање одређених мера у циљу заштите, управљања и планирања предела.¹¹ Будући да су посебно значајни сегменти предеоне политике управо заштита, управљање и планирање пределом, то је потребно да одредимо и њихове појмове. Тако „заштита предела” означава поступке очувања и одржавања значајних или карактеристичних обележја предела, оправдане вредношћу наслеђа, проистеклом из његове природне структуре и/или људске активности. „Управљање пределом” даље означава поступке којима се, из перспективе одрживог развоја, обезбеђује редовно одржавање предела, са циљем усмеравања и усклађивања промена изазваних друштвеним и економским

¹⁰ J.M. Mitchell, *International cultural relations*, London, Sweet Maxwell, 1986, pp. 89–95.

¹¹ Више у: Б. Стојковић, *Европски културни идентитет*, Службени гласник, Београд, 2008.

процесима, као и процесима у животној средини. И на крају, „планирање предела” означава дугорочне и далекосежне поступке са циљем унапређења, поновног успостављања или креирања предела. У складу с одредбама које су садржане у члану 15. ова конвенција се примењује на целокупну територију Републике Србије. Тако њена примена обухвата сва природна, сеоска, градска и приградска подручја, односно целокупно копно и копнене воде. Она се односи на пределе који се могу сматрати изузетним, као и на свакидашње или деградиране пределе. Циљеви ове конвенције су промовисање заштите, управљања и планирања предела, као и организовање европске сарадње о питањима предела у циљу ефикасног и квалитетног остварења „предеоне политике”. После прихватања одредби Европске конвенције о пределу, и Република Србија је обавезна да примењује њене одредбе (а посебно чланове 5. и 6) према сопственој подели надлежности, а у складу са својим уставним начелима и управним уређењем, поштујући принцип супсидијарности и имајући у виду Европску повељу о локалној самоуправи, при чему се држава обавезује да ће ускладити њено спровођење у складу са сопственом политиком. И Устав Републике Србије из 2006. године у члану 89. под синтагмом „чување наслеђа” гарантује да је свако дужан да чува природне реткости и научно, културно и историјско наслеђе, као добра од општег интереса у складу са законом.¹² Истовремено је Уставом истакнуто да је посебна одговорност за очување наслеђа управо на Републици Србији, аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.¹³ Ратификујући наведену конвенцију, Република Србија је преузела обавезу да њене бројне одредбе унесе и имплементира у своје законодавство. Посебно је при томе наша држава преузела да ће у што краћем року:

- законом признати предео као битну компоненту људског окружења, као израз разноврсности заједничког културног и природног наслеђа, и темељ њиховог идентитета;
- успоставити и спроводити предеоне политике које као циљ имају заштиту, управљање и планирање предела, доношењем посебних мера;
- успоставити процедуре за укључивање најшире јавности, локалних и регионалних власти, као и других страна које су заинтересоване за одређивање и примењивање предеоних политика; и

¹² Службени гласник Републике Србије, број 98/2006.

¹³ Д. Стојановић, *Устав Републике Србије са предговором*, Ниш, 2006, стр. 38.

- интегрисати предео у политике просторног (регионалног) и урбанистичког планирања, и у културне, пољопривредне, социјалне, економске и политике животне средине, као и у све остале политике које могу да имају посредан или непосредан утицај на предео.

У спровођењу предеоне политике како би она ефикасно, квалитетно, благовремено и законито остварила постављене циљеве, од државе се очекује да надлежни државни органи спроведу систем посебних мера. Међу посебне мере које треба да служе ефикаснијем остварењу предеоне политике, а посебно подизању циљног квалитета предела за оне пределе који су идентификовани и процењени, спадају следеће мере:

- 1) подизање свести – државе се обавезују да ће радити на подизању нивоа свести грађанског друштва, приватних организација и надлежних органа власти, о вредностима предела, њиховој улози и променама које се у њима дешавају;
- 2) обука и образовање – државе се обавезују да ће подстицати нарочито: обуку стручњака за процену предела и интервенције у њему,
 - мултидисциплинарне програме обуке у области политике предела, заштите, управљања и планирања, и то за стручњаке из приватног и јавног сектора, и заинтересована удружења, и
 - школске и универзитетске програме, из одговарајућих области, који се баве вредностима везаним за пределе и питањима која проистичу из њихове заштите, управљања и планирања; и
- 3) идентификација и процена.

Уз активно учешће свих заинтересованих страна и у погледу унапређења сазнања о њиховим пределима, поједине државе као потписнице Европске конвенције о пределу обавезују се, између осталог, и да ће:

- 1) идентификовати пределе на својој територији, затим анализирати њихове карактеристике, као и покретачке снаге и притиске услед којих се предели мењају и на крају регистровати промене у овим подацима, и
- 2) извршити процену тако идентификованих предела, водећи рачуна о посебним вредностима које им придају заинтересоване стране, односно становништво.

Поступци идентификације и процене треба да буду руковођени разменом искустава и методологије, која би се организовала између две или више држава непосредно или под окриљем Савета Европе и

његових специјализованих органа и агенција на европском нивоу. У циљу спровођења националних предеоних политика, државе се обавезује да ће донети прописе (законског и подзаконског карактера) у вези са заштитом, управљањем и планирањем предела.

IV) ЕВРОПСКА САРАДЊА У ОСТВАРЕЊУ ПРЕДЕОНЕ ПОЛИТИКЕ

У настојању да се у оквиру европског континента оствари одрживи развој на највишем степену, а који би био заснован на уравнотеженом и складном односу друштвених потреба, привредних делатности и животне средине, управо је Савет Европе¹⁴ као најбројнија европска регионална политичка и економска организација јасно истакао да предео има важну улогу за остваривање јавног интереса уопште, а посебно у области културе, екологије, животне средине и друштва.¹⁵ У остварењу ових тежњи констатовано је да предео представља ресурс који погодује разним привредним делатностима, а чијом се заштитом, управљањем и планирањем може, између осталог, допринети и отварању нових радних места. Стога је Савет Европе управо усвајањем Европске конвенције о пределу изразио своју свест о томе да предео такође доприноси формирању локалних култура и да представља један од основних елемената европског природног и културног наслеђа, који доприноси добробити човечанства и јачању европског идентитета. Зато је за остварење „европске предеоне политике” као заједничког културног наслеђа Европе од посебног значаја да поједине државе сарађују при разматрању улоге предела у међународним политикама и програмима. Такође се од држава потписница Европске конвенције очекује да успоставе међусобну (билатералну или мултилатералну) сарадњу у циљу повећавања ефикасности усвојених мера за очување и заштиту предела.¹⁶ У остваривању оваквих облика међународне сарадње државе ће посебно:

- узајамно пружати техничку и научну помоћ у вези с питањима која се тичу предела, обједињавањем и разменом искустава и резултата истраживачких пројеката;

¹⁴ *Савет Европе, Међународна политика*, Службени лист, Београд, 1996, стр.14–29.

¹⁵ В. Мракић, *Међународне организације и животна средина*, Приручник за заштиту животне средине, Београд, 2011, стр. 82–93.

¹⁶ Група аутора, *Водич кроз ЕУ политике, Животна средина*, Београд, 2011, стр. 51–58.

- промовисати размену стручњака за пределе, нарочито у сврху обуке и информисања; и
- размењивати све релевантне информације о пределу.

V) ЕВРОПСКА НАГРАДА ЗА ПРЕДЕО

Но, један од посебно значајних сегмената „међународне предеоне политике” свакако представљају и прекогранични предели. У циљу њихове ефикасне и квалитетне заштите, од држава се очекује да подстичу прекограничну сарадњу на локалном и регионалном нивоу и, према потреби, припремају и примењују заједничке програме везане за пределе. О томе да ли и у којој мери поједине државе – чланице Савета Европе примењују бројна оригинална решења Европске конвенције о пределу води рачуна Комитет министара Савета Европе, односно посебно овлашћени стручни одбори који се установљавају у складу са чланом 17. Статута Савета Европе.¹⁷ После сваког састанка стручних одбора, генерални секретар Савета Европе доставља Комитету министара писмени извештај о обављеном послу и спровођењу Конвенције. Но, оно што је посебно интересантно, јесте да стручни одбори имају могућност да предложе Комитету министара критеријуме и правила за додељивање „Награде за предео” Савета Европе. Награда за предео Савета Европе представља посебно одликовање које се може доделити локалним и регионалним властима и њиховим групацијама које су увеле, као део предеоне политике, политику или мере заштите, управљања и/или планирања њихових предела, а које су се показале трајно делотворне. Овом наградом се заправо желе посебно истаћи настојања надлежних државних органа која могу послужити као пример другим територијалним властима у Европи. Но, ово посебно одликовање се такође може додељивати и невладиним организацијама које су дале значајан допринос заштити, управљању и планирању предела. Кандидатуру за Награду за предео Савета Европе поједине државе подносе стручним одборима који су формиран при Комитету министара Савета Европе. Прекограничне локалне и регионалне власти и организације заинтересованих локалних и регионалних власти, могу да се пријаве под условом да заједнички управљају пределом о коме је реч. На предлог стручних одбора Комитет министара треба да одреди и објави критеријуме за додељивање Награде

¹⁷ Д. Трајковић, „Србија и Споразум о стабилизацији и придруживању”, *Међународно право и животна средина*, Београд, 2010, стр. 44–49.

за предео Савета Европе, затим да усвоји одговарајућа правила и на крају додели ову награду. Додељивање Награде за предео Савета Европе треба да подстакне оне који је добију да обезбеде одрживу заштиту, управљање и планирање предеоних области о којима је реч.

VI) ЗАКЉУЧАК

Последњих година Народна скупштина Републике Србије ратификовала је више значајних међународних документа у области заштите материјалног и нематеријалног културног наслеђа, културне разноликости и заштићеног предела. То су, између осталог: 1) Конвенција УН о очувању нематеријалног културног наслеђа из 2003. године, 2) Конвенција УН о заштити и унапређењу разноликости културних израза из 2005. године, и 3) Европска конвенција о пределу из 2000. године. У овим актима су дефинисани појам, садржина, карактеристике и улога материјалног и нематеријалног културног наслеђа, културне разноликости, културних садржаја, културних израза и предела, као и начела, мере и поступак примене културне политике сваке поједине државе, те основи међународне сарадње у заштити, очувању, обезбеђењу и промоцији разноликости културних израза, односно заштити нематеријалног културног наслеђа. На тај начин је постављена правна обавеза за наше државне органе да доношењем одговарајућих законских прописа што пре имплементирају међународне стандарде у овој области у правни и друштвени систем Републике Србије. Ратификацијом Европске конвенције о пределу (Фиренца, 2000. године), последњих година се стварају услови да се и у Републици Србији међународни и европски стандарди инаугурисани одредабама међународних конвенција имплементирају и у домаћем законодавству. На тај начин би се испунио још један од услова у правцу интеграције нашег правног, привредног, политичког и културног система европским интеграцијама којима тежимо. Истовремено, тако би се омогућило да се брже, лакше и једноставније успостави међународна сарадња домаћих државних органа у области културе и заштите њених вредности (посебно у области предеоне политике – њеног успостављања, планирања, управљања и заштите) наше и других држава, било непосредно, било преко органа Савета Европе – Комитета министара ове најзначајније европске регионалне организације и његових стручних одбора.

Прихватањем међународних стандарда инаугурисаних у Европској конвенцији о пределу, државе чланице Савета Европе тежиле су да

остваре један од циљева ове регионалне организације, а то је постизање што већег степена јединства, између осталог и у циљу очувања и остваривања идеала и принципа који су њихово заједничко наслеђе. Овај се циљ нарочито остварује споразумима између појединих држава на економском и друштвеном плану. Тиме се на посредан начин доприноси и постизању одрживог развоја у што већем степену, а који би био заснован на уравнотеженом и складном односу друштвених потреба, привредних делатности и животне средине. У оквиру одрживог развоја на европском континенту јасно је истакнуто да предео има важну улогу за остваривање јавног интереса уопште, а посебно у области културе, екологије, животне средине и друштва. То уосталом произилази и из закључка да предео представља ресурс који погодује разним привредним делатностима, а чијом се заштитом, управљањем и планирањем може, између осталог, допринети и отварању нових радних места. Поред тога усвајањем Европске конвенције о пределу Савет Европе је изразио свест о томе да предео такође доприноси формирању локалних култура и да представља један од основних елемената европског природног и културног наслеђа, који доприноси добробити човечанства и јачању европског идентитета.

VII) ИЗВОРИ

- Arts, W., Hagenaars, J., Halman, L., *The cultural diversity of European Unity: finding, explanations and reflections from European values study*, Leiden, Boston, 2003.
- *Arhuska konvencija*, Међународно право и животна средина, Београд, 2010.
- Бучар, В., *Организираност европских региј*, Лjubљана, Дело, 1989.
- Група аутора, *Водич кроз ЕУ политике, Животна средина*, Београд, 2011.
- Mitchell, J.M., *International cultural relations*, London, Sweet Maxwell, 1986.
- Rigaux, F., *EEC competence in the cultural field*, Deventer, Kluwer, 1992.
- *Савет Европе, Међународна политика*, Службени лист, Београд, 1996.
- Стојановић, Д., *Устав Републике Србије са предговором*, Ниш, 2006.
- Стојковић, Б., *Европски културни идентитет*, Службени гласник, Београд, 2008.
- Tohme, G., *Cultural development and environment*, UNESCO, Paris, 1992.
- Williams, W.E., *Across the frontiers: a story of UNESCO*, London, 1948.

UDK: 630*15:061.1

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 39–40, стр. 309–336

Извори научни рад

Ана БАТРИЋЕВИЋ¹

ЗАШТИТА ДОБРОБИТИ ЖИВОТИЊА У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

Since its establishment, the European Union has adopted a series of primary and secondary legal sources containing provisions which are relevant for animal welfare protection. The author attempts to point out the fundamental types, characteristics, contents and the purpose of these documents as well as the impact that they might exert on the legislation of the Republic of Serbia. Apart from proclaiming universal principles of animal welfare protection, legal sources of the European Union also precisely prescribe minimal standards that need to be fulfilled in certain segments of human–animal interactions. This particularly refers to the following fields: welfare of farm animals, humane treatment of animals during their slaughter for food production, protection of animals in transport, preservation of animal welfare while performing scientific experiments as well as providing adequate health protection of animals. Special legal sources are dedicated to the protection and conservation of wild animals' welfare, whether they are kept in captivity or they dwell in their natural habitats. For its significance, but also for the influence it exerts on national legislations of the EU member states, Directive on the protection of the environment through criminal law stands out among the rest of the European Union provisions relevant for animal welfare. In addition, future tendencies and directions of the development of legal protection of animals are also presented. They are exposed in Strategy for Protection and Welfare of Animals for the period between 2012 and 2015. Finally, the author also discusses the influence that European Union animal welfare legislation might have on analogous normative acts of the Republic of Serbia as well as the advantages of the implementation of the standards they proclaim regardless of the future membership of our country in this regional organization.

Key words: Animal welfare, criminal legal protection of animals, Council of Europe, European Union, sources of European Union legislation.

¹ Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд. E-mail: ana.batricevic@yahoo.com.

1) УВОД

У савременом друштву, које све више напушта антропоцентрично оријентисана етичка начела и постепено нагиње основним постулатима биоцентризма, питању правне заштите добробити животиња (*animal welfare*) па чак и „животињских права” (*animal rights*) сасвим оправдано се посвећује све више пажње. Промена у сфери односа човека према животињама, инспирисана активностима различитих покрета за њихову заштиту, почевши од првих антививисекциониста па све до данашњих утицајних међународних и националних удружења попут Светког друштва за заштиту животиња (*World Society for the Protection of Animals* – *WSPA*) и Америчког друштва за спречавање окрутности према животињама (*The American Society for the Prevention of Cruelty to Animals* – *ASPCA*), одразила се и на промену њиховог правног положаја.² Тако су, најпре у земљама *common law* система, а потом и у земљама европско-континенталне правне традиције, животиње од статуса „пуких покретних ствари” полако почеле да стичу статус човекових „субића”, чиме је отворен простор за постављање правних оквира, односно законских гаранција и елементарних стандарда, за заштиту њихове добробити на националном, регионалном и међународном нивоу. У већини правних извора, укључујући и Закон о добробити животиња Републике Србије из 2009. године, добробит животиња дефинисана је као обезбеђивање услова у којима животиња може да остварује своје физиолошке и друге потребе својствене врсти, као што су: исхрана и напајање, простор за смештај, физичка, психичка и термичка удобност, сигурност, испољавање основних облика понашања, социјални контакт са животињама исте врсте и одсуство непријатних искустава као што су бол, патња, страх, стрес, болести и повреде.³ У том смислу, добробит животиња своди се на омогућавање животињама да уживају следећих пет слобода: 1) слободу од глади и жеђи, у смислу обезбеђења сталног приступа свежој води и храни; 2) слободу од нелагодности, која се остварује кроз обезбеђење одговарајућег окружења, заклона и места за одмор; 3) слободу од бола, повреде или болести, која подразумева превенцију или благовремену дијагнозу и лечење; 4) слободу да испоље природно понашање,

² Више о овим удружењима и њиховој делатности видети на следећим интернет презентацијама: www.aspc.org, 07/05/2012, и www.wspa-international.org, 07/05/2012.

³ Закон о добробити животиња, члан 5. став 1. тачка 4, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 41/2009.

омогућавањем довољно великог простора, одговарајућег смештаја и друштва других животиња исте врсте; и 5) слободу од страха и стреса, која се састоји у обезбеђењу услова и третмана којима се избегава излагање животиње психичким патњама.⁴ Европа је, као регион, до сада начинила значајан напредак у области законодавства посвећеног заштити добробити животиња. Таква прогресивна кретања резултат су интензивних законодавних активности које се спроводе на два колосека. Први чине конвенције усвојене под окриљем Савета Европе, које обавезују све државе које их ратификују. Ту спадају: 1) Европска конвенција о заштити животиња у међународном превозу из 1968. године,⁵ 2) Европска конвенција за заштиту животиња које се узгајају на пољопривредним газдинствима из 1976. године,⁶ 3) Европска конвенција за заштиту животиња за клање из 1979. године,⁷ 4) Конвенција о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта из 1979. године,⁸ 5) Европска конвенција за заштиту кичмењака који се користе за експерименталне и друге научне сврхе из 1986. године,⁹ и 6) Европска конвенција о заштити кућних љубимаца из 1987. године.¹⁰ За област кривичноправне заштите животиња посебан значај има Конвенција за заштиту животне средине путем кривичног права из 1998. године,¹¹ с тим што њене одредбе регулишу кривичноправно санкционисање повреде и

⁴ Mark Bekoff (ed.), *Encyclopedia of Animal Rights and Animal Welfare*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1998, pp. 60–61.

⁵ „Европска конвенција о заштити животиња у међународном превозу из 1968”, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 1/1992.

⁶ „Европска конвенција за заштиту животиња које се узгајају на пољопривредним газдинствима из 1976”, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/1996.

⁷ „Европска конвенција за заштиту животиња за клање из 1979. године”, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/1996.

⁸ „Конвенција о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта из 1979. године”, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 102/2007.

⁹ „Европска конвенција за заштиту кичмењака који се користе за експерименталне и друге научне сврхе из 1986. године”, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 1/2010.

¹⁰ „Европска конвенција о заштити кућних љубимаца из 1987. године”, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 1/2010.

¹¹ “Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law”, *European Treaty Series* – No. 172, Strasbourg, 04.11.1998, Council of Europe, Интернет, <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=172&CL=ENG>, 08/09/2011.

угрожавања животне средине уопште, дотичући се кривичноправне заштите животиња као њеног интегралног дела – фауне.¹² Други колосек чине различите норме усвојене од стране Европске уније, чији правни акти обавезују све државе чланице те регионалне организације, и тако дају основни тон унутрашњим законодавствима тих земаља не би ли достигле хуман ниво заштите добробити животиња.¹³

II) ЗАШТИТА ЖИВОТИЊА У ПРИМАРНИМ ИЗВОРИМА ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Стандарди заштите и добробити животиња који важе на нивоу Европске уније, чине саставни део опште политике и законодавне активности ове регионалне организације у областима као што су: заштита животне средине, здравствена заштита и безбедност хране. Правила и стандарди од значаја за очување животне средине садржани су у примарним и у секундарним изворима права Европске уније. Примарно законодавство чине оснивачки уговори и све њихове касније измене, док сви остали извори права (уредбе, директиве, одлуке, препоруке) спадају у секундарне изворе. У додатне изворе права Европске уније спадају међународни уговори које је она закључила у име држава чланица или које су закључиле државе чланице да би потом надлежност била пренета на Унију. Извором права Европске уније сматра се и пракса Европског суда правде, која је у великој мери допринела развоју комунитарног правног система.¹⁴ Упркос томе што нема обавезујућу формалну правну снагу, и такозвано меко право (*soft law*), које сачињавају еколошки акциони програми, саопштења, резолуције, споразуми и уговори, има посебан значај за област животне средине а, у оквиру тога, и за сферу заштите и добробити животиња. Материја животне средине у Европској унији први пут је засебно регулисана у оквиру посебног, седмог поглавља Јединственог европског акта (*Single European Act*), који је усвојен 1986. године, а ступио на снагу

¹² Ана Батрићевић, „Улога конвенција Савета Европе у кривичноправној заштити животиња”, *Зборник Института за криминолошка и социолошка истраживања*, вол. 30, бр. 1–2/2011, Београд, 2011, стр. 138–139.

¹³ Милан Пауновић, *Права животиња – савремени међународни стандарди*, Правни факултет Универзитета у Београду и Ђуро Салај АД, Београд, 2004, стр. 135.

¹⁴ Александра Чавошки, *Основи еколошког права Европске уније*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 24.

1987.¹⁵ Одредбама овог уговора (чл. 174–176) одређени су циљеви које у области животне средине треба да остварују државе чланице, поступак и улога органа у доношењу прописа релевантних за ову област, као и могућност држава чланица да у своје правне системе уведу више еколошке стандарде. Уговором о Европској унији (*Treaty on European Union*), који је усвојен у Мастрихту 1992. године а ступио на снагу 1993. године,¹⁶ животна средина се јасно утврђује као једна од приоритетних области у оквиру делатности Европске уније.¹⁷ Овим уговором, списак основних циљева Европске заједнице проширен је тако да укључује и: складан, уравнотежен и трајан привредни развој, као и одржив и неинфлаторни раст уз поштовање животне средине (члан 2), што је важно за усмеравање начина експлоатисања свих елеманата животне средине, укључујући и животињски свет. Усвајањем Уговора из Амстердама (*Treaty of Amsterdam*) 1997, и његовим ступањем на снагу 1999. године, циљевима Заједнице придодат је и „висок ниво заштите и побољшања квалитета животне средине” (члан 2), као важан циљ који је морао бити обезбеђен приликом свих активности Заједнице од непосредног или посредног утицаја на загађење животне средине.¹⁸ Уговором из Амстердама прописано је, *inter alia*, и да „услови за заштиту животне средине морају бити интегрисани у поступку дефинисања и спровођења политике и активности Заједнице” (члан 6).¹⁹ За област заштите животиња, међутим, још је важније што је овом уговору придодат и посебан Протокол о заштити и добробити животиња (*Protocol on Protection and Welfare of Animals*), у коме је изражена жеља држава чланица да обезбеде унапређење заштите и поштовања добробити животиња, којима се признаје својство осећајних бића. У складу са тим, државе чланице су се сложиле да приликом формулисања и

¹⁵ “Single European Act”, *Official Journal of the European Communities*, No. L 169/1, 29.06.1987, Luxembourg, 17.02.1986, Интернет, http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf, 13/12/2011.

¹⁶ “Treaty on European Union”, *Official Journal of the European Communities*, No C 191, Maastricht, 07.02.1992, 29.06.1992, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>, 13/12/2011.

¹⁷ Александра Чавошки, *Основи еколошког права Европске уније*, op. cit., стр. 24.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ “Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts”, *Official Journal of the European Communities*, No C 340, 10.11.1997, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>, 13/12/2011.

имплементације политика Заједнице у области пољопривреде, транспорта, интерног тржишта и истраживања, и државе чланице понаособ и Заједница као целина, морају у пуној мери уважити захтеве добробити животиња, поштујући истовремено законске и административне одредбе и обичаје држава чланица од значаја за религиозне обреде, културну традицију и регионално наслеђе.²⁰ Повеља о основним правима Европске уније (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*) из 2000. године такође садржи прокламацију од значаја за животну средину, којом је наглашено да висок ниво заштите животне средине и побољшање квалитета животне средине морају бити интегрисани у политике Уније и обезбеђени у складу са принципом одрживог развоја (члан 37).²¹ И Лисабонски споразум, који је усвојен 2007. године а ступио на снагу 2009, животињама признаје својство осећајних бића. Сходно томе, он предвиђа да Унија и њене државе чланице морају у потпуности уважити захтеве добробити животиња приликом формулисања и имплементације својих развојних политика у области пољопривреде, рибарства, транспорта, унутрашњег тржишта, истраживања и технолошког развоја, уз поштовање законских и административних одредби и обичаја држава чланица, а посебно оних који се односе на религиозне обреде, културне традиције и регионално наслеђе (члан 13).²²

III) СЕКУНДАРНИ ИЗВОРИ ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ОД ЗНАЧАЈА ЗА ДОБРОБИТ ЖИВОТИЊА

Број правних аката Европске уније који покривају искључиво област заштите и добробити животиња стално се повећава.²³ Њима се регулишу

²⁰ "Protocol on Protection and Welfare of Animals, Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts", *Official Journal of the European Union*, No C 340, 10.11.1997, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0110010013>, 14/12/2011.

²¹ "Charter of Fundamental Rights of the European Union", *Official Journal of the European Communities*, 18.12.2000, No C 364/1, Интернет, http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf, 13/12/2011.

²² "Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community", *Official Journal of the European Union*, signed at Lisbon, 13.12.2007, 17.12.2007. No C 306, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>, 13/12/2011.

²³ У питању су углавном секундарни извори – правила и директиве, чији је списак доступан на следећој интернет презентацији: <http://ec.europa.eu/food/animal/welfare>

питања од значаја за заштиту добробити животиња у следећим ситуацијама: приликом узгоја на фармама, приликом убијања (посебно клања), током транспорта, током боравка у зоолошким вртovima и приликом вршења научних истраживања и експеримената. Посебни извори комунитарног права садрже одредбе којима се постављају стандарди у области здравствене заштите животиња.

Добробит фармских животиња

Добробит животиња које се узгајају на фармама препозната је као нарочито значајно питање будући да превазилази оквире добробити животиња и задире у област безбедности хране и других производа животињског порекла, као и здравља људи. Сагласно томе, Европска унија је 1978. године као међународна организација приступила Европској конвенцији за заштиту животиња које се узгајају на пољопривредним газдинствима (фармама).²⁴ Поред тога, низ секундарних извора права Европске уније посвећен је примени стандарда добробити тих животињских врста. За добробит свих врста фармских животиња значајни су следећи извори: 1) Директива Савета Европске уније посвећена заштити животиња које се узгајају на фармама из 1998. године,²⁵ и 2) Одлука Европске комисије о изменама Одлуке из 2000. године у вези са минималним захтевима у погледу сакупљања информација приликом инспекције места производње на којима се одређене животиње држе ради фармског узгоја из 2006. године.²⁶ За заштиту добробити појединих врста

/references_en.htm, 14/12/2011. Видети и: Rex Horgan, "EU Animal Welfare Legislation: Current Position and Future Perspectives", *Revista Electrónica de Veterinaria REDVET*, вол. VII, бр. 12, Veterinaria Organización S.L, España, 2006, p. 1.

²⁴ "Council Decision 78/923/EEC of 19 June 1978, concerning the conclusion of the European Convention for the protection of animals kept for farming purposes", *Official Journal of the European Union* No L 323, 17.11.1978, pp. 12–13, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31978D0923:EN:HTML>, 15/12/2011.

²⁵ "Council Directive 98/58/EC of 20 July 1998, concerning the protection of animals kept for farming purposes", *Official Journal of the European Union* No L 221, 08.08.1998, p. 23–27, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998L0058:EN:HTML>, 15/12/2011.

²⁶ "Commission Decision (2006/778/EC) of 14 November 2006, amending Decision 2000/50/EC concerning minimum requirements for the collection of information during the inspections of production sites on which certain animals are kept for farming purposes", *Official Journal of the European Union* No L 314, 15.11.2006, pp. 39–47, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0778:EN:HTML>, 15/12/2011.

фармских животиња највећи значај имају: 1) Директива којом се постављају минимални стандарди за заштиту кокошака носила из 1999. године;²⁷ 2) Директива којом се постављају минимална правила за заштиту пилића који се узгајају у сврху производње меса из 2007. године;²⁸ 3) Директива којом се постављају минимални стандарди за заштиту стоке из 2008. године;²⁹ и 4) Директива којом се постављају минимални стандарди за заштиту свиња из 2008. године.³⁰ У погледу заштите добробити животиња у случајевима њиховог убијања, а посебно клања, треба најпре нагласити да је Европска унија, као међународна организација, 1988. године потписала Европску конвенцију за заштиту животиња за клање.³¹ Поред тога, за ову област су важна и следећа два секундарна извора комунитарног права: 1) Директива о заштити животиња у време клања или убијања из 1993. године;³² и 2) Уредба о заштити животиња у време убијања из 2009. године.³³

²⁷ “Council Directive 1999/74/EC of 19 July 1999, laying down minimum standards for the protection of laying hens”, *Official Journal of the European Union* No L 203, 03.08.1999, pp. 53–57, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999L0074:EN:HTML>, 15/12/2011.

²⁸ “Council Directive 2007/43 of 28 June 2007, laying down minimum rules for the protection of chickens kept for meat production”, *Official Journal of the European Union* No L 182, 12.07.2007, pp. 19–28, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:182:0019:01:EN:HTML>, 15/12/2011.

²⁹ “Council Directive 2008/119/EC of 18 December 2008, laying down minimum standards for the protection of calves”, *Official Journal of the European Union* No L 010, 15.01.2009, pp. 7–13, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0119:EN:HTML>, 15/12/2011.

³⁰ “Council Directive 2008/120/EC of 18 December 2008, laying down minimum standards for the protection of pigs”, *Official Journal of the European Union* No L 47/5, 18.02.2009, p. 5, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:047:0005:0013:EN:PDF>, 15/12/2011.

³¹ “Council Decision 88/306/EEC of 16 May 1988, on the conclusion of the European Convention for the Protection of Animals for Slaughter”, *Official Journal of the European Union* No L 137, 02.06.1988, pp. 25–26, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988D0306:EN:HTML>, 15/12/2011.

³² “Council Directive 93/119/EC of 22 December 1993, on the protection of animals at the time of slaughter or killing”, *Official Journal of the European Union* No L 340, 31.12.1993, pp. 21–34, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993L0119:EN:HTML>, 15/12/2011.

³³ “Council Regulation (EC) No 1099/2009 of 24 September 2009, on the protection of animals at the time of killing”, *Official Journal of the European Union*, No 303/1, 18.11.2009,

Добробит животиња у транспорту

Добробит животиња приликом њиховог транспорта различитим превозним средствима загарантована је на нивоу Европске уније у следећим правним актима: 1) Уредбом Европског савета о критеријумима Заједнице у погледу станица (одморишта) и изменама плана пута из 1997. године;³⁴ 2) Уредбом Европске комисије којом се успостављају детаљни услови у погледу захтева за рефундирање извозних трошкова везаних за добробит живих говеда приликом транспорта из 2003. године;³⁵ и 3) Уредбом Европског Савета о заштити животиња током транспорта и поступака повезаних са транспортом из 2004.³⁶ Такође, 2004. године Европска унија потписала је и Европску конвенцију за заштиту животиња у међународном превозу.³⁷

Добробит дивљих животиња

Заштита дивљих животиња у Европској унији односи се како на оне дивље животиње које бораве у свом природном станишту, тако и на оне које се налазе у заточеништву. За заштиту дивљих животиња у природном станишту најважнији су следећи извори комунитарног права: 1) Директива

Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:303:0001:0030:EN:PDF>, 15/11/2011.

³⁴ “Council Regulation (EC) No 1255/97 of 25 June 1997, concerning Community criteria for staging points and amending the route plan referred to in the Annex to Directive 91/628/EEC”, *Official Journal of the European Union*, No L 174, 2.7.1997, p. 1, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1255:20070105:EN:HTML>, 15/12/2011.

³⁵ “Commission Regulation (EC) 639/2003 of 9 April 2003, laying down detailed rules pursuant to Council Regulation (EC) 1254/1999 as regards requirements for the granting of export refunds related to the welfare of live bovine animals during transport”, *Official Journal of the European Union* No L 093, 10.04.2003, pp. 10–17, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0639:EN:NOT>, 15/12/2011.

³⁶ “Council Regulation (EC) No 1/2005 of 22 December 2004, on the protection of animals during transport and related operations and amending Directives 64/432/EEC and 93/119/EC and Regulation (EC)”, No 1255/97, *Official Journal of the European Union* No L 3, 5.1.2005, pp. 1–44, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005R0001:EN:NOT>, 15/12/2011.

³⁷ “Council Decision 2004/544/EC of 21 June 2004 on the signing of the European Convention for the protection of animals during international transport”, *Official Journal of the European Union* No L 241, 13.7.2004, p. 21, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0544:EN:NOT>, 15/12/2011.

о очувању дивљих птица из 1979. године;³⁸ 2) Директива о очувању природних станишта и дивље флоре и фауне из 1992. године;³⁹ 3) Уредба о заштити врста дивље флоре и фауне путем регулисања трговине примерцима тих врста из 1996. године;⁴⁰ и 4) Директива о квалитету свежих вода којима су потребни заштита или побољшање како би биле подобне за живот риба из 2006. године.⁴¹ Најважнији критеријуми добробити и заштите који морају бити испуњени приликом боравка дивљих животиња у заточеништву уређени су Директивом која се односи на држање дивљих животиња у зоолошким вртovima из 1999. године.⁴² Недавно је, више од једне деценије након усвајања те директиве, Европска асоцијација зоолошких вртова и акваријума (*European Association of Zoos and Aquaria*)⁴³ упутила позив државама чланицама да „обезбеде највише могуће стандарде у европским зоолошким вртovima и акваријумима”, захтевајући да се спроведе одговарајућа независна научна процена стања

³⁸ “Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979, on the conservation of wild birds”, *Official Journal of the European Union*, No L 103, 25. 4. 1979, p. 1, са последњим изменама у: “Council Directive 2006/105/EC” of 20 November 2006, *Official Journal of the European Union* No L 363 20.12.2006, p. 368, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/consleg/1979/L/01979L0409-20070101-en.pdf>, 17/12/2011.

³⁹ “Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992, on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora”, *Official Journal of the European Union* No L 206, 22.7.1992, p. 7, са последњим изменама у: “Council Directive 2006/105/EC of 20 November 2006”, *Official Journal of the European Union* No L 363, 20.12.2006, p. 368, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:EN:PDF>, 17/12/2011.

⁴⁰ “Council Regulation (EC) No 338/97 of 9 December 1996, on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein”, *Official Journal of the European Union*, No L 61, 3.3.1997, p. 1, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:061:0001:0069:EN:PDF>, 17/12/2011.

⁴¹ “Directive 2006/44/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the quality of fresh waters needing protection or improvement in order to support fish life”, *Official Journal of the European Union*, No L 264, 25.9.2006, p. 20, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:264:0020:0031:EN:pdf>, 17/12/2011.

⁴² “Council Directive 1999/22/EC of 29 March 1999, relating to the keeping of wild animals in zoos”, *Official Journal of the European Union*, No L 094, 09.04.1999, p. 24–26, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999L0022:EN:HTML>, 15/12/2011.

⁴³ Више о делатности и активностима Европске асоцијације зоолошких вртова и акваријума (*European Association of Zoos and Aquaria*), највеће светске професионалне организације из те области, видети на следећој интернет презентацији: www.eaza.net, 17/12/2011.

и услова у њима.⁴⁴ Регулисање риболова у земљама Европске уније део је опште политике рибарства Европске уније (*Common Fisheries Policy of EU*), садржане у преко три стотине прописа којима се, између осталог, регулишу начин, место и време вршења риболовних активности како би се избегла претерана експлоатација ресурса, обезбедила економска и социјална стабилност заједница које зависе од риболова и смањио негативан утицај риболова на морски живи свет.⁴⁵ Као најважнији прописи Европске уније у овој области могу се издвојити следећи: 1) Директива о очувању и одрживом експлоатисању рибљих фондова у складу са Општом политиком рибарства из 2002. године,⁴⁶ 2) Директива којом се оснива систем превенције, сузбијања и елиминисања незаконитог, непријављеног и нерегулисаног риболова из 2008. године,⁴⁷ и 3) Директива о успостављању система контроле како би се обезбедила усклађеност са правилима Опште политике рибарства из 2009. године.⁴⁸

Здравствена заштита животиња

Заштита здравља животиња, као једног од кључних фактора њихове добробити, али и предуслова за очување безбедности хране и здравља људи,

⁴⁴ *Animals in Europe*, бр. 23/2011, Eurogroup for Animals, 2011, p. 2, Интернет, http://eurogroupforanimals.org/files/publications/downloads/Animals_in_Europe_-_issue_n%C2%B023_-_final.pdf, 17/12/2011.

⁴⁵ Интернет, <http://www.cfp-reformwatch.eu/2009/12/the-background/>, 31/10/2011.

⁴⁶ "Council Regulation (EC) No 2371/2002 of 20 December 2002 on the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy", *Official Journal of the European Communities* L 358/59, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:358:0059:0080:EN:PDF>, 09/11/2011.

⁴⁷ "Council Regulation (EC) No 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, amending Regulations (EEC) No 2847/93, (EC) No 1936/2001 and (EC) No 601/2004 and repealing Regulations (EC) No 1093/94 and (EC) No 1447/1999", *Official Journal of the European Union*, L 286/1, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008R1005:EN:NOT>, 09/11/2011.

⁴⁸ "Council Regulation (EC) No 1224/2009 of 20 November 2009 establishing a Community control system for ensuring compliance with the rules of the common fisheries policy, amending Regulations (EC) No 847/96, (EC) No 2371/2002, (EC) No 811/2004, (EC) No 768/2005, (EC) No 2115/2005, (EC) No 2166/2005, (EC) No 388/2006, (EC) No 509/2007, (EC) No 676/2007, (EC) No 1098/2007, (EC) No 1300/2008, (EC) No 1342/2008 and repealing Regulations (EEC) No 2847/93, (EC) No 1627/94 and (EC) No 1966/2006", *Official Journal of the European Union*, L 343, 22/12/2009 pp. 1–50, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009R1224:EN:HTML>, 09/11/2011.

такође је уређена одговарајућим правним актима Европске уније. Иако спада у формалноправно необавезујуће изворе, међу њима се по свом значају посебно издваја Стратегија здравља животиња Европске уније за период од 2007. до 2013. године (*Animal Health Strategy for the European Union 2007–2013*), усвојена од стране Европске комисије.⁴⁹ Смисао Стратегије огледа се у усмеравању развоја политике здравствене заштите животиња како би се постигли виши стандарди у том домену. Она се односи на: животиње које се држе ради исхране, фармског узгоја, спорта, дружења, забаве, животиње у зоолошким вртovima, дивље животиње и животиње које се користе за научна истраживања. Поред тога, Стратегијом су обухваћене и све животиње које се уносе у Европску унију или износе из ње, као и оне које се налазе у транзиту, а релевантна је, како за њихове власнике, тако и за ветеринарске посленике, произвођаче хране, произвођаче средстава за лечење животиња, групе које се залажу за права животиња, истраживаче и просветне раднике, спортска и рекреативна удружења, образовне установе, потрошаче, надлежне органе Уније и њених чланица итд.⁵⁰ Највећи значај ове Стратегије огледа се у томе што она представља темељ за изградњу правног оквира у сфери здравствене заштите животиња у Европској унији. Управо је у том документу константан развој законодавства идентификован као један од главних механизма интервенције Уније у том домену, те се Стратегијом настоји креирати јединствен и јасан регулаторни оквир усклађен са захтевима Светске организације за здравље животиња (*World Organisation for Animal Health – OIE*).⁵¹ Тај циљ би требало да буде постигнут кроз замену постојећег законодавства јединственим правним оквиром, који би дефинисао и интегрисао принципе из области трговинске размене унутар Уније, увоза, исхране, добробити и контроле болести животиња уз поштовање међународних стандарда и осигурање константне посвећености високим стандардима здравља животиња.⁵²

⁴⁹ “A New Animal Health Strategy for the European Union (2007–2013) – where Prevention is better than cure”, communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM 539 (2007) final, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, Интернет, http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/docs/animal_health_strategy_en.pdf, 18/12/2011.

⁵⁰ “Animal Health Strategy for the European Union (2007–2013)”, p. 8.

⁵¹ Више о Светској организацији за здравље животиња (*World Organisation for Animal Health – OIE*) видети на интернет презентацији: <http://www.oie.int/>, 18/12/2011.

⁵² “A New Animal Health Strategy for the European Union (2007–2013)”, p. 15.

Добробит експерименталних животиња

Истраживања на животињама, било да се врше ради развоја или производње нових лекова, за проучавање утицаја на животну средину или ради тестирања хемикалија или нових адитива за храну, у свим државама чланицама морају бити спроведена у складу са законодавством Европске уније.⁵³ Употреба животиња у експерименталне сврхе широко је заступљена у земљама Европске уније. У прилог томе говоре и званични статистички подаци према којима је, на пример, током 2005. године у Европској унији за експерименталне сврхе употребљено преко дванаест милиона животиња, од чега су скоро 78% чинили глодари и зечеви, 15% хладнокрвне животиње, 5% птице, док су животиње попут коња, магараца, свиња, коза и оваца чиниле око 1%, а нељудски примати само хиљадити део тог броја.⁵⁴ Слични подаци (уз незнатна повећања) изнети су и у званичном извештају о овој области за 2008. годину, иако је број држава чланица тада повећан са двадесет једне на двадесет седам.⁵⁵ Европска унија има посебно законодавство којим је нормирана употреба животиња за научне сврхе још од 1986. године, када је усвојена Директива о процени закона, других прописа и административних одредби држава чланица од значаја за заштиту животиња које се користе за експерименталне и друге научне сврхе.⁵⁶ Ова Директива измењена је 2003. године,⁵⁷ да би септембра 2010. Европска унија усвојила Директиву

⁵³ Интернет, http://ec.europa.eu/environment/chemicals/lab_animals/home_en.htm, 17/11/2001.

⁵⁴ “Report from the Commission to the Council and the European Parliament – Fifth Report on the Statistics on the Number of Animals used for Experimental and other Scientific Purposes in the Member States of the European Union”, (SEC (2007)1455), Commission of the European Communities, Brussels, 05.11.2007, COM (2007) 675 final, pp. 3–4, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0675:FIN:EN:PDF>, 18/11/2001.

⁵⁵ “Report from the Commission to the Council and the European Parliament – Sixth Report on the Statistics on the Number of Animals used for Experimental and other Scientific Purposes in the Member States of the European Union”, (SEC (2010) 1107), European Commission, Brussels, 08.12.2010. COM (2010) 511 final/2, pp. 3–4, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0511:REV1:EN:PDF>, 18/11/2001.

⁵⁶ “Council Directive of 24 November 1986 on the approximation of laws, regulations and administrative provisions of the Member States regarding the protection of animals used for experimental and other scientific purposes (86/609/EEC)”, *Official Journal of the European Communities* No L 358/1, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31986L0609:en:HTML>, 17/11/2001.

⁵⁷ “Directive 2003/65/EEC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2003, amending Council Directive 86/609/EEC on the approximation of laws, regulations and administrative provisions of the Member States regarding the protection of animals used for

2010/63/EU о заштити животиња које се користе за научне сврхе,⁵⁸ којом је замењена Директива из 1986. године. Смисао нове Директиве јесте да допринесе јачању законодавства и побољшању добробити животиња које ће и даље морати да се користе у научне сврхе, као и да још чвршће утемељи принципе употребе животиња познате као *The Three Rs Principles (Replace, Reduce and Refine)* у законодавству Европске уније.⁵⁹ Европска унија је као међународна организација 1987. године потписала,⁶⁰ а 1998. и ратификовала⁶¹ Европску конвенцију за заштиту кичмењака који се користе за експерименталне и друге научне сврхе, а потврдила је и њене накнадне измене и допуне.⁶² Од правних аката Европске уније посвећених овој проблематици важне су и Препоруке државама чланицама, које садрже смернице (упутства) за смештај и старање о животињама намењеним за експерименталне и друге научне сврхе из 2007. године.⁶³

experimental and other scientific purposes”, *Official Journal of the European Union*, No L 230/32, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:230:0032:0033:EN:PDF>, 18/11/2001.

⁵⁸ “Directive 2010/63/EU of the European and of the Council of 22 September 2010 on the protection of animals used for scientific purposes”, *Official Journal of the European Union*, No L 276/33, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:276:0033:0079:En:PDF>, 18/11/2001.

⁵⁹ Интернет, http://ec.europa.eu/environment/chemicals/lab_animals/home_en.htm, 17/11/2001. Више о овим принципима видети у: Маријана Вучинић, „Основни принципи заштите добробити огледних животиња”, *Ветеринарски гласник*, бр. 3–4, Београд, 2007, стр. 173–181.

⁶⁰ Списак држава и међународних организација које су потписале и ратификовале Европску конвенцију за заштиту кичмењака који се користе за експерименталне и друге научне сврхе доступан је на следећој презентацији: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=123&CM=1&DF=&CL=ENG>, 18/11/2001.

⁶¹ “Council Decision 1999/575/EC of 23 March 1998 concerning the conclusion by the Community of the European Convention for the protection of vertebrate animals used for experimental and other scientific purposes”, *Official Journal of the European Union*, L 222, 24/08/1999 pp. 29–30, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999D0575:EN:HTML>, 17. 11.2011.

⁶² “Council Decision 2003/584/EC of 22 July 2003 concerning the conclusion of the Protocol of Amendment to the European Convention for the protection of vertebrate animals used for experimental and other scientific purposes”, *Official Journal of the European Union* L 198, 06/08/2003 pp. 10–12, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003D0584:EN:HTML>, 17/11/2001.

⁶³ “Commission Recommendation of 18 June 2007 on guidelines for the accommodation and care of animals used for experimental and other scientific purposes (notified under document number C(2007) 2525) 2007/526 EC”, *Official Journal of the European Union*, No L 197/1,

IV) КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ЖИВОТИЊА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Сви наведени извори комунитарног права којима се успостављају стандарди заштите и добробити животиња у различитим ситуацијама имају посредан значај за њихову кривичноправну заштиту. Наиме, њима се прописују једнообразни критеријуми који морају бити испоштовани у односу човека према различитим животињским врстама и у различитим ситуацијама, чиме се повлачи линија између оних људских радњи предузетих према животињама које су дозвољене или чак пожељне и оних које то нису. Какве ће бити санкције за непоштовање на тај начин прописаних стандарда (да ли кривичне, грађанскоправне или прекршајне, односно административне) донедавно је зависило углавном од националних законодавстава држава чланица. Међутим, након што се дошло до сазнања да се последице кривичних дела против животне средине убрзано шире и изван појединих држава чланица на чијим територијама су та дела учињена, представљајући опасност за животну средину у целој Европској унији, 2008. године усвојена је посебна директива посвећена заштити животне средине путем кривичног права.⁶⁴

Ова Директива настала је као одговор на уочену недовољну ефикасност постојећих система казни у постизању потпуне усклађености са прописима о заштити животне средине (Увод Директиве, став 2). Због тога се јавила потреба да се поштовање закона у области заштите животне средине у државама чланицама додатно ојача прописивањем кривичних санкција које би изражавале друштвену осуду другачије природе од оне коју са собом носе административне санкције и механизми компензације предвиђени грађанским правом (Увод Директиве, став 3). У Директиви је такође препознато да је за делотворнију заштиту животне средине потребно увести казне које би у већој мери одвраћале учиниоце од предузимања радњи које су опасне по животну средину и којима се по правилу суштински оштећују њени поједини елементи: ваздух, земљиште, вода, животиње или биљке, као и очување врста (Увод Директиве, став 5).

Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:197:0001:0089:EN:PDF>, 18/11/2001.

⁶⁴ “Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law”, *Official Journal of the European Union* No L 328, 06.12.2008, pp. 28–37, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0099:EN:HTML>, 16. 12. 2011.

Директива посебно истиче да повреда или угрожавање животне средине могу бити учињени не само активним радњама (чињењем), већ и пасивним делатностима, односно пропуштањем да се поступи у складу са правном обавезом, те да нечињење такве врсте треба да буде забрањено одговарајућим казнама (Увод Директиве, став 6). Дакле, овом директивом предвиђено је да сва таква понашања треба да буду предвиђена као кривична дела у целој Европској унији, под условом да су учињена намерно, односно умишљајно (*intentionally*) или из нехата (*with serious negligence*) (Увод Директиве, став 7). При томе треба подвући да је у тексту Директиве употребљен израз *serious negligence*, који означава „груби нехат” или „груби немар”, и који би одговарао појму свесног нехата у нашем кривичном праву. То значи да понашања учињена са несвесним нехатом као обликом кривице према Директиви не морају бити обухваћена криминалном зоном у националним законодавствима држава чланица. Али, пошто су Директивом прописани само минимални стандарди, свака држава чланица слободна је да усвоји или задржи (уколико их већ има) строже мере за обезбеђење делотворне кривичноправне заштите животне средине (Увод Директиве, став 11), из чега следи да би, у зависности од нахођења националних законодаваца, могло бити кажњиво и кршење одредаба о заштити животне средине учињено са несвесним нехатом као обликом кривице. Имајући у виду стање еколошког криминалитета у Европској унији, Директивом о заштити животне средине путем кривичног права, настоје се успоставити мере из области кривичног права како би се обезбедила ефикаснија заштита животне средине (члан 1). Њоме се државе чланице Европске уније обавезују да у својим националним кривичним законодавствима пропишу кривичне санкције – казне за понашања која представљају озбиљна кршења одредаба комунитарног права посвећених заштити животне средине. У питању су следећа понашања предвиђена у ставу 10. Увода Директиве посвећене заштити животне средине путем кривичног права: 1) ослобађање, испуштање или уношење одређене количине материја или јонизујућег зрачења у ваздух, земљиште или воду, које проузрокује или може проузроковати смрт или озбиљну повреду људи или знатну штету за квалитет ваздуха, земљишта или воде или за животиње или биљке, 2) сакупљање, транспорт, вађење или одлагање отпадака, укључујући и надзор таквих подухвата и чување места за одлагање, као и радње предузете у својству продавца или посредника (*waste management*), чиме се проузрокује или се може проузроковати смрт или озбиљна повреда људи или знатна штета за квалитет ваздуха, земљишта или воде или за

животиње или биљке, 3) транспорт отпадака бродом, под условом да је та активност обухваћена Правилем о транспорту отпада бродом⁶⁵ и да је предузета у мери која није занемарљива, без обзира да ли је спроведена од стране једног или више повезаних бродских пошиљки, 4) рад електране у којој се спроводи опасна активност или чувају или користе опасне супстанце или препарати и која може проузроковати смрт или озбиљну повреду људи или знатну штету за квалитет ваздуха, земљишта или воде или за животиње или биљке изван круга електране, 5) производња, прослеђивање, руковање, употреба, држање, складиштење, транспорт, увоз, извоз или одлагање нуклеарних материјала или других опасних радиоактивних супстанци, чиме се проузрокује или може проузроковати смрт или озбиљна повреда људи или знатна штета за квалитет ваздуха, земљишта или воде или за животиње или биљке, 6) убијање, уништавање, поседовање или присвајање примерака заштићених врста дивље фауне или флоре, осим ако се приликом таквих поступака узима занемарљиво мала количина таквих примерака која има незнатан утицај на очување њихових врста, 7) трговина примерцима заштићених врста дивље фауне или флоре или њиховим деловима или производима, осим ако је у питању незнатна мала количина таквих примерака која има незнатан утицај на очување њихових врста, 8) свако понашање којим се проузрокује значајно погоршање стања станишта у оквиру заштићеног подручја, и 9) производња, увоз, извоз, стављање у промет или употреба супстанци које угрожавају озонски омотач.⁶⁶ Директива налаже државама чланицама да у својим националним кривичним законодавствима пропишу казне и за подстрекавање на вршење наведених радњи, као и за помагање њиховим учиниоцима (члан 4). Државе чланице се обавезују да предузму неопходне мере како би обезбедиле да та кривична дела буду запрећена делотворним и сразмерним казнама које ће одвратити учиниоце од њиховог вршења (члан 5). Са друге стране, Директивом се не успостављају обавезе држава чланица у вези са изрицањем и извршењем прописаних казни у појединачним случајевима (Увод Директиве, став 10). Рок за поступање

⁶⁵ “Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste”, *Official Journal of the European Union* No L 190/1, 12.7.2006, Интернет, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130521.pdf, 18/12/2011.

⁶⁶ “Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law”, *Official Journal of the European Union* L 328, 06.12.2008, pp. 28–37.

држава чланица у складу са Директивом био је 26. децембар 2010. године. Као што је већ истакнуто, сви стандарди прописани Директивом су минимални стандарди, тако да је свака држава чланица слободна да усвоји или задржи (уколико их већ има) строже мере за обезбеђење делотворне кривичноправне заштите животне средине.

V) БУДУЋЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ – СТРАТЕГИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА ЗАШТИТУ И ДОБРОБИТ ЖИВОТИЊА ЗА ПЕРИОД ОД 2012. ДО 2015. ГОДИНЕ

Европска Комисија је 19. јануара 2012. године усвојила и нову Стратегију за заштиту и добробит животиња за период од 2012. до 2015. године (*EU Strategy for Protection and Welfare of Animals 2012–2015*).⁶⁷ Ова Стратегија представља резултат двадесетогодишњег праћења политике добробити животиња у Европској унији, чији је закључак да постојећа правила треба боље примењивати, те да и даље постоје одређене категорије животиња које нису у довољној мери обухваћене и заштићене законодавством Уније, као што су краве које се узгајају ради производње млека и кућни љубимци, а које би могле имати користи од хармонизације законодавстава држава чланица. Ипак, оцењено је да нова Стратегија игнорише ове налазе, као и да не садржи препоруке које би биле релевантне за регулисање неких важних питања попут транспорта живих животиња, клонирања животиња ради производње хране и вршења експеримената на животињама ради тестирања козметичких производа. Осим у области пољопривреде и трговине, Стратегија не спомиње потребу усклађивања политике добробити животиња у Европској унији са политикама у области научних истраживања, заштите дивљих животиња, заштите потрошача и одрживог развоја. За сада се сматра да наведени пропусти у Стратегији могу проузроковати даље патње животиња у земљама чланицама Европске уније.⁶⁸ Иако није реч о правно обавезујућем документу, пропусти уочени

⁶⁷ “EU Strategy for Protection and Welfare of Animals 2012–2015”, European Commission, Brussels, 19. 1. 2012, COM (2012) 6 final communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the European Union Strategy for the Protection and Welfare of Animals 2012–2015 {SEC(2012) 55 final} {SEC(2012) 56 final}, Интернет, http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/action-plan/docs/aw_strategy_19012012_en.pdf, 25/01/2012.

⁶⁸ *Animals in Europe*, Issue No 24, January, 2012, Eurogroup for Animals, 2012, Интернет, http://gallery.mailchimp.com/2ff051030cbf62adef464fe3d/files/Animals_in_Europe_issue_n_24_final.pdf, 25/01/2012.

у најновијој Стратегији за заштиту и добробит животиња у Европској унији могли би да се негативно одразе и на даље напредовање на пољу правне, па и кривичноправне заштите животиња у појединим државама чланицама, утолико што би се области које Стратегијом нису обухваћене једноставно могле занемарити као мање важне, те самим тим изоставити из релевантних националних правних аката држава чланица.

VI) ЗАКЉУЧАК

Растући број извора права Европске уније посвећених правној заштити добробити животиња недвосмислено говори у прилог значају који ова регионална организација и њене државе чланице придају тој проблематици. Осим што штити животиње као интегрални део животне средине, Европска унија посебну пажњу посвећује очувању њихове добробити у појединим ситуацијама – приликом фармског узгоја, клања, научних огледа, превоза, боравка дивљих животиња у заточеништву или у природном станишту и приликом пружања животињама ветеринарске помоћи. Међутим, чини се да је тек усвајањем Директиве о кривичноправној заштити животне средине, којом се животиње штите као њен саставни део, ова заштита у потпуности заокружена. Ипак, питање заштите добробити животиња на нивоу Европске уније није тиме затворено. Напротив, ова област може се окарактерисати као изузетно динамична, те се законодавство посвећено њеном регулисању константно прилагођава новонасталим захтевима и утицајима који долазе са више страна: од потреба тржишта хране, тражње за новим лековима, препаратима или производима животињског порекла, преко неопходности очувања животне средине, појединих животињских врста, њихових природних станишта, па све до константног притиска и лобирања различитих удружења и организација за заштиту добробити животиња и животињских права. Иако у настојању да помири све ове различите и често потпуно опречне интересе, законодавство Европске уније у појединим ситуацијама предност даје интересима добробити животиња, па се често овим правним изворима и њиховим творцима замера на претераном антропоцентризму. Такав је случај и са најновијом Стратегијом добробити животиња Европске уније за период од 2012. до 2015. године, којој се упућују критике пре свега зато што не спомиње потребу усклађивања политике добробити животиња у Европској унији са политикама заступљеним у научним истраживањима, затим, да се не бави заштитом дивљих животиња, нити заштитом потрошача и очувањем

одрживог развоја. За сада се сматра да наведени пропусти у Стратегији могу проузроковати даље патње животиња у земљама чланицама Европске уније, што би свакако представљало крајње ретроградну и потенцијално опасну тенденцију.

Иако наша земља још није чланица Европске уније, те је самим тим не обавезују извори комунитарног права, потребно је инсистирати на упознавању са њиховом садржином и на имплементацији стандарда који су њима прописани у домаће законодавство. Инсистирање на усклађивању домаћих законских и подзаконских правних аката са критеријумима постављеним у праву Европске уније доприноси подизању стандарда добробити животиња, како на општем нивоу, тако и у низу појединачних ситуација у којима се оне могу наћи. Прописивање детаљнијих, ефикаснијих и строжим санкцијама запрећених гаранција заштите животиња, а затим и њихова доследна примена у свакодневном животу грађана и у пракси надлежних државних органа, по бенефитима које са собом носи превазилази само питање опстанка и добробити животиња. Наиме, поступање у складу са начелима пет слобода, као и поштовање осталих начела зајемчених, између осталог, и законодавством Европске уније, у великој мери доприноси и унапређењу квалитета човекове животне средине у најширем смислу, њеног одрживог експлоатисања за потребе заједнице, здрављу људи, као и безбедности и квалитету хране, односно животних намирница и других производа животињског порекла. Поред тога, треба нагласити и да је наш законодавац знатно касније у односу на законодавце *common law* система (попут Сједињених Америчких Држава и Велике Британије) и законодавце развијених земаља и европско-континенталне правне традиције (попут Немачке, Швајцарске и Шведске), усвојио кривичноправне и прекршајноправне одредбе релевантне за заштиту животиња. Треба имати у виду да је кривично дело убијања и злостављања (раније: мучења) животиња уведено у наш правни систем тек 1. јануара 2006. године, када је на снагу ступио важећи Кривични законик, као и да је Закон о добробити животиња Републике Србије усвојен тек 2009. године.⁶⁹ У том контексту, познавање европских стандарда правне заштите добробити животиња може у знатној мери допринети уједначавању праксе домаћих кривичних и прекршајних судова приликом решавања случајева у којима је дошло до повреде или

⁶⁹ Видети: „Кривични законик”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009 и 111/2009. и „Закон о добробити животиња”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 41/2009.

угрожавања добробити животиња, будући да у тој области и даље постоји велики број недоумица, правних празнина и појмова који нису до краја дефинисани или који су, упркос постојању прецизне законске дефиниције, недовољно операционализовани. Тиме би се подигли и квалитет и ефикасност рада судова приликом поступања у предметима из те области а, самим тим, и ниво правне сигурности и извесности у случајевима од значаја за заштиту добробити животиња. За заштиту животиња од извора комунитарног права највећи значај има Директива Европске уније посвећена заштити животне средине путем кривичног права из 2008. године, и због тога би је требало сагледати као корисну и драгоцену смерницу за нашег законодавца. Иако се њоме животиње не штите непосредно, као бића која имају сопствене инхерентне вредности или права, већ само као интегрални део животне средине, она и на тај, посредан начин омогућава подизање квалитета и извесности њихове правне заштите. Посебно је важно што Директива проширује кривичноправну одговорност и на подстрекавање и помагање у вршењу одређених делатности којима се повређује и угрожава животна средина, односно животиње као њен део, чиме се њихова кривичноправна заштита додатно проширује.

VII) ИЗВОРИ

- “A New Animal Health Strategy for the European Union (2007–2013) – where Prevention is better than cure”, communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM 539 (2007) final, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, Интернет, http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/docs/animal_health_strategy_en.pdf, 18/12/2011.
- *Animals in Europe*, Issue No 23/2011, Eurogroup for Animals, 2011, Интернет, http://eurogroupforanimals.org/files/publications/downloads/Animals_in_Europe_-_issue_n%C2%B023_-_final.pdf, 17/12/2011.
- *Animals in Europe*, Issue No 24, January, 2012, Eurogroup for Animals, 2012, Интернет, http://gallery.mailchimp.com/2ff051030cbf62adef464fe3d/files/Animals_in_Europe_issue_n_24_final.pdf, 25/01/2012.
- Батрићевић, Ана, „Улога конвенција Савета Европе у кривичноправној заштити животиња”, *Зборник Института за криминолошка и социолошка истраживања*, вол. 30, бр. 1– 2/2011, Београд, 2011.
- Bekoff, Mark (ed.), *Encyclopedia of Animal Rights and Animal Welfare*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1998.

- Вучинић, Маријана, „Основни принципи заштите добробити огледних животиња”, *Ветеринарски гласник*, бр. 3–4, Београд, 2007.
- Вучинић, Маријана, *Понашање, добробит и заштита животиња*, Ветеринарска комора Србије, Београд, 2006.
- “Directive 2003/65/EEC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2003, amending Council Directive 86/609/EEC on the approximation of laws, regulations and administrative provisions of the Member States regarding the protection of animals used for experimental and other scientific purposes”, *Official Journal of the European Union*, No L 230/32, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:230:0032:0033:EN:PDF>, 18/11/2011.
- “Directive 2006/44/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the quality of fresh waters needing protection or improvement in order to support fish life”, *Official Journal of the European Union*, No L 264, 25.9.2006, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:264:0020:0031:EN:pdf>, 17/12/2011.
- “Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law”, *Official Journal of the European Union* No L 328, 06. 12. 2008, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0099:EN:HTML>, 16/12/2011.
- “Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law”, *Official Journal of the European Union* L 328, 06/12/2008.
- “Directive 2010/63/EU of the European and of the Council of 22 September 2010 on the protection of animals used for scientific purposes”, *Official Journal of the European Union*, No L 276/33, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:276:0033:0079:En:PDF>, 18/11/2011.
- „Европска конвенција за заштиту животиња за клање из 1979. године”, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/1996.
- „Европска конвенција за заштиту животиња које се узгајају на пољопривредним газдинствима из 1976. године”, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/1996.
- „Европска конвенција за заштиту кичмењака који се користе за експерименталне и друге научне сврхе из 1986. године”, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 1/2010.

- „Европска конвенција о заштити животиња у међународном превозу из 1968. године”, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 1/1992.
- „Европска конвенција о заштити кућних љубимаца из 1987. године”, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 1/2010.
- “EU Strategy for Protection and Welfare of Animals 2012–2015”, European Commission, Brussels, 19. 1. 2012, COM (2012) 6 final communication from the Commission to the European Prliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the European Union Strategy for the Protection and Welfare of Animals 2012–2015 {SEC(2012) 55 final} {SEC(2012) 56 final}, Интернет, http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/actionplan/docs/aw_strategy_19012012_en.pdf, 25/01/2012.
- „Закон о добробити животиња”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 41/2009.
- „Конвенција о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта из 1979. године”, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 102/2007.
- „Кривични законик”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009 и 111/2009.
- Пауновић, Милан, „Животињска права – прилог проширеној теорији људских права”, *Страни правни живот*, бр. 3/2005, Београд, 2005.
- Пауновић, Милан, „Упоредноправни преглед заштите права и добробити животиња”, *Страни правни живот*, бр. 1/2004, Београд, 2004.
- Пауновић, Милан, *Права животиња – савремени међународни стандарди*, Правни факултет Универзитета у Београду и Ђуро Салај АД, Београд, 2004.
- “Protocol on Protection and Welfare of Animals, Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts”, *Official Journal of the European Union*, No C 340, 10.11.1997, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0110010013>, 14/12/2011.
- “Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste”, *Official Journal of the European Union* No L 190/1, 12.7.2006, Интернет, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130521.pdf, 18/12/2011.
- “Report from the Commission to the Council and the European Parliament – Fifth Report on the Statistics on the Number of Animals used for Experimental and other Scientific Purposes in the Member States of the European Union”,

- (SEC (2007)1455), Commission of the European Communities, Brussels, 05. 11. 2007, COM (2007) 675 final, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0675:FIN:EN:PDF>, 18/11/2011.
- “Report from the Commission to the Council and the European Parliament – Sixth Report on the Statistics on the Number of Animals used for Experimental and other Scientific Purposes in the Member States of the European Union”, (SEC (2010) 1107), European Commission, Brussels, 08.12.2010. COM (2010) 511 final/2, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0511:REV1:EN:PDF>, 18/11/2011.
 - “Single European Act”, *Official Journal of the European Communities*, No. L 169/1, 29.06.1987, Luxembourg, 17.02.1986, Интернет, http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf, 13/12/2011.
 - “Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts”, *Official Journal of the European Communities*, No C 340, 10.11.1997, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>, 13/12/2011.
 - “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, *Official Journal of the European Union*, signed at Lisbon, 13.12.2007, 17.12.2007. No C 306, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>, 13/12/2011.
 - “Treaty on European Union”, *Official Journal of the European Communities*, No C 191, Maastricht, 07.02.1992, 29.06.1992, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>, 13/12/2011.
 - Horgan, Rex, “EU Animal Welfare Legislation: Current Position and Future Perspectives”, *Revista Electrónica de Veterinaria REDVET*, вол. VII, бр. 12, Veterinaria Organización S.L, España, 2006.
 - “Commission Decision (2006/778/EC) of 14 November 2006, amending Decision 2000/50/EC concerning minimum requirements for the collection of information during the inspections of production sites on which certain animals are kept for farming purposes”, *Official Journal of the European Union* No L 314, 15.11.2006, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0778:EN:HTML>, 15/12/2011.
 - “Commission Recommendation of 18 June 2007 on guidelines for the accommodation and care of animals used for experimental and other scientific purposes (notified under document number C(2007) 2525) 2007/526 EC”,

Official Journal of the European Union, No L 197/1, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:197:0001:0089:EN:PDF>, 18/11/2011.

- “Commission Regulation (EC) 639/2003 of 9 April 2003, laying down detailed rules pursuant to Council Regulation (EC) 1254/1999 as regards requirements for the granting of export refunds related to the welfare of live bovine animals during transport”, *Official Journal of the European Union* No L 093, 10.04.2003, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0639:EN:NOT>, 15/12/2011.
- “Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law”, *European Treaty Series* – No. 172, Strasbourg, 04.11.1998, Council of Europe, Интернет, <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=172&CL=ENG>, 08/09/2011.
- “Council Decision 1999/575/EC of 23 March 1998 concerning the conclusion by the Community of the European Convention for the protection of vertebrate animals used for experimental and other scientific purposes”, *Official Journal of the European Union*, L 222, 24/08/1999, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999D0575:EN:HTML>, 17/11/2011.
- “Council Decision 2003/584/EC of 22 July 2003 concerning the conclusion of the Protocol of Amendment to the European Convention for the protection of vertebrate animals used for experimental and other scientific purposes”, *Official Journal of the European Union* L 198, 06/08/2003, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003D0584:EN:HTML>, 17/11/2011.
- “Council Decision 2004/544/EC of 21 June 2004 on the signing of the European Convention for the protection of animals during international transport”, *Official Journal of the European Union* No L 241, 13.7.2004, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0544:EN:NOT>, 15/12/2011.
- “Council Decision 78/923/EEC of 19 June 1978, concerning the conclusion of the European Convention for the protection of animals kept for farming purposes”, *Official Journal of the European Union* No L 323, 17.11.1978, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31978D0923:EN:HTML>, 15/12/2011.
- “Council Decision 88/306/EEC of 16 May 1988, on the conclusion of the European Convention for the Protection of Animals for Slaughter”, *Official Journal of the European Union* No L 137, 02.06.1988, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988D0306:EN:HTML>, 15/12/2011.

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988D0306:EN:HTML, 15/12/2011.

- “Council Directive 1999/22/EC of 29 March 1999, relating to the keeping of wild animals in zoos”, *Official Journal of the European Union*, No L 094, 09.04.1999, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999L0022:EN:HTML>, 15/12/2011.
- “Council Directive 1999/74/EC of 19 July 1999, laying down minimum standards for the protection of laying hens”, *Official Journal of the European Union* No L 203, 03.08.1999, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999L0074:EN:HTML>, 15/12/2011.
- “Council Directive 2007/43 of 28 June 2007, laying down minimum rules for the protection of chickens kept for meat production”, *Official Journal of the European Union* No L 182, 12.7.2007, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:182:0019:01:EN:HTML>, 15/12/2011.
- “Council Directive 2008/119/EC of 18 December 2008, laying down minimum standards for the protection of calves”, *Official Journal of the European Union* No L 010, 15.01.2009., Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0119:EN:HTML>, 15/12/2011.
- “Council Directive 2008/120/EC of 18 December 2008, laying down minimum standards for the protection of pigs”, *Official Journal of the European Union* No L 47/5, 18.02.2009, p. 5, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:047:0005:0013:EN:PDF>, 15/12/2011.
- “Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979, on the conservation of wild birds”, *Official Journal of the European Union*, No L 103, 25. 4. 1979, са последњим изменама у: “Council Directive 2006/105/EC” of 20 November 2006, *Official Journal of the European Union* No L 363 20.12.2006, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/consleg/1979/L/01979L0409-20070101-en.pdf>, 17/12/2011.
- “Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992, on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora”, *Official Journal of the European Union* No L 206, 22. 7. 1992, p. 7, са последњим изменама у: „Council Directive 2006/105/EC” of 20 November 2006, *Official Journal of the European Union* No L 363, 20.12.2006, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:EN:PDF>, 17/12/2011.
- “Council Directive 93/119/EC of 22 December 1993, on the protection of animals at the time of slaughter or killing”, *Official Journal of the European*

- Union* No L 340, 31.12.1993, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993L0119:EN:HTML>, 15/12/2011.
- “Council Directive 98/58/EC of 20 July 1998, concerning the protection of animals kept for farming purposes”, *Official Journal of the European Union* No L 221, 08.08.1998, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998L0058:EN:HTML>, 15/12/2011.
 - “Council Directive of 24 November 1986 on the approximation of laws, regulations and administrative provisions of the Member States regarding the protection of animals used for experimental and other scientific purposes (86/609/EEC)”, *Official Journal of the European Communities* No L 358/1, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31986L0609:en:HTML>, 17/11/2011.
 - “Council Regulation (EC) No 1/2005 of 22 December 2004, on the protection of animals during transport and related operations and amending Directives 64/432/EEC and 93/119/EC and Regulation (EC)” No 1255/97, *Official Journal of the European Union* No L 3, 5.1.2005, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005R0001:EN:NOT>, 15/12/2011.
 - “Council Regulation (EC) No 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, amending Regulations (EEC) No 2847/93, (EC) No 1936/2001 and (EC) No 601/2004 and repealing Regulations (EC) No 1093/94 and (EC) No 1447/1999”, *Official Journal of the European Union*, L 286/1, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008R1005:EN:NOT>, 09/11/2011.
 - “Council Regulation (EC) No 1099/2009 of 24 September 2009, on the protection of animals at the time of killing”, *Official Journal of the European Union*, No 303/1, 18.11.2009, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:303:0001:0030:EN:PDF>, 15/11/2011.
 - “Council Regulation (EC) No 1224/2009 of 20 November 2009 establishing a Community control system for ensuring compliance with the rules of the common fisheries policy, amending Regulations (EC) No 847/96, (EC) No 2371/2002, (EC) No 811/2004, (EC) No 768/2005, (EC) No 2115/2005, (EC) No 2166/2005, (EC) No 388/2006, (EC) No 509/2007, (EC) No 676/2007, (EC) No 1098/2007, (EC) No 1300/2008, (EC) No 1342/2008 and repealing Regulations (EEC) No 2847/93, (EC) No 1627/94 and (EC) No 1966/2006”, *Official Journal of the European union*, L 343, 22/12/2009, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009R1224:EN:HTML>, 09/11/2011.

- “Council Regulation (EC) No 1255/97 of 25 June 1997, concerning Community criteria for staging points and amending the route plan referred to in the Annex to Directive 91/628/EEC”, *Official Journal of the European Union*, No L 174, 2.7.1997, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1255:20070105:EN:HTML>, 15/12/2011.
- “Council Regulation (EC) No 2371/2002 of 20 December 2002 on the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy”, *Official Journal of the European Communities* L 358/59, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:358:0059:0080:EN:PDF>, 09/11/2011.
- “Council Regulation (EC) No 338/97 of 9 December 1996, on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein” *Official Journal of the European Union*, No L 61, 3.3.1997, p. 1, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:061:0001:0069:EN:PDF>, 17/12/2011.
- “Charter of Fundamental Rights of the European Union“, *Official Journal of the European Communities*, 18.12.2000, No C 364/1, Интернет, http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf, 13/12/2011.
- Чавошки, Александра, *Основи еколошког права Европске уније*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Службени гласник, Београд, 2007.

Интернет

- *European Association of Zoos and Aquaria (EAZA)*, www.eaza.net, 17/12/2011.
- *The American Society for the Prevention of Cruelty to Animals (ASPCA)*, www.aspc.org, 07/05/2012.
- *World Organisation for Animal Health (OIE)*, www.oie.int/, 18/12/2011.
- *World Society for the Protection of Animals (WSPA)*, www.wspa-international.org, 07/05/2012.

UDK: 544.34:061.1

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 39–40, стр. 337–352

Изворни научни рад

Драгољуб ТОДИЋ¹

Ана ГРБИЋ²

ХЕМИЈСКИ УДЕСИ У ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

This paper analyses the EU regulations directly relevant to safety of chemicals and industrial plants. Special attention is paid to provisions of Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances. The Directive is aimed at the prevention of major accidents which involve dangerous substances and the limitation of their consequences for man and the environment, with a view to ensuring high levels of protection throughout the Community in a consistent and effective manner (Article 1). The Directive prescribes general and special obligations of operators and competent authorities. Operators are obliged, *inter alia*, to prepare, adopt, update and carry out the Major-Accident Prevention Policy (Article 7), Safety Reports (Article 9) and Emergency Plans (Article 11). The Directive prescribes operator's obligation to carry out consultations with the employees regarding the Internal Emergency plan as well as the public authority's obligation to announce the External Emergency plans to the public. Likewise, Seveso Directive also includes the obligations of regular practical testing of both plans. Prior to introducing the risk management system, an emphasis must be given to the state and development of the new management methods and organizations as well as the changes in industrial practice relating to risk management. Member States can prohibit the use or

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад урађен у оквиру истраживања на пројекту „Унапређење јавних политика у Србији у функцији побољшања социјалне сигурности грађана и одрживог привредног раста”, бр. 47004, који финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

² Мегатренд универзитет, Београд, Булевар уметности бр. 29. Рад урађен у оквиру истраживања на пројекту „Унапређење јавних политика у Србији у функцији побољшања социјалне сигурности грађана и одрживог привредног раста”, бр. 47004, који финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

bringing into use of any establishment, installation or storage facility, or any part thereof where the measures taken by the operator for the prevention and mitigation of major accidents are seriously deficient (Article 17). In addition, the Directive regulates following issues: Land-use planning (Article 12), Information on safety measures (Article 13), Information to be supplied by the operator following a major accident (Article 14), Information to be supplied by the Member States to the Commission (Article 15), Inspections (Article 18), Information system and exchanges (Article 19), Confidentiality (Article 20). The authors also point out other relevant EU legislations which are of importance for chemicals, the safety of industrial plants operation, the prevention and control of accidents and industrial pollution as a whole. The last part of the paper emphasizes the importance of this issue for the Republic of Serbia and the state of conformity of the national legislation of Serbia with the relevant EU regulations. Transposing of the EU regulations into the national Serbian law system is provided by the following key laws: Law on Environmental Protection, Law on Chemicals, Law on Integrated Prevention and Control of Pollution and Law on Emergency Situations. An improvement regarding the ratification of relevant international treaties has been achieved (The Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, 1992; the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, 1998; The Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade, 1998; Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, 2001). However, it is estimated that creating of adequate conditions is essential for the implementation of the subsequent regulations. This especially relates to further strengthening of the capacity of competent institutions.

Key words: Chemical accident, Seveso II, dangerous substances, establishment, operator, Major-Accident Prevention Policy, Safety Report, Emergency Plan.

1) УВОД

Управљање опасним материјама и безбедност индустријских постројења представља једно од најзначајнијих питања савремене политике и права животне средине ЕУ. Оно задире у читав комплекс других питања од значаја за остваривање ширих циљева ове организације. Сматра се да је на развој политике и регулативе ЕУ у области спречавања и контроле индустријског загађења и управљања ризиком значајно утицао тзв. Севесо акцидент из 1976. године (Италија) у хемијској фабрици пестицида и хербицида.³ Од тада па до данас предузето је мноштво

³ За шире видети: Интернет, <http://ec.europa.eu/environment/seveso/index.htm>, 01/05/2011. Догађај у овој фабрици иницирао је активности које су резултирале усвајањем Директиве 82/501/ЕЕЦ о претњи од великих удеса код одређених индустријских активности (Севесо директива). Иначе, у алинеји 4. преамбуле Директиве 96/82/ЕЦ експлицитно се упућује на акциденте у Бопалу и Сијудад Мексику.

различитих активности и донет већи број докумената и прописа којима се утврђују различити инструменти чији је циљ стварање услова за спречавање и смањивање негативних утицаја које индустријски удеси имају или могу да имају на здравље и животну средину.⁴

II) СВРХА

Циљ основног прописа ЕУ у овој области – Директиве 96/82/ЕЗ (Севесо II) састоји се у спречавању великих акцидентата са опасним супстанцама и ограничавању њихових последица за људе и животну средину (чл. 1). Шири циљеви у овој области одређени су Шестим акционим програмом ЕУ у области животне средине иако би требало имати у виду и одређења и процене садржане у појединим од тематских стратегија од значаја за ова питања. „Ризици” се у Шестом акционом програму спомињу на више места и на различит начин: у контексту заштите природе и биодиверзитета и употребе генетички модификованих организама (ГМО) (алинеја 21. преамбуле), утицаја на здравље штетних емисија (алинеја 23. преамбуле), коришћења хемикалија (алинеја 25. преамбуле, члан 7. став 1, члан 7. став 2. тачка б), пораста производње отпада (алинеја 29. преамбуле), управљања природним ресурсима и отпадом (члан 8. став 1), заштите биодиверзитета и земљишта (члан 6. став 2. тачка ц), развоја метода процене ризика за ГМО (члан 6. став 2. тачка и), смањења утицаја пестицида (члан 7. став 1, члан 7. став 2. тачка ц), квалитета површинских и подземних вода (члан 7. став 1), квалитета ваздуха (члан 7. став 1) и јачања активности на међународном нивоу (члан 8. став 2. тачка ф).⁵

⁴ У овом раду остављају се по страни могуће дилеме у вези са превођењем појединих појмова са енглеског на српски језик. Тако се, на пример, за енглеску реч *accident* користи израз „удес”, будући да Закон о заштити животне средине, као основни пропис у овој области, користи и дефинише овај израз.

⁵ Иначе, Шести акциони програм ЕУ у области животне средине на неколико места нагlašава место и улогу индустријског сектора (када се говори о тематским стратегијама, када се говори о циљевима и приоритетним подручјима деловања у области климатских промена). У делу који се односи на циљеве у области заштите природе и биодиверзитета Програм посебно говори о „несрећама и природним катастрофама”, односно приоритетним акцијама у области унапређења координације Заједнице успостављањем мреже за размену превентивних пракси и средстава као и развоју мера које ће допринети спречавању ризика од већих несрећа, а посебно у вези са ризицима који су повезани са ценоводима, у области рударства и морског превоза (чл. 6. ст. 2. т. б). Када се говори о циљевима и приоритетним подручјима деловања у области животне средине, здравља и квалитета живота, као једно од приоритетних

III) МЕРЕ ЕУ

Мере ЕУ у делу који се односи на заштиту од индустријских (хемијских) удеса, и безбедност индустријских постројења требало би посматрати у контексту примене различитих инструмената ове организације у различитим секторима у зависности од различитих извора ризика. У том смислу би се могло говорити о изузетно широком спектру прописа, мера и инструмената.⁶ Основним прописом се сматра Директива 96/82/ЕЦ о контроли опасности великих акцидентата који укључују опасне супстанце (Севесо II).⁷ Поред ове Директиве требало би имати у виду и следеће: Одлуку Савета 98/685/ЕЦ о потврђивању Конвенције о прекограничним ефектима индустријских удеса,⁸ Одлуку Комисије 98/433/ЕЦ од 26. јуна 1998. о хармонизацији критерија, према члану 9. Директиве Савета 96/82 ЕЦ о контроли опасности великих удеса који укључују опасне супстанце, Одлуку Комисије 1999/314/ЕЦ од 9. априла 1999. која се тиче упитника у вези са Директивом Савета 96/82/ЕЦ о контроли опасности великих акцидентата који укључују опасне супстанце, Директиву 2008/1/ЕЗ о интегрисаном спречавању и контроли загађивања, Директиву Савета 2001/80/ЕЕЗ о ограничењу емисија одређених загађујућих материја у ваздух из великих ложишта, Уредбу (ЕЗ) бр. 1221/2009 Европског парламента и

подручја спомиње се квалитет ваздуха, развој и спровођење мера у сектору индустрије, поред сектора транспорта и енергетике (чл. 7. ст. 2. т. ф). Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme (OJ L 242, 10.09.2002, p. 12).

⁶ При разматрању прописа ЕУ у области индустријског загађења и управљања ризиком требало би имати у виду и бројне изворе права ЕУ у другим областима, као што су: управљање хемикалијама, област биотехнологија, а нарочито проблематика генетски модификованих организама, нуклеарна сигурност, управљање радиоактивним отпадом, управљање одређеним врстама отпада, заштита вода, заштита ваздуха, заштита природе, итд. За шире видети: Драгољуб Тодић, *Водичи кроз ЕУ политике – Животна средина*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011.

⁷ На основу сагледавања досадашњег искуства у примени Директиве 96/82/ЕЦ, као и развоја права животне средине ЕУ и потребе усаглашавања стања у овој области са стањем у другим релевантним областима Европска комисија је припремила предлог нове директиве. За шире видети: "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on control of major-accident hazards involving dangerous substances", European Commission, COM(2010) 781 final, 2010/0377 (COD), Brussels, 21.12.2010.

⁸ У алинџи 7. преамбуле Директиве 96/82/ЕЦ упућује се на значај Конвенције, односно мера које се односе на „предупређење, приправност и реаговање на индустријске акциденте који могу да имају прекограничне последице, као и на међународну сарадњу у овој области”.

Савета од 25. новембра 2009. године о добровољном учешћу организација у управљању заштитом животне средине Заједнице и шеми оцењивања (ЕМАС), Уредбу (ЕЗ) бр. 1980/2000 о ревидираној шеми еко-означавања Заједнице, итд.

У области управљања хемикалијама основни прописи ЕУ обухватају различите изворе права, укључујући следеће: Ротердамску конвенцију о поступку давања сагласности за увоз на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде (1998), Стокхолмску конвенцију о дуготрајним органским загађујућим супстанцама (2001), Протокол о дуготрајним органским загађујућим материјама (1998), Базелску конвенцију о контроли прекограничног кретања опасног отпада и његовом одлагању (1989), Уредбу (ЕЗ) бр. 304/2003 о извозу и увозу опасних хемикалија, Директиву 67/548/ЕЕЗ о класификацији, паковању и означавању опасних супстанци, Уредбу 1272/2008 о класификацији, обележавању и паковању хемикалија и препарата, Уредбу 1907/2006 о ограничењу, процени и одобравању хемикалија (*REACH*), Директиву 2004/9/ЕС о инспекцији и верификацији добре лабораторијске праксе (*GLP*), Директиву 2004/10/ЕС о хармонизацији прописа о примени принципа добре лабораторијске праксе и верификацији њихове примене за тестове на хемијским супстанцама, итд.

IV) САДРЖАЈ

Садржај права и обавеза које утврђује Директива 96/82/ЕЦ одређен је укупним циљевима ЕУ у области животне средине и специфичним циљевима везаним за индустријске удесе и безбедност индустријских постројења.⁹ У складу са одредбама члана 2. Директиве она се примењује на постројења где су опасне материје присутне у количинама које су једнаке или више од количине наведене у Анексу I (део 1 и 2, колона 2), са изузетком чланова 9, 11 и 13 који ће се примењивати на било која постројења где су опасне материје присутне у количинама једнаким или вишим од количине наведене у Анексу I (део 1 и 2, колона 3).¹⁰ С друге

⁹ „Постројење” подразумева целокупан простор под контролом оператера, где су опасне супстанце присутне у једном или више погона, укључујући и обичну или сродну инфраструктуру или активности (чл. 3.1).

¹⁰ Иначе, „велики удес” је дефинисан као „догађај као што је велика емисија, пожар, или експлозија настао као последица неконтролисаних догађаја током рада било ког постројења обухваћеног овом директивом, а због чега долази до озбиљног угрожавања

стране, чланом 4. је предвиђено да се Директива не односи на одређена постројења.¹¹

Обавезе држава чланица

Директива прописује опште и посебне обавезе како за оператере тако и за надлежне органе држава чланица.¹² У том смислу обавезе држава чланица односе се на следећа питања: обавештавање (члан 6), политику превенције већих удеса (члан 7), предузимање мера у вези са „домино ефектом” (члан 8), израду безбедносних извештаја (члан 9), израду планова за ванредне ситуације (члан 11), планирање коришћења земљишта (члан 12), информације о мерама безбедности (члан 13), информисање

здравља људи и/или животне средине, непосредно или са задршком, унутар или изван постројења, а уз присуство једне или више опасних супстанци” (члан 3.5). Истовремено, „опасна супстанца” подразумева супстанцу, једињења или смешу који су наведени у Анексу 1, Део 1, или који задовољавају критеријуме дате у Анексу 1, Део 2, и присутни су као сировина, производ, нуспроизвод, остатак или међуфаза, укључујући и супстанце за које је разумно претпоставити да могу настати у случају да дође до акцидента (члан 3.4). Формулација „присуство опасних супстанци” означава тренутно или предвидиво присуство таквих супстанци у постројењу или присуство оних супстанци за које се верује да се могу генерисати током губитка контроле индустријског хемијског процеса у количинама које су једнаке или премашују вредности из Дела 1. и 2. Анекса I (члан 2.1).

¹¹ Директива се не односи на војна постројења и складишта, ризике услед јонизујућих зрачења, транспорт опасних супстанци и привремено складиштење на путу, железници, унутрашњим пловним путевима, мору или ваздуху ван постројења која су обухваћена овом директивом, укључујући и утовар, истовар и превоз до и од другог превозног средства, превоз опасних материја у цевоводима укључујући и црпне станице изван објеката обухваћених овом Директивом; експлоатацију (истраживање, екстракцију и прераду) минерала у рудницима, каменоломима са изузетком операција за хемијску и термичку обраду и складиштење које се односе на операције које укључују опасне материје, као што је дефинисано у Анексу I; *offshore* истраживање и експлоатацију минерала, укључујући угљоводонике; депоније отпада са изузетком постројења за прераду отпадне јаловине укључујући језера и бране који садрже опасне материје у складу са Анексом I, а нарочито када се користе у вези са хемијском и термичком обрадом минерала. Осим тога, Директива се примењује и без утицаја на прописе Заједнице који се тичу радне средине, а нарочито без утицаја на примену Директиве 89/391/ЕЕЗ од 12. јуна 1989. године о увођењу мера за унапређивање безбедности и здравља радника на раду (члан 2.2).

¹² „Оператер је свако физичко или правно лице које, у складу са прописима, управља постројењем, односно комплексом, или га контролише, или је овлашћено за доношење економских одлука у области техничког функционисања постројења” (члан 3. т. 30).

након већих акцидената (члан 14), информисање Комисије од стране држава чланица (члан 15), одређивање надлежног органа (члан 16), забрану коришћења одређених постројења (члан 17), инспекцију (члан 18), информациони систем и размену информација (члан 19), заштиту поверљивости (члан 20), обавезу држава чланица да донесу одговарајуће прописе ради спровођења Директиве (члан 24), итд. Општа је обавеза држава чланица да пропишу да оператер мора да предузме све неопходне мере за спречавање великих удеса и ограничавање њихових последица за човека и животну средину (члан 5). Такође, оне ће обезбедити да оператер буде дужан да докаже надлежном органу из члана 16, у било ком тренутку а посебно ради инспекције и контроле, да је предузео све неопходне мере предвиђене Директивом.¹³ Оператер је обавезан да надлежном органу у одређеном року достави обавештење (нотификацију) о свим новим постројењима (у разумном периоду времена пре отпочињања изградње или рада); о свим постројењима која потпадају под одредбе Директиве (у року од годину дана након рока из члана 24.1 Директиве); затим за постројења на која се касније буду примењивале одредбе Директиве (у року од три месеца, члан 6.1). Осим тога, државе чланице су у обавези да забране наставак или почетак рада сваке установе, постројења или складишног простора или било ког дела када се покаже да мере које је оператер предузео ради спречавања или ублажавања великих удеса имају „озбиљне недостатке” (члан 17). Државе чланице могу забранити наставак или почетак рада ако оператер није доставио обавештење, извештај или друге информације које су затражене у складу са Директивом. Истовремено, обавеза је држава чланица да оператеру омогуће право на жалбу надлежном органу.¹⁴

Основни документи

Основни документи чију обавезу поседовања Директива 96/82/ЕЦ експлицитно прописује су: Политика превенције великих удеса (члан 7), Извештај о безбедности (члан 9) и планови заштите од удеса (члан 11).

¹³ Према одредбама члана 16, државе чланице имају обавезу да одреде орган (или органе) који су одговорни за спровођење обавеза које установљава Директива и, ако је потребно, тела која ће помоћи надлежним органима у техничким питањима.

¹⁴ Надлежни органи имају обавезу да организују одговарајући инспекцијски систем или друге мере контроле прикладне постројењу које је у питању (члан 18).

А) Оператери су у обавези да сачине документ у којем ће дефинисати своју Политику спречавања великих удеса, као и да обезбеде спровођење те политике (члан 7).¹⁵ Ова политика мора бити сачињена тако да гарантује висок ниво заштите човека и животне средине одговарајућим средствима и системом управљања. Документ мора да узме у обзир начела из Анекса III и мора бити доступан надлежним органима.¹⁶ Члан 8. Директиве односи се на „домино ефекат”. Државе чланице имају обавезу да обезбеде да надлежни органи идентификују постројења или групе постројења у којима постоји вероватноћа или где последице великих акцидената могу да расту због локација или близине таквих постројења. Такође, оне су обавезне да сачине инвентар опасних супстанци. У случају да се оваква постројења идентификују државе чланице морају да обезбеде размену одговарајућих информација како би се оваквим постројењима омогућило да узму у обзир природу и ширину укупне опасности (у политици превенције, извештају о безбедности, систему управљања безбедношћу и унутрашњим плановима спасавања). У таквом ситуацијама обавеза је да се надлежним органима обезбеди одговарајућа сарадња у информисању јавности и достављању информација за екстерни план спасавања.

Б) Изградом Извештаја о безбедности оператери доказују да су помоћу „осмишљеног система безбедности спровели политику спречавања великих удеса у складу са информацијама наведеним у Анексу III”, да су препознали опасности од великих удеса и предузели потребне мере за њихово спречавање, да су водили рачуна о безбедности при обликовању, изградњи, управљању и одржавању постројења и складишних простора, да су

¹⁵ Овај члан се не односи на установе из члана 9. којим је регулисана обавеза израде Извештаја о безбедности. У случају измена постројења, установе, складишног простора или поступка као и у случају промене природе или количине опасних материја државе чланице имају обавезу да обезбеде да оператер ажурира, односно измени Политику спречавања великих удеса и системе и поступке управљања (из члана 7. и 9. Директиве), као и да ажурира Извештај о безбедности и обавести надлежне органе о томе, пре саме промене (члан 10).

¹⁶ Политика спречавања великих удеса мора бити писмено одређена и мора укључивати укупне оператерове циљеве и начела деловања који се односе на контролу опасности од великих удеса; систем безбедности мора укључивати део општег система управљања заједно са организационом структуром, обавезама, праксом, поступцима и средствима; систем безбедности мора водити рачуна о следећем: организацији и особљу (улоге, надлежности, обука особља, учешће запослених и, по потреби, произвођача), процени опасности од великих удеса, контроли деловања, управљању променама, планирању, надгледању спровођења, ревизији и ажурирању.

сачинили унутрашње планове за случај удеса и доставили информације које ће омогућити изразу спољног плана за поступање у случају несреће, као и да су надлежним органима доставили одговарајуће информације за доношење одлука (члан 9). Извештај о безбедности мора да садржи најмање податке који су наведени у Анексу II, као и ажуриран попис опасних материја у постројењу. Он мора бити достављен надлежном органу у прописаним роковима (за нова постројење у разумном временском року пре почетка градње или пуштања у погон; за постојећа постројења која нису обухваћена Директивом 82/501/ЕЕЗ у року од три године од датума предвиђеног чланом 24. став 1. Директиве; за остала постројења у року од две године; у случају повремених прегледа извештај се мора поднети „без одлагања”).¹⁷ Пре него што оператер почне са градњом или активностима, као и у другим прописаним случајевима, надлежни орган има обавезу да у разумном временском року обавести оператера о закључцима анализе Извештаја о безбедности, односно забрани почетак или наставак рада, ако то налажу околности из члана 17. Директиве. Ако надлежни органи закључе да је успешно доказано да одређене материје у оквиру установе или било којег њеног дела не могу изазвати опасност од великих удеса, држава чланица може у складу са прописаним критеријумима да ограничи информације које Извештај о безбедности мора да садржи, на оне које су битне за спречавање опасности. Пре почетка примене Директиве Комисија је била у обавези да усклади критеријуме на основу којих ће надлежни органи држава чланица одлучивати да ли нека установа или постројење може да изазове опасност. Надлежни органи држава чланица су у обавези да Комисији доставе попис ових установа а Комисија их једном годишње прослеђује Одбору који помаже Комисији.

В) Према одребама члана 11. Директиве планове заштите од удеса морају да припреме и усвоје сви оператери на које се односи члан 9. Директиве. Државе чланице морају обезбедити да оператери или, ако је потребно, надлежни органи, без одуговлачења примене планове заштите од удеса увек када дође до великог удеса или неконтролисаног догађаја за који се, због његове природе, оправдано може претпоставити да би могао да

¹⁷ Извештај о безбедности мора се повремено ажурирати, и то: најмање сваких пет година, односно у сваком тренутку на иницијативу оператера или захтев надлежних органа ако је тај захтев оправдан новим чињеницама или како би се узела у обзир нова техничка сазнања у области безбедности (нпр. сазнања стечена анализом удеса, анализом ситуација када је удес избегнут или анализом нових сазнања о процени опасности, члан 9. став 5.

проузрокује велики удес (члан 11. ст. 5). Унутрашњи план заштите од удеса са мерама које треба да предузме установа оператер је у обавези да сачини за нова постројења (пре почетка рада), за постојећа постројења (у року од три године од датума из члана 24. став 1) и за сва остала постројења (у року од две године).¹⁸ Оператер је у обавези да надлежним органима достави потребне информације на основу којих ће они саставити вањски (екстерни) план заштите од удеса, а надлежни органи да направе вањски план заштите од удеса са мерама које треба да се предузму ван установе.¹⁹

Планови заштите од удеса морају садржавати информације наведене у Анексу IV Директиве.²⁰ Оператери имају обавезу да ове планове тестирају и, ако је потребно, мењају и допуњавају у одговарајућим временским роковима који не могу бити дужи од три године (члан 11. ст. 4). Приликом ажурирања планова морају се у обзир узети промене које су се догодиле у установи, нова техничка сазнања и сазнања везана за одговоре на велике удесе.

Коришћење земљишта

Будући да се у пракси јасно показало (акцидент у Бопалу) да планирање коришћења земљишта има значајан утицај на појаву и развој великих удеса, то се један од елемената политике који је нашао своје место и у Севесо директиви управо односи на ова питања (члан 12).²¹ Државе чланице имају обавезу да теже остваривању циљева Директиве путем

¹⁸ Обавеза је држава чланица да обезбеде да се унутрашњи планови заштите од удеса доносе у договору са запосленима у установи, а спољни планови у договору са јавношћу (члан 11. ст. 3).

¹⁹ Надлежни органи могу одлучити да се, с обзиром на информације које су садржане у Извештају о безбедности, обавеза састављања вањског плана заштите од удеса не примењује (члан 11. ст. 6).

²⁰ Као што су имена и положај особа овлашћених за покретање поступка за случај удеса те особе задужене за вођење и креирање акције ублажавања последица на месту удеса; име и положај особе одговорне за сарадњу са телом задуженим за вањски план заштите од удеса; опис радњи које треба предузети; организација ограничавања ризика на месту догађаја; организација раног обавештавања; организација обуке особља за предвиђене дужности; организација пружања помоћи, итд.

²¹ Овај део обавеза најуже је повезан са стратешком проценом утицаја на животну средину, као инструментом савремене политике и права животне средине. За шире видети: Драгољуб Тодић, „Стратешка процена утицаја на животну средину у праву Европске уније”, *Европско законодавство*, бр. 7/2004, стр. 57–60.

контроле одређивања локације за нова постројења и измене постојећих постројења као и развоју транспортних веза, стамбених подручја у близини постојећих постројења, локација отворених за јавност и које посећује већи број људи, итд. У основи се ради о захтевима који се тичу одржавања потребног растојања између постројења, која имају карактеристике опасних, и насељеног подручја. Органи надлежни за планирање спроводе одговарајући поступак консултација који укључује и обавезу да се обезбеди да приликом доношења одлука буду доступни подаци о техничким условима и ризицима које постројење представља (члан 12. ст. 2).

Информисање

У делу који се односи на информације и информисање Директива установљава три специфичне врсте обавеза, и то: информисање о безбедносним мерама (члан 13), информације које оператер мора да достави након великог удеса (члан 14) и информације које државе имају обавезу да доставе Комисији (члан 15). Једна од карактеристика Севесо II Директиве односи се управо на већа права јавности на приступ информацијама као и обезбеђивање одговарајућих консултација са јавношћу. У том смислу оператер, исто као и јавна власт, има извесне обавезе нарочито у делу поступања по захтевима јавности за одређеним информацијама, односно активног информисања јавности путем дистрибуције брошура и других обавештања о правилима понашања у случају удеса. Државе чланице имају обавезу да извештавају Комисију о већим удесима (члан 15). Ради спровођења ове обавезе Комисија је: прописала форму извештаја, установила посебан информациони систем, и основала Документациони центар о индустријским ризицима у Бироу за опасности већих акцидената у оквиру Заједничког истраживачког центра у Италији.²²

V) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

- Директива Савета 96/82/ЕЦ од 9. децембра 1996. о контроли опасности од великих удеса које укључују опасне супстанце (укључујући и амандмане из Директиве 2003/105/ЕЦ Европског парламента и Савета ЕУ од 16. децембра 2003) ступила је на снагу двадесетог дана од дана

²² Интернет, <http://mahbsrv.jrc.it/> 06/09/2010.

објављивања у *Службеном листу Европских заједница* (14. јануара 1997. године).²³

- Директива Савета 2008/1/ЕЦ од 15. јануара 2008. године која се односи на интегрисано спречавање и контролу загађења ступила је на снагу двадесетог дана од дана објављивања у *Службеном листу Европске уније* (29. јануара 2008).
- Одлука Комисије 2002/605/ЕЦ која се односи на Директиву Савета 96/82/ЕЦ од 9. децембра 1996. о контроли опасности од великих удеса које укључују опасне супстанце објављена је у *Службеном листу Европских заједница* 24. јула 2002. године.
- Одлука Комисије 98/433/ЕЦ о хармонизованим критеријумима у складу са чланом 9. Директиве Савета 96/82/ЕЦ објављена је у *Службеном листу Европских заједница* 8. јула 1998. године.
- Одлука о потврђивању Конвенције о прекограничним ефектима индустријских удеса донета је 23. марта 1998, а објављена у *Службеном листу Европских заједница* 3. децембра 1998. године.

VI) ИЗВОРИ

- „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији”, Европска комисија, SEC (2011) 1208, Брисел, 12.10.2011. стр. 149–150, Интернет, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf, 12/02/2012.
- „Водич за одговор на удес, Водич за службе које реагују у почетној фази удеса приликом транспорта опасних материја”, Министарство животне средине и просторног планирања, Београд, 2008, Интернет, <http://www.ekoplan.gov.rs/srl/-Arhiva-2009—192-document.htm>, 16/03/2011.
- Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (OJ L 24, 29. 1. 2008, pp. 8–29).
- Живковић, Момчило (ур.), *Извештај о стању животне средине у Републици Србији за 2010. годину*, Министарство животне средине,

²³ Када је у питању Предлог нове директиве, предвиђено је да државе чланице донесу прописе потребне за њену примену до 31. маја 2015. године и да њена примена почне од 1. јуна исте године (члан 28. Предлога Директиве).

- рударства и просторног планирања, Агенција за заштиту животне средине, Београд 2011, Интернет, http://www.sepa.gov.rs/download/Izvestaj_o_stanju_zivotne_sredine_za_2010_godinu.pdf, 16/01/2012, стр. 166–172.
- “Impact Assessment Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the control of major-accident hazards involving dangerous substances”, SEC(2010) 1590 final, Brussels, 21.12.2010.
 - “Impact assessment study into possible options for amending the Seveso II Directive”, Final Report, European Commission Directorate-General Environment, COWI, September 2010, Интернет, http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/Seveso%20IA_Final%20report.pdf, 12/08/2011.
 - Одговори на упитник Европске комисије (поглавље XXVII), Влада Републике Србије, Београд, 2010, Интернет, <http://www.seio.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0.166.html>, 10/09/2011.
 - *Прелиминарни списак постројења која подлежу обавезама из СЕВЕСО II Директиве*, Министарство животне средине и просторног планирања, Интернет, <http://www.ekoplan.gov.rs/srl/-Arhiva-2009—192-document.htm>, 16/05/2011.
 - “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on control of major-accident hazards involving dangerous substances”, European Commission, COM(2010) 781 final, 2010/0377 (COD), Brussels, 21.12.2010, Интернет, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0781:FIN:EN:PDF>, 23/08/2011.
 - “Report on the Application in the Member States of Directive 96/82/EC on the control of major-accident hazards involving dangerous substances for the period 2006–2008”, European Commission, C(2010) 5422 final, Brussels, 9.8.2010.
 - “Seveso II Directive – Study of the Effectiveness of the Requirements Imposed on Public Authorities, Final Report. European Commission”, 12 October 2009, Интернет, <http://ec.europa.eu/environment/seveso/review.htm>, 16/03/2011.

- Тодић, Драгољуб, „Безбедносна политика Републике Србије у светлу савремених проблема у области животне средине”, *Право – теорија и пракса*, бр. 7–9, јул–септембар 2011, стр. 54–70.
- Тодић, Драгољуб, *Водичи кроз ЕУ политике – Животна средина*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011.
- Тодић, Драгољуб, Стратешка процена утицаја на животну средину у праву Европске уније, *Европско законодавство*, бр. 7/2004, стр. 57–60.
- Commission Decision 2002/605/EC of 17 July 2002 concerning the questionnaire relating to Council Directive 96/82/EC on the control of major-accident hazards involving dangerous substances (OJL 195, 24.07.2002. pp. 74–80).
- Commission Decision 98/433/EC of 26 June 1998 on harmonised criteria for dispensations according to Article 9 of Council Directive 96/82/EC on the control of major-accident hazards involving dangerous substances (OJL 192, 08.07.1998, pp. 19–20).
- Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances (OJL 10, 14.1.1997, pp. 13–33).
- Council Decision 98/685/EC of 23 March 1998 concerning the conclusion of the Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents (OJL 326, 03.12.1998, pp. 1–4).

VII) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Актуелни ниво безбедности „Севесо постројења” има посебан значај за Републику Србију и ова питања треба посматрати као део укупне политике у области животне средине и безбедности.²⁴ У последњих неколико година

²⁴ Према одредбама члана 3. тачка 31. Закона о заштити животне средине „Севесо постројење, односно постројење у којем се обављају активности у којима је присутна или може бити присутна опасна материја у једнаким или већим количинама од прописаних... јесте техничка јединица унутар комплекса где се опасне материје производе, користе, складиште или се њима рукује. Постројење укључује сву опрему, зграде, цевоводе, машине, алате, интерне колосеке и депое, докове, истоварна пристаништа за постројења, пристане, складишта и сличне грађевине, на копну, а које су нужне за функционисање постројења”. За податке о удесима у 2010. години видети: Момчило Живковић (ур.) *Извештај о стању животне средине у Републици Србији за 2010. годину*, Министарство животне средине, рударства и просторног планирања, Агенција за заштиту животне средине, Београд, 2011, Интернет, <http://www.sepa>.

устовлашћен је нов нормативни оквир у скоро свим сегментима од значаја за управљање опасним материјама и хемикалијама у целини, безбедност индустријских постројења, поступање у ванредним ситуацијама, итд. Закон о заштити животне средине (*Службени гласник РС*, бр. 135/04, 36/09, 72/09) „удес” дефинише као „изненадни и неконтролисани догађај, који настаје ослобађањем, изливањем или расипањем опасних материја, обављањем активности при производњи, употреби, преради, складиштењу, одлагању или дуготрајном неадекватном чувању” (члан 3. т. 24). „Опасне материје” су дефинисане као „хемикалије и друге материје које имају штетне и опасне карактеристике”. Закон прописује обавезе оператера у вези са изградом основних докумената предвиђених Директивом 96/82/ЕС, и то: Политике превенције удеса (члан 58а, 59), Извештаја о безбедности и Плана заштите од удеса (члан 60, 60а–ђ).²⁵ Иако се може констатовати да су одредбе Севесо II Директиве транспоноване у Закон о заштити животне средине и одговарајуће подзаконске акте, питање даље доградње система намеће потребу праћења активности на изменама прописа ЕУ. Усвајањем Закона о потврђивању Конвенције о прекограничним ефектима индустријских удеса у мају 2009. године (*Службени гласник РС*, бр. 42/09) створени су услови за побољшање процедура у ванредним ситуацијама на међународном нивоу и учешће РС у њима. Поступак обавештења о оператерима, односно Севесо постројењима, односно комплексима чије активности могу изазвати хемијски удес са прекограничним ефектима, регулисан је чланом 61а Закона о заштити животне средине. Процењује се да је законодавство у области управљања хемикалијама (Закон о хемикалијама, *Службени гласник РС*, бр. 36/09, 88/10, 92/11, и Закон о биоцидним производима, *Службени гласник РС*, бр. 36/09, 88/10, 92/11, са подзаконским прописима) у основи у складу са основном концепцијом одговарајућег законодавства ЕУ (Уредба REACH о класификацији, обележавању и паковању супстанци и смеша и Директива о стављању у промет биоцидних производа). Осим тога, ратификоване су

gov.rs/download/Izvestaj_o_stanju_zivotne_sredine_za_2010_godinu.pdf, 16/1/2012, стр. 166–172. За шире назнаке о безбедносним аспектима политике у области животне средине видети: Драгољуб Тодић, „Безбедносна политика Републике Србије у светлу савремених проблема у области животне средине”, *Право – теорија и пракса*, бр. 7–9, јул–септембар 2011, стр. 54–70.

²⁵ Видети: „Одговори на упитник Европске комисије (поглавље XXVII)”, Влада Републике Србије, Београд, 2010. стр. 38–39, 216–217; „Водич за одговор на удес, Водич за службе које реагују у почетној фази удеса приликом транспорта опасних материја”, Министарство животне средине и просторног планирања, Београд, 2008, Интернет, <http://www.ekoplan.gov.rs/srl/-Arhiva-2009—192-document.htm>, 16/03/2011.

Ротердамска конвенција о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини (*Службени гласник РС*, бр. 38/09) као и Стокхолмска конвенција о дуготрајним органским загађујућим супстанцама (*Службени гласник РС*, бр. 42/09). Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине скоро је у потпуности усклађен са Директивом 2008/1/ЕЗ о интегрисаном спречавању и контроли загађења. Уредбом о утврђивању програма динамике подношења захтева за издавање интегрисане дозволе (*Службени гласник РС*, бр. 108/2008), одређена је динамика подношења захтева за издавање интегрисане дозволе постојећих постројења по секторима у различитим периодима. Свако од скоро 180 постројења на која се односе захтеви интегрисаног спречавања и контроле загађења треба да прибави важећу дозволу до 2015. године.²⁶ Прва оваква интегрисана дозвола за рад издата је цементари „Титан” у јулу 2011. године.²⁷ Усвојен је и Закон о ванредним ситуацијама и процењује се да је учињен „значајан напредак ка успостављању интегрисаног система деловања у ванредним ситуацијама”.²⁸ Ипак, потребне су значајне активности на плану јачања капацитета и координације надлежних органа у циљу бољег спровођења прописа.

²⁶ Видети: „Прелиминарни списак постројења која подлежу обавезама из СЕВЕСО II Директиве”, Министарство животне средине и просторног планирања, Интернет, <http://www.ekoplan.gov.rs/srl/-Arhiva-2009—192-document.htm>, 16/05/2011.

²⁷ „Аналитички извештај који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Мишљење комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији, Европска комисија, SEC (2011) 1208, Брисел, 12.10.2011. стр. 149–150, Интернет, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf, 12/02/2012.

²⁸ Ibid., стр. 150.

UDK: 616-033.9:061.1

Biblid 1451-3188, II (2012)

Год XI, бр. 39–40, стр. 353–362

Изворни научни рад

Мр Анђела ЂУКАНОВИЋ¹

ДИРЕКТИВА ЕВРОПскоГ ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА 2010/53/ЕУ О СТАНДАРДИМА КВАЛИТЕТА И БЕЗБЕДНОСТИ ЉУДСКИХ ОРГАНА НАМЕЊЕНИХ ЗА ТРАНСПЛАНТАЦИЈУ

ABSTRACT

Directive 2010/53/EU of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on standards of quality and safety of human organs intended for transplantation sets out a common framework in the area of quality and safety of organs of human origin. Through this common framework, the aim of this Directive is to ensure a better organ exchange between the Member States and third countries, to provide better protection for organ donors and to indirectly prevent organ trafficking. It covers different aspects of organ transplantation – organ procurement, donation, characterization of organs and donors, transport of organs, and transplantation. It sets out the obligation of the Member States to designate competent authorities to implement this Directive, transplantation centres authorisation, and conditions of procurement and systems of traceability.

Key words: Quality and safety of human organs, transplantation, organ donation, organ trafficking.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

Рад је реализован у оквиру 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”, Министарства просвете и науке Владе Републике Србије, евиденциони број 179029, за период 2011–2014. године.

1) СВРХА

Опште је познато да трансплантација органа код појединих обољења представља једини или најефикаснији начин лечења. Међутим, са друге стране трансплантација органа захтева високе стандарде у погледу њиховог квалитета и безбедности, како би се могући ризици смањили на најмању могућу меру. У праву ЕУ је у том смислу било неопходно детаљније регулисање ове области, будући да су у домаћем праву држава чланица биле присутне значајне разлике. Усаглашеност стандарда у области квалитета и безбедности органа намењених за трансплантацију посебно је битна због постизања боље размене органа између држава чланица, што би требало да има за последицу већу доступност органа за грађане држава чланица. Размена органа је до доношења Директиве Европског парламента и Савета 2010/53/EУ о стандардима квалитета и безбедности људских органа намењених за трансплантацију (у даљем тексту: Директива 2010/53/EУ), представљала стандардну праксу, међутим, постојале су значајне разлике у обиму размене између појединих држава чланица, односно размена је била повећана само у случају постојања билатералних споразума између држава чланица. Упоредном анализом стопе донирања органа утврђено је да постоји велики потенцијал њеног повећања (тако на пример у Румунији на милион становника постоји само један преминули давалац органа, док у Шпанији тај број износи чак 33 на милион становника).

У члану 2. Директиве 2010/53/EУ предвиђено је да ће се она примењивати у погледу донирања, тестирања, типизације, снабдевања, чувања, трансплантације и транспорта органа намењених за трансплантацију, а уколико се органи користе у сврхе истраживања, примењиваће се само уколико су намењени за трансплантацију у људском телу. Посебно је регулисана и размена органа са трећим земљама, која би требало да буде надзирана од стране компетентних власти, и дозвољена само у случају када су обезбеђени исти стандарди као из Директиве 2010/53/EУ. Доношење Директиве 2010/53/EУ свакако се мора поздравити, будући да се потреба за регулисањем области квалитета и безбедности органа и ткива људског порекла намењених медицинској употреби јавила још 1997. године, на састанку Министара здравља. Директива 2010/53/EУ у посредном смислу има утицаја и на борбу против трговине органима, будући да предвиђа установљавање надлежних органа, обавезу давања одобрења од стране центара за трансплантацију и установљавање услова у вези снабдевања органима и система који омогућавају следивост органа.

Осим тога, и само повећање броја доступних органа за трансплантацију, као резултат усаглашавања са установљеним стандардима, требало би да умањи обим трговине органима. Обим трговине органима условљен је пре свега потражњом за органима у развијенијим земљама Европе, који се најчешће добављају из неразвијених земаља. У овој области је донет и Акциони план о донирању и трансплантацији органа, за период од 2009. до 2015. године, чија сврха је такође побољшање доступности и квалитета органа намењених за трансплантацију у земљама чланицама.

II) МЕРЕ ЕУ

- Директива Европског парламента и Савета 2010/53/ЕУ од 7. јула 2010. године о стандардима и квалитету људских органа намењених за трансплантацију.
- Акциони план о донирању и трансплантацији органа (2009–2015): јачање сарадње међу државама чланицама.

III) САДРЖАЈ

Општа питања

Након усвајања Директиве 2010/53/ЕУ у праву ЕУ установљени су стандарди за три врсте супстанци људског порекла, будући да је пре њеног доношења већ била регулисана област ткива и ћелија, као и крви и компоненти крви. Треба имати на уму да је највише ризика повезано са трансплантацијом органа и да је процена потенцијалних ризика и користи посебно значајна у овој области. Политика управљања ризицима је иначе постала све присутнија у регулисању области јавног здравља ЕУ, па и у области супстанци људског порекла. Приликом одлучивања да ли је давалац органа погодан за трансплантацију, Директива 2010/53/ЕУ у извесној мери оставља слободу тиму за трансплантацију да процени ризике и избалансира их са потенцијалним добитима, узимајући у обзир и стање примаоца. У Директиви 2010/53/ЕУ је наравно прихваћен познати принцип добровољног и неплаћеног давања органа, што је у складу са принципом забране стицања новчане добити предвиђеним у члану 21. Конвенције о заштити људских права и достојанства људског бића у погледу примене биологије и медицине; Конвенције о људским правима и биомедицини од 1997. године, и такође чланом 21. Протокола уз Конвенцију о трансплантацији органа и ткива људског порекла од 2002.

године, и најзад у склопу права на интегритет личности предвиђеног чланом 3. Повеље о основним правима у Европској унији.

Основни појмови

Појам органа за сврхе Директиве 2010/53/ЕУ дефинисан је као издиференцирани и витални део људског тела, формиран од стране различитих ткива која одржавају његову структуру, васкуларизацију, и капацитет развијања физиолошких функција са значајним нивоом аутономије. И део органа се сматра органом, уколико се његове функције могу користити за исте сврхе као и цео орган, при том одржавајући захтеве структуре и васкуларизације. Под даваоцем органа подразумева се особа која донира један или више органа, било да се донирање одвија у току живота или након смрти, док се под појмом примаоца подразумева особа којој се орган пресађује. Трансплантација представља процес који је управљен на успостављање одређених функција људског тела путем преноса органа из донатора у примаоца органа. Следивост представља способност проналажења и идентификовања органа у свакој фази у ланцу, од донирања до трансплантације или одбацивања органа, укључујући и способност идентификовања донатора и организације набављања, идентификовања примаоца у центру за трансплантацију и проналажења и идентификовања свих информација које нису личне природе, а које су повезане са производима и материјалима који долазе у контакт са органом. Под снабдевањем се подразумева процес у којем донирани органи постају доступни.

Квалитет и безбедност органа

Чланом 4. Директиве 2010/53/ЕУ предвиђа се да правни оквир квалитета и безбедности органа треба да обезбеди усвајање и примену процедура за: а) потврду идентитета донатора, б) потврду пристанка донатора, односно његове породице, овлашћење или одсуство било каквог приговора у складу са правилима домаћег права која се примењују приликом донирања и снабдевања органима, в) потврду окончања типизације органа и донатора, г) снабдевање органима, њихово паковање и обележавање, у складу са члановима 5, 6, и 8. Директиве 2010/53/ЕУ, д) транспорт органа у складу са чланом 8. Директиве 2010/53/ЕУ, ђ) омогућавање следивости у складу са чланом 10. Директиве 2010/53/ЕУ, е) тачног, брзог и потврдивог извештавања о озбиљним нежељеним појавама у складу са чланом 11.

Директиве 2010/53/ЕУ, ж) Управљање у случајевима озбиљних нежељених појава и реакција у складу са чланом 11, став 2. Директиве 2010/53/ЕУ. Осим тога, правни оквир безбедности и квалитета органа мора осигурати да особље које је укључено у све фазе ланца, од донирања до трансплантације органа, буде адекватно квалификовано, односно обучено и компетентно. Чланом 5. Директиве 2010/53/ЕУ предвиђа се да ће државе чланице осигурати да се набављање органа одиграва, односно предузима од стране организација за снабдевање органима. Организацијом за снабдевање органима сматра се здравствена установа, тим или јединица, болнице, особа, или било које друго тело које предузима и координира снабдевање органима, и које је овлашћено да то ради од стране надлежног органа, у складу са правним оквиром државе чланице у питању. Снабдевање се обавља на савет или под надзором доктора медицине у смислу Директиве 2005/36/ЕЗ о признању професионалних квалификација. Под типизацијом органа за сврхе Директиве 2010/53/ЕУ подразумева се прикупљање информација о особинама органа како би се оценила њихова погодност, како би се предузела исправна процена ризика и смањили ризици за примаоца и оптимизовала расподела органа. Под типизацијом донатора подразумева се прикупљање релевантних информација о особинама донатора које су неопходне како би се проценило да ли је погодан као давалац органа, и како би се предузела исправна процена ризика и смањили ризици за примаоца и оптимизовала расподела органа. Типизација органа и донатора регулисана је чланом 7. Директиве 2010/53/ЕУ, којим се државе чланице обавезују да ће је спроводити прикупљањем информација које су наведене у Анексу, с тим да информације наведене у Делу А садрже минимум информација које се морају прикупити код сваког донирања (на пример крвна група, пол, датум рођења и сл.), док информације наведене у Делу Б представљају додатне информације, које се дакле могу факултативно прикупити, на основу одлуке медицинског тима (на пример медицинска историја донатора, терапија која је давана донатору и сл.), узимајући у обзир конкретне околности случаја. Изузетно, уколико потенцијалне користи за примаоца органа превазилазе могуће ризике услед непотпуних података, дозвољено је разматрање трансплантације таквог органа, чак и ако није прикупљен минимум података из Дела А. Директивом 2010/53/ЕУ у члану 8. регулисан је и транспорт органа, у коме се захтева од организација, компанија или тела укључених у транспорт органа да предузимају адекватне процедуре како би се осигурао интегритет органа приликом транспорта, као и адекватно време транспорта. Такође се захтевају и одређени стандарди за посуде у којима се органи транспортују, као и да органи морају бити праћени извештајем који садржи

типизацију органа и донатора. Државе чланице се чланом 9. Директиве 2010/53/ЕУ обавезују да ће се трансплантација органа обављати од стране центара за трансплантацију, који морају пре приступања трансплантацији потврдити да је обављена типизација органа и донатора и да су испуњени услови очувања и транспорта органа. Под центрима за трансплантацију се за сврхе Директиве 2010/53/ЕУ подразумевају здравствене установе, тим или јединица болнице, особа, или било које друго тело које предузима трансплантацију органа и које је овлашћено да то ради од стране надлежног органа у складу са правним оквиром државе чланице у питању. У складу са чланом 10. Директиве 2010/53/ЕУ, државе чланице морају осигурати да сви органи који су набављени, додељени и трансплантирани на територији држава чланица могу бити праћени од донатора до примаоца како би се заштитило њихово здравље, и у том смислу се тражи од држава чланица да осигурају примену система идентификације донатора и примаоца. Државе чланице морају осигурати поверљивост и безбедност података, и у том смислу се у члану 16. захтева заштита основног права на заштиту личних података у пуној мери, у складу са Директивом 95/46/ЕЗ о заштити грађана у вези са обрадом података о личности и о слободном кретању таквих података. Чланом 11. Директиве 2010/53/ЕУ установљава се и обавеза стварања система за извештавање како би се истражиле, пријавиле, регистровале и преносиле релевантне и неопходне информације које се тичу озбиљних нежељених појава, а које могу утицати на квалитет и безбедност органа, и које се могу приписати тестирању, типизацији, очувању и транспорту органа, као и свака озбиљна нежељена реакција примећена током трансплантације, а која може бити повезана са овим активностима.

Заштита даваоца и примаоца органа

Чланом 13. Директиве 2010/53/ЕУ као основни принцип којим је руковођено донирање органа, предвиђа се принцип да донирање од стране умрлих и живих давалаца мора бити добровољно и неплаћено. Међутим, принцип неплаћања не значи да живи донатори не могу примити компензацију која се тиче трошкова и губитка примања који су настали услед донирања. Такође је забрањено оглашавање потребе, односно доступности органа, када је такво оглашавање учињено у смислу тражења или нуђења новчане добити или сличног добитка.

Снабдевање органима се у складу са чланом 14. Директиве 2010/53/ЕУ, може предузимати само када су испуњени сви захтеви на снази у државама чланицама који се тичу пристанка, одобрења и одсуства било каквог

приговора. Дакле, државама чланицама се у погледу пристанка пацијента, одобрења и одсуства приговора оставља аутономија, будући да је присутна разноликост међу државама чланицама у регулисању ових питања, а пре свега у погледу прихваћене форме пристанка пацијента. Државе чланице морају у складу са чланом 15. Директиве обезбедити највиши степен заштите када је реч о живим донаторима. Они се морају бирати од стране адекватно квалификованих и компетентних професионалаца, који морају искључити лица чије би донирање органа могло изазвати неочекиване ризике за здравље. Такође је утврђена и обавеза држава чланица у вези са вођењем евиденције о живим донаторима, наравно у складу са прописима ЕУ о заштити личних података.

Надлежни органи

Државе чланице се Директивом 2010/53/EУ обавезују да ће одредити један или више надлежних органа, с тим да се у смислу Директиве 2010/53/EУ под појмом надлежног органа подразумева организација или тело које је одговорно за примену Директиве 2010/53/EУ. Основни задатак надлежног органа јесте да установи и ажурира правни оквир квалитета и сигурности у складу са чланом 4. Директиве 2010/53/EУ, систем за пријављивање озбиљних нежељених појава и реакција, да осигура редовну контролу центара за трансплантацију и организација за снабдевање органима, да одобрава, суспендује или повлачи одобрења издата од стране центара за трансплантацију и организација за снабдевање органима уколико је то потребно, односно може им забранити предузимање активности у случају да не испуњавају захтеве Директиве 2010/53/EУ, надгледа размену органа са осталим државама чланицама и трећим државама, као и заштиту личних података. Осим тога, државе чланице морају осигурати да надлежни орган води евиденцију о активностима центара за трансплантацију и организација за снабдевање органима, о чему сачињава и годишњи извештај, с тим да ће ове податке учинити доступним Комисији или другим државама чланицама на њихов захтев.

Размена органа са трећим земљама

У складу са чланом 20. Директиве 2010/53/EУ, размена органа са трећим земљама мора бити надгледана од стране надлежног органа. У том смислу надлежни орган и европске организације за размену органа могу закључивати уговоре са одговарајућим организацијама у трећим

државама. Међутим, размена органа са трећим државама могућа је само под условом да је могућа следивост од донатора до примаоца, и уколико је у складу са захтевима квалитета и сигурности из Директиве 2010/53/EУ.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива 2010/53/EУ ступила је на снагу 26. августа 2010. године. Државе чланице своје право морају усагласити са Директивом 2010/53/EУ до 27. августа 2012. године.

V) ИЗВОРИ

- “Directive 2002/98/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 setting standards of quality and safety for the collection, testing, processing, storage and distribution of human blood and blood components and amending Directive 2001/83/EC”, *Official Journal of the European Union*, 8.2.2003, L 33, pp. 30–40.
- “Directive 2004/23/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on setting standards of quality and safety for the donation, procurement, testing, processing, preservation, storage and distribution of human tissues and cells”, *Official Journal of the European Union*, L 102, 7.4.2004, pp. 48–58.
- “Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications”, L 255, 30.9.2005, *Official Journal of the European Union*, pp. 22–255.
- “Directive 2010/45/EU of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on standards of quality and safety of human organs intended for transplantation”, *Official Journal of the European Union*, L 207, 6.8.2010, pp. 14–29.
- “Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data”, *Official Journal of the European Union*, L 281, 23.11.1995, pp. 31–39.
- “Doc 8632/97 (Presse 184) C/97/184, 2013th Council meeting – HEALTH”, Luxembourg, 5 June 1997, pp. 1–14.
- „Закон о трансплантацији органа”, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009.
- Marcel Canoy, Frédéric Lerais, Erik Schokkaert, “Applying the capability approach to policy-making: The impact assessment of the EU-proposal on organ donation”, *The Journal of Socio-Economics*, vol. 39(3), 2010, pp. 391–399.

- Silke Meyer, "Trafficking in human organs in Europe: a myth or an actual threat?" *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 14, 2006. pp. 208–229.
- Farrell, Anne-Maree, "The Politics of Risk and EU Governance of Human Material", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 16, No. 1, 2011, pp. 41–64.
- Henriette D. C. Roscam Abbing, "News and Views –Developments in International/European Health Law", *European Journal of Health Law*, No. 16, 2009, pp. 81–88.
- "Communication from the Commission, Action plan on Organ Donation and Transplantation (2009–2015): Strengthened Cooperation between Member States", *Commission of the European Communities*, COM(2008) 819 final, Brussels, 8.12.2008, pp. 1–12.
- "Corrigendum to Directive 2010/45/EU of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on standards of quality and safety of human organs intended for transplantation", *Official Journal of the European Union*, L 243, 16.9.2010, p. 68.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Будући да је Србија као држава заинтересована за чланство у ЕУ, самим тим се намеће и обавеза усаглашавања њеног унутрашњег права са правом ЕУ у свим областима регулисања, а тиме и у области стандарда квалитета и безбедности органа намењених за трансплантацију. У овом смислу је најзначајнији Закон о трансплантацији органа, донет 2009. године, чији је један од основних разлога доношења потреба усаглашавања домаћег права са правом ЕУ. Међутим, треба имати на уму да је Закон о трансплантацији органа донет пре него што је усвојена Директива 2010/53/ЕУ, тако да се приликом израде закона пре свега имала у виду Директива 2004/23/ЕЗ о успостављању стандарда квалитета и безбедности, за донирање, снабдевање, тестирање, прераду, чување складиштење и дистрибуцију људских ћелија и ткива, Конвенција о људским правима и биомедицини од 1997. године и Акциони план о донирању и трансплантацији органа (2009–2015). Кроз организацију здравствених установа које обављају послове трансплантације требало би да се потпомогне повећање броја обављених трансплантација у Србији, који није задовољавајући у односу на земље чланице ЕУ (у 2008. години су обављене 84 трансплантације, док тај број у, на пример, Аустрији износи 168, или Белгији 265, при чему земље чланице ЕУ сматрају да њихови потенцијали за повећање броја доступних

органа нису искоришћени). Законом о трансплантацији органа детаљно је дефинисан делокруг здравствених установа које обављају послове трансплантације, за које се може рећи да су усклађене са дефиницијом и делокругом центара за трансплантацију из Директиве 2010/53/EУ. Чланом 30. Предвиђена је и њихова обавеза праћења озбиљних нежељених реакција и појава, као и обавеза вођења евиденције односно омогућавања следивости органа. Формиран је и институт Етичког одбора, који даје сагласност за давање органа од живог даваоца органа. Чланом 14. установљен је и институт координатора у овлашћеној здравственој установи, који пре свега координира рад тимова за трансплантацију. Наиме, установљивање координатора у болницама у којима постоји потенцијал за донирање било је предвиђено као приоритет у Акционом плану о донирању и трансплантацији органа (2009–2015). Установљена је Управа за биомедицину и њен делокруг послова који се односе на трансплантацију органа. Послови „надлежних органа” из Директиве 2010/53/EУ су углавном поверени министру надлежном за послове здравља, који их обавља уз помоћ Управе за биомедицину. Организације за снабдевање нису предвиђене, већ споменути институт координатора у овлашћеној здравственој установи (који дакле није присутан у Директиви 2010/53/EУ, већ у Акционом плану о донирању и трансплантацији органа). Заштита даваоца и примаоца органа усаглашена је са Директивом 2010/53/EУ, тј. у погледу добровољности, забране стицања користи, забране оглашавања, обавезе чувања и заштите података о даваоцу и примаоцу. Закон о трансплантацији органа је знатно одређенији око појединих питања у односу на Директиву 2010/53/EУ, додуше она је и осмишљена на начин који неће задирати у великој мери у домаће право, већ је њен основни циљ да обезбеди једнаке основне стандарде у погледу квалитета и безбедности органа који ће омогућити бољу размену органа између држава чланица, а тиме наравно и већу доступност органа. Ипак, у смислу усаглашености са Директивом 2010/53/EУ се, пре свега, може приметити недостатак регулативе у Закону о трансплантацији у погледу транспорта органа намењених за трансплантацију, односно није донет подзаконски акт у том погледу (будући да министар надлежан за послове здравља ближе прописује услове о начину и поступку дистрибуције органа). Исто тако, чланом 39. предвиђено је да се поступак типизације ткива (у Директиви 2010/53/EУ се усвајају термини „типизација органа” и „типизација донатора”) обавља у складу са стандардним оперативним процедурама и водичима добре праксе које доноси министар на предлог директора Управе за биомедицину, који још нису донети.

UDK: 314.336.6-053.2(4)

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 39–40, стр. 363–368

Изворни научни рад

Ана ЧОВИЋ¹
Драган ЧОВИЋ²

РЕВИДИРАНА ЕВРОПСКА КОНВЕНЦИЈА О УСВОЈЕЊУ ДЕЦЕ

ABSTRACT

After four decades, Convention on the Adoption of Children (1967) has shown some weaknesses in terms of limitation of individual solutions. This is especially evident when comparing its solutions with the practice of the European Court of Human Rights. The revised European Convention on the Adoption of Children, adopted in 2008, has a primary aim to harmonize national legislation in this area, which would be reflected in a uniform law of the European Court of Human Rights. The authors analyse the provisions of the Convention in order to show the major new items and to what extent our national laws have to comply with its provisions in case our country ratifies the Convention.

Key words: Adoption of children, revised European Convention on the Adoption of Children, Convention on the Adoption of Children.

1) УВОД

До доношења Конвенције о усвојењу деце 1967. године, међу националним законодавствима постојале су значајне разлике у области усвојења. Доношење Конвенције о усвојењу деце, први је значајнији корак учињен у циљу хармонизације националних законодавстава у овој области. Ратификацијом, односно њеним потврђивањем од стране парламента или другог надлежног органа државе, Конвенција постаје обавезна као и сваки други закон, што значи да судије могу у доношењу својих пресуда да се позивају на Конвенцију и да је непосредно примењују

¹ Универзитет Унион – Никола Тесла у Београду.

² Универзитет Метрополитан у Београду.

и када је она у сукобу са неким законом. Ратификовани међународни уговори имају примат над унутрашњим изворима права у складу са принципом *pacta sunt servanda*. Конвенција није предвиђала могућност усвојења детета од стране ванбрачних и истополних партнера, што се и сматрало једним од разлога за доношење новог ревидираног нацрта Конвенције и сврставањем решења из ове Конвенције у ред „застарелих”. Наиме, данас се истиче да су се друштвени услови и односи у породици променили и да се породица, осим у свом традиционалном облику, појављује и у неким новим облицима, које правни поредак мора да уважи како не би дошло до раскорака између права и друштвене реалности. С обзиром на то да је Конвенција о усвојењу деце донета пре више од 40 година, у време када положај брачне и ванбрачне деце још није био у потпуности изједначен у погледу права и обавеза, интересантан је чл. 12 који предвиђа могућност да лице усвоји своје дете које није рођено у браку, уколико би се на тај начин побољшао положај детета. У данашње време, када брачна и ванбрачна деца уживају иста права, оваква одредба је сувишна. Предвиђање обавезног пробног смештаја представља разлику у односу на нови ревидирани текст Конвенције, који постојање таквог смештаја оставља на одлуку државама потписницама. Можда најинтересантније решење из ове Конвенције, јесте могућност постојања обавезе родитеља да издржавају усвојено дете и након заснивања усвојења, уколико усвојитељ не издржава дете. Та обавеза би стога била супсидијарна и постојала би само ако је државе потписнице предвиде у својим националним законодавствима. Иако Конвенција, с обзиром на дејства која усвојење производи, познаје само једну форму усвојења и то потпуно усвојење, нека њена решења више подсећају на институт непотпуног усвојења. Тако је нпр. предвиђено, да родитељ усвојеног детета које је рођено у браку, има право на уживање његове имовине. У том случају је право усвојитеља на уживање усвојеникове имовине ограничено. Иако усвојеник наслеђује усвојитеља као биолошко дете, усвојитељ нема право да наследи усвојеника. Основни циљ ове Конвенције, у моменту њеног доношења, била је хармонизација и уједначавање националних законодавстава у области усвојења. Она је свој задатак у већој мери испунила. Данас, више од четири деценије након доношења Конвенције о усвојењу деце, у времену када се друштво и породица суочавају са различитим изазовима модерног доба, било је неопходно и корисно усвојити ревидирани текст Конвенције, чија ће решења, у будућности, имати прилику да покажу своје предности и мане.

II) РЕВИДИРАНА ЕВРОПСКА КОНВЕНЦИЈА И ЊЕНА УСАГЛАШЕНОСТ СА ПОЈЕДИНИМ УПОРЕДНОПРАВНИМ РЕШЕЊИМА

Промене у погледу друштвених услова, породичне структуре, демографске политике и осталих чинилаца који утичу на динамичност института усвојења, утицале су на то да 2008. године буде усвојена Ревидирана конвенција. У 1. ставу члана 1 прецизно се наводи да се Конвенција примењује на усвојење детета које, у време када усвојилац подноси захтев за његово усвојење, нема 18 година, није, нити је раније било у браку или регистрованом партнерству, и још није пунолетно. На овај начин се отклањају досадашње дилеме, да ли је могуће усвојити малолетника који је стекао пословну способност пре пунолетства тако што је склопио брак. Међутим, Конвенција не даје одговор на питање, да ли је могуће усвојити малолетника који је стекао пословну способност на основу судске одлуке, због чињенице да је постао родитељ, или малолетника који живи у ванбрачној заједници, што не би могло бити искључено тумачењем овог текста Конвенције. Супротно овом решењу Конвенције, нека права познају и усвојење пунолетних особа. За разлику од Конвенције из 1967. године, ревидирана конвенција у чл. 5 ст. 1 предвиђа потребу прибављања сагласности за усвојење и од оца, брачног и ванбрачног, као и пристанак детета које је способно да схвати значај усвојења, с тим да национална законодавства прописују тачан узраст детета за пристанак, који не сме бити изнад 14 година. Такође, и када пристанак детета није неопходан, прописује се обавеза консултовања детета и узимања у обзир његовог мишљења и жеља у складу са његовим годинама живота и зрелошћу, што показује да је у процесном смислу положај детета ојачао. Конвенција у чл. 5 ст. 3 предвиђа могућност заснивања усвојења без пристанка родитеља, уколико би се нпр. радило о злонамерном недавању пристанка, а национална законодавства ближе уређују које су то ситуације када се пристанак родитеља неће тражити. Оно што је свакако новина, јесте предвиђање могућности проширења Конвенције у погледу услова за усвојење од стране држава потписница на истополне брачне партнере, истополне партнере који живе у регистрованом партнерству, као и истополне и двополне партнере који живе у стабилној вези, што је стандард који би требало свака држава потписница да дефинише. Конвенција предвиђа и могућност стављања резерве на члан 7. ст.1b, којим се појединцу допушта да усвоји дете. Наш Породични закон предвиђа могућност усвојења деце од стране ванбрачних

партнера, а у изузетним случајевима и могућност да дете усвоји појединац, те би у том смислу једино могло бити спорно усвојење од стране истополних парова. Брачна и ванбрачна заједница су изједначене у свим својим дејствима које производе. Међутим, поједини аутори сматрају да „у правном поретку није могућа потпуна изједначеност ванбрачних другова са брачним друговима, јер разлике које постоје одраз су потребе заштите неких виших вредности у друштву па би могућност да ванбрачни пар усвоји дете требало да *de lege ferenda* остане занемарена, оправдавајући такву ситуацију применом начела добробити детета”. Остаје нејасно које би више вредности биле заштићене уколико би се ванбрачним друговима онемогућило да усвоје дете. У члану 8 који говори о заснивању накнадног усвојења, поред ситуација када дете усваја супружник или регистровани партнер усвојиоца, претходни усвојилац више није жив или је усвојење поништено или престало на други начин, предвиђа се да је оно могуће и ако је оправдано по озбиљном основу, а претходно се по закону не може завршити. Овако широка и непрецизна формулација оставља простор за велику слободу приликом одлучивања шта је „оправдано по озбиљном основу” и препушта све дискреционој оцени надлежног органа, што може довести до правне несигурности и евентуалних злоупотреба. У члану 9 се прописује минимална законска старосна граница која не може бити нижа од 18 нити виша од 30 година, а такође се утврђује да би између усвојеника и усвојиоца требало да постоји одговарајућа разлика у годинама и то минимум 16 година. Горња граница за усвојиоце се не утврђује, па би државе потписнице својим националним законодавствима прецизирале ово питање. Приметна је тенденција подизања горње границе, јер се узима у обзир побољшање стандарда живота и продужење људског века, а нарочито непостојање гаранције да ће неко бити бољи и одговорнији родитељ само зато што је млађи и, можда, у бољој физичкој снази. Државама се даје могућност да одлуче да ли ће постојати пробни период или не (чл. 19). Иако постоје мишљења да је такав смештај непожељан због могућег додатног трауматизирања детета у случају негативног исхода истог, сматрам да је мање зло траума услед негативног исхода пробног смештаја, од трауме коју би дете имало уколико би провело живот, или део живота, са усвојитељима који нису адекватни и који не би могли да му пруже потпуне услове за срећно одрастање. Могућност стављања резерве предвиђена је и за 3. став члана 22 који се односи на приступ информацијама о пореклу, па се тако предвиђа да је, у ситуацијама када биолошки родитељи имају право да не обелодане свој идентитет, на надлежним органима да процене да ли ће,

упркос том њиховом праву, учинити доступним детету податке о његовом пореклу. Такође, прописано је да се релевантне информације о усвојењу чувају минимум 50 година од момента заснивања усвојења. Право детета да сазна истину о свом пореклу супротставља се праву усвојитеља да детету не саопште истину о његовом пореклу, јер их закон не обавезује да је усвојенику саопште. Због тога је ово питање које изазива највише полемика у стручној јавности. Оно је врло комплексно, са правног и моралног аспекта. Поставља се питање допуштености прекрајања нечије породичне историје, маскирања порекла, правно допуштене и законом подржане замене идентитета. Одређена законодавства предвиђају могућност анонимног порођаја и право родитеља да не обелодане свој идентитет, а о њему се говори и у тексту нацрта ревидиране Конвенције. Овакав поступак мајке поједини аутори описују као „мајчину егоистичну потребу бег од заборављеног”, па се оправдано закључује да ће овај чл. 22 ст. 3 ревидиране Конвенције створити арбитрарност у процени надлежних тела, треба ли детету омогућити приступ подацима или не, на који начин се умањује значај права детета на сазнање сопственог порекла.

III) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА - ИЗАЗОВИ КОЈЕ НОСИ РАТИФИКАЦИЈА КОНВЕНЦИЈЕ

Уколико наша држава буде ратификовала ову Конвенцију, национално законодавство мораће да буде усклађено са решењима из Конвенције, у оној мери у којој тренутно постоје одступања о одређеним питањима. Одступања нису велика, али ће нека питања, попут могућности усвојења од стране истополних парова, изазвати бројне полемике. Ово је први пут да се једним међународним документом експлицитно признаје право истополних парова да реализују породицу путем усвојења. У Белгији, Данској, Холандији, Норвешкој, Шпанији, Шведској и Великој Британији, хомосексуалци могу да усвајају као појединци, са партнером, а дозвољено је да усвоје и дете свог партнера. У неким државама није дозвољено усвојење од стране истополних парова, док такве забране нема уколико се појединац хомосексуалац појављује у улози усвојитеља, независно да ли усваја дете свог партнера или неко друго дете без родитељског старања (Немачка, Словенија, Финска, Француска). У Италији и Литванији овакво усвојење није допуштено ни у једном облику. Наше становништво је врло хомофобично. Око 77% испитаника је против геј бракова, а тек сваки двадесети испитаник се слаже са могућношћу да се хомосексуалцима дозволи усвајање деце. Стога, није реално очекивати да ће се у скорије

време законска регулатива у овој области променити и ускладити са решењима Конвенције у погледу услова који се односе на општу подобност усвојитеља.

IV) ИЗВОРИ

- ABGB, Интернет, www.ibiblio.org, 01/02/2012.
- Burgerlisches Gezezbuch (BGB), bundesrecht.juris.de.
- Европска конвенција о усвојењу (измењена), Савет Европе, Стразбур, 2008.
- Интернет, <http://www.pescanik.net/content/view/2787/58/>, Из бележнице за емисију од 06.03.2009, 01/02/2012.
- Интернет, http://en.wikipedia.org/wiki/LGBT_adoption, 01/02/2012.
- Кодекс родитељства и старатељства Шведске.
- Конвенција о усвојењу деце, Савет Европе, Стразбур, 1967.
- „Обитељски закон”, *Народне новине*, бр. 116/03.
- Породични закон Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 18/05.
- Породични закон Црне Горе, *Службени лист Црне Горе*, бр. 1/07.
- Почуча, М., Шаркић, Н., *Породично право и породичноправна заштита*, Правни факултет Универзитета Унион, Службени гласник, 2011.
- Семейный Кодекс Российской Федерации.
- Француски грађански законик; Интернет, www.legifrance.gouv.fr, 01/02/2012.
- Храбар, Д., „Посвојење на размеђи интереса посвојитеља и посвојеника”, *Зборник Правног факултета у Загребу*, 5/2008, Универзитет у Загребу, Загреб, 2008.

UDK: 364.694-787.54"2010/2020"

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 39–40, стр. 369–377

Изворни научни рад

Александра МИРИЋ¹

Филип МИРИЋ²

ПРОБЛЕМ АРХИТЕКТОНСКЕ ПРИСТУПАЧНОСТИ У ЕВРОПСКОЈ СТРАТЕГИЈИ ЗА ОСОБЕ СА ИНВАЛИДИТЕТОМ ЗА ПЕРИОД 2010–2020.

ABSTRACT

In November 2010, the European Commission adopted the European Disability Strategy for the period from 2010 to 2020, which should contribute to improving the quality of life of this group of people in the EU. The main objective of the Strategy is to create a Europe without barriers for all its citizens. It provides measures to improve the participation of disabled people exercising the right to equality, labour, employment, health and social care and education. Bearing in mind that creating an accessible environment is a prerequisite for successful implementation of all other rights of persons with disabilities, the authors have paid special attention to this matter. Therefore, solving the problem of physical accessibility in the framework of the Strategy is the main subject of this paper. The authors also analyze the possibility of implementing some solutions from the Strategy to address the problem of accessibility of facilities for persons with disabilities.

Although the Republic of Serbia, with the current status of a candidate country, is not required to apply the Strategy directly in its internal legislation, the implementation of some ideas would significantly increase the availability of facilities and public areas and would thus, improve the position of disabled persons in our society.

Key words: European Disability Strategy, European Commission, disabled people, accessibility, legislation.

¹ Institut de Recherche sur l'Architecture Antique Université de Provence Aix-Marseille I. E-mail: aleksandramiric@yahoo.com.

² Правни факултет, Ниш. E-mail: filip.miric@gmail.com.

И) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Према подацима Светске здравствене организације око 10% укупног становништва живи са неким обликом инвалидитета.³ Како регулисање правног положаја ове, не тако малобројне, групе људи не би било препуштено вољи политичких структура појединих држава света, учињени су напори да се он регулише једним правним актом. Значајан корак у том правцу учињен је усвајањем Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом 2006. године.⁴

Следећи принципе садржане у поменутој Конвенцији, Европска комисија је 15.11.2011. године усвојила Стратегију за особе са инвалидитетом 2010–2020/SEC(2010) 1323//SEC(2010) 1324 – чиме је обновљено опредељење за Европу без препрека.⁵ Иако је реч о правном акту програмског карактера, који нема снагу закона, његов значај за особе са инвалидитетом у ЕУ је огроман. Већ из самог наслова овог правног акта може се уочити опредељење Европске комисије да преузме одговорност у стварању Европе без препрека. Важан сегмент тог процеса је и решавање проблема архитектонске приступачности, о чему ће посебно бити речи у овом раду.

II) СВРХА

Циљеви и сврха Стратегије назначени су у посебном делу овог правног документа. Тако је општи циљ Стратегије да оснажи особе са инвалидитетом тако да у потпуности могу уживати своја права и имати пуну корист од учешћа у друштву и економији Европе, посебно путем јединственог тржишта. За остварење овог циља, као и за обезбеђење делотворног спровођења Конвенције УН широм ЕУ, потребна је доследност.

³ Интернет: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=18>, 02/04/2012.

⁴ Члан 33 Конвенције УН о заштити права особа са инвалидитетом (61/106), Интернет, <http://www.ljudskaprava.gov.rs/konvencije/konvencija-un-o-pravima-osoba-sa-invaliditetom>.

Република Србија је ову Конвенцију и Опциони протокол потписала 17.12.2007, а ратификовала 31.07. 2009. године (*Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 42/2009 од 2.06.2009). Више о поменутој Конвенцији видети у: Дамјан Татић, *Увод у међународну конвенцију о правима особа са инвалидитетом*, Центар за самостални живот инвалида Србије, Београд, 2006.

⁵ Текст Стратегије на српском језику доступан на адреси: Интернет, <http://www.inkluzija.gov.rs/?p=4487>, 02/04/2012.

Стратегија дефинише активности на нивоу ЕУ којима би биле допуњене активности које се предузимају на националном нивоу, као и механизме потребне за спровођење Конвенције УН на нивоу ЕУ, укључујући и унутар институција ЕУ. Она такође наводи и каква је подршка потребна у смислу финансирања, истраживања, информисања, прикупљања статистичких и других података. Ова стратегија усмерена је на уклањање препрека.⁶ Комисија је идентификовала осам кључних области деловања: приступачност, партиципацију, једнакост, запошљавање, образовање и обуку, социјалну заштиту, здравство и међународне активности. За сваку од ових области наведене су кључне активности, док је главни циљ ЕУ наведен у оквиру. Ове области одабране су на основу њиховог потенцијала да допринесу остваривању општих циљева Стратегије и Конвенције УН, односним стратешким документима институција ЕУ и Савета Европе, као и резултатима Акционог плана ЕУ за особе са инвалидитетом 2003–2010. и консултацијама са земљама чланицама, интересним групама и широм јавношћу. Комисија ће се такође бавити и положајем особа са инвалидитетом у Стратегији Европа 2020, њеним иновативним мерама и поновним покретањем јединственог тржишта. Са аспекта решавања проблема физичке приступачности објеката у земљама ЕУ, посебно су значајне мере које ова Стратегија предвиђа. Оне се не односе само на обезбеђење физичке приступачности у ужем смислу, већ је простор схваћен на један шири начин, па се у овом правном акту посебно разматра и приступачност информационо-комуникацијских технологија и виртуелног простора (*cyberspace*), о чему ће бити речи у наставку рада.

III) МЕРЕ ЕУ

Мере за решавање проблема приступачности објеката особама са инвалидитетом прописане су у првом делу Стратегије, пре мера из осталих области. Овакав номотехнички приступ Комисије јасно говори о значају приступачности физичком окружењу за остваривање осталих људских права особа са инвалидитетом. Из овога се може закључити да без истински приступачног окружења нема ни могућности за остваривање осталих

⁶ Еуробарометар, 2006: 91% испитаника сматра да је потребно потрошити више средстава за уклањање физичких препрека за особе са инвалидитетом (наведено према Edit Kajtar, *Disability and Social Segregation – How inclusive is the Hungarian Labour market?*, Интернет, <http://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=soceuro>, 07/04/2012.

људских права ове групе људи. „Приступачност” значи да особе са инвалидитетом имају приступ, на једнаким основама као и други, физичком окружењу, превозним средствима, информацијама и комуникационим технологијама и системима (ИКТ), као и другим објектима и услугама. У свим овим областима и даље постоје огромне препреке. На пример, у свих 27 чланица Европске уније у просеку има само 5% јавних веб-сајтова који су потпуно усаглашени са стандардима приступачности интернета. Међутим, много их је делимично приступачних. Многи ТВ емитери и даље имају мало титлованих и аудио-описаних програма.⁷ Приступачност је предуслов за партиципацију у друштву и економији, али пред ЕУ је још дугачак пут до остварења овог циља. Комисија предлаже употребу законодавних и других инструмената попут стандардизације, оптимизације приступачности изграђеног окружења, превозних средстава и ИКТ у складу са иновативним иницијативама Уније дигиталне агенде и иновација. На основу разумнијих регулаторних принципа, она ће испитати користи од усвајања законодавних мера у циљу обезбеђења приступачности производа и услуга, укључујући и мере да се подигне ниво коришћења јавних набавки (што се показало веома успешним у САД).⁸ Комисија ће охрабрити увођење приступачности и „једног дизајна за све” у образовне програме и обуке за релевантне професије. Такође ће унапредити и тржиште асистивних технологија широм ЕУ. Након даљих консултација са државама чланицама и другим интересним групама, Комисија ће до 2012. године размотрити могућност предлагања „Европског закона о приступачности”. То би могло да значи формулацију посебних стандарда за одређене секторе да би се знатно унапредило правилно функционисање унутрашњег тржишта приступачних производа и услуга. Својим деловањем, ЕУ ће подржавати и допуњавати националне активности за имплементацију приступачности и уклањање постојећих препрека, као и унапређење расположивости и избора асистивних технологија.

IV) САДРЖАЈ

Стратегија за особе са инвалидитетом промовише одређење Европске комисије за стварање Европе без препрека. Иако нема снагу закона, као што

⁷ ЕС (2007), SEC(2007) 1469, стр. 7.

⁸ Одељак 508 Закона о обнови и архитектонским препрекама. О овом документу видети више у *A guide to Disability Rights Laws*, US Department of Justice, 2005, Интернет, <http://www.ada.gov/cguide.htm>, 07/04/2012.

је већ речено, ипак представља програмско опредељење за стварање инклузивног друштва у свим земљама чланицама ЕУ и у томе је њен највећи значај и допринос унапређењу комунитарног права. Стратегија садржи неколико целина. У уводном делу наводи се да се економска криза негативно одразила на положај особа са инвалидитетом, чиме потреба за деловањем постаје још хитнија. Ова Стратегија има као циљ побољшање живота појединаца као и остваривање шире лепезе користи за друштво и економију не оптерећујући непотребно привреду и управе. У првом делу Стратегије посвећеном приступачности се, као што је речено, истиче да је право на приступачно окружење елементарно људско право без чијег остварења сва остала људска права загарантована правним актима на нивоу ЕУ, губе свој смисао. Други део посвећен је мерама за обезбеђење пуног укључивања особа са инвалидитетом у све друштвене токове. Зато, особама са инвалидитетом треба омогућити: да уживају све користи које проистичу из држављанства у ЕУ; да своја права остварују без административних и других препрека које представљају различити ставови у правцу пуног и једнаког учешћа; квалитетне услуге у заједници, укључујући и приступ персоналним асистентима. Трећи део Стратегије тиче се једнаког третирања особа са инвалидитетом у односу на друге грађанке и грађане у ЕУ и њен је циљ да искорени дискриминацију особа са инвалидитетом на свим нивоима. У погледу запошљавања, предвиђена је обавеза држава чланица да особама са инвалидитетом омогуће да зарађују за живот на отвореном тржишту рада унутар ЕУ. Ово је посебно важан сегмент Стратегије, имајући у виду значај запошљавања за социјалну инклузију особа са инвалидитетом. Иако је остваривање свих наведених права у великој мери зависно од решавања архитектонских проблема и стварања приступачног окружења, та зависност је највидљивија у областима образовања, социјалне и здравствене заштите. Тако, Стратегија обавезује државе чланице да створе услове за инклузивно и целоживотно образовање за све ђаке и студенте са инвалидитетом. Јасно је само по себи да је предуслов за испуњење ове обавезе изградња приступачних објеката у којима би се несметано одвијао образовни процес. У погледу социјалне и здравствене заштите, неопходно је промовисати једнак приступ здравственим услугама, као и другим социјалним погодностима и олакшицама за све особе са инвалидитетом. Својим деловањем, ЕУ ће подржати националне мере постизања приступачних, недискриминантних здравствених услуга и погодности; промовисати ниво информисаности о инвалидитету у медицинским школама и наставним програмима здравствених радника; обезбедити адекватне услуге рехабилитације; промовисати услуге менталног здравља и развој услуга

ране интервенције и процене потреба. Изузетно је важан и део Стратегије посвећен међународним активностима. ЕУ и државе чланице требало би да промовишу права особа са инвалидитетом у својим међународним активностима, укључујући и проширење ЕУ, суседске и развојне програме. Комисија ће, тамо где је то могуће у међународним активностима ЕУ, радити у ширем оквиру не-дискриминације да би нагласила да је инвалидитет питање људских права; подизати степен информисања о Конвенцији УН и потребама особа са инвалидитетом, укључујући и доступност у области хитне и хуманитарне помоћи; консолидовати мрежу медија који извештавају о инвалидитету и тиме подизати свест о проблемима инвалидитета у делегацијама ЕУ; обезбедити да кандидати и потенцијални кандидати за чланство остваре напредак у промоцији права особа са инвалидитетом и осигурају коришћење претприступних фондова за побољшање њиховог положаја. Ова је обавеза изузетно важна и за Србију, с обзиром на то да је наша земља недавно добила статус кандидата за чланство у ЕУ. И коначно, последњи део Стратегије посвећен је имплементацији овог правног акта. Овај процес одвија се кроз подизање нивоа информисаности о правима особа са инвалидитетом и инвалидности уопште у државама чланицама, финансијску помоћ кроз пројекте и програме намењене стварању инклузивног окружења и прикупљање статистичких и других података релевантних за питање инвалидности. Имплементација ове Стратегије је у великој мери одређена и Конвенцијом УН о правима особа са инвалидитетом. Члановима 35. и 36. Конвенције је предвиђено да ће Европска комисија до краја 2013. године Комитету Уједињених нација за права особа са инвалидитетом поднети извештај о напретку у остваривању ове Стратегије, у коме ће бити наведен статус имплементације активности, напредак који су земље оствариле и извештај ЕУ. Комисија ће користити статистичке и друге прикупљене податке за илустрацију промена диспаритета између особа са инвалидитетом и популације у целини и за дефинисање индикатора који се односе на инвалидитет повезаних са циљевима Стратегије Европа 2020. у областима образовања, запошљавања и смањења сиромаштва. То ће бити прилика за ревизију Стратегије и предвиђених активности. Наредни извештај планиран је за 2016. годину.

V) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Европску стратегију за особе са инвалидитетом усвојила је 15.11.2010. године Европска комисија и она је даном усвајања ступила на правну снагу, с обзиром на то да је реч о правном акту који нема снагу закона.

VI) ИЗВОРИ

- *A guide to Disability Rights Laws*, US Department of Justice, 2005.
- Aragall, Francesc, ЕКП, *Европски концепт приступачности: технички приручник*, Луксембург, 2003, Нови Сад, 2008.
- ЕС (2007), SEC(2007) 1469.
- Европска стратегија за особе са инвалидитетом 2010–2020/SEC(2010) 1323//SEC(2010) 1324 – обновљено опредељење за Европу без препрека.
- Закон о културним добрима, *Службени гласник РС*, бр. 71/94.
- Закон о обнови и архитектонским препрекама САД.
- Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 81/2009, 64/2010 и 24/2011.
- Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, *Службени гласник РС*, бр. 33/06.
- Интернет: <http://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=soceuro>.
- Интернет: <http://www.ada.gov/cguide.htm>.
- Интернет: <http://www.inkluzija.gov.rs/?p=4487>.
- Интернет: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/konvencije/konvencija-un-opravima-osoba-sa-invaliditetom>.
- Интернет: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=18>.
- Kajtar, Edit, *Disability and Social Segregation – How inclusive is the Hungarian Labour market?*
- Конвенција Уједињених нација о заштити права особа са инвалидитетом.
- Правилник о техничким стандардима приступачности, *Службени гласник РС*, бр 19/2012.
- Татић, Дамјан, *Увод у међународну конвенцију о правима особа са инвалидитетом*, Центар за самостални живот инвалида Србије, Београд, 2006.

VII) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Положај особа са инвалидитетом у Републици Србији видно је поправљен током последње деценије. Развој покрета особа са инвалидитетом, као и активности државних институција и невладиних организација, допринели су подизању друштвене свести и унапређењу услова живота особа са инвалидитетом. Ступање на снагу Закона о

спречавању дискриминације особа са инвалидитетом (Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, *Службени гласник РС*, бр. 33/06) и уношење казних одредби у Закон о планирању и изградњи (Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011), које санкционишу непоштовање стандарда и прописа који регулишу приступачност, конкретни су резултати рада на борби за једнакост. Савремени приступ архитектонске доступности може се изразити кроз постулате „универзалног дизајна” – дизајна за све. Признавање, прихватање и подстицање права свих људи на несметано кретање, сигурност, удобност и поштовање индивидуалности као дела људске разноликости неопходни су за постизање циља – омогућавања свим јединкама да учествују у сваком аспекту друштва. Архитектонска приступачност, као један од битних циљева примене универзалног дизајна, услов је који мора бити задовољен да би се омогућила једнакост грађанских права и остваривање једнаких могућности. Модерни урбани центри, градови за све, могу припадати свима једино уколико се њихово обликовање и просторни развој руководе специфичним социјалним потребама свих. Осим сензибилитета за пројектовање објеката доступних свима, савремене архитекте морају поседовати и знања о одредбама Конвенције Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом, Устава, закона и стандарда Републике Србије, као и препорукама Европског концепта приступачности. Било да су у питању јавне површине или објекти свих архитектонских програма, они како у свом улазу, тако и у свим деловима морају бити доступни свима, њихово пројектовање, изградња, одржавање и управљање морају бити такви да корисницима са различитим потребама подједнако омогућавају коришћење и безбедност, у складу са препорукама важећег Правилника о техничким стандардима приступачности.⁹ Задовољство свих корисника биће загарантовано само уколико они који одобравају, пројектују, граде, одржавају и управљају објектима и јавним просторима свима посвете подједнаку пажњу.¹⁰ Велики проблем представљају наслеђене урбанистичке и архитектонске структуре које су створене у временима када се мање пажње посвећивало њиховој универзалној приступачности. Било да су у питању јавни или стамбени објекти, много више напора потребно је уложити да се постигну промене на већ реализованом грађевинском

⁹ Правилник о техничким стандардима приступачности, *Службени гласник РС*, бр. 19/2012.

¹⁰ Више информација у: Francesc Aragall, ЕКП, *Европски концепт приступачности: технички приручник*, Луксембург, 2003, Нови Сад, 2008.

пројекту. Уколико су грађевине изведене не узимајући у обзир приступачност, по завршетку грађевинских радова оне дуго могу да остану неприступачне, а њихово касније исправљање може бити веома скупо. Због тога је дужност, и законска обавеза пројектаната и извршилаца грађевинских радова, да предузму разумне мере адаптације како би се баријера уклонила или изменила тако да више не представља препреку. Под одређеним околностима технички је неизводљиво обезбедити удобан и безбедан приступ корисницима инвалидских колица. Чак и када превелики трошкови могу бити занемарени као рационално оправдање, на објектима заштићеним Законом о културним добрима (Закон о културним добрима, *Службени гласник РС*, бр. 71/94), у којима су често смештене јавне установе, неретко је немогуће спровести неопходне интервенције којима би се обезбедила доступност. Исти закон дефинише и обим могућих радова, такав да се не промени радикално изглед нити својство културних добара. Опште решење за решавање проблема приступачности, с обзиром на специфичност појединачних већ изведених архитектонских објеката, не постоји. Због тога је са циљем идентификације свих проблема неопходно реализовати анализе – ревизије доступности. У случају немогућности примене традиционалних конструкција – косих рампи, за премошћивање вертикалних препрека, углавном степеница, нужно је размотрити алтернативна решења. Технолошки напредак омогућио је примену многих мобилних уређаја, попут хидрауличних лифтова, који без угрожавања аутономије постојеће архитектонске структуре омогућавају приступ и кретање кроз објекат. Лепу архитектуру чине објекти који живе и који су компатибилни са потребама својих корисника. У том смислу, уколико су елементи којима се остварује приступачност умесно интегрисани у припадајућу амбијенталну целину естетски критеријум биће задовољен, а објекту придодат елемент употребне и одрживе вредности. Примене мера садржаних у Стратегији за особе са инвалидитетом обавезују државе чланице да предузму све неопходне мере како би се обезбедила пуна приступачност окружења, физичког и информатичког, за све особе са инвалидитетом, без обзира на врсту и степен оштећења. Узевши у обзир да су одредбе Стратегије довољно уопштене, њиховом применом не угрожава се културни идентитет средине, нити се намеће униформисаност у негативном смислу појма. Иако Република Србија, са тренутним статусом кандидата за пуноправно чланство у ЕУ, није у обавези да Стратегију директно примењује, имплементација идеја садржаних у њеним одредбама значајно би повећала доступност објеката и јавних површина, а самим тим и утицала на побољшање свеукупног положаја особа са инвалидитетом у нашем друштву.

UDK: 165.725(4)
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 39–40, стр. 378–383
Изворни научни рад

Ирис БЈЕЛИЦА ВЛАЈИЋ¹

ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ КОНВЕНЦИЈЕ О ЗАШТИТИ ОСОБА С ОБЗИРОМ НА АУТОМАТСКУ ОБРАДУ ПОДАТАКА (КОНВЕНЦИЈА 108) САВЕТА ЕВРОПЕ

ABSTRACT

In this paper, the author focuses her attention to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data adopted by the Council of Europe in 1981, known also as Convention 108. Since 1981, many modern technologies have been introduced and Convention should be modernized. Thus, the Additional Protocol to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, regarding supervisory authorities and transborder data flows was opened for signature in 2001. Even more, in 2011 the Council of Europe announced that the modernization and improving of this Convention would be a priority in the next two years.

Key words: Council of Europe, Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, Additional Protocol to the Convention for the Protection of Individuals, modernization, data protection.

1) ИСТОРИЈСКИ ПРЕГЛЕД

Конвенцију о заштити особа у вези са аутоматском обрадом података или Конвенцију 108, усвојио је Савет Европе у Стразбуру 28. јануара 1981. године. Исто тело, 2001. године, усвојило је Додатни протокол у покушају да се отклоне утврђени недостаци и унапреди постојећи текст. У време доношења, Конвенција 108 била је први међународни документ који се бавио заштитом личних података, те се она сматра основом за развој и унапређење заштите овог аспекта права на приватност. Њен утицај видљив

¹ Агенција за заштиту личних података у Босни и Херцеговини, Сектор за међународну сарадњу и односе са јавношћу, Сарајево. E-mail: iris_bjelica_vlajic@yahoo.com.

је у касније сачињеним документима као што су ЕУ директиве, препоруке Савета Европе, али и међународни и национални законски текстови који су усвајани ван европског континента. Конвенцију 108 потписале су и ратификовале све чланице Савета Европе, али и неке земље ван Европског континента, као што је Уругвај. Процес модернизације Конвенције 108 почео је поводом обележавања Европског дана заштите података, 28. јануара 2011. године, када је Генерални секретар Савета Европе покренуо јавне консултације у циљу сакупљања предлога представника влада, цивилног друштва и приватног сектора. Том приликом, истакнуто је како ће модернизација и унапређење Конвенције 108 бити приоритет за Савет Европе у наредне две године. Након прикупљања мишљења од свих заинтересованих лица, експертска комисија, којој је дат задатак да припреми предлоге за измене и допуне, навела је главне циљеве ревизије овог документа. Први се односи на застарелост самог текста, односно потребу оспособљавања Конвенције 108 за праћење изазова који за заштиту података и приватност произилазе из све распрострањеније употребе нових комуникационих технологија, док је други циљ везан за побољшање механизма за праћење спровођења и тумачење Конвенције. Поред тога, препорука експертске комисије је да Конвенција 108 остане општег и технолошки неутралног карактера, а да се специфичне теме и проблеми решавају употребом „меких” правних инструмената попут мишљења и препорука.

II) ПРЕДЛОЖЕНЕ ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ

Попут сваке друге преамбуле, и преамбула Конвенције 108 наглашава људска права која се штите Конвенцијом. У том смислу, посебно су поменути право на контролу употребе личних података и људско достојанство, али и потреба да се паралелно са тим заштити право на слободу изражавања. Конвенција, стога, има за циљ стварање баланса између ова два права. Приметно је да је у самој преамбули, употребљена много јача терминологија од оне која је коришћена у време стварања Конвенције. Даље, терминологија је проширена новим појмовима јер је за последњих тридесет година постојања Конвенције појам заштите података о личности стекао аутономно значење. Осим тога, имајући у виду различите правне системе у државама које су заинтересоване за приступање Конвенцији, али и еволуцију међународних организација, наметнула се потреба измене досадашње терминологије како би се боље одговорило захтевима будућих чланица. Тако се, на пример, уместо

држава чланица Конвенцијом обавезују потписници Конвенције, без обзира да ли се ради о државама или међународним организацијама. Наведени тренд проширивања географског обима примене Конвенције настављен је, потом, у члану 1. где је усвојен концепт надлежности Конвенције уместо „територијалног важења”. Ово конкретно значи да је примена Конвенције обавезна на територији свих држава потписница, и односи се на сва лица која се на тој територији налазе без обзира на њихово држављанство, али обухвата и све активности међународних организација, потписница Конвенције, без обзира на територију коју обухватају. Због развоја не само информационих технологија, већ и напретка на пољу медицине и генетских истраживања, дефиниције основних појмова наведене у Конвенцији допуњене су новим терминима попут биометријских и генетских података, појмова примаоца, обрађивача и пружаоца услуга, и сл. Истовремено, напуштена су нека застарела схватања, попут оног о „аутоматизованим датотекама података”, чиме се онемогућава ризик од заобилажења обавеза које проистичу из Конвенције.

Члан 3. један је од чланова Конвенције који су потпуно измењени. Циљ ове измене био је да се прошири обим примене Конвенције тиме што ће се она примењивати подједнако и на јавни и на приватни сектор, како би свака обрада личних података која произилази из активности и услуга које се нуде појединцима била покривена од стране Конвенције. На овај начин, текст Конвенције усклађује се са пресудама Суда правде Европске уније или одлукама националних судова који се баве заштитом и отклањањем повреда права на интернету. Једини изузетак од надлежности Конвенције постоји када се обрада података врши за потребе домаћинства или за личну употребу. Легитимитет за обраду података и њихов квалитет обрађен је у члану 5. Најважнији принцип који се овим чланом предвиђа је принцип пропорционалности. Предложени текст узима у обзир судску праксу Европског суда за људска права, која захтева правичну равнотежу између супротстављених јавних и приватних интереса. Пошто раније важећи текст члана 5. није експлицитно помињао одобрење носиоца података за обраду тих података, изменама се предлаже да се обрада личних података предузима или на основу сагласности за обраду (која се даје слободно и након потпуне информисаности о разлозима за обраду) или када постоје правно признати најважнији легитимни интереси и услови за законитост обраде. У време доношења Конвенције 108 развој идеје о значају и потреби заштите личних података био је на самом зачетку, што се одразило на дефинисање посебних категорија података. Наиме, тада су се под посебним категоријама података подразумевали само подаци из казнене евиденције.

Међутим, искуства и пракса довели су до потребе проширивања дефиниције, како би обухватила здравствене, генетске и биометријске податке имајући у виду њихов функционални аспект, односно чињеницу да подаци могу да постану осетљиви у зависности од сврхе обраде. Безбедност се не односи на саме податке већ и на процес, односно поступак њихове обраде. У том смислу, члан 7. Конвенције уводи нове обавезе за контролоре и подизвођаче услуга постављањем захтева за достављањем извештаја о безбедносним упадима. На овај начин, творци Конвенције настоје да овим документом обухвате све радње које се при обради података могу јавити. Истовремено, пружа се могућност носиоцима личних података да у сваком моменту имају слободан приступ информацијама о пореклу података који се обрађује и основним начинима обраде, као и право на ускраћивање или повлачење датог пристанка за обраду. Управо је право појединца да се супротстави захтеву за обраду свог личног податка новина у овом међународном документу.

До сада се сматрало да су постојећи системи заштите у виду дужине времена за складиштење података, и право на исправку или брисање података, заједно, пружали ефективну и адекватну заштиту. Даље, чланом 8 bis прописују се додатне и конкретније мере за контролоре, као што су обавеза да се спроведе анализа података за заштиту од ризика, дизајнира обрада на такав начин да смањи ризик, или да се успоставе интерни механизми за поштовање важећим правом прописаних начина обраде. Подвлачећи још једном значај изналажења правилне равнотеже између потребе за заштитом приватности појединца али и слободом информисања, у члану 9. наведени су изузеци и ограничења. Они постоје када је обрада личних података потребна искључиво за потребе преноса информација, идеја или мишљења од општег интереса за јавност, или за сврхе уметничког или књижевног израза. Још једно питање које се сматра кључним за модернизацију текста посебно је обрађено и ова обрада довела је до измена у постојећем члану 12. То је питање прекограничног протока/преноса података. При томе, задржан је појам „адекватног нивоа заштите” који би требало да буде гарантован у држави у коју се врши пренос података. Овај појам који је први пут употребљен у Конвенцији нашао је, потом, своје место у теорији и законодавству о заштити података широм света. Полазна тачка је да било који вид комуникације или откривања података носиоца ван надлежности потписнице може бити извршен само под условом да се у земљи примаоцу, без обзира да ли је у питању потписница Конвенције или не, гарантује одговарајући ниво заштите. С обзиром на то да све државе чланице Конвенције имају исти

минимални ниво заштите, прималац који се налази ван простора под надлежношћу Конвенције мора да гарантује тражени ниво на основу једног од неколико механизма. Пре свега, то су: употреба стандардних уговорних клаузула или обавезујућих корпоративних правила (БЦР), под условом да постоје одговарајуће и ефикасне мере контроле од стране надзорне власти или усвојени принципи идентични оним који важе за потписнице Конвенције.

Потом, додат је нови члан 12 bis којим се уводи могућност успостављања једног или више националних надзорних тела, која ће се старати о спровођењу обавеза из Конвенције 108. на територији под надлежношћу потписнице. Ова тела и органи имаће обавезу да сарађују са истим телима формираним у другим потписницама путем размене искуства, законодавства и установљене праксе, али и заједничке акције и координираних истраживања у прекограничним случајевима, и сл. Такође, дато им је право организовања конференција о заштити података и њиховом преносу. У исто време, ојачане су независност и овлашћења надзорних органа у националним оквирима јер се од држава тражи да обезбеде довољно материјалних и техничких средстава за њихов несметан рад.

У време њеног доношења, Конвенцијом је предвиђено формирање тела које је добило задатак да координира рад националних представника у вези са спровођењем обавеза из Конвенције. Ово тело названо је Консултативни комитет (Т-ПД). Предложеним изменама и допунама досадашњи начин једногласности при доношењу одлука замењен је правилом апсолутног већинског гласања. Јачање функција Консултативног комитета и проширење овлашћења која су му дата још је једна кључна карактеристика процеса модернизације. Наиме, предложено је да Комитет:

- даље развија и одређује стандарде, делујући као међународни форум где представници потписника имају прилику да разговарају о новим питањима и постигну договоре о заједничким приступима новим изазовима за приватност, посебно када они наступају као резултат развоја информационо-комуникационих технологија, те да развија смернице и препоруке које се примењују на поједине секторе као што су биометрија, осигурање, медицинске подаци и полиција;
- формулише мишљење о захтевима за приступање Конвенцији од стране трећих земаља или међународних организација; и
- ближе прати имплементацију Конвенције од стране држава потписница, пружајући им помоћ и савете.

У члану 21. који предвиђа поступак измена и допуна Конвенције, укључена су два нова става како би се увело више флексибилности у ове поступке, уз поштовање техничких ограничења уговорног права. Према предложеним изменама, Комитет министара Савета Европе, а након консултација с Консултативним комитетом, одређује рокове ступања на снагу предложених измена и допуна Конвенције 108.

Такође, предложено је увођење члана 23. који се бави приступом Конвенцији држава које нису чланице Организације или су у питању друге међународне организације. Пре доношења одлуке Комитет министара Савета Европе затражиће мишљење које је формулисао Консултативни комитет, а потом донети одлуку да ли су испуњени услови за приступ заинтересоване стране Конвенцији 108.

III) ЗАКЉУЧАК

Стални развој не само на пољу медицинских и техничких наука, већ и међународног права, довео је до потребе ревизије Конвенције о заштити особа у вези са аутоматском обрадом података. Међу разлоге за унапређење терминологије и проширивање поља деловања Конвенције 108, свакако, требало би убројати и потребу да се обезбеди кохерентност и компатибилност са правним оквиром Европске уније, али и потврди потенцијал Конвенције као универзалног стандарда. При томе, задржан је њен отворени карактер. Тако се прави разлика између физичких и правних лица, држава и међународних организација, али и стандардних поступака обраде података наспрам података који се могу наћи на друштвеним мрежама, блогovima и сл. који захтевају посебну пажњу. Мада поступак ревидирања Конвенције још није завршен, свакако су учињени значајни кораци и детектовани најважнији пропусти постојећег текста за које су предвиђене одговарајуће исправке. Свакако, лекције научене из примене осталих међународних инструмената примењене су у овом случају пооштравањем механизма за контролу спровођења обавеза произашлих из Конвенције, али и задржавањем Конвенције у склопу Савета Европе и његових органа. На овај начин је, посредно, истакнут значај самог документа, али и вредности које штити.

БЕЗБЕДНОСТ

UDK: 343.326:336.69

Biblid 1451-3188, II (2012)

Год XI, бр. 39–40, стр. 384–407

Изворни научни рад

Проф. др Жељко БЈЕЛАЈАЦ¹
Др Јелена МАТИЈАШЕВИЋ²
Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ³

ФИНАНСИРАЊЕ МЕЂУНАРОДНОГ ТЕРОРИЗМА КАО ГЛОБАЛНОГ ФЕНОМЕНА

ABSTRACT

For a long time terrorism has stopped being only an internal security matter states should deal with themselves. Contemporary forms of terrorism are characterised by territorial expansion, encompassing of whole world regions, then its increase and intensification in committing terrorist acts. Financing of terrorism is a subtle process providing funds with the aim of committing terrorist activities. Today, terrorism is financed through various forms of legal and illegal business and by committing various criminal acts in the field of traditional, political and economic criminality. In the international practice, it is not unusual that terrorist acts are financed through donations by anonymous individuals and then also through some religious, humanitarian and non-governmental organisations. Although the state should be one of the basic pillars in the fight against terrorism in some cases funding of terrorists, terrorist organisation, groups and factions is also provided from government “secret

¹ Др Жељко Бјелајац, ванредни професор, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду.

² Др Јелена Матијашевић, доцент, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду.

³ Др Душко Димитријевић, виши научни сарадник и директор Института за међународну политику и привреду у Београду.

Рад је резултат научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедоносни аспекти” (бр. 179029) за период 2011–2014, који реализује Институт за међународну политику и привреду, Београд, а финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

funds“ instigating illegal activities of some government bodies. In this study, we have concisely presented the relevance of some forms and methods of funding of terrorist organisations. Since this is a very complex subject, in this paper, we have also mentioned some general determinants related to terrorism as well as to its distinctiveness and relevance of its connection with organised crime, cyber crime and money laundering and with some very important criminal activities through which the money gained in an illegal way is often being made legal. As could be clearly concluded from the analysis, Serbia should harmonise its legislation with the provisions of the most important European Union legal acts, which, among other things, have been mentioned in this study. In this regard, the domestic legislation should follow the European standards that prescribe special restrictive measures against certain persons and bodies in the fight against terrorism. In the way mentioned above, Serbia could contribute to the implementation of preventive and prohibitive measures preventing funding of terrorist acts not only in its region but also in the territory of the European Union and in the broader international community as well.

Key words: Terrorism, international terrorism, sources of funding of terrorist organisations, organised criminality, cyber crime, money laundering, Serbia, European Union.

1) УВОД

Тероризам већ одавно не представља само питање унутрашње безбедности једне државе. Све више, због своје променљивости, постаје глобални проблем који у својим појавним облицима доживљава друштвену и политичку кулминацију тако да за савремено друштво не представља нову појаву већ изазов. Савремени тероризам карактерише територијално ширење, обухватајући читаве светске регионе, потом његово умножавање и појачавање интензитета терористичких аката. Борба против тероризма не огледа се само у његовом појмовном одређивању и изналажењу једне општеприхваћене дефиниције, већ и у предузимању читавог низа мера и радњи у борби против терористичких организација под којима се подразумева и предузимање оних мера и радњи које ће спречити финансирање тих организација и њихове активности. Јер, финансијска средства су од круцијалног значаја за сваку терористичку организацију и неопходна су покретачка снага и основа терористичке организације, ма како се она називала, ма где се налазила и ма какве циљеве имала у извођењу својих акција. Данас, терористичке организације користе елементе и легалног и илегалног начина стицања средстава како би повећале свој буџет, што представља подручје које ће се у будућности најтеже откривати и представљати један од кључних задатака у борби против тероризма. То свакако указује на јаку спрегу са организованим криминалом, односно са транснационалним облицима

криминалних активности из ове области. Узимајући у обзир бројност облика и метода финансирања тероризма, посебну пажњу у раду посветићемо само некима од њих, и то оним облицима и методима који пружају највећу финансијску основу савременом тероризму. С обзиром на то да се ради о изузетно сложеној материји, у раду ћемо се осврнути на неке опште одреднице везане за сам тероризам, као и на особености и значај његове повезаности са организованим криминалом.

II) ПОЈАМ МЕЂУНАРОДНОГ ТЕРОРИЗМА

Тероризам у ширем смислу представља напад на живот и тело појединца или мање групе људи ради постизања политичких промена. Уколико је циљ напада да се уклони политички одлучилац који се сматра искључиво и првенствено одговорним за извешан политички курс или стил, реч је о политичком убиству. Уколико је, пак, непосредна жртва напада политички мање значајна или сасвим безначајна, реч је о тероризму у ужем смислу речи, са циљем да изазове страх и пометњу у широј владајућој групи и у становништву, да скрене пажњу на присуство снага у чије име терористи иступају, да охрабри њихове потенцијалне савезнике и тако сâм, или уз помоћ других средстава, омогући постизање таквих циљева. Сличне поступке може преко државе да примењује и владајућа већина, или онај њен део који у рукама има државни апарат. Они се тада обично називају терором и најчешће се састоје у немилосрдном прогањању политичких противника или угледних људи који би то могли да буду, и у суровом гушењу најмањих знакова непослушности или критике.⁴ Генерално, примарни мотиви терориста нису лукративни, већ идеолошки (политички, верски, националистички итд.). Једна од оперативно најзаступљенијих дефиниција тероризма, присутна у бројним нормативним актима, је дефиниција америчког министарства спољних послова (*State Department*). Термин „тероризам” односи се на унапред смишљено, политички мотивисано насиље над неборбеним циљевима које чине субнационалне групе или тајни агенти, а које обично као циљ има деловање на одређени аудиторијум. Термин „међународни тероризам” односи се на тероризам који укључује грађане или територије више земаља. Термин „терористичка група” односи се на сваку групу људи која практикује међународни тероризам, или која руководи под-групама које

⁴ Војин Димитријевић, Радослав Стојановић, *Основи теорије међународних односа*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1977, стр. 289.

практикују међународни тероризам.⁵ Дакле, актима међународног тероризма називамо ситуације у којима се терористичка акција одвија на територији двеју или више земаља, када су објекти напада власништво двеју или више земаља или када су извршиоци самих акција држављани двеју или више земаља. Појам међународног тероризма донекле је тешко разумети, зашта постоје исти разлози као при покушајима дефинисања тероризма уопште. Основа таквог размишљања је политичка природа аката насиља који се класификују као међународни тероризам. У том контексту, аналитички органи америчких обавештајних служби примењују схватање по којем је тероризам „незаконита примена или претња применом силе или насиља према људима и имовини да би се застрашила или приморала влада, цивилно становништво или неки њихов део, ради постизања политичких, религиозних или идеолошких циљева”, да би се приступило валиднијем статистичком праћењу међународног тероризма.

III) УЗРОЦИ ПОВЕЗИВАЊА КРИМИНАЛНИХ И ТЕРОРИСТИЧКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Организовани криминал и тероризам спадају у највеће савремене транснационалне невојне безбедносне претње. Иако су им посвећена бројна међународна и национална правна и стратегијска документа, јавне дебате, научне и стручне полемике и радови, још постоји проблем њихове недвосмислене идентификације.⁶ Једно је сигурно – тероризам и организовани криминалитет су чврсто повезане појаве савременог друштва које не познају границе одређене регије, односно простора дефинисаног верском и националном припадношћу. Жеља за стицањем профита основни је мотив највећег броја почињених криминалних дела из области организованог криминала.⁷ Организовани криминалитет је један од најопаснијих облика криминалних активности чија појава није скоријег датума. Различити облици криминала и насиља, нарочито данас, развијају се великом брзином у међунароној заједници, чиме се угрожава целокупна

⁵ Михајло Басара, „Порекло и проблеми модерног тероризма”, *Војно дело*, том LVI, бр. 4, 2004, стр. 154–163.

⁶ Саша Мијалковић, „Дихотомија организованог криминала и тероризма из угла националне безбедности”, *Ревизија за безбедност, стручни часопис о корупцији и организованом криминалу*, Центар за безбедносне студије, 2008, бр. 12, стр. 39–45.

⁷ Јелена Матијашевић, „Праће новца, актуелни облик организованог криминала – манифестације, методи и последице”, *Право – теорија и пракса*, бр. 5–6/2010, стр. 119.

њена безбедност. С обзиром на то да „транснационални организовани криминалитет представља организовани криминалитет чија се криминална делатност одвија на простору двеју или више држава или је по било ком основу повезана са више држава”,⁸ поменућемо и однос транснационалног организованог криминала и тероризма. Анализирајући однос транснационалног организованог криминала и тероризма, уочили смо битне карактеристике тероризма значајне за упоређивање са транснационалним организованим криминалом. То су: плански и мотивисани политички циљ, примена различитих облика насиља и изазивање и стварање кризе праћене страхом и другим психичким реакцијама.⁹ Постоје две врсте односа транснационалног организованог криминалитета и тероризма: прва врста, где сама терористичка делатност представља вид транснационалног организованог криминалитета, и друга врста, која се манифестује кроз вршење разноврсних тежих кривичних дела од стране терористичких организација, најчешће ради сопственог финансирања или остваривања одређених политичких циљева, па ако та кривична дела имају елемент иностраности, говори се о виду транснационалног организованог криминалитета. Чињеница је да се тероризам све више испољава као облик организованог и транснационалног организованог криминалитета и да тежи остваривању одређених политичких, финансијских и других циљева.¹⁰ У контексту претходно реченог, повезаност тероризма и организованог криминала представља релативно нов феномен у генези ова два облика противзаконитог деловања. За разлику од терористичких група које делују широм света и које никад нису криле политичке амбиције ни политичку мотивацију свог деловања, организовани криминал се традиционално држао подаље од политике у смислу освајања власти. Постојао је одређени „тактички домет” и организовани криминал се задовољавао корумпирањем политичара различитог ранга, али већих политичких амбиција није било.¹¹

⁸ Јелена Матијашевић, Зоран Павловић, „Организовани криминалитет”, *Право – теорија и пракса*, бр. 5–6/09, Нови Сад, 2009, стр. 57–65.

⁹ Рамо Маслеша, *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001; Цитирано према: Јелена Матијашевић, „Организовани криминалитет – Транснационални организовани криминалитет”, *Право – теорија и пракса*, бр. 1–2/2008, стр. 87.

¹⁰ Јелена Матијашевић, „Организовани криминалитет – Транснационални организовани криминалитет”, *ibidem*.

¹¹ Добривоје Ћосић, „Структурне везе између тероризма и организованог криминала”, *Ревуја за безбедност, стручни часопис о корупцији и организованом криминалу*, 2008, бр. 3, стр. 22–27.

Пораст политичких амбиција организованог криминала уско је везан са успостављањем његове транснационалне димензије. Прекогранично повезивање организираних криминалних група иницирало је потребу за контролом значајнијих нивоа политичке власти. Не ради се о пукој амбицији за освајањем власти ради ње саме, већ о сасвим рационалној акцији мотивисаној могућностима стварања већег профита и бољег функционисања транснационалних криминалних предузећа. Најчешћи разлог интересног повезивања терористичких организација са организираним криминалним структурама у ствари је размена илегалних добара или добара у илегалном поседу. Терористи поседују ватрену моћ, могућност селективних удара по било ком изабраном циљу, често оружаном силом контролишу и део државне територије. Организирани криминал у изобиљу има или контролише неке од насушних потреба терориста, као што су новац, гориво, транспортна средства и контрола над каналима за илегални унутрашњи и прекогранични промет.¹² Само постојање тероризма у одређеном региону јесте индикатор политичке нестабилности и немоћи централне или локалне власти да под контролом држи различите облике испољавања политичких интереса. Такав амбијент је скоро идеалан за развијање различитих облика организованог криминала. Тероризам на одређеном простору сам по себи изазива потражњу за илегалним добрима или добрима у илегалном поседу, над којима, најчешће, групе организованог криминала имају монопол – на пример наркотици, оружје или жене ради сексуалне експлоатације. Сумирајући претходно речено, можемо рећи да веза између организованог криминала и тероризма постоји у случајевима када:

- организирани криминал својим илегално стеченим профитом финансира терористичке организације или групе;
- организирани криминал кријумчари наоружање и опрему за потребе терористичких покрета и/или кријумчари стране плаћенике и терористе до земаља у којима делује терористичка организација;
- терористичке организације, самостално или у сарадњи са криминалним групама, предузимају извесне организоване криминалне активности ради стицања материјалних и војних средстава за извођење терористичких дејстава; и

¹² Добривоје Ћосић, „Структурне везе између тероризма и организованог криминала”, *op. cit.*, стр. 23.

- организовани криминал, са израженим политичким аспирацијама, предузима одређене терористичке активности како би непосредно дошао или довео своју „политичку струју” на власт.¹³

Најоучљивији вид сарадње терориста и криминалаца, јесте повезаност терористичких група са организованим криминалним групама које се баве шверцом и продајом дроге. Наиме, феномен наркотероризма најбољи је пример симбиозе организованог криминала и тероризма. У неправом значењу, наркотероризам подразумева финансирање терористичких организација и активности профитом који је стечен трговином наркотицима. Модус наркотероризма јесу убијени министри, полицајци, судије, новинари, председнички кандидати, отмице, саботаже изборних кампања, бомбардовање инсталација које припадају струјним компанијама, рекетирање сељака – узгајивача кокаина и производних лабораторија, и систематска контрола друштва употребом тероризма. Последице су вишеструке, од слабљења државе, губљења поверења у министарства, пада политичког кредибилитета земље, повећања економског ризика за страна улагања, тешке последице у погледу људских права и слобода, до друштвено-економских последица након пласирања „прљавог новца” у легалне послове.¹⁴ Као један од најочигледнијих примера сарадње терористичких организација и организованих криминалних група, може се навести пракса која већ дужи низ година постоји у Колумбији. У тој држави, у последњих двадесетак година, делује већи број тзв. побуњеничких група које су заправо терористичке организације финансиране од стране структура организованог криминала, чији је циљ заштита интереса колумбијских трговаца дрогом. Те терористичке организације по налогу шефова криминалних организација, нападају државне органе који се баве сузбијањем производње и трговине дрогом, и извршавају акте насиља над политичарима који покушавају да униште колумбијске нарко картеле. Две највеће и најмоћније колумбијске терористичке организације су Револуционарна армија Колумбије (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de*

¹³ Саша Мијалковић, „Дихотомија организованог криминала и тероризма из угла националне безбедности”, *op. cit.*, стр. 42.

¹⁴ Patricia Bibes, “Transnational organized Crime and Terrorism”, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, August, 2001. Превод објављен у: *Погледи – одабрани текстови из стране криминалистичко-безбедносне литературе*, Полицијска академија, Београд, 2003, стр. 17–27.

Colombia – FARC) и Национална ослободилачка армија (*Ejericito de Liberacion – ELN*).¹⁵

IV) ФИНАНСИРАЊЕ ТЕРОРИЗМА

Финансирање тероризма је „на било који начин, непосредно или посредно, незаконито и намерно, обезбеђивање или прикупљање средстава са намером да се она употребе или знајући да ће бити употребљена, у целини или делимично, ради чињења” терористичких активности.¹⁶ Средства која се користе за финансирање тероризма пролазе кроз фазу прикупљања или акумулације, фазу смештања и чувања тих средстава, фазу преноса до корисника тј. терористичких ћелија и коначно фазу њихове употребе.¹⁷ Финансирање терористичке делатности у првој фази развоја међународног тероризма (период Либералног тероризма, који је трајао од шездесетих година па све до девете деценије XX века) заснивало се на тзв. самофинансирању путем „експропријације”. У пракси, то се спроводило преко плачки, провала у банке, отмица људи ради изнуђивања откупа и разних уцена. До седамдесетих година, отмице су биле карактеристичне само за јужноамеричке терористичке и разбојничке групе. Међутим, када је 1979. године баскијска терористичка организација ЕТА, у Сан Себастијану, отела немачког конзула да би изнудила пуштање на слободу заточених баскијских терориста, та пракса почела је да се примењује свугде у Европи. Од тог времена, отмице и откуп отетих су постали редован начин прибављања финансијских средстава. Само у Италији је, у периоду од 1970. до 1977. године, изведено 295 отмица лица за чији откуп је исплаћено око 100 милијарди лира. Такав начин прибављања финансијских средстава, према закључцима британских аналитичара, био је много ефикаснији од провала у банке, а био је и мање ризичан јер се могао извести на веома неприметан начин.¹⁸ Данас се тероризам финансира на различите начине, кроз разне облике и методе како легалног тако и илегалног

¹⁵ A. Hutchinson, International Drug Trafficking and Terrorism, Интернет, <http://www.state.gov/g/inl/rls/rm/2002/9239.htm>; Цитирано према: Дејан Шупут, „Однос тероризма и организованог криминала”, НБП – *Наука, безбедност, полиција*, Вол. XI, бр. 2, 55–80/05; Полицијска академија, Београд, 2005; стр. 71.

¹⁶ Закон о потврђивању Међународне конвенције о сузбијању финансирања тероризма, члан 2, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/2002.

¹⁷ Милован Миловановић, „Финансирање тероризма”, *Пулс*, новембар–децембар 2005, стр. 6–7.

¹⁸ Милан Петковић, Тероризам – рат у континуитету, Интернет, <http://www.apisgroup.org/apis/terorizam-rat-u-kontinuitetu.doc>, 17/01/2012.

пословања, и то путем вршења различитих кривичних дела из области традиционалног криминалитета (убиства, отмице, крађе, тешке крађе, разбојништва и разбојничке крађе, одузимање возила, изнуде, фалсификовање исправа, неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога и др.), из политичког криминалитета (тероризам, међународни тероризам, отмице ваздухоплова, саботаже, диверзије, изазивање националне, расне и верске мржње, раздора и нетрпељивости), али и из области привредног криминалитета (облици криминалитета у области производње, у трговини, у спољнотрговинском промету, у области девизног пословања, својинске трансформације, банкарског пословања, итд.). Међутим, облици финансирања терористичких организација који се најчешће спомињу и који представљају финансијску основу у већини изведених терористичких акција су: трговина дрогом, трговина радиоактивним материјалом, трговина оружјем, трговина људима, прање новца, рачунарски криминалитет, деловање појединих невладиних организација, оснивање грађевинских фирми, банака, као и организација које углавном служе као параван за обављање илегалних послова, и др. Донације такође представљају значајан извор финансирања тероризма и долазе најчешће од анонимних појединаца, а потом и преко појединих верских, хуманитарних или невладиних организација. Неке од хуманитарних организација сакупљају новац са намером да подрже терористичке групе. Са друге стране, средства хуманитарних организација могу бити манипулативно усмерена на финансирање одређених верских догми и радикалних ставова, што је чест случај у деловању радикалног ислама. Па тако, међу најистакнутијим саудијским хуманитарним организацијама умешаним у финансирање Ал Каиде налазе се:

- Исламска фондација „Ал Харамин“ (*Al Haramain Islamic Foundation*);
- Међународна фондација доброчинства (*Benevolence International Foundation – Al-Bir Society*);
- Међународна исламска ослободилачка организација (*International Islamic Relief Organization – IIRO*);
- Светска муслиманска лига (*Muslim World League – MWL*);
- Фонд „Рабита“ (*Rabita Trust*);
- Светска скупштина муслиманске омладине (*World Assembly of Muslim Youth – WAMY*).¹⁹

¹⁹ Ивана Рацић, „Финансирање тероризма – пример Саудијске Арабије“, *Ревизија за безбедност, стручни часопис о корупцији и организованом криминалу*, Центар за безбедносне студије, 2008, бр. 3, стр. 27–33.

Слично претходно реченом, брз развој међународних невладиних организација учинио је да оне постану важан фактор у решавању бројних националних и међународних проблема. Истовремено, оне могу бити и инструмент за финансирање и параван терористичким и криминалним активностима. Простор за ширење терористичких мрежа путем ових организација налази се у пропустима увођења адекватне законске регулативе за овај сектор, али и у пропустима организовања институција које би се ближе бавиле питањима везаним за НВО, између осталог: сврхом и идеологијом, организационом структуром, позадином донатора, критеријумима за финансирање и издавање новца, вођењем евиденција, повезаношћу са другим НВО, организацијама или групама. Поред претходно наведених извора финансирања терористичких организација, једна од највећих опасности по светску безбедност представља финансирање самих организација, група, фракција или појединаца од стране владајућих структура појединих држава, односно финансирање од стране државе тих чинилаца, иако би она требало да буде један од основних и главних носилаца борбе против тероризма. Наиме, док су поједине државе главни актери и организатори борбе против тероризма, постоје одређене државе које индиректно или чак у неким случајевима и директно подржавају и финансирају извођење терористичких акција. Те државе дају им логистичку и оперативну подршку приликом припрема неких акција, пружају им моралну подршку након изведених акција, подржавајући их у њиховим ставовима и намерама које су хтели да остваре извођењем саме радње/радњи. У некој дубљој анализи, та подршка је један од основних проблема немогућности да се искорене терористичке организације и неутралише њихов рад.

V) ПОЈЕДИНИ ОБЛИЦИ И МЕТОДИ ФИНАНСИРАЊА ТЕРОРИСТИЧКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

У претходном одељку рада навели смо различите механизме финансирања терористичких активности. У тексту који следи, осврнућемо се укратко на најзначајније изворе њиховог финансирања.

Трговина наркотицима

Производња опојних дрога и њен илегални промет, после тероризма, представља најтежи облик угрожавања савременог друштва али и несумњиво криминалну активност транснационалног организованог

криминалитета, преко које се многе терористичке организације финансирају. Тако да производња и илегална трговина дрогом представљају један од главних извора прихода за функционисање терористичких организација али и извођење терористичких активности. Под опојним дрогама подразумевају се супстанце природног и вештачког порекла чијом се употребом могу створити стања зависности која могу да изазову оштећење здравља или да на други начин угрозе интегритет људи било у физичком, психичком или социјалном смислу. Опојне дроге се данас злоупотребљавају у већој или мањој мери у свим земљама света, док се њихова производња и прерада реализују само у одређеним регионима, па се тако, на пример, земље које су највећи узгајивачи опијумског мака и произвођачи хероина у свету, називају „земљама златног полумесеца” – Авганистан, Пакистан и Иран, односно „златног троугла” – Мијанмар (Бурма), Лаос и Тајланд. Међутим, за кријумчарење хероина са Блиског и Средњег истока и из централне Азије, значајно је поменути тзв. „Балканску руту” и „Пут свиле” (путни правац из централне Азије ка западној Европи преко Русије, Белорусије, Украјине и Балтичких земаља). Према подацима „Интерпола”, „Балканском рутом” се илегално пренесе приближно 80% наркотика, хероина и морфијума, који се касније пласирају на илегалном европском тржишту. Илегална трговина дрогама криминалном подземљу доноси огроман профит, па тако за 2001. годину износи чак 2.100 милијарди америчких долара од обрта дрога и капитала на црном тржишту. Тај профит је у директној корелацији и он расте са порастом броја наркомана којих у свету има око 200 милиона, са тенденцијом његовог даљег пораста. Илегална производња и промет психоактивних дрога и супстанци организовани су и координисани од стране добро организованих криминалних организација, са чврстим хијерархијским устројством – наркомафија, од којих су у свету најпознатије: колумбијска, „коза ностра”, албанска, руска, „јакузе”, „тријаде” и турска наркомафија. На то колики проблем представља илегална трговина дрогом, указује и чињеница да изванредан број земаља има изграђену стратегију за контролу промета наркотичких средстава. Најпознатија је Национална стратегија САД за контролу дроге и представља десетогодишњи план у борби против овог појавног облика организованог криминала.

Трговина људима

Трговина људима представља један од највећих међународних проблема. Последњих година ова појава досегла је алармантне размере. Сваке године, милиони мушкараца, жена и деце широм света буду продани

и држани у условима једнаким ропству. Међу њима је велики број жена и девојчица, које су преваром или силом одведене и продане да раде у присилној проституцији, али и мушкараца, чија се радна снага експлоатише у фабрикама, грађевинским пословима и др. Пажњу јавности је скренула брзим и лаким инкорпорисањем у различитим земљама, како сиромашним, тако и економски развијеним, затим, због великог броја жртава, али и изузетно тешким последицама које оставља за собом.²⁰ У питању је феномен који постоји веома дуго као делатност организованог криминала којом се обезбеђује велика финансијска добит, мада је сам термин „трговина људима” новијег датума. Та добит остварује се као последица савремених економских процеса, високог степена сиромаштва, незапослености, као и процеса приватизације, нарочито у бившим социјалистичким земљама, али и оним чији је простор био или је још увек, захваћен ратним сукобима. Према једној од дефиниција, трговина људима је врбовање и/или превоз, пребацивање, скривање и примање особа применом или претњом силе, злоупотребом положаја претпостављеног, преваром или другим облицима принуде – у циљу сексуалног искоришћавања, а ради профита и користи макроа, сводника, трговаца, посредника, власника и других послодаваца, клијената или криминалних група, чиме се крше основна људска права. Број жртава трговине људима у свету, по појединачним проценама, прелази 500.000 годишње, нарочито жена и деце, док се као најчешћи појавни облици овог феномена јављају: организована проституција, подвођење, илегална усвајања и просјачење. Највећи проблем у погледу трговине људима представља регион Балкана, а нарочито територија Републике Србије, и то према подацима ЦНБ „Интерпола” у Београду, територија Дунав Стјена, Пирот, Београд, Вршац, Прешево (двосмерна улица), Шабац, Шид и област Кузмин–Моровић према БиХ и Хрватској. Тако је у периоду од 1. јануара 2000. до 30. априла 2005. године у СЦГ забележено 230 случајева секс-трафикинга и један случај радне експлоатације у РЦГ са претпоставком да и у овој области постоји „тамна бројка” криминалитета.²¹ Трговина људима је у том смислу „високопрофитабилна – нискоризична” криминална активност

²⁰ Јелена Матијашевић, Зоран Павловић, „Трговина људима – утицај и последице по људска права”, *Право – теорија и пракса*, бр. 7–8/09, стр. 21–32, Нови Сад, 2009, стр. 22, UDK: 176.5+341.231.14; BIBLID: 0352-3713(2009)26, 21–32; YU ISSN 0352-3713, година XXVI.

²¹ Подаци ЦНБ Интерпола у Београду.

која уништава квалитет живота, а понекад и сам живот својих жртава са тешким последицама по њихову сигурност и људска права.²²

Трговина радиоактивним материјалом

У протеклих неколико година терористичке организације за спровођење својих циљева прете и користе још насилније и смртоносније тактике, методе и оружје. Потенцијална употреба оружја за масовно уништење представља посебну категорију терористичке претње, не умањујући значај конвенционалног оружја. Данас, у већини западних држава преовлађује уверење да није питање да ли ће, него када ће терористичке организације употребити нуклеарно, хемијско и биолошко оружје у извођењу својих терористичких акција.²³ У том смислу, „радиоактивни материјал и радиоактивни отпад све чешће представља предмет интересовања терористичких организација. Основна намера терориста је да прибаве потребну количину свих елемената како би могли направити нуклеарно, хемијско или биолошко оружје или како би се њиховом продајом стекла финансијска средства за финансирање сопствених активности”.²⁴ Кријумчарење радиоактивних и других опасних материја, карактерише висок ниво међународне криминалне организованости. Са друге стране, велики проблем представља складиштење радиоактивног отпада. У овом погледу, велики проблем представља проналажење простора на којем ће материјал бити одложен. Врло често се дешава да се тај материјал одлаже у некој другој држави уз одговарајућу финансијску надокнаду, остављајући на тај начин простор за корупцију, али и могућност да тај материјал дође у посед терористичких организација.

Трговина златом и дијамантима

Предности драгоцених метала, нарочито злата, су у томе што се њихова висока суштинска вредност налази у релативно компактној форми. Злато

²² Базични тренинг за припаднике пограничне полиције „Проблем трговине људима“, јун 2005.

²³ Андреја Савић, Радован Јовић, *Биотероризам – биолошки рат и биолошко оружје*, Институт за политичке студије, Београд, 2004.

²⁴ Према изјавама функционера задужених за нуклеарну енергију, у Русији се све чешће може купити уранијум за 100 до 200 долара по килограму, што указује на то да неовлашћено лице у тој земљи лако може доћи у посед и располагати овом опасном материјом.

задржава своју вредност без обзира на своју форму, па је стога веома заступљено као начин за лак трансфер богатства. Стручњаци *The Financial Action Task Force* (FATF)²⁵ сматрају да се злато може користити као извор прања новца (нпр. кријумчарење), али и као средство прања новца (нпр. путем директне куповине злата незаконито стеченим новцем), што опет узрокује чврсту везу са активностима организованог криминала, а самим тим и средствима којима се финансирају терористичке организације. С друге стране, дијаманти такође имају исте карактеристике што се тиче суштинске вредности, па се и њима, попут злата, широм света може трговати без потешкоћа. Оно што дијаманте чини подложним за незаконите радње кроз легитимне канале експлоатације и стварања профита криминалаца је њихова лакоћа сакривања и транспортовања, али и њихова веома висока вредност. На црном тржишту годишње се појави 5–10% произведених дијаманата који буду украдени у одређеним регионима. Данас се у свету јављају сумње да терористичке организације своје активности финансирају, између осталог, и илегалном трговином дијамантима.

Трговина оружјем

Трговина оружјем такође је битна делатност организованог криминала која доноси велику добит, али и делатност која у великој мери финансира терористичке организације. Трговина оружјем као механизам подршке терористичким организацијама има двоструку улогу. Прва је та, да илегалном трговином оружјем терористичка организација стиче значајна финансијска средства која директно пласира у ток финансирања одређене/одређених активности. Друга улога, такође веома значајна, састоји се у наоружавању самих терористичких организација. Из претходно реченог, очигледно је да овакви ставови утичу на то да оружје на илегалном тржишту постаје све траженија роба.

VI) МЕРЕ У БОРБИ ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА НА ПОДРУЧЈУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

На ванредном састанку од 21. септембра 2001. године, Европски савет се изјаснио да тероризам представља стварни изазов за Европу и свет и да Европска унија мора дати приоритет борби против тероризма. Следствено

²⁵ Видети више у: The Financial Action Task Force (FATF), http://www.fatf-gafi.org/pages/0,2987,en_32250379_32235720_1_1_1_1_1,00.html, 29/01/2012.

изнетом, Европски савет је позвао Комисију да донесе потребне мере ради спречавања било које форме финансирања терористичких аката. У резолуцији број 1373 од 28. септембра 2001. године, Савет безбедности Уједињених нација закључио је да све државе морају да замрзну финансијска средства и фондове, као и друге економске изворе лица која су починила или која су имала намеру да почине неки од терористичких аката. Акције које су уследиле на нивоу Европске уније биле су потребне ради спровођења Заједничке спољне и безбедносне политике (*Common Foreign and Security Policy – CFSP*) чији су тактички наступи одређени у документу: „Заједничке позиције 2001/931/CFSP”.²⁶ Из заједничких настојања потекла је и „Уредба Савета 2580/2001 од 27. децембра 2001. године о посебним рестриктивним мерама против одређених лица и тела у борби против тероризма”.²⁷ Предметна Уредба на комунитарном нивоу комплементарна је са административним и судским поступцима који се предузимају у борби против терористичких организација у државама чланицама Европске уније и трећим државама. Уредба се примењује на територији Европске уније укључујући ваздушни простор, палубе авиона и бродова унутар јурисдикције држава чланица, на све држављане држава чланица без обзира где се налазе, на сва правна лица, групе или тела инкорпорисана или конституисана на основу права држава чланица, потом на свако правно лице, групу или тело које послује унутар Европске уније. Одређени интереси Европске уније у том смислу морају бити уважавани. Избегавање примене Уредбе обезбеђено је адекватним системом информисања, као и додатним мерама укључујући и примену позитивних прописа Европске уније. Свесно или нехатно поступање које би довело до терористичких аката, односно свака информација да је нека одредба из ове Уредбе изиграна, довешће до предузимања санкција. Штавише, државе

²⁶ Предметна Уредба полази од одредби Уговора о оснивању Европске заједнице, посебно од одредби из члана 60, 301. и 308. Такође, Уредба узима у обзир и Заједничку позицију 2001/931/CFSP о примени посебних мера у борби против тероризма коју је Савет усвојио 27. децембра 2001. године, као и предлог Комисије и мишљење Европског парламента. Видети: *Opinion delivered on 13 December 2001*, још необјављено у *Official Journal*.

²⁷ “Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism”, *Official Journal of the European Communities*, L 344, 28.12.2001, pp. 70–75. За анализу видети: Душко Димитријевић, „Уредба Савета 2580/2001 о посебним рестриктивним мерама против одређених лица и тела у борби против тероризма”, *Европско законодавство*, 2010, vol. IX, бр. 31–32, стр. 116–123.

чланице су обавезне да пропишу правила којим се на ефикасан, пропорционалан и одговарајући начин санкционише свака повреда Уредбе. Комисија и државе чланице имају обавезу да се узајамно информишу о мерама које предузимају на основу Уредбе. Листа лица која су починила или су покушала да почине акте тероризма може укључити лица и тела повезана са трећим државама, као и друга лица и тела која су у фокусу Заједничке спољне и безбедносне политике утврђене Заједничком позицијом о примени посебних мера у борби против тероризма (2001/931/CFSP). За примену одредби Уредбе које се односе на последњи поменути случај, важе овлашћења из члана 308 оснивачког Уговора. У претходном периоду Европска заједница спровела је резолуције Савета безбедности Уједињених нација број 1267 из 1999. године и резолуцију број 1333 из 2000. године усвајањем Уредбе 467/2001. На основу поменуте Уредбе Заједница је замрзла средства одређених лица и група која нису покривена предметном Уредбом.²⁸ Сви фондови, друга финансијска средства и економски извори који припадају или су у поседу правних и физичких лица, група или тела, се замрзавају. Ниједан фонд или финансијска средства, економски извор, неће бити доступни директно или индиректно тим лицима, групама или телима. Њима ће бити забрањено обављање финансијских услуга. Савет ће установити, контролисати и по потреби, изменити листу лица, група и тела на која се ова Уредба односи, и то на основу члана 1. став 4, 5. и 6. Заједничке позиције о примени посебних мера у борби против тероризма (2001/931/CFSP), тако да листа садржи физичка и правна лица која су починила или су покушала да почине акте тероризма, односно правна лица, групе и тела која су учествовала или омогућила њихово извршење. Листа може да укључи и таква правна лица, групе и тела који су под контролом или делују у име једног или више наведених правних или физичких лица. Изузетак од наведених правила прописан је чланом 5. и чланом 6. Уредбе. У члану 5. прописује се изузетак у односу на средства на рачунима и на потраживања. Надлежни органи могу гарантовати посебне ауторизације којима ће бити обезбеђено да замрзнута средства и потраживања не послуже у сврху финансирања терористичких аката, већ ради задовољавања хуманитарних

²⁸ “Council Regulation (EC) No 467/2001 of 6 March 2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, and repealing Regulation (EC) No 337/2000”, *Official Journal of the European Communities*, L 67, 9.3.2001, p. 1.

потреба физичких лица, укључујући и чланове њихових породица. Плаћања могу бити одобрена и за друге сврхе попут извршавања обавеза према финансијским установама, извршавања уговорних обавеза, плаћања различитих врста такси, обавезног осигурања и др. Захтев за ауторизацијом може се предати надлежном органу државе чланице на чијој се територији налазе замрзнута финансијска средства. Чланом 6. Уредбе прави се изузетак у односу на заштиту интереса Европске уније који се манифестују у интересима грађана. Тако, у одређеним околностима могуће је обезбеђење посебног одобрења надлежних органа ради ослобађања замрзнутих новчаних фондова, финансијских средстава и економских извора. Процедура предвиђа претходне консултације са другим државама чланицама, Саветом и Комисијом. Надлежни орган који прими захтев за одобрење, обавестиће надлежни орган друге државе чланице, Савет и Комисију. Уједно ће их обавестити да се одбијање врши због спречавања финансирања аката тероризма. Надлежни орган који намерава да изда одобрење преузима обавезу да одговори на све примедбе других држава чланица, Савета и Комисије у року од две недеље. Без прејудуцирања примене одговарајућих правила о извештавању, професионалној тајни и поверењу, банке и друге финансијске и осигуравајуће установе, као и друга тела и лица имају обавезу да обезбеде информације које би омогућиле примену Уредбе у односу на замрзнута средства и финансијске трансакције. Банке и друге установе имају обавезу да информишу надлежне органе према месту свога седишта и да са истима сарађују приликом спровођења поступка верификације. Обавеза информисања односи се и на Комисију. Информације се могу користити искључиво за сврху због које су послате или примљене. Било која информација непосредно примљена од стране Комисије биће доступна надлежним органима држава чланица. Комисија је овлашћена да предузме активности на основу обавештења која добије од држава чланица. Државе чланице, Савет и Комисија, информисаће се међусобно о свим предузетим мерама, као и о повредама Уредбе, због којих је могуће покретање правосудних поступака.

VII) ТЕРОРИЗАМ И КОМПЈУТЕРСКИ КРИМИНАЛИТЕТ

У почетку примене компјутерске технологије, компјутери нису били подобни за веће злоупотребе, јер њихова примена није била масовна, тако да се њима бавио само узак круг корисника – информатичких стручњака. Оно што је отворило врата ширењу могућности да се компјутерска

технологија злоупотреби у различите сврхе, јесте њен брз развој, поједностављење њене употребе, као и доступност исте широком кругу корисника.²⁹ Развијена информатичка технологија постала је последњих година врло ефикасно средство у рукама терористичких организација за остваривање њихових деструктивних циљева. Наиме, нове софистициране технике пружиле су не само добре могућности за реализације нових напада, већ и за заштиту сопствених канала комуникације, као и промовисање фундаменталистичких идеја. Терористи више нису географски ограничени у оквиру одређене територије, нити политички или финансијски зависни од појединих држава, већ се данас ослањају на савремене комуникационе капацитете у оквиру којих Интернет има веома значајну улогу. Коришћење Интернета од стране терориста може бити тројако: као оружје (cyberterrorism), као начин комуникације међу активистима и као медиј за обраћање јавности. Cyber-тероризам, као први начин коришћења Интернета од стране терориста, односи се на смишљене, политички мотивисане нападе на компјутерске системе, програме и податке који као исход имају страх и насиље против цивилних мета.³⁰ Број и врста кривичних дела која се могу учинити злоупотребом информационих технологија нису ограничени. Потребно је нагласити да поред кривичних дела која су усмерена против безбедности рачунарске технологије и елемената информационог система, постоји велики број традиционалних кривичних дела која се уз помоћ коришћења рачунара и рачунарских компоненти врше брже, лакше, учиниоцима се теже улази у траг, а последице су далеко озбиљније и веће.³¹ Постоје различите категорије учинилаца компјутерског криминалитета, с обзиром на то да постоји мноштво различитих дела које чине, али и имајући у виду мотиве

²⁹ Јелена Матијашевић, Светлана Игњатијевић, „Компјутерски криминалитет у правној теорији, појам карактеристике, последице” – “Cybercrime in legal theory, the concept, characteristics, consequences”, Зборник радова са међународног научно-стручног симпозијума INFOTEN®-JAHORINA, Електротехнички факултет, Источно Сарајево, 2010, стр. 852–856.

³⁰ Мина Зиројевић, „Употреба нових информатичких и комуникационих медија у сврхе тероризма”, *Ревизија за безбедност – стручни часопис о корупцији и организованом криминалу*, 2008, бр. 11, стр. 5.

³¹ Јелена Матијашевић, Милорад Петковић, „Кривична дела против безбедности рачунарских података – анализа позитивноправних решења и значај у контексту сузбијања високотехнолошког криминала”, Зборник радова са међународне научно-стручне конференције „Криминалистичко-форензичка истраживања”, Интернационална асоцијација криминалиста – ИАК, Бања Лука, 2011, Вол. 4, Број 1, стр. 599.

који их покрећу у вршењу ових активности.³² Имајући у виду да је велики број високостручних кадрова из информатичке области доступан терористичким организацијама, свесни смо опасности од злоупотребе капацитета високе технологије од стране терориста у наредним периодима.

VIII) ОДНОС ПРАЊА НОВЦА И ФИНАНСИРАЊА ТЕРОРИЗМА

Финансирање тероризма често се поистовећује са прањем новца, због сличности која постоји између ова два феномена. Заједничка компонента, тј. њихова основна сличност је да су финансијске трансакције, тј. инструменти који се користе у оба случаја, исти, као и механизми које државе имају на располагању у борби против ових појава. Често се финансирање тероризма назива и „обрнуто прање новца” или „прљање новца”, имајући у виду да се за финансирање тероризма користе и средства из легалних извора. Међутим, није тако у сваком појединачном случају јер се за исте сврхе користе и средства стечена кривичним делима. Може се рећи да је прање новца коришћење новца стеченог криминалним активностима, а финансирање тероризма је коришћење новца за обављање криминалних активности. Због сличности, наведени феномени се у законским текстовима третирају заједно, па ипак, између њих се не може ставити знак једнакости.³³ Прање новца у основи представља легализацију капитала стеченог криминалном делатношћу. Чине га финансијске трансакције ради прикривања стварног порекла новца и других облика капитала на тржишту.³⁴ Прање новца и финансирање тероризма глобални су проблеми који имају широк спектар повратних ефеката на економске, политичке, безбедносне и социјалне структуре сваке земље. Најзначајније

³² Јелена Матијашевић, Жаклина Спалевић, “Specific characteristics of computer criminal offenses with regard to the law regulations”, XLV International Scientific Conference on Information, Communication and Energy Systems and Technologies – ICEST 2010 CONFERENCE, Faculty of Technical Sciences, University „St. Clement Ohridski“, Bitola, Ohrid, Macedonia, 2010, Интернет, http://www.icestconf.org/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=98, 05/02/2011.

³³ Милован Миловановић, „Актуелни тренутак у креирању система за борбу против прања новца и финансирања тероризма”, *Ревизија за безбедност, стручни часопис о корупцији и организованом криминалу*, 2007, бр. 5, стр. 5–18.

³⁴ Јелена Матијашевић, Жаклина Спалевић, „О прању новца – појам, међународни правни акти и законодавне одредбе у Републици Србији”, *Пословна економија*, 2011, бр. 2.

последнице прања новца и финансирања тероризма су: подривање стабилности, транспарентности и ефикасности финансијског система земље, економски поремећаји и нестабилност, угрожавање програма реформи, смањење инвестиција, опадање репутације земље и угрожавање националне безбедности. Процена Међународног монетарног фонда је да је укупан обим прања новца у свету између два и пет процената укупног светског друштвеног производа. Износ у новцу који одговара наведеним процентима је од 590 милијарди до 1,5 билиона америчких долара годишње. С обзиром на тајност и природу прања новца, тешко је проценити његов стварни обим, али наведени подаци представљају индикатор величине проблема.³⁵ У поменутим чињеницама треба тражити и основне разлоге борбе држава против ових феномена, као и разлоге за веома динамичну активност међународних организација на овом плану. Међутим, савремени међународни тероризам је у сталном порасту без обзира на све организованије супротстављање међународне заједнице и на мере које се предузимају ради његовог сузбијања. Захваљујући чиниоцима који га генеришу, међународни тероризам се обнавља и усавршава на све вишем техничко-технолошком нивоу, а ефикасност му се константно повећава. Уз сталну примену нових, различитих метода и облика деловања, међународним тероризмом се постижу наизглед потпуно супротни ефекти: очекује се да ће се проблеми који су изазвали тероризам решити већом демократизацијом, ублажавањем или уклањањем социјално-политичких узрока који воде ка његовом обнављању, али и да се појачаном репресијом, гушењем основних грађанских права или увођењем ванредног стања (увођење државног тероризма против тероризма) може отклонити тероризам. У првом случају, уколико приморају власт на демократизацију услова живота у једном друштву и на решавање појединих питања за која су терористи заинтересовани, они постижу, делимично или потпуно, циљеве своје активности. У другом случају, уколико се политичка реакција државе испољи кроз појачану контролу и принуду, биће нарушен међународни углед земље и могуће је њено изоловање у међународној заједници, што је, такође, остварење дела циљева планера тероризма. У том случају, терористичка активност у таквој земљи, посебно ако стратеги тероризма успеју да пред светским јавним мњењем замене узроке и

³⁵ „Радна верзија Нацрта националне стратегије за борбу против прања новца и финансирања тероризма”, Управа за спречавање прања новца, стр. 2–3, Интернет, <http://www.fcplm.org.yu/Documents/Radna%20verzija%20Nacrta%20zakona%20o%20SPN%20i%20FT.doc>, 06/10/2007.

последнице, добија привид борбе за прогресивну промену друштва и услова живота сваке поједине индивидуе у том друштву.³⁶

IX) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Тероризам без сумње представља једну од највећих пошаста савременог доба. Међународни тероризам је, као вид савременог тероризма, облик који заузима далеко веће размере и обим, има много већи значај за савремено друштво, а за собом оставља далеко теже последице. Није чудо што се у доктрини тероризам поистовећује са „болестима” XXI века. У вези са предметном анализом о међународном тероризму и изворима финансирања његових активности, не можемо а да не поставимо питање, колико су државе и међународна заједница у првом реду спремне, а потом и вољне, да се још активније укључе у систем супротстављања овом феномену који ће, како изгледа из садашње перспективе, бити основни облик угрожавања безбедности великог броја држава у годинама које следе. Ово питање се намеће с разлогом, а с обзиром на изнете примере слабости које постоје у систему борбе против прања новца и финансирања тероризма.³⁷ Будући да је тероризам попут ратног стања – неке доноси корист, а неке несрећу, Србија мора бити припремљена да учествује у акцијама које се односе на примену договорених санкција и рестриктивних мера према извршиоцима најтежих међународних кривичних у која спадају и кривична дела тероризма. У том смислу, потребно је ширити безбедносну културу код народа, указујући како на могуће облике финансирања терористичких организација, тако и на могуће начине њиховог спречавања и сузбијања. И оно што је такође веома битно, потребно је стално указивати на могуће начине прикупљање новчаних средстава за финансирање терористичких активности, како би се на едукативном плану припремио терен за превентивно, а потом и репресивно деловање. У наредном периоду Србија би требало да хармонизује своје законодавство са одредбама најважнијих правних аката Европске уније о којима је, између осталог, било речи и у овој анализи. Домаће законодавство у том смислу мора да прати европске стандарде који прописују посебне рестриктивне мере против одређених лица и тела у

³⁶ Милан Петковић, „Тероризам – рат у континуитету”, <http://www.apisgroup.org/apis/terorizam-rat-u-kontinuitetu.doc>, 01/2012.

³⁷ Милован Миловановић, „Актуелни тренутак у креирању система за борбу против прања новца и финансирања тероризма”, *op. cit.*, стр. 18.

борби против тероризма. Наведеним начином, Србија може допринети примени превентивних и прохибитивних мера којима се спречава финансирање терористичких аката не само на свом подручју, већ и на подручју Европске уније и шире међународне заједнице. Ово је нарочито важно ако се има у виду наша политика према Космету где постоји евидентирана активност разних терористичких група.

Х) ИЗВОРИ

- Басара, Михајло, „Порекло и проблеми модерног тероризма”, *Војно дело*, 2004, том LVI, бр. 4.
- Bibes, Patricia, “Transnational organized Crime and Terrorism”, *Journal of Contemporarary Criminal Justice*, August, 2001.
- Димитријевић, Војин, Стојановић, Радослав, *Основи теорије међународних односа*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1977.
- Димитријевић, Душко, „Уредба Савета 2580/2001 о посебним рестриктивним мерама против одређених лица и тела у борби против тероризма”, *Европско законодавство*, 2010, vol. IX, бр. 31–32.
- „Закон о потврђивању Међународне конвенције о сузбијању финансирања тероризма”, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/2002.
- Зиројевић, Мина, „Употреба нових информатичких и комуникационих медија у сврхе тероризма”, *Ревизија за безбедност – стручни часопис о корупцији и организованом криминалу*, Центар за безбедносне студије, 2008, бр. 11.
- Маслеша, Рамо, „Теорије и системи сигурности”, Магистрат, Сарајево, 2001.
- Матијашевић, Јелена, Спалевић, Жаклина, „Specific characteristics of computer criminal offenses with regard to the law regulations”, XLV International Scientific Conference on Information, Communication and Energy Systems and Technologies – ICEST 2010 CONFERENCE, Faculty of Technical Sciences, University “St. Clement Ohridski”, Битола, Охрид, Македонија, 2010, Интернет: http://www.icestconf.org/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=98, 05/02/2011.
- Матијашевић, Јелена, Спалевић, Жаклина, „О прању новца – појам, међународни правни акти и законодавне одредбе у Републици Србији”, *Пословна економија*, 2011.

- Матијашевић, Јелена, „Организовани криминалитет – Транснационални организовани криминалитет”, *Право – теорија и пракса*, 2008, бр. 1–2, стр. 80–89.
- Матијашевић, Јелена, „Прање новца, актуелни облик организованог криминала – манифестације, методи и последице”, *Право – теорија и пракса*, 2010, бр. 5–6, стр. 118–131.
- Матијашевић, Јелена, Игњатијевић, Светлана, „Компјутерски криминалитет у правној теорији, појам, карактеристике, последице” – “Cybercrime in legal theory, the concept, characteristics, consequences”, у: *Зборник радова са међународног научно-стручног Симпозијума ИНФОТЕХ®-ЈАХОРИНА*, Електротехнички факултет, Источно Сарајево, 2010, стр. 852–856.
- Матијашевић, Јелена, Павловић, Зоран, „Организовани криминалитет”, *Право – теорија и пракса*, 2009, бр. 5–6, стр. 57–65.
- Матијашевић, Јелена, Павловић, Зоран, „Трговина људима – утицај и последице по људска права”, *Право – теорија и пракса*, 2009, бр. 7–8, стр. 21–32.
- Матијашевић, Јелена, Петковић, Милорад, „Кривична дела против безбедности рачунарских података – анализа позитивноправних решења и значај у контексту сузбијања високотехнолошког криминала”, у: *Зборник радова са међународне научно-стручне конференције „Криминалистичко-форензичка истраживања”*, Интернационална асоцијација криминалиста – ИАК, Бања Лука, 2011, стр. 598–609.
- Мијалковић, Саша, „Дихотомија организованог криминала и тероризма из угла националне безбедности”, *Ревиија за безбедност, стручни часопис о корупцији и организованом криминалу*, 2008, бр. 12, стр. 39–45.
- Миловановић, Милован, „Финансирање тероризма”, *Пулс*, новембар–децембар 2005.
- Миловановић, Милован, „Актуелни тренутак у креирању система за борбу против прања новца и финансирања тероризма”, *Ревиија за безбедност, стручни часопис о корупцији и организованом криминалу*, Центар за безбедносне студије, 2007, бр. 5, стр. 5–18.
- “Opinion delivered on 13 December 2001” (још необјављен у *Official Journal*).
- Петковић, Милан, „Тероризам – рат у континуитету”, Интернет, <http://www.apisgroup.org/apis/terorizam-rat-u-kontinuitetu.doc>, 17/01/2012.

- Рацић, Ивана, „Финансирање тероризма – пример Саудијске Арабије”, *Ревиија за безбедност, стручни часопис о корупцији и организованом криминалу*, бр. 3, 2008.
- „Радна верзија Нацрта националне стратегије за борбу против прања новца и финансирања тероризма”, Управа за спречавање прања новца, Интернет, <http://www.fcpm.org.yu/Documents/Radna%20verzija%20Nacrta%20zakona%20o%20SPN%20i%20FT.doc>, 06/10/2007.
- Савић, Андреја, Јовић, Радован, *Биотероризам – биолошки рат и биолошко оружје*, Институт за политичке студије, Београд, 2004.
- The Financial Action Task Force (FATF), Интернет, http://www.fatf-gafi.org/pages/0,2987,en_32250379_32235720_1_1_1_1_1,00.html, 29/01/2012.
- Ћосић, Добривоје, „Структурне везе између тероризма и организованог криминала”, *Ревиија за безбедност, стручни часопис о корупцији и организованом криминалу*, 2008, бр. 3, стр. 22–27.
- “Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism”, *Official Journal of the European Communities*, L 344, 28.12.2001.
- “Council Regulation (EC) No 467/2001 of 6 March 2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, and repealing Regulation (EC) No 337/2000”, *Official Journal of the European Communities*, L 67, 9.3.2001.
- Шупут, Дејан, „Однос тероризма и организованог криминала”, *НБП – Наука, безбедност, полиција*, бр. 80, 2005, стр. 55.

UDK: 351.824.11(4)
Biblid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 39–40, стр. 408–417
Изворни научни рад

Маја ДРАГАНИЋ¹
М.А. Владимир ТРАПАРА²

ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА ДИВЕРЗИФИКАЦИЈЕ НА ТРЖИШТУ ГАСА

ABSTRACT

In search of its energy security, the European Union pursues the policy of diversification. In the gas market, the main form of this policy is devising of alternative gas pipeline projects, such as Nabucco. In this paper, we describe how the EU diversifies its gas supply in order to decrease its dependence on Russia as the biggest gas exporter. We also point to the difficulties in pursuing this policy trying to forecast the consequences of alternative pipelines construction for the gas market and cooperation among states in general.

Key words: Diversification, gas market, energy security (dilemma), European Union, alternative pipelines, Nabucco.

1) УВОД

Енергетска безбедност је једна од најважнијих компонената националне безбедности сваке државе, будући да њихов опстанак и напредак умногоме зависе од доступности енергената. На тржишту енергената, а посебно на тржишту гаса с обзиром на његову недовољну институционалну регулацију, јавља се енергетска безбедносна дилема. Ослањајући се на дефиницију

¹ Докторанд, Факултет политичких наука, Београд.

² Истраживач – сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд.

Рад је резултат 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” (бр. 179029) за период 2011–2014, који реализује Институт за међународну политику и привреду, Београд, а финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

класичне безбедносне дилеме,³ енергетску безбедносну дилему можемо да дефинишемо као ситуацију у којој средства која државе на енергетском тржишту користе да би увећале сопствену енергетску безбедност, производе сличне реакције осталих, што на дужи рок охрабрује сарадњу без угрожавања било чије енергетске безбедности, на тај начин стабилизујући тржиште.⁴ Из ове дефиниције видимо да енергетска безбедносна дилема има супротан, позитиван исход у односу на класичну, с тим што остаје да се њен теоријски модел потврди у пракси, онда када тржиште гаса изградњом мреже алтернативних гасовода достигне довољан степен развијености. С обзиром на њихову улогу на тржишту гаса (увознице, извознице, или транзитне земље), државе на различит начин доживљавају енергетску безбедносну дилему, али користе слична средства као одговор на њу. Једно од кључних средстава је диверзификација – проналажење алтернативних снабдевача и путева снабдевања (за увознице), алтернативних купаца и путева извоза (за извознице), те укључивања у алтернативне путеве гаса (за транзитне земље). Најважнији облик диверзификације је изградња алтернативних гасовода. У овом раду ћемо на примеру Европске уније приказати политику диверзификације коју предузимају земље увознице, са посебним освртом на пројекат алтернативног гасовода Набуко.

II) ЕНЕРГЕТСКА БЕЗБЕДНОСТ ЕУ

Прва енергетска безбедносна дилема појавила се за време нафтног ембарга 1973. године, када је почео четврти Израелско-арапски рат и када су земље ОПЕК реаговале национализацијом изворишта, повећањем цена и ембаргом на испоруке нафте свим земљама које су подржавале Израел, посебно САД.⁵ Према неким ауторима, овај ембарго је осветлио три главна проблема која су препознале земље тадашње Европске заједнице.⁶ Прво,

³ Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma", *World Politics*, Vol. 3, No. 2, January 1978, p. 169.

⁴ Теоријски модел енергетске безбедносне дилеме смо развили и његове разлике у односу на модел класичне безбедносне дилеме аргументовали на другом месту. Видети: Мaja Draganić, Vladimir Trapara, "Energy Security Dilemma in the Eurasian Gas Market" (у припреми зборник радова са међународне конференције).

⁵ О нафтном ембаргу видети: Драгана Митровић, *Међународна политичка економија*, Чигоја, Београд, 2009, стр. 279.

⁶ Paul Belkin, "The European Union's Energy Security Challenges", CRS Report for Congress, Congressional Research service, 2008, Интернет, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33636.pdf>, 17/3/2012.

наметнуо је потребу за политичком сарадњом по питањима енергетске трговине међу њеним чланицама, као и између ЕЗ и земаља енергетских произвођача. Друго, постало је јасно да су неопходни одређени институционални механизми који би обезбеђивали сарадњу у таквим и сличним ситуацијама. Треће, што је за нашу анализу најважније, дошло је до консензуса да би Европа требало да припреми стратегије које би је у будућим сличним ситуацијама заштитиле од земаља произвођача које су показале склоност да енергенте употребе као економско и политичко оружје. Као један од одговора на ембарго 1974. формирана је Међународна агенција за енергију (*International Energy Agency*, IEA) која је постала најважнији европски инструмент за надгледање и анализу светских енергетских тржишта. Осим тога, европске земље су већ тада почеле да разматрају могућности за диверзификацију енергетског снабдевања. Тада су идентификовале Русију и друге евроазијске земље као потенцијалне снабдеваче. С друге стране, Совјетска Русија је почињала да схвата свој сопствени извозни потенцијал, али он је захтевао велике инвестиције у енергетски сектор.

Пројекат сарадње у енергетском сектору почео је да игра кључну улогу у европским перспективама развоја односа са Совјетским Савезом. ЕУ је 1991. донела Декларацију о енергетској повељи, иницијативу чији је циљ био да промовише енергетску сарадњу и диверзификује европско енергетско снабдевање.⁷ Декларација је отворила пут за Споразум о енергетској повељи, који је правно ступио на снагу 1998. године и утврдио оквир правила и споразума који служе за промовисање међународне енергетске сарадње.⁸ Споразум утврђује правила која се односе на промовисање страних енергетских инвестиција; слободну трговину у енергетским материјалима, производима и опреми; слободни транзит енергената кроз гасоводе и мреже; промовисање енергетске ефикасности и обезбеђивање механизма за решавање спорова.⁹

ЕУ предвиђа значајно увећање у количини енергије коју ће увозити: садашњи увоз који покрива око 50% њених укупних енергетских потреба очекује се да ће порасти до 70% до 2030. Овај пораст је утицао на профил односа са Русијом, која осим што је њен најближи сусед, располаже и највећим резервама гаса: Западни Сибир је најбогатији регион на свету, према

⁷ Текст Декларације, Интернет, http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/EN.pdf#page=211, као и ревизија текста поводом десетогодишњице енергетског процеса: <http://www.mofa.go.jp/policy/energy/anniv0112.pdf>.

⁸ До данас је укупно 51 земља заједно са ЕУ, приступила овом споразуму.

⁹ Paul Belkin, "The European Union's Energy Security Challenges", *op. cit.*, p. 12.

до сада утврђеним налазиштима.¹⁰ Тако је и створена реципрочна трговина – данас ЕУ увози око 50% руског гаса и 30% руске нафте. С друге стране, више од 50% руских енергената извози се у Европску унију, што представља велики прилив руског годишњег доприноса. Ако се посматра искључиво економска страна – користи су узајамне.¹¹ Ипак, већина аутора управо у руском деловању види највећег изазивача енергетских безбедносних дилема: сама чињеница претеране зависности од једног извозника чије су испоруке несигурне и често политички условљене посматра се као претња. Додуше, постоје и они који подсећају да је Русија и за време СССР била поуздан снабдевач гаса, као и да је и она неопходна за политику диверзификације као противтежа земљама са Блиског истока и да се не може у потпуности искључити. Аутори који се баве проблемима зависности европског тржишта од Русије наглашавају спољне аспекте енергетске безбедности ЕУ. Спољни аспекти безбедносне политике обухватају политику диверзификације и у оквиру ње политику гасоводних пројеката. Овде ћемо представити неке основне елементе обе политике, при чему ћемо се додатно осврнути и на две гасне кризе које су проузроковале диверзификацију.

III) ПОЛИТИКА ДИВЕРЗИФИКАЦИЈЕ

Политика диверзификације снабдевача европског тржишта гаса постала је један од приоритета у политичкој агенди Европске уније од зиме 2005–2006. када је дошло до прве гасне кризе, односно првог потпуног прекида руских испорука гаса европским потрошачима. У јануару 2006. године највећа руска компанија за производњу гаса, „Гаспром”, по први пут је одлучила да прекине испоруку гаса гасоводом који пролази кроз Украјину, остављајући тако без значајних количина гаса чак седам чланица Европске уније: Аустрију, Француску, Немачку, Мађарску, Италију, Пољску и Словачку. То је била реакција на став председника Јушченка да су услови о ценама које је предложила руска страна неприхватљиви за Украјину. Већ 4. јануара потписан је споразум о новим ценама гаса које су за украјинску страну биле прихватљиве, јер су комбиновањем са ниским ценама туркменистанског постајале подношљиве.¹² Иако је криза кратко трајала, европски званичници

¹⁰ Видети: Andrew Monaghan, “Russian-EU Relations – An Emerging Energy Security Dilemma”, Интернет, <https://www.carnegieendowment.org/files/EmergingDilemma1.pdf> 15/3/2012.

¹¹ Ibid.

¹² Видети: Михаил Корчемкин, „Российско-украинский газовый конфликт: последствия для российской стороны – 3”, *East European Gas Analysis*, Интернет, <http://www.eegas.com/ukrtran3-ru.htm> 9/4/2012.

су тада први пут изразили дубоку забринутост по питању постојећих извора енергетског снабдевања европског становништва. Хавијер Солана, високи представник за заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ, у свом обраћању Европском савету тада је изјавио: „Повећана зависност увоза из нестабилних региона и произвођача представља озбиљан ризик, јер неки произвођачи и потрошачи користе енергију као политичко оружје... Развој кохерентне и спољно оријентисане енергетске политике Европске уније која се темељи на усаглашеној унутрашњој и спољној политици унапредио би колективну спољну енергетску безбедност Уније.”¹³ Један од Соланиних предлога био је да се размотри приступ ресурсима из Средње Азије, посебно из области Каспијског басена, као алтернатива „нестабилним регионима и снабдевачима”, како су индиректно означене Украјина и Русија.¹⁴ У сличном обраћању 2008. упозорио је да ће до 2020. године понуда на тржиштима енергената значајно опасти и да одговор на такве изазове мора бити вишеслојан, те се не сме разматрати искључиво интерно, са аспекта појединачних држава. Такође, било би неопходно ускладити енергетске политике на многим пољима: штедње и ефикасности, обновљиве енергије и биоенергије и енергетског умрежавања. Друга велика криза почела је већ 2008. године и кулминирала је у тзв. „гасни рат” 1. јануара 2009. године, када су прекинуте испоруке гаса Украјини, а 7. јануара и земљама Европске уније. Рат је трајао свега двадесет дана, до 20. јануара, али је криза била дотад незабележена на тржишту гаса, што се одразило и на веће иницијативе за диверзификацију и јачање енергетске безбедности Европске уније. Једна од тих иницијатива је управо и изградња гасовода „Набуко”, којом би била извршена диверзификација извора снабдевања. Према неким ауторима, могу се идентификовати четири елемента енергетске диверзификације снабдевања Европске уније. Прво, она би означила проширење кључног енергетског тржишта са европског на средњоазијски простор. Друго, то ново проширење заобишло би руски гасоводни систем. Диверзификација би водила и смањењу цена: кад год постоје алтернативни путеви, односно кад год се државе мање ослањају на једног произвођача, и цене падају. Најзад, проширила би се и зона политичког утицаја Европске уније, односно смањио руски утицај на бивше републике СССР.¹⁵ Монаган наводи два проблема која се занемарују када

¹³ Интернет, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/discours/98532.pdf.

¹⁴ Jaroslaw Wisniewski, “EU Energy Diversification Policy and the Case of South Caucasus”, *Political Perspectives* 2011, Vol. 5, No. 2, p. 59.

¹⁵ Ibid, p. 60.

говоримо о односу Европске уније према Русији на тржишту гаса: прво, он упозорава да алтернативна решења увоза гаса из Алжира (већ 23% гаса се увози на годишњем нивоу), Ирана, Либије и Нигерије не значе да ће Европска унија имати партнера поузданијег и стабилнијег од Русије. Друго, многи од произвођача и извозника већ у првој фази преговарања постављају услове цена, јер покушавају да искористе чињеницу да је Европској унији неопходна хитна политика диверзификације, па је питање колико би тиме била умањена њена енергетска безбедносна дилема. Диверзификација подразумева не само умножавање извора снабдевања, већ и диверзификовање врста енергената. Земље Европске уније се све више труде да нађу алтернативу за природни гас, било у облику соларне енергије, геотермалне, хидро или енергије добијене из ветра, које све спадају у обновљиве изворе енергије захваљујући развоју технологије. Међутим, они се и даље третирају као допунска алтернатива у случају додатних годишњих тражњи за енергијом.¹⁶

IV) ПРОЈЕКАТ ГАСОВОДА НАБУКО

Прелазак међународних граница сам по себи додатно усложњава концепт енергетске безбедносне дилеме држава које у тим процесима учествују, као и ризике приликом самог пројектовања: стручњаци су прецизно утврдили да прелазак сваке следеће границе увећава сложеност и мења степен изводљивости изградње гасовода. Прекогранични гасоводи укључују и значајне финансијске ризике, посебно када су треће стране (које нису ни произвођачи ни крајњи купци), тзв. транзитне земље, укључене у пројекат. Ове земље очекују одговарајуће надокнаде од произвођача или потрошача, или чешће и од једних и од других, у замену за дозволу да гасоводи прођу кроз њихову територију. Стога се гасоводи најчешће дефинишу као фиксне дугорочне инвестиције које нису исплативе ако обухватају мањи простор и ако не повезују довољно јаке произвођаче са регионима где је тражња највећа. Супротно веровању да гасоводи узрокују сукоб, придружујемо се оним ауторима који сматрају да они доприносе стабилизацији региона. Док се не изгради одређени гасовод, може доћи до сукоба око тога чијом територијом ће пролазити транзитне цеви. Међутим, кад се то једном деси, успоставља се дугорочни механизам трговинске размене који одржава сталне односе сарадње актера који су њему приступили. Чак и када дође до сукоба, што видимо на примеру гасних

¹⁶ Andrew Monaghan, "Russian-EU Relations – An Emerging Energy Security Dilemma", *op. cit.*, p. 12.

криза 2006. и 2009, актери су опет упућени једни на друге и приморани (углавном под притиском треће стране, којој не одговара сукоб) да пронађу решење и стабилизују узајамне односе. На тржишту гаса, субјекти на основу сопствене позиције и тржишних услова одређују које су приоритетне вредности и пројекти које треба да штити. На спољноекономском и спољнополитичком плану, за Европску унију је то „Набуко”. Визнијевски сматра да искључиво овај пројекат може да допринесе стабилизацији Јужног Кавказа, иако то не значи апсолутну стабилност испорука, стабилнију од садашњих траса преко Украјине и Белорусије.¹⁷ Ресурси Јужног Кавказа су још су за време раног Совјетског Савеза и нацистичке Немачке били у центру интересовања и једних и других. У постсовјетској ери, две транзитне иницијативе – Баку–Тбилиси–Џејхан (БТЦ) нафтовод и Баку–Тбилиси–Ерзурум (БТЕ) гасовод, „отвориле” су Јужни Кавказ као потенцијални енергетски коридор за ресурсе који долазе из Каспијског басена и мимоилазе не само Русију, него и Иран.¹⁸ Тренутно се врше истраживања над оба пројекта и они су охрабрили ЕУ да настави да подржава идеју о „Набуку” – гасоводу који би директно повезивао европске потрошаче са бившим совјетским снабдевачима, почевши од азербејџанских ресурса и могуће гасом из Туркменистана и нафтом из Казахстана.¹⁹ Сам „Набуко” пројекат датира од споразума потписаног 2002. када су аустријска компанија OMV, мађарска MOL, бугарска „Булгаргаз”, румунска „Трансгаз” и турска „Бота” постигле договор о изградњи нафтовода који иде од Ерзурума у Турској до Баумгартена у Аустрији. Споразум је 2008. потписан са Азербејџаном, који се тиме обавезао да снабдева један део гаса за „Набуко”, док је остатак требало да долази из Туркменистана. Конкретан договор, на међувладином нивоу, потписан је у Турској у јулу 2009. године. Интересантно је да је Турска готово непосредно након тога потписала са Русијом сличан споразум о ривалском пројекту, „Јужном току”. На примеру Турске видимо да једна држава може да буде укључена у два потпуно конкурентска пројекта, а да притом не страхује да ће јој друга страна отказати трговину путем гасовода, јер би у случају почетка његове изградње било касно за то.

¹⁷ Jaroslaw Wisniewski, “EU Energy Diversification Policy and the Case of South Caucasus”, *op. cit.*, p. 60.

¹⁸ Ове пројекте спонзорисао је САД, у њима су учествовале и Клинтонова и Бушова администрација, и представљају први систем траспорта гаса и нафте из Каспијског басена који је независан од Русије и Ирана.

¹⁹ *Ibid.*, p. 61.

Разлози за „Набуко” пројекат, спонзорисан од стране ЕУ, свакако да нису само финансијске и енергетско-безбедносне природе. Иако Каспијска област садржи 5% утврђених гасних резерви у свету, што је чини стратешким регионом, питање овдашњих енергетских ресурса високо је политизовано. „Набуко” се тумачи као одређена претећа порука Москви да Русија није једини актер у Каспијском региону, једнако као и поменути амерички пројекти БТЦ и БТЕ. Штавише, планови за „Набуко” директно су повезани са БТЕ: усвојен је и споразум по коме би „Набуко” примао гас од БТЕ и тако би гас стизао из Ерзурума из Турске директно у Баумгартен у Аустрији.²⁰ Међутим, једина земља која је до сада потписала споразум о гаранцијама снабдевања је Азербејџан, док остале, укључујући и Туркменистан, одбијају да му се прикључе. С друге стране, „Набуко” је у складу са тзв. Суседском политиком ЕУ²¹, тако да он има улогу и у интензивирању сарадње са бившим совјетским државама.²² Овај гасовод тиме доприноси енергетској безбедности свих у региону, јер осим што би допремао гас европским земљама, транзитним земљама би доно непосредну материјалну корист и одређени удео гаса у замену за прелазак преко њихове територије. Поред тога, гарантује и општу енергетску и еколошку безбедност, због високих стандарда изградње које непосредно контролише Европска унија. Битну препреку за изградњу гасоводних пројеката представља проблем финансирања и исплативости. Укупни трошкови за „Набуко”, према подацима заговорника овог пројекта, процењени су на 7,9 милијарди евра. Истовремено, трошкови градње руско-немачког пројекта „Северни ток” износили су око 7,4 милијарде евра (предвиђено је било 5–8 милијарди, због проласка кроз Балтичко море и мимоилажења транзитних земаља).²³ Прва трака овог пројекта пуштена је у рад већ 8. новембра 2011. године, а рачуна се да ће и друга паралелна трака постати функционална до краја 2012.²⁴ „Северни ток” би могао да испоручује око 55 милијарди кубних метара гаса годишње, „Набуко” око 31 милијарду, док би „Јужни ток” испоручивао и до 63 милијарде кубних метара годишње. Пројекат „Јужни ток” ће, према предвиђањима, коштати 19–24 милијарди евра. Трошкови алтернативних гасовода већ намећу

²⁰ Ibid, p. 63.

²¹ Циљ ове политике је стабилизација узајамних односа са најближим суседством.

²² Ibid, p. 61.

²³ Интернет, <http://www.nord-stream.com/about-us/our-contribution/> 9/4/2012.

²⁴ Предвиђа се да ће у наредних најмање 50 година Северни ток бити довољан за снабдевање око 26 милиона домаћа.

бројне сумње и дилеме: не само да су непознати стварни трошкови, него су и недовољна средства засад уложена у „Набуко”. Исто се, међутим, односи и на руске иницијативе, посебно услед економске рецесије, која је резултирала значајним падом прихода „Гаспрома”. Према подацима „Еуро гаса”, Европска унија је у току 2009. године потрошила 410 милијарди кубних метара гаса.²⁵ Следствено томе, предвиђени капацитети снабдевања покрили би отприлике из „Северног тока” око 11% европске потрошње у 2009. години, из „Јужног тока” око 13%, док би „Набуко” покрио само 6,4%, тако да је питање колико су ови пројекти економски, а колико политички условљени. Питање је и колико „Набуко” може да допринесе политици диверзификације и колико може да повећа енергетску безбедност Европске уније, ако обезбеђује свега 6,4% годишње потрошње.

V) ЗАКЉУЧАК

У одговору на енергетску безбедносну дилему с којом се суочава, Европска унија прибегава политици диверзификације, не би ли умањила своју енергетску зависност од једног извозника гаса – Русије. Међу најзначајније облике диверзификације спада изградња алтернативних гасовода, пре свега гасовода „Набуко”, који смо у овом раду анализирали и указали на неизвесност у погледу његове исплативости. Како и Русија као главни извозник (а и остали учесници на евроазијском тржишту гаса) и сама прибегава политици диверзификације и изградњи алтернативних гасовода, према теоријском моделу енергетске безбедносне дилеме може се очекивати да на дужи рок ова политика доведе до стабилизације тржишта и повећане сарадње свих учесника на њему. Услов за то је да се мрежа алтернативних гасовода у довољној мери развије. Тешкоће с којима се ЕУ суочава у политици диверзификације, а и политички обзир с којима је она повезана, указују на то да је до таквог позитивног исхода још увек дуг пут.

VI) ИЗВОРИ

- Belkin, Paul, “The European Union’s Energy Security Challenges”, CRS Report for Congress, Congressional Research service, 2008, Интернет, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33636.pdf> 17/3/2012.

²⁵ Видети: Годишњи извештај из 2010, Интернет, http://www.eurogas.org/uploaded/Eurogas%20Statistical%20Report%202010_Final%20291110.pdf 9/4/2012.

- Интернет, http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/EN.pdf#page=211.
- Интернет, <http://www.mofa.go.jp/policy/energy/anniv0112.pdf>.
- Интернет, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/discours/98532.pdf.
- Интернет, http://www.eurogas.org/uploaded/Eurogas%20Statistical%20Report%202010_Final%20291110.pdf, 09/04/2012.
- Корчемкин, Михаил, „Российско-украинский газовый конфликт: последствия для российской стороны – 3”, *East European Gas Analysis*, Интернет, <http://www.eegas.com/ukrtran3-ru.htm> 9/4/2012.
- Митровић, Драгана, *Међународна политичка економија*, Чигоја, Београд, 2009.
- Monaghan, Andrew, “Russian-EU Relations – An Emerging Energy Security Dilemma”, Интернет, <https://www.carnegieendowment.org/files/EmergingDilemma1.pdf> 15/3/2012.
- Wisniewski, Jaroslaw, “EU Energy Diversification Policy and the Case of South Caucasus”, *Political Perspectives 2011*, Vol. 5, No. 2.

UDK: 351.742(460+44+450+492+469)

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 39–40, стр. 418–426

Изворни научни рад

Др Александар ЈАЗИЋ¹

Др Далибор КЕКИЋ²

СПОРАЗУМ ИЗМЕЂУ КРАЉЕВИНЕ ШПАНИЈЕ, РЕПУБЛИКЕ ФРАНЦУСКЕ, РЕПУБЛИКЕ ИТАЛИЈЕ, КРАЉЕВИНЕ ХОЛАНДИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ ПОРТУГАЛ О ОСНИВАЊУ ЕВРОПСКИХ ЖАНДАРМЕРИЈСКИХ СНАГА ЕУРОГЕНДОРФ

ABSTRACT

The European Gendarmerie Force is a significant factor in the development and implementation of the EU security policy. The Treaty that has established these forces is of special legal relevance. Global challenges have affected the EU making it become involved in their resolution on a wider scale. The importance of the European Gendarmerie Force stems from this since it has integrated the civilian and military capacities of the EU and this is a pre-requisite for a successful resolution of global problems in XXI century. The Member States may have different status within the European Gendarmerie Force, but for now, full membership is reserved only for gendarmerie from the EU countries. In case Serbia becomes an EU member, its gendarmerie could become a full member of the European Gendarmerie Force. It would be very useful, because the

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

Рад је реализован у оквиру 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”, Министарства просвете и науке Владе Републике Србије, евиденциони број 179029, за период 2011– 2014. године.

² Криминалистичко-полицијска академија, Београд. Рад је настао у оквиру истраживања на пројекту бр. 47017 „Безбедност и заштита организовања и функционисања васпитно-образовног система у Републици Србији (основна начела, принципи, протоколи, процедуре и средства)”, које реализује Факултет безбедности Универзитета у Београду, а финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

Gendarmerie of the Republic of Serbia could get involved in the contemporary trends of resolving both local and global issues. We should not ignore the possibility of exchanging experience and meeting police officers from abroad, what would contribute to the efforts undertaken by the Republic of Serbia in stabilizing the security situation in the region.

Key words: European Gendarmerie Force, European Union, international cooperation, international organizations, security policies, police, global problems, Republic of Serbia.

1) СВРХА

Савремени приступ чланица ЕУ у решавању глобалних проблема подразумева подједнак развој цивилних и војних капацитета. Развој ових капацитета требало би да оснажи процесе који директно утичу на европску безбедносну политику. Један од тих процеса је организација и спровођење цивилно-војних мисија у трећим земљама, чиме државе чланице ЕУ желе да постану важан чинилац у решавању глобалних проблема.³ Другим речима, ЕУ жели да постане један од кључних фактора у решавању кризних ситуација на глобалном нивоу. Та чињеница у први план ставља жандармеријске снаге појединих држава, јер је овај вид полицијских снага по својој структури сличан војним формацијама. Управљање кризама у савременим условима захтева постојање полицијских снага таквог карактера, што се уклапа у Европску одбрамбену и безбедносну политику (*European Security and Defence Policy – ESDP*).⁴ Због тога треба истаћи крајње циљеве Уговора из Хелсинкија који подразумевају развој ефективних капацитета ЕУ, односно формирање снага од 50.000 до 60.000 људи који би у сваком тренутку били спремни да интервенишу у кризним областима широм света. Сарадња појединих држава ЕУ, односно њихових жандармерија, у форми Европских жандармеријских снага (*European Gendarmerie Force – EUROGENDORF*) има као циљ ефикасније извршавање појединих полицијских послова. На пример, ради се о задацима у области јавне безбедности, сарадње са локалном полицијом, процедура привођења, обуке полицијских службеника и заштите граница. То су задаци за које други полицијски

³ Видети: “Civilian Capabilities Commitment Conference: Ministerial Declaration”, Brussels, 22 November 2004, p. 1.

⁴ Видети: Giovanni Grevi, Damien Helly, Daniel Keohane (eds), *European Security and Defence Policy – The First 10 Years (1999–2009)*, Institute for Security Studies, Condé-sur-Noireau, 2009.

органи немају довољно капацитета. Ипак, када су у питању ЕУРОГЕНДОРФ акценат је на сарадњи, односно размени искуства и ослањању на заједничку организацију. Кроз поменуте задатке остварује се мисија постојања и деловања ЕУРОГЕНДОРФ, а у ту сврху, у зависности од постојећег проблема, може да се развије цивилни или војни ланац команде.⁵ Циљ обједињавања жандармерија различитих држава у јединствену организацију, дакле, јесте да оснажи њихов положај и створи капацитете активнијег укључивања у мировне операције на глобалном нивоу. Не треба заборавити ни важан аспект сарадње који укључује размену искуства и знања, што је нарочито значајно за учеснике који имају слабије капацитете. Тиме се у општем смислу развија и јача безбедност у Европи. Савремене претње које су присутне на територији ЕУ, а у чијој елиминацији ЕУРОГЕНДОРФ може имати значајну улогу, су регионални конфликти, слабе државе и организовани криминал. Прве две претње захтевају превасходну стабилизацију ситуације на терену. У случају регионалних конфликта од кључног је значаја успостављање мира, што није могуће без јаких војних и полицијских снага које би биле употребљене од стране међународне заједнице. У другом случају веома је важно успостављање стабилности функционисања државног и правног система. То захтева јакe полицијске снаге које могу спречити непоштовање закона и угрожавање људских права. Ове две претње су у међусобној спрези, јер постојање слабих држава може резултирати регионалним конфликтима, и обрнуто. ЕУРОГЕНДОРФ може дати допринос у елиминацији обе претње, односно може бити употребљен у мисијама наметања и очувања мира.⁶ Организовани криминал је редовна појава у слабиим државама и зонама у којима постоје оружани конфликти. Ипак, територија ЕУ је највише на мети организованих криминалних група, нарочито када се ради о шверцу наркотика, трговини женама, илегалној имиграцији или илегалној продаји оружја. То је посебно истакнуто у Декларацији шефова полиција ЕУ (*Declaration of EU Chiefs of Police*).⁷ ЕУРОГЕНДОРФ, као организација коју чине полицијско-војне формације, има капацитета да активно учествује у елиминацији све три описане

⁵ Видети: "Organization-Mission>> Mission Tasks", European Gendarmerie Force, Интернет, <http://www.eurogendfor.eu/>, 11/03/2012.

⁶ Видети: "A Secure Europe in a Better World", European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003, pp. 3–5.

⁷ Видети: "Declaration of EU Chiefs of Police", following the meeting on police aspects in the ESDP-framework, Warnsveld (The Netherlands), 25 October 2004, Art. 7.

претње. Спремност да подједнако добро извршава задатке у различитим условима управо је кључна карактеристика ЕУРОГЕНДФОР. Када се ради о ширем деловању ЕУРОГЕНДФОР, може се закључити да ће улога ових снага бити у потпуности у складу са „Петербершким задацима” који су саставни део ЕСДП. Ови задаци јасно су дефинисани у члану 17. Уговора о ЕУ (*Treaty on European Union*) и укључују хуманитарне и спасилачке мисије, мисије очувања мира и борбене задатке у управљању кризама.⁸ Поред тога, Уговором из Лисабона утврђено је да ЕУ може да користи своје војне и цивилне капацитете у пружању помоћи, војном саветовању, превенцији конфликта, операцијама разоружања и мисијама постконфликтне стабилизације.⁹

II) МЕРЕ ЕУ

- „Безбедна Европа у бољем свету”, Европска безбедносна стратегија, Брисел, 12. децембар 2003. (“A Secure Europe in a Better World”, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003).
- „Декларација шефова полиција ЕУ”, након састанка о полицијским аспектима у оквирима Европске безбедносне и одбрамбене политике, Варнвелд (Холандија), 25. октобар 2004. (“Declaration of EU Chiefs of Police”, following the meeting on police aspects in the ESDP-framework, Warnsveld (The Netherlands), 25 October 2004).
- „Декларација о намерама о ЕУРОГЕНДФОР”, Нордвџик, 17. септембар 2004. (“Declaration of Intent on EUROGENDFOR”, Noordwijk, 17 September 2004).
- „Уговор између Краљевине Шпаније, Француске Републике, Италијанске Републике, Краљевине Холандије и Португалске Републике о успостављању Европских жандармеријских снага ЕУРОГЕНДФОР”, Велсен, 18. октобар 2007. (“Treaty Between the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Kingdom The Netherlands and the Portuguese Republic establishing the European Gendarmerie Force EUROGENDFOR”, Velsen, 18 October 2007).

⁸ Видети: “Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community”, *Official Journal of the European Union*, C 321 E/1, 29.12.2006, Art. 17.

⁹ Видети: “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, signed at Lisbon, 13 December 2007, *Official Journal of the European Union*, C 306/10, 17.12.2007, Art. 28B.

- „Уговор из Лисабона о изменама Уговора о Европској унији и Уговора о оснивању Европске заједнице”, потписан у Лисабону, 13. децембар 2007, Званични часопис Европске уније, Ц 306/10, 17. децембар 2007, чл. 28/Б, (“Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, signed at Lisbon, 13 December 2007, *Official Journal of the European Union*, C 306/10, 17 December 2007, Art. 28B).
- „Конференција о привржености цивилних капацитета: министарска декларација”, Брисел, 22. новембра 2004. (“Civilian Capabilities Commitment Conference: Ministerial Declaration”, Brussels, 22 November 2004).
- „Усклађене верзије Уговора о Европској унији и Уговора о оснивању Европске заједнице”, Званични часопис Европске уније, Ц 321 Е/1, 29. децембар 2006. (“Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community”, *Official Journal of the European Union*, C 321 E/1, 29 December 2006).

III) САДРЖАЈ

Споразум између Краљевине Шпаније, Републике Француске, Републике Италије, Краљевине Холандије и Републике Португал о оснивању Европских жандармеријских снага ЕУРОГЕНДОРФ (EUROGENDORF, даље: Споразум) састављен је од 11 поглавља, односно 47 чланова. У првом поглављу дефинисани су општи елементи, односно циљеви и принципи Споразума, као и термини који се у њему појављују. Посебно треба нагласити члан 1. који истиче природу Европских жандармеријских снага. У складу са овим чланом, ЕУРОГЕНДОРФ има унапред припремљен начин деловања, који подразумева способност брзог размештања. Такође, ЕУРОГЕНДОРФ је састављен искључиво од полицијских формација које у државама чланицама имају положај, односно врше дужности сличне војним. За утврђивање положаја чланица веома је значајан члан 2. јер је у њему јасно наглашено да је Споразум утемељен на принципима реципроцитета и поделе трошкова. У другом поглављу детаљно су дефинисане области у којима ЕУРОГЕНДОРФ реализује своје активности и мисије. У члану 5. истакнута је глобална природа ЕУРОГЕНДОРФ јер ове снаге могу бити стављене на располагање не само ЕУ и Организацији за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), већ и Уједињеним нацијама (УН) и Северноатлантском савезу (*North Atlantic Treaty Organization – NATO*). Ипак, треба нагласити

да снаге у саставу ЕУРОГЕНДФОР не могу бити распоређене на територији треће државе без њеног претходног пристанка, што је регулисано чланом 6. Споразума. Треће поглавље односи се на тела ЕУРОГЕНДФОР и законске оквири њиховог деловања. Чланом 7. и 8. дефинисани су положај и дужности најважнијих органа ЕУРОГЕНДФОР, односно Високе међуодељенске комисије (*High Level Interdepartmental Committee – CIMIN*)¹⁰ и команданта. Четвртим поглављем регулисано је питање седишта Сталног штаба (*Permanent Headquarters*) ЕУРОГЕНДФОР. Држава домаћин је дужна да обезбеди смештање Сталног штаба без икаквих финансијских захтева према ЕУРОГЕНДФОР. Поред тога, држава домаћин мора да обезбеди све услове за нормално функционисање Сталног штаба, уз бригу о поштовању безбедносних процедура током сарадње са цивилним сектором током његовог техничког одржавања. Пето поглавље посвећено је регулисању процедуре размене информација како унутар самог ЕУРОГЕНДФОР, тако и када се ради о односима са трећом страном. Ниједна чланица нема обавезу да обезбеди било коју информацију на захтев ЕУРОГЕНДФОР. Таква размена информација одвија се на бази договора и у складу са безбедносним стандардима држава чланица. Одредбе којима је регулисан статус особља ЕУРОГЕНДФОР у држави домаћину дефинисане су у Поглављу шест. У овом поглављу одређен је правни положај припадника ЕУРОГЕНДФОР у држави домаћину, њихов боравак, обележја, могућност коришћења моторних возила, здравствено осигурање, као и процедура у случају смрти неког од припадника. Интересантан је члан 13. у којем се наглашава да законима државе домаћина подлежу не само припадници ЕУРОГЕНДФОР, већ и чланови њихових породица. Што се тиче самог уласка у државу домаћина и боравак на њеној територији, на особље Сталног штаба и чланове њихових породица неће се примењивати законске одредбе којима су дефинисана права и статус странаца у редовним околностима. У седмом и осмом поглављу уговора регулисане су привилегије и имунитет, као и судска надлежност и дисциплинске мере у случају прекршаја припадника ЕУРОГЕНДФОР. Имовина и финансијска средства ЕУРОГЕНДФОР заштићени су од свих извршних мера на територији држава чланица. На исти начин су заштићене просторије ЕУРОГЕНДФОР, али ће се сматрати да дозвола за улазак у њих постоји у случају природних катастрофа, пожара или других

¹⁰ У даљем тексту ЦИМИН.

ситуација у којима је неопходно спровођење хитних мера. Када се говори о судској надлежности, у неким случајевима јурисдикцију над припадницима полицијског и војног особља ЕУРОГЕНДФОР има држава коју представљају, док у другим надлежност припада држави домаћину или држави пријема. Ипак, уколико дође до преплитања надлежности, у већини случајева примарну надлежност има држава чији је припадник починио законски прекршај, што подразумева његово процесуирање у складу са законима те државе. У оба случаја, државе чланице дужне су да једна другој пруже законску и правну помоћ у привођењу припадника ЕУРОГЕНДФОР који је прекршио закон или правила службе. Финансијска потраживања регулисана су деветим поглављем Уговора. У случају да једна чланица ЕУРОГЕНДФОР током обављања својих редовних дужности нанесе штету другој чланици, решавање спора одвијаће се искључиво између те две чланице. ЦИМИН може бити укључен у тај процес, али само у случају да није могуће утврдити минималан износ одштете, што се налази у његовој надлежности. У случају да штету претрпи трећа страна, штету сноси држава домаћин, држава пријема и држава чији је припадник начинио такву штету. Уколико је причињена штета последица несавесног понашања припадника ЕУРОГЕНДФОР, обавеза њене надокнаде припада искључиво држави у чијем контингенту се налази тај припадник. Чланови 30. и 31. регулишу питање надокнаде штете трећој страни која би настала током обављања вежби или редовних задатака ЕУРОГЕНДФОР, а у којим постоји недоумица по питању околности које су претходиле причињавању штете или начину њене надокнаде. У тим случајевима, ЦИМИН и ЕГФ командант доносе коначну одлуку након увида у званични извештај о инциденту. Десетим поглављем дефинисани су финансијски аспекти функционисања ЕУРОГЕНДФОР. Финансијски одбор је надлежни орган за финансијска питања и састављен је од финансијских експерата из сваке државе чланице. Дужности овог органа свode се на саветовање ЦИМИН и ЕГФ команданта, реализацију и испитивање у вези са финансијским и буџетским питањима. Чланом 34. дефинисани су трошкови које подносе државе чланице ЕУРОГЕНДФОР. Постоје, дакле, заједнички трошкови, расходи државе домаћина у вези са Сталним штабом и расходи које свака држава чланица подноси самостално. Буџет ЕУРОГЕНДФОР одређује се на годишњем нивоу у еурима и обухвата приходе и издатке, што је утврђено чланом 35. Поглавље 11 регулише питање чланства у ЕУРОГЕНДФОР и уређује различит статус чланица које желе да учествују у његовом раду. Поред пуноправног чланства, државе могу

имати статус посматрача или партнера. Овим делом Споразума регулисана су права и обавезе које сваки статус укључује.¹¹

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Споразум је ступио на снагу првог дана другог месеца након што га је усвојила, односно ратификовала, последња држава чланица. Потписивање Споразума догодило се 18. октобра 2007. године у холандском граду Велсену. Споразум може бити допуњен појединачним уговорима или аранжманима. Свака уговорна страна може предложити измену Споразума, а услови усвајања такве измене исти су као и у случају његовог ступања на снагу. Влада Републике Италије одређена је као депозитар свих појединачних и колективних докумената, као и правних инструмената, у вези са приступањем или напуштањем ЕУРОГЕНДФОР. Уговорна страна може иступити из ЕУРОГЕНДФОР подношењем писменог захтева депозитару, а престанак чланства наступа годину дана након подношења таквог захтева. Постоји могућност договора о ранијем иступању, што је потребно назначити у писменом захтеву.

V) ИЗВОРИ

- “A Secure Europe in a Better World”, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003.
- Grevi, Giovanni, Helly, Damien and Keohane, Daniel (eds), *European Security and Defence Policy – The First 10 Years (1999–2009)*, Institute for Security Studies, Condé-sur-Noireau, 2009.
- “Declaration of EU Chiefs of Police”, following the meeting on police aspects in the ESDP-framework, Warnsveld (The Netherlands), 25 October 2004.
- Јончић, Милош, „Уговор између ЕУ и Србије о утврђивању оквира за учешће у операцијама за управљање кризама”, *Европско законодавство*, год. X, бр. 37–38.
- “Organization-Mission>> Mission Tasks”, European Gendarmerie Force, Интернет, <http://www.eurogendfor.eu/>, 11/03/2012.
- “Treaty Between the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Kingdom The Netherlands and the Portuguese Republic

¹¹ Видети: “Treaty Between the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Kingdom The Netherlands and the Portuguese Republic establishing the European Gendarmerie Force EUROGENDFOR”, Velsen, 18 October 2007.

establishing the European Gendarmerie Force EUROGENDFOR”, Velsen, 18 October 2007.

- “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, signed at Lisbon, 13 December 2007, *Official Journal of the European Union*, C 306/10, 17.12.2007, Art. 28B.
- “Civilian Capabilities Commitment Conference: Ministerial Declaration”, Brussels, 22 November 2004.
- “Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community”, *Official Journal of the European Union*, C 321 E/1, 29.12.2006.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Република Србија има жандармеријске снаге као саставни део својих полицијских снага. Жандармерија Републике Србије ангажована је у копненој зони безбедности (КЗБ), што подразумева сталне контакте са представницима НАТО снага на Косову и Метохији (*Kosovo Force – KFOR*). Поред тога, опредељење Србије да се прикључи ЕУ сигурно би резултирало уласком наше Жандармерије у састав ЕУРОГЕНДФОР. У том случају, претходно поменути контакти били би одржавани у доста повољнијој атмосфери по Србију. Сарадња са чланицама ЕУРОГЕНДФОР или овом организацијом у целини добра је прилика за Жандармерију Србије да се упозна са савременим трендовима у организацији, оперативном раду, ефикаснијем извршавању задатка, итд. Размена искуства са ЕУРОГЕНДФОР је веома важна не само за нашу Жандармерију, већ и за Србију у целини. Могућност директног контакта са ЕУРОГЕНДФОР нуди прилику нашој земљи да представи своје виђење ситуације на терену, односно у КЗБ. Као један од оквира будућег учешћа Републике Србије у мисијама ЕУ треба истаћи „Уговор између ЕУ и Србије о утврђивању оквира за учешће у операцијама за управљање кризама”. Овим уговором дефинисан је положај Републике Србије, односно њених цивилних и војних снага, у мисијама којима руководи ЕУ. Може се очекивати да ће његовим одредбама бити обухваћени и припадници Жандармерије Републике Србије у случају њиховог ангажовања у мисијама ЕУ.¹²

¹² Видети: Милош Јончић, „Уговор између ЕУ и Србије о утврђивању оквира за учешће у операцијама за управљање кризама”, *Европско законодавство*, год. X, бр. 37–38, стр. 233–240.

UDK: 347.998:314.336.6-053.2
Biblid 1451-3188, II (2012)
Год XI, бр. 39–40, стр. 427–437
Изворни научни рад

Ана ЧОВИЋ¹
Драган ЧОВИЋ²

ПРАКСА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У ОБЛАСТИ УСВОЈЕЊА ДЕЦЕ

ABSTRACT

Addressing the individual complaints to international bodies, participating in the protection of individual rights and, indirectly, the creation of law, given that the judgment passed by the European Court of Human Rights on the basis of individual complaints, are precedents that are binding on states. The procedures were conducted before the European Court of Human Rights concerning the protection of the rights of the child were numerous and the paper will provide an insight into the decision in the area of adoption of children.

Key words: Adoption, Rights of the Child, European Court of Human Rights, Protection of the Rights of the Child.

1) УВОД

Европска конвенција о људским правима прописује услове под којима се овлашћени субјекти могу обратити овом суду и захтевати покретање поступка за заштиту људских права. „Суд може узети предмет у поступак тек када се исцрпе сви унутрашњи правни лекови, у складу са општепризнатим начелима међународног права, и у року од шест месеци од дана када је поводом њега донета правоснажна пресуда” (члан 35). Представка не може

¹ Универзитет Унион – Никола Тесла у Београду.

² Универзитет Метрополитан у Београду.

бити суштински иста са представком коју је суд већ разматрао, потребно је да је држава против које се подноси представка ратификовала Конвенцију, а повреда треба да је наступила након ратификације и на територији државе потписнице. Конвенцијом о правима детета није предвиђен посебан систем подношења индивидуалних представки у случају да дете или његов законски заступник сматрају да је неко право прекршено. Тако изостаје могућност да се кроз систем петиција обезбеди ефикаснија заштита од оне која се постиже подношењем државних извештаја, а постојећи механизми, као што су они у оквиру Европске конвенције о људским правима, нису довољни јер обезбеђују правно и географски ограничену заштиту права детета. Европски суд за људска права се позива на одредбе Конвенције о правима детета и када се заштита права тражи преко уговора, као што су на пример Европска конвенција о људским правима или Пакт о грађанским и политичким правима. Из области усвојења биће изложене пресуде које се односе на истополне односе и усвојење, поштовање породичног живота и давање детета на усвајање, најбоље интересе детета и спајање породице и приступ информацијама које се тичу властитог порекла.

II) ИСТОПОЛНИ ОДНОСИ И УСВОЈЕЊЕ

У већини одлука које је суд донео у овој области, сматра се да дуготрајни хомосексуални односи нису обухваћени правом на поштовање породичног живота који је заштићен чланом 8 Европске конвенције о људским правима. Око овог питања не постоји консензус између држава чланица Савета Европе. У данашње време када су хомосексуални односи све чешће признати националним законодавствима, било у облику брака или регистрованог партнерства, појавиле су се судске одлуке које одступају од досадашње праксе. Стога, може се очекивати да ће у скорој будућности и хомосексуални односи бити обухваћени правом на поштовање породичног живота.

Случај Ф. против Француске

Европски суд за људска права је, поступајући по представци господина Ф. против Француске, закључио да не постоји заједнички став држава чланица Савета Европе у погледу права хомосексуалаца да усвајају децу. Националне власти треба да процене локалне потребе, иако је хомосексуални однос увек у пракси Суда био заштићен позивањем на право на поштовање приватног живота или на забрану дискриминације. Овакав став Суда јесте у складу са чланом 21. Конвенције о правима детета којим се државе обавезују

да усвојење буде изведено у складу са најбољим интересом детета, уз сагласност надлежних власти и уз мере заштите детета. Услове и поступак заснивања усвојења одређују државе својим националним законодавством.

Случај Е. Б. против Француске

Европски суд за људска права је 22. јануара 2008. године у случају Е.Б. против Француске заузео супротан став у односу на став који је имао у случају Фрете против Француске. Госпођа Е.Б. је била васпитачица. Она је била лезбејка и живела је са женом од 1990. Желела је да усвоји дете и у фебруару 1998. године аплицирала да буде усвојитељка. Одбијена је због своје сексуалне оријентације. У јуну 2002. године, највиши административни суд у Француској потврдио је ту одлуку. Европски суд за људска права је у овом случају стао на становиште да француске власти ускраћивањем права хомосексуалцима, бисексуалцима и лезбејкама да усвоје децу, спроводе дискриминаторску праксу у односу на појединце, који такође имају право на поштовање њиховог приватног и породичног живота. Стога, суд је сматрао да су француске власти повредиле члан 8 и члан 14 Европске конвенције о људским правима, као и француски закон који прописује да поред парова и појединци могу аплицирати за усвојење деце. Наиме, француски закон није спомињао да је нужно да усвојено дете има и модел улоге супротног пола, а француски судови су чак наводили да подносилац има „несумњиве личне квалитете и подобност за одгајање деце“

Члан 8 гласи:

„Свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке. Јавна власт се неће мешати у остваривање тог права, осим у складу са законом и ако је у демократском друштву нужно ради интереса државне сигурности, јавног реда и мира или добробити земље, те спречавања јавног нереда или злочина, ради заштите здравља, морала и слобода других.“

Члан 14 гласи:

„Уживање права и слобода које су признате у овој Конвенцији обезбедиће се без дискриминације по било ком основу, без обзира на пол, расу, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или друштвено порекло, припадност националној мањини, имовину или другу околност.“ Суд је приликом доношења одлуке узео у обзир више различитих аспеката, укључујући и чињеницу да је госпођа Е.Б. са својом партнерком имала стабилну везу.“

III) ОДНОС ИЗМЕЂУ УСВОЈИТЕЉА И УСВОЈЕНЕ ДЕЦЕ - ПОШТОВАЊЕ ПРИВАТНОГ ЖИВОТА

Случај Пини и Бертани против Румуније

Не постоји право на оснивање породице усвојењем или вештачком оплодњом, али једном када је дете усвојено или је рођено, породични живот ће бити створен. Стога, право на поштовање породичног живота обухвата и однос између усвојитеља/усвојиоца и усвојеног детета, чак и када усвојиоци нису живели са усвојеним дететом или кад са њим нису успоставили довољно блиске везе. У тим случајевима, правна чињеница повезана са претпостављеном намером усвојитеља/усвојиоца да деле свој живот са усвојеним дететом, ставља тај однос у подручје породичног живота у смислу члана 8.

Случај Wagner i J. M. W. L. против Луксембурга

У овом случају суд је сматрао да су власти, непризнавањем у потпуности ваљане одлуке страног суда о усвојењу у корист првог подносиоца захтева, који није био венчан, прекршиле члан 8, и да је то представљало дискриминацију. Суд је сматрао да су од те одлуке постојале *de facto* породичне везе између подносиоца захтева и детета, као и да непостојање одредаба које омогућавају невенчаној особи да потпуно усвоји дете, представља мешање у право на поштовање породичног живота.

IV) ДАВАЊЕ ДЕТЕТА НА УСВАЈАЊЕ

Случај Kearns против Француске

Ирска држављанка је у Француској родила ћерку из ванбрачне везе. Она је дала дете на усвајање, захтевајући да рођење детета остане тајна и да она не буде регистрована као мајка. Услови анонимне регистрације рођења детета били су јој објашњени током два интервјуа, које је имала са социјалном службом. Посебно је било наглашено да у периоду од два месеца, може променити одлуку. Пет месеци након порођаја, мајка је тражила да јој се дете врати. Њен захтев је одбијен, јер је суд сматрао да је у дететовом најбољем интересу да има стабилне емотивне односе унутар нове породице, те да је двомесечни период био довољан да мајка преиспита своју одлуку.

V) ОДНОС ИЗМЕЂУ РОДИТЕЉА И ДЕЦЕ ПОВЕРЕНЕ НА СОЦИЈАЛНО СТАРАЊЕ У ПОСТУПКУ УСВОЈЕЊА

Случај W. против Уједињеног Краљевства

У овом предмету, подносилац захтева је добровољно, у више наврата, поверавао сина на бригу и старање локалним властима, због немогућности да се он и супруга старају о њему. Власти су предузеле кораке за одузимање родитељских права над дететом и дете су дале на усвајање, а родитељи нису били укључени у поступак доношења одлуке. Суд је сматрао да биолошки родитељски однос није раскинут само због чињенице да је дете поверено на старање локалним властима. Из тога је следило, да је одлука локалних власти представљала мешање у право на поштовање породичног живота подносиоца захтева.

VI) ПОВЕРАВАЊЕ ДЕЦЕ НА СТАРАЊЕ И НАЈБОЉИ ИНТЕРЕСИ ДЕЦЕ (СПАЈАЊЕ ПОРОДИЦЕ)

Случај Ц. против Финске

Приликом одлучивања коме дете треба да буде додељено на старање, Суд придаје нарочити значај најбољим интересима детета. Међутим, у овом предмету Суд је сматрао да се жељама деце придао превелики значај, те да се радило о кршењу члана 8, јер су након смрти њихове мајке деца додељена њеној дугогодишњој партнерки, а не биолошком оцу.

Случај К.А. против Финске

Суд је заузео став да националне власти морају увек тежити да омогуће поновно спајање породице, чак и када је разлог за поверавање деце на старање било њихово склањање од сексуалног злостављања. У овом случају подносиоцу захтева и његовој супрузи одузето је троје деце због доказа о сексуалном злостављању деце. Суд је сматрао да надлежна социјална служба није предузела никакав озбиљнији напор да омогући евентуално поновно спајање породице и да је намера националних власти била да сведу контакте између родитеља и деце на минимум, чиме је повређен члан 8 Конвенције. Суд не каже да до спајања породице нужно мора доћи, већ да се морају предузети сви могући напори да се спајање омогући. Суд не сматра да је у интересу детета да се врати у породицу у којој је злостављано, али да би то било можда могуће уколико би родитељи

прошли неку врсту саветовања или неког другог третмана, чиме би се опасност од поновног злостављања свела на минимум.

Случај С. против Шведске

У неким случајевима мајка и дете могу живети са мушкарцем који није отац детета, или отац и дете могу живети са женом која није мајка детета и тај мушкарац или жена могу желети да усвоје дете. У тим случајевима се узима у обзир интерес биолошког родитеља коме није додељено старатељство и његов интерес се одмерава у односу на најбоље интересе детета. Уколико родитељ коме није додељено старатељство редовно одржава контакте са дететом, усвојење неће бити у најбољем интересу детета. Али уколико биолошки родитељ не одржава редовно контакт са дететом, усвојење може бити у најбољем интересу детета и тада претеже над правима биолошког родитеља. У овом случају подносилац захтева је тврдио да је одлуком којом је очуху његовог детета дозвољено усвојење, држава прекршила његова права из члана 8. Међутим, дете је пре доношења одлуке о усвојењу шест година живело са усвојитељем, а за то време посете подносиоца захтева детету биле су изузетно ретке. Суд је сматрао да је усвојење у овом случају у најбољем интересу детета.

VII) ПРОЦЕДУРАЛНИ ЗАХТЕВИ КОЈИ СЕ ТИЧУ БРИГЕ, СТАРАЊА И ПРИСТУПА ДЕЦИ

Постоје случајеви у којима доношење одлуке о поновном спајању детета са родитељима није у најбољем интересу детета. Врло је важно испоштовати све процедуралне захтеве, посебно ако се има у виду неопозива природа одлуке да се дете да на усвајање. Такве одлуке не смеју бити, нити изгледати, произвољне. Родитељима се мора омогућити да присуствују релевантним саслушањима, да имају приступ релевантним документима и да могу да подносе поднеске.

Случај П., Ц. и С. против Уједињеног Краљевства

Подноситељка захтева родила је девојчицу која јој је одузета и дата на старање, из разлога што је пре тога била осуђена за повређивање једног свог детета. Подносиатељима захтева био је ограничен приступ ћерки и она је касније дата на усвајање. Суд је утврдио да су родитељи пре рођења детета били укључени у све поступке и да су знали да постоји могућност да им дете после рођења буде одузето. Међутим, суд је сматрао да су

родитељима била ускраћена процедурална права када је њихово дете дато на усвајање. Суд је нагласио, да није постојало правно заступање подносиоца захтева током поступка у коме је донета одлука о почетку поступка усвојења, као и да између та два поступка није постојао никакав временски размак, због чега су они били лишени могућности да буду правично саслушани пред судом. Због тога су били онемогућени да учествују у поступку доношења одлуке у оној мери у којој би им била осигурана заштита интереса према члану 8. Конвенције.

Случај McMichael против Уједињеног Краљевства

У овом случају су подносиоци захтева присуствовали низу саслушања пред локалним властима, на којима је наложено предузимање обавезних мера заштите њиховог детета. Њима је забрањен приступ детету. Међутим, домаћим властима предочени су неки документи којима подносиоци захтева нису имали приступ. Документи су обухватили и извештај социјалног радника у коме је препоручено да им се дете не поверава. Суд је сматрао да домаћи поступак није омогућио потребну заштиту њихових интереса загарантованих чланом 8. Конвенције.

Случај К. против Ирске

Мајка је дете након рођења дала тајно на усвајање, без знања оца. Законом о усвајању из 1952. године било је предвиђено да је за усвојење потребна сагласност мајке или старатеља детета. У случају невенчаног оца, није постојало аутоматско признавање, јер је суд детету именовао старатеља (одељак 11. Закона о положају деце из 1987. године). Након што је отац поднео захтев за старатељство над дететом, Окружни суд је 29. маја 1989. године именовао оца за старатеља. На ову одлуку су се мајка и будући усвојитељи жалили Вишем суду, који је потврдио одлуку Окружног суда. Предмет је предат Врховном суду који је сматрао да је Виши суд погрешно, јер је према Закону о старатељству из 1964. године, главна брига суда добробит детета, а крвна веза је само један од многобројних фактора који се узимају у обзир. Предмет је затим враћен Вишем суду који је усвојио жалбе мајке и усвојитеља и након тога донео одлуку о усвојењу. Подносилац представке се на основу члана 8. Европске конвенције, жалио да је повређено његово право у погледу постојања породичног живота, јер је његово дете дато на усвајање без његове сагласности и знања. Он је истицао да му је национално право ускратило могућност да буде постављен за

старатеља детету. Суд је сматрао да је овакав поступак мајке представљао мешање у право на породични живот подносиоца захтева, јер је угрозио правилан развој односа подносиоца захтева са дететом, који је уједно стављен у врло неповољан положај у свом надметању за старатељство над дететом са будућим усвојоцима. Појам „породица” не односи се само на однос заснован на брачној заједници, већ обухвата и друге породичне везе, када особе живе ван брака. Како су подносилац представке и мајка живели заједно две године и планирано добили дете, то значи да је постојала веза која је тежила брачном животу. Такође, није истакнут ниједан релевантан разлог за добробит детета, који би оправдао доношење такве одлуке. Поступак за усвојење детета мора пружити могућност да се размотре и ставови оца детета. Суд је утврдио кршење члана 8. Конвенције. Европски суд је подносиоцу представке досудио 2.000 фунти на име материјалне и 10.000 фунти на име нематеријалне штете, као и трошкове поступка.

Случај К. и Т. против Финске

Подноситељка захтева имала је дугогодишњу менталну болест и након рођења детета оно јој је одузето. Једно од њене старије деце јој је такође одузето и смештено у дечји дом. Суд је сматрао да су ове мере предузете на арбитреран начин, а да разлози који мере поткрепљују нису оправдани. Поред тога, подносиоци захтева нису били унапред обавештени о одлукама управних тела, па стога нису били на одговарајући начин укључени у поступак доношења одлуке. Када детету прети одређена опасност од родитеља, може бити и препоручљиво не укључивати родитеље у поступак, док се не предузму неопходне мере заштите детета. У овом случају, морају постојати докази који оправдавају изненадно одвајање детета од родитеља, без претходних контаката или консултација.

VIII) ПОШТОВАЊЕ ПРИВАТНОГ ЖИВОТА И ИДЕНТИТЕТА: ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА КОЈЕ СЕ ТИЧУ ВЛАСТИТОГ ПОРЕКЛА

Случај Гаскин против Уједињеног Краљевства

Подносилац захтева је као беба био поверен установи социјалног старања. Као одрасла особа тражио је приступ информацијама о својим раним годинама проведеним у установи и целом спису који се односио на њега. Захтев је био одбијен. Суд је сматрао да је спис садржао информације

које се тичу личних аспеката детињства подносиоца захтева, његовог развоја и породичне историје, и да због тога може представљати главне изворе информација о његовој прошлости. Због тога је онемогућавање приступа овим информацијама поставило питање повреде члана 8. Конвенције. Поставило се питање да ли је мешање у права Гаскина, ради заштите права других, нужно и сразмерно. Политика Уједињеног Краљевства је била, да се тражи пристанак свих заинтересованих лица, пре него што се спис у оваквим ситуацијама изда. То је значило да особе укључене у спис могу одбити да дају свој пристанак, односно да се може догодити да оне више нису у могућности да пристанак дају. У тим ситуацијама информације неће бити дате на увид. Суд је сматрао да је мешање у приватни живот подносиоца захтева несразмерно и да је у случајевима тако спорних одлука, неопходно спровести додатне поступке, како би се одлучило да ли такве информације треба да буду доступне. Приступ Суда био је процедуралан.

Случај О. против Француске

Француски грађански законик дозвољавао је да трудна жена оде у болницу, роди дете и остави га. Све што треба да учини жена, јесте да се зове Х. Ове одредбе су прихваћене као разумно мешање у идентитет и право на приватни живот, иако тајно рођене бебе никада не могу да сазнају своје биолошко порекло. Суд је потврдио да члан 8. Конвенције штити право на развој личности, а да су за лични развој неопходни и детаљи о идентитету особе као људског бића, што укључује информације о идентитету родитеља. Рођење и околности у којима је дете рођено представљају део дететовог, а касније и одраслог приватног живота. Приликом одлучивања, већина у Суду заузела је врло прагматичан став у погледу нужности и разумности мешања у приватан живот. Сматрали су да су сви укључени у овај поступак имали право на приватни живот, укључујући и сву другу децу биолошких родитеља подносиоца захтева. Суд је сматрао да сва та права морају бити уравнотежена. За суд су били одлучујући интереси мајке која је родила „задржавајући анонимност како би заштитила своје здравље рађајући у прикладним медицинским условима”. Постоји општи интерес за заштиту здравља детета и мајке, која је родила да би се избегло напуштање, чедоморство или прибегавање илегалним побачајима.

IX) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Од 3. априла 2004. године када је Република Србија преузела на себе дужност поштовања обавеза из Европске конвенције о људским правима и

основним слободама, па до краја јануара 2008. године, Европски суд за људска права је у 16 случајева донео пресуде против Републике Србије. Највећи број њих односи се на кршење права на правично суђење због дужине трајања поступка и неизвршавања правоснажних пресуда домаћих судова, две пресуде су донете због повреде права на слободу изражавања, а само је једна из области породичних односа (приступ и одржавање контакта са дететом) – случај В.А.М. Према најновијем извештају Европског суда за људска права, број представки против Србије се увећао за око 2.000 у односу на 2011. годину, па се Србија тренутно налази на шестој позицији у Европи, а процентуално у односу на број становника заузима прву позицију. Крајем 2011. године регистровано је 6.750 представки пред Судом против Србије, што чини 4,5% од укупног броја представки пред Судом. Европски суд за људска права својим одлукама посредно креира право и поставља смернице, у ком правцу национална законодавства треба да се крећу. Значај његових одлука и њихов утицај, посебно се огледају у чињеници да је неусклађеност Европске конвенције о усвојењу деце из 1967. године са праксом Европског суда, представљала један од основних разлога за усвајање Ревидиране европске конвенције 2008. године. Ово је посебно видљиво у области усвојења деце од стране истополних парова, у којој су одлуке Суда имале значајну улогу.

Х) ИЗВОРИ

- Вучковић Шаховић, Н., *Права детета и међународно право*, Југословенски центар за права детета, Београд, 2000.
- Европска конвенција о људским правима, Савет Европе 1950. године, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/03.
- Internet, <http://www.zastupnik.mpravde.gov.rs/lt/news/vesti/na-kraju-2011.-godine-evidentiarno-je-6750-predstavki-pred-evropskim-sudom-za-ljudska-prava-protiv-republike-srbije.html>.
- Конвенција о правима детета, УН, 1989. године, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 15/1990 и *Службени лист СРЈ*, бр. 4/96 и 2/97.
- Конвенција о усвојењу деце, Стразбур, Савет Европе, 1967.
- *Одлуке и пресуде Европског суда за људска права донете у односу на Републику Србију за период март 2004 – март 2008*, Служба за људска и мањинска права Владе Републике Србије, Савет Европе, 2008.
- Ревидирана европска конвенција о усвојењу деце, Стразбур, Савет Европе, 2008.

- Case of P, C and S v. UK, No. 56547/ 00 од 16.07.2002.
- Case of C. v. Finland, No. 18249/02 од 09.05.2006.
- Case of E. B. v. France, No. 43546/02 од 22.01. 2008.
- Case of Frette v. France, No. 36515/97 од 26.02.2002.
- Case of Gaskin v. UK, No. 10454/ 83 од 07.07.1989.
- Case of K and T v. Finland, No. 25702/ 94 од 27.04.2000.
- Case of K. A.v. Finland, No. 27751/ 95 од 14.01.2003.
- Case of K. v. Ireland, No. 16969/ 90 од 26.05.1994.
- Case of Kearns v. France, No. 35991/04 од 10.01.2008.
- Case of Odievre v. France, No. 42326/98 од 13.02.2003.
- Case of Pini and Bertani v. Romania, No. 78030/01 од 22.06.2004.
- Case of S. v. Sweden, No. 24484/ 97 од 28.10.1998.
- Case of W. v. United Kingdom, No. 10 EHRR 29 од 1987.
- Case of Wagner and J.M.W.L. v. Luxembourg, No. 76240/01 од 28.06.2007.
- Case of McMichael v. UK, No. 16424/90 од 24.02.1995.

Списак приновљених књига у Центру за европску документацију

INSTITUTIONAL QUESTIONS

– ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПИТАЊА

- General Report on the Activities of the European Union – 2010 / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 136 стр. ; 21 x 29 cm ISBN 978-92-79-17464-3.
- Interinstitutional style guide : 2011 / European Union. – 1. izd. – Luxembourg : Publications Office of the European Communities, 2011. – 268 стр. ; 21x29.7 cm, ISBN 978-92-78-40701-8.

EMPLOYMENT AND LABOUR

– ЗАПОШЉАВАЊЕ И ТРЖИШТЕ РАДА

- Strategy for equality between women and men 2010-2015 / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – 40 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-16981-6.
- Training for Mobility; Mobility for training: 15 th Anniversary of the Leonardo de Vinci Programme 1995–2010 / European ommission. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the uropean Union, 2011. – 36 стр. ; 21x29 cm, ISBN 978-92-78-16214-5.

SOCIAL PROTECTION – СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

- Compendium of practice on Non-Discrimination/Equality Mainstreaming / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 58 стр.; 21x29.7 cm, ISBN 978-92-79-20607-8.
- Demography Report: 2010: Older, more numerous and diverse Europeans : Commission staff working document / European Commission. – 1. izd. –

Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – x, 168 стр. ; 21x29.7 cm . – (Social Europe) ISBN 978-92-79-17603-6.

- Summary of key publications: 2010: ECDC Corporate / European Centre for Disease Prevention and Control. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 35 стр. ; 14.8x21 cm .
- When can you start?: A partial guide to recruiting in Europe / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 114 стр. ; 11x18 cm, ISBN 978-92-79-17818-4.

LAWS AND PROCEDURES – ЗАКОНИ И ПРОЦЕДУРА

- Annual Activity Report 2010 / European Court of Auditors. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 46 стр. ; 21x29 cm, ISBN 978-92-9237-093-0.
- Are the School Milk and School Fruit Schemes effective? / European Court of Auditors. – 1. izd. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 64 стр. ; 21x29 cm . – (Special Report ; No 10/2011), ISBN 978-92-9237-289-7.
- Do the Commission's procedures ensure effective management of State aid control? / European Court of Auditors. – 1. izd. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – 60 стр. ; 21x29.7 cm . – (Special report ; No 15/2011), ISBN 978-92-9237-377-1.
- Do the design and management of the geographical indicators scheme allow it to be effective? / European Court of Auditors. – 1. izd. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – 44 стр. ; 21x29.7 cm . – (Special report ; No 11/2011), ISBN 978-92-9237-267-5.
- Does the control of customs procedure 42 prevent and detect VAT evasion? / European Court of Auditors. – 1. izd. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – 44 стр. ; 21x29.7 cm . – (Special report ; No 13/2011) ISBN 978-92-9237-421-1.
- Effectiveness of European Union development aid for food security in sub-Saharan Africa / European Court of Auditors. – 1. izd. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. – 63 стр. ; 21x29.7 cm . – (Special report ; No 1/2012), ISBN 978-92-9237-532-4
- Follow-up of special report no 1/2005 concerning the management of the European Anti-Fraud Office / European Court of Auditors. – 1. izd. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 58 стр. ; 21x29.7 cm . – (Special Report ; 2/2011), ISBN 978-92-9237-115-9
- Has EU assistance improved Croatia's capacity to manage post-accession-funding? / European Court of Auditors. – 1. izd. – Luxembourg: Publications

Office of the European Union, 2011. – 49 стр. ; 21x29.7 cm . – (Special report ; No 14/2011), ISBN 978-92-9237-399-3.

- Has the devolution of the commission's management of external assistance from its headquarters to its delegations led to improved aid delivery? / European Court of Auditors. – 1. izd. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 52 стр. ; 21x29 cm . – (Special Report; 1/2011), ISBN 978-92-9237-050-3.
- Have EU measures contributed to adapting the capacity of the fishing fleets to available fishing opportunities? / European Court of Auditors. – 1. izd. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – 60 стр.; 21x29.7 cm . – (Special report ; No 12/2011), ISBN 978-92-9237-355-9.
- Have the e-Government projects supported by ERDF been effective? / European Court of Auditors. – 1. izd. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 52 стр. ; 21x29 cm . – (Special Report ; No 9/2011), ISBN 978-92-9237-245-3.
- Is agri-environment support well designed and managed? / European Court of Auditors. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 75 стр.; 21x29 cm. – (Special Report ; No 7/2011), ISBN 978-92-9237-201-9.
- Is the new European Neighbourhood and Partnership Instrument successfully launched and achieving results in the Southern Caucasus (Armenia, Azerbaijan and Georgia)? / European Court of Auditors. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 67 стр.; 21x29.7 cm. – (Special Report ; 13/2010), ISBN 978-92-9207-928-4.
- Recovery of undue payments made under the common agricultural policy / European Court of Auditors. – 1. izd. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – 62 стр. ; 21x29.7 cm . – (Special report ; No 8/2011), ISBN 978-92-9237-223-1.
- Single Payment Scheme (SPS) : Issues to be addressed to improve its sound financial management / European Court of Auditors. – 1. izd. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 76 стр. ; 21x29 cm . – (Special Report ; No 5/2011), ISBN 978-92-9237-135-7
- Special reports 2010 / European Court of Auditors. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011CD-ROM, ISBN 978-92-95009-92-9.
- The audit of the SME guarantee facility / European Court of Auditors. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 64 стр. ; 21x29 cm . – (Special Report; No 4/2011) ISBN 978-92-9237-157-9.

- The Common External Relations Information Systems (CRIS) / European Court of Auditors. – 1. izd. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. – 42 стр. ; 21x29.7 cm . – (Special report ; No 5/2012) ISBN 978-92-9237-603-1.
- The efficiency and effectiveness of EU contributions channelled through United Nations organisations in conflict-affected countries / European Court of Auditors. – 1. izd. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 49 стр. ; 21x29 cm. – (Special Report ; No 3/2011), ISBN 978-92-9237-072-5.
- Were ERDF co-financed tourism projects effective? / European Court of Auditors. – 1. izd. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 40 стр. ; 21x29 cm . – (Special Report ; No 6/2011), ISBN 978-92-9237-179-1.

TRANSPORT – ТРАНСПОРТ

- Intelligent Transport Systems in action : Action plan and legal framework for the deployment of intelligent transport system (ITS) in Europe / European Commission. – 1. izd.. – Luxembourg : Office for Official publications of the European Communities, 2011. – 32 стр. ; 21 x 29,7 cm ISBN 978-92-79-18475-8.
- White Paper on transport : Roadmap to a single European transport area : Towards a competitiveness and resource-efficient transport system / European Commission. – 1. izd.. – Luxembourg : Office for Official publications of the European Communities, 2011. – 28 стр. ; 21 x 29,7 cm ISBN 978-92-79-18270-9.

COMPETITION AND UNDERTAKINGS

– КОНКУРЕНЦИЈА И ПРЕДУЗЕТНИШТВО

- European Competitiveness Report 2010 : Commission staff working document SEC (2010) 1276 / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – 219 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-17620-3.

ECONOMIC QUESTIONS – CONSUMER

– ЕКОНОМСКА ПИТАЊА – ПОТРОШАЧИ

- 2011 Economic and Fiscal Programmes of potential candidate countries: EU Commission's assessments / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 53 стр.; 21x29 cm . – (Europan Economy ; No 81/2011), ISBN 978-92-79-19335-4.

- 2011 Pre-accession Economic Programmes of candidate countries : EU Commission assessments / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 89 стр. ; 21x29 cm . – (Euroepan Economy ; No 80/2011), ISBN 978-92-79-19333-0.
- Capital flows to converging European economies ; from boom to drought and beyond / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. izd. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – 184 стр. ; 21x29.7 cm . – (European Economy ; Occasional Papers 75), ISBN 978-92-79-19147-3.
- Capital flowss to converging European economies ; from boom to drought and beyond / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. izd. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – 184 стр. ; 21x29.7 cm . – (European Economy ; Occasional Papers 75), ISBN 978-92-79-19147-3.
- Economic Adjustment Programme for Ireland: Autumn 2011 Review / European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. izd. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – 86 стр. ; 21x29.7 cm . – (European Economy :Occasional Papers; No 88), ISBN 978-92-79-19349-1
- Economic Adjustment Programme for Ireland : Summer review 2011 / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 77 стр. ; 21x29 cm . – (Euroepan Economy : Occasional Papers ; No 84/2011), ISBN 978-92-79-19341-5.
- Economic Adjustment Programme for Ireland : Winter 2012 Review / European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. izd. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. – 72 стр. ; 21x29.7 cm . – (European Economy : Occasional Papers; No 93) ISBN 978-92-79-22846-9.
- Economic Adjustment Programme for Portugal: Second review – autumn 2011 / European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. izd. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – 144 стр. ; 21x29.7 cm. – (European Economy : Occasional Papers; No 89), ISBN 978-92-79-19351-4.
- Euroepan Economic Forecast : Spring 2011 / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 234 стр.; 21x29 cm. – (Euroepan Economy; No 1/2011) ISBN 978-92-79-19146-6.
- European Economic and Social Committee during the Polish Presidency: July – December 2011 / European Economic and Social Committee. – 1. izd.. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 32 стр.; 21 x 29 cm, ISBN 978-92-830-1607-6.

- European Economic Forecast: Commission Staff Working Document: Autumn 2011 / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 236 стр.; 21x29 cm. – (Euroepan Economy ; No 6/2011), ISBN 978-92-79-19317-0.
- Fiscal framework across Member States : Commission services country fiches from the 2011 EPC peer review / European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. – 164 стр. ; 21x29.7 cm. – (European Economy : Occasional Papers; No 91), ISBN 978-92-79-22561-1.
- Labour Market Developments in Europe: 2011 / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 181 стр.; 21x29 cm. – (Euroepan Economy; No 2/2011) ISBN 978-92-79-19271-5.
- Progress towards meeting the economic criteria for accession: The assessments of the 2011 Progress Reports and the Opinion (Sebria) / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 89 стр. ; 21x29 cm. – (Euroepan Economy: Occasional Papers ; No 85/2011), ISBN 978-92-79-19343-9.
- Public finances in EMU: 2011 / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 212 стр. ; 21x29 cm. – (Euroepan Economy; No 3/2011), ISBN 978-92-79-19297-5.
- Scoreboard for Surveillance of Macroeconomic Imbalances / European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. izd. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. – 32 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy: Occasional Papers; No 92) ISBN 978-92-79-22859-9.
- Tax reforms in EU Members States 2011 : Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 137 стр. ; 21x29 cm. – (Euroepan Economy; No 5/2011), ISBN 978-92-79-19316-3.
- The Balance of Payments Programme for Romania : First Review – autumn 2011 / European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 79 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy : Occasional Papers; No 90), ISBN 978-92-79-22559-8.
- The Economic Adjustment Programme for Greece: Fifth review – October 2011 / European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – vi, 180 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy : Occasional Papers; No 87), ISBN 978-92-79-19347-7.

- The Economic Adjustment Programme for Greece: Fourth review – spring 2011 / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 162 стр. ; 21x29 cm. – (Euroepan Economy; No 82/2011), ISBN 978-92-79-19337-8.
- The Economic Adjustment Programme for Greece; Third review – winter 2011 / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 141 стр. ; 21x29.7 cm. – (European Economy ; Occasional Papers 77) ISBN 978-92-79-19327-9.
- The Economic Adjustment Programme for Greece; Third review – winter 2011 / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 141 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers No 77), ISBN 978-92-79-19327-9.
- The Economic Adjustment Programme for Ireland / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 96 стр. ; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers 76), ISBN 978-92-79-19325-5.
- The Economic Adjustment Programme for Ireland : Spring 2011 Review / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 74 стр.; 21x29 cm. – (Euroepan Economy; No 78/2011), ISBN 978-92-79-19329-3.
- The Economic Adjustment Programme for Portugal / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 116 стр.; 21x29 cm. – (Euroepan Economy; No 79/2011), ISBN 978-92-79-19331-6.
- The Economic Adjustment Programme for Portugal: First review Summer review 2011 / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 116 стр.; 21x29 cm. – (Euroepan Economy: Occasional Papers; No 83/2011), ISBN 978-92-79-19339-2.
- The Economic Adjustment Programme for Portugal: Third Review – Winter 2011/2012 / European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. – 127 стр. ; 21x29.7 cm . – (European Economy: Occasional Papers; No 95), ISBN 978-92-79-22871-1.
- The Economic Adjustments Programme for Ireland / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 96 стр. ; 21x29.7 cm. – (European Economy; Occasional Papers 76), ISBN 978-92-79-19325-5.

- The EU's neighbouring economies: Coping with new challenges / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 152 стр. ; 21x29 cm. – (Euroepan Economy : Occasional Papers; No 86/2011), ISBN 978-92-79-19345-3.
- The Second Economic Adjustment Programme for Greece : March 2012 / European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. – viii, 184 стр.; 21x29.7 cm. – (European Economy: Occasional Papers; No 94), ISBN 978-92-79-22848-3.

ENERGY – ЕНЕРГИЈА

- Europe's energy position: 2010: Annual Report / European Commission, Directorate-General for Energy. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 80 стр. ; 21x29.7 cm. – (Market Observatory for Energy), ISBN 978-92-17863-4.
- Europe's energy position: 2010 Annual Report / European ommission. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 80 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-17863-4.
- Renewables make the difference / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 23 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-16988-5.
- Saving energy: Time to step up our efforts / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 11 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-19321-7.

REGIONAL POLICY – РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

- The EU Strategy for the Danube Region : A united response to common challenges / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 37 стр. ; 21x29 cm. – (Panorama info regio; br. 37).

ENVIRONMENT – ЖИВОТНА СРЕДИНА

- 52 tips for biodiversity / European Commission. – 1. izd.. – Luxembourg: Office for Official publications of the European Communities, 2011. – 60 стр.; 15 x 15 cm, ISBN 978-92-79-18619-6.

SCIENTIFIC AND TECHNICAL RESEARCH – НАУЧНА И ТЕХНИЧКА ИСТРАЖИВАЊА

- Annual Report 2010: Joint Research Centre / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 68 стр.; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-19002-5.
- PV Status Report 2011: Research Solar Cell Production and Market Implementation of Photovoltaics: 2011 / Amulf Jager-Waldau i Joint Research Centre. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 123 стр.: илустр.; 30 x 21 cm. ISBN 978-92-79-20171-4.

INFORMATION, EDUCATION AND CULTURE – ИНФОРМАЦИЈЕ, ОБРАЗОВАЊЕ И КУЛТУРА

- ERASMUS – Facts, Figures and Trends: The European Union support for student and staff exchanges and university cooperation in 2009/2010 / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 30 стр.; 25 x 17 cm, ISBN 978-92-79-20368-8.
- Key publications of the European Union : 2011 / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 107 стр.; 16 x 25 cm, ISBN 978-92-78-40720-9.
- Supporting growth and jobs: An agenda for the modernisation of Europe's higher education systems / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 32 стр.; 17 x 25 cm, ISBN 978-92-79-21186-7.
- Your rights as a mobile student: A Guide to the Rights of Mobile Students in the European Union / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 29 стр.; 25x17.6 cm. – (Youth on the Move)ISBN 978-92-79-17763-7.

STATISTICS – СТАТИСТИКА

- EU transport in figures: Statistic pocketbook 2011 / European Commission. – 1. izd.. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 132 стр.; 10.5 x 21 cm, ISBN 978-92-79-19508-2.
- EU transport in figures: Statistic pocketbook 2011 / European Commission. – 1. izd.. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 132 стр.; 10.5 x 21 cm, ISBN 978-92-79-19508-2.
- Eurostat publications and databases: Eurostat mini-guide / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 77 стр.; 21x10 cm, ISBN 978-92-79-15617-5.

- Food: From farm to fork statistics / European Commission. – 1. izd.. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 164 стр.; 10.5 x 21 cm . – (Eurostat : Pocketbooks), ISBN 978-92-79-20239-1.
- Forestry in the EU and the world : A statistical portrait / European Commission. – 1. izd.. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 107 стр. ; 15 x 21 cm . – (Eurostat : Statistical books) ISBN 978-92-79-19988-2.
- Key figures on Europe / European Commission. – 1. izd.. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2011. – 173 стр.; 10 x 21 cm. – (Eurostat: Pocketbooks), ISBN 978-92-79-18441-3.

Ана ВУКИЋЕВИЋ

Најновије публикације Европске уније доступне на интернету

- An overview of research programmes and prospective technology in the development of more secure supply chains: The case of shipping containers / European Commission, Joint Research Centre. – 1. izd. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – 32 стр., ISBN 978-92-79-24167-3.
- Building the future we want / EEA — European Environment Agency. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – 78 стр., ISBN 978-92-9213-254-5.
- Code of ethics for European employers: April 2012 / European Economic and Social Committee. – 1. izd. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – 10 стр., ISBN 978-92-830-1852-0.
- Confronting scarcity: Managing water, energy and land for inclusive and sustainable growth / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – 186 стр. ISBN 978-92-79-23161-2.
- EU Economic governance: Stronger economic rules to manage the euro and Economic and Monetary Union / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – 8 стр. ISBN 978-92-79-23685-3.
- Europe 2020 strategy: The first European semester from a civil society perspective – integrated report / European Economic and Social Committee. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – 95 стр., ISBN 978-92-830-1818-6.
- European Community acts: Equality for women and men, non-discrimination / European Commission. – 1. izd. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – 64 стр. ISBN 978-92-79-23492-7.

- Eye on space: Space research / European Commission, Directorate-General for Enterprise and Industry. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012, ISBN 978-92-79-22006-7.
- Financial report 2011 / European Investment Bank. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – 238 стр., ISBN 978-92-861-1469-4.
- Innovating for a competitive and resource-efficient transport system / European Commission, Directorate-General for Mobility and Transport. – 1. izd. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – 25 стр., ISBN 978-92-79-23254-1.
- Management of occupational safety and health: An analysis of the findings of the European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER) / EU-OSHA — European Agency for Safety and Health at Work European Commission, Eurostat. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – 138 стр. ISBN 978-92-79-21874-3.
- The ACP-EU energy facility: Improving access to energy services for the poor in rural and peri-urban areas / European Commission, Directorate-General EuropeAid Development and Co-operation. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – 15 стр., ISBN 978-92-79-23494-1.
- The political and social developments in Russia in 2012 as a consequence of its new role on the global stage / European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – 25 стр. ISBN 978-92-823-3732-5.
- The President's annual report on 2011 / European University Institute. Florence. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – 75 стр., ISBN 978-92-9084-080-0.
- Translation and multilingualism / European Commission, Directorate-General for Translation. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – 20 стр. ISBN 978-92-79-17627-2.
- Urban adaptation to climate change in Europe: Challenges and opportunities for cities together with supportive national and European policies / EEA — European Environment Agency. – 1. izd. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – 143 стр. ISBN 978-92-9213-308-5.

Ана Вукићевић

Најновије публикациије Савета Европе

The European Digital Cinema Report – Understanding digital cinema roll-out /European Audiovisual Observatory. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 131 p.

The European Audiovisual Observatory and MEDIA Salles have teamed up to draft this unique analysis of digital cinema roll-out in Europe. The report provides the latest figures on digital screens and penetration rates across Europe and goes beyond them to explain the historical development of digitisation: It discusses the main reasons why roll-out did not happen for over a decade before finally entering the mainstream deployment phase in 2009 and analyses the role played by 3D, Third Party Facilitators and public funding schemes. Understanding the historical context, particularly the costs and benefits of digital cinema, is crucial for assessing future developments of the European film industry. Based on a comprehensive site-by-site listing of digital cinemas as of 2010 the report provides in-depth structural analysis with regard to concentration levels by exhibitors and cinemas of different sizes. It also feature a list of the top 50 digital exhibitors in Europe as well as estimated market shares for 3D technology, projector and server manufacturers on a country by country basis. A special chapter is dedicated to the specific challenges faced by the European independent sector. The report further contains a comprehensive list of dedicated public funding schemes supporting the digitisation process. The analysis will focus on the pan-European situation which brings to light the big picture aspects of digital cinema roll-out in Europe. The market characteristics of individual markets are depicted in country profiles providing a comprehensive set of key indicators for each of the 35 European markets covered in the report

Intercultural competence for all – Preparation for living in a heterogeneous world (Pestalozzi series n°2) Josef Huber (editor). – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 121 p.

Education which helps citizens live together in our diverse societies is a matter of urgency. We all need to develop the ability to understand each other across all types of cultural barriers; this is a fundamental prerequisite for making our diverse democratic

societies work. This publication looks at the development of intercultural competence as a key element of mainstream education. It stresses the need firstly for an appropriate education policy which puts intercultural competence at the heart of all education and, above all, for the development, on an everyday basis, of the necessary attitudes, skills and knowledge needed for mutual understanding. Without these, no sustainable societal change is possible.

IRIS plus 2012-4 – Exclusive Rights and Short Reporting / European Audiovisual Observatory. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 41 p.

In dealing with the right to short reporting, this IRIS plus once again discusses a subject in respect of which the legislators have the task of achieving a balance between general socio-political interests and the economic interests of private companies. While there is a need to ensure that all audiovisual media are in principle able to report on every event of high public interest, account needs to be taken of the interest of rights holders in marketing such events as profitably as possible, which generally means that only those who pay money to the rights holders have access. The focus is on sports, and the sums paid for television transmission rights and other ways for the media to exploit events such as football matches, the Olympic Games or Formula 1 racing, have risen enormously in the last few decades, thus considerably increasing the refinancing pressures on those who pay them. Short reporting rights that limit expensively acquired exclusive rights and are granted to fellow competitors on the media market are a sensitive issue.

Manual on human rights and the environment. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 195 p.

Human rights and the environment have become increasingly interconnected. This updated manual seeks to contribute to a better understanding of this relationship by taking into account the new pertinent case law of the European Court of Human Rights. While the European Convention on Human Rights does not guarantee a specific right to a healthy and sound environment, the general standards deriving from it may nonetheless also apply to environmental matters. The European Court of Human Rights regularly examines complaints in which individuals argue that a breach of their Convention rights is the result of adverse environmental factors. This manual also takes account of the relevant decisions of the European Committee of Social Rights which has interpreted the right to protection of health under the European Social Charter as including a right to a healthy environment. Examples of good national practices have

been compiled on the basis of the contributions of several member states and included in an appendix to the manual. The aim is to present the emerging principles on environmental protection in a systematic and accessible way.

Focus 2012 – World Film Market Trends / European Audiovisual Observatory. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 64 p.

Now already in its fifteenth edition the FOCUS is commissioned from the European Audiovisual Observatory by the film market organiser at the Cannes Film Festival, the Marché du Film. The FOCUS 2012 presents the latest trends on all the major film markets around the world regarding film production and distribution as well as admissions. Published since 1998 by the Marché du film (Cannes, France), FOCUS is realised by the Department Markets & Financing Information of the European Audiovisual Observatory

The European Social Charter / Carole Benelhocine. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 137 p.

The 50th anniversary of the European Social Charter presents the opportunity for a comprehensive and informative review of one of the Council of Europe's fundamental treaties. What are its origins? Which states does it cover? What are its strengths? What are the new challenges that the Charter needs to address? This dynamic and accessible publication allows the reader to find out more about an instrument that is of vital importance for the protection of human rights in Europe and elsewhere.

1989 – Young people and social change after the fall of the Berlin Wall / Carmen Leccardi, Carles Feixa, Siyka Kovacheva, Herwig Reiter, Tatjana Sekulic (editors). – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 207 p.

After the collapse of state socialism at the end of the 1980s, young people in Eastern Europe began to play a dramatically different role in society. Once cast as the vital, reinvigorating protagonists of the communist ideal, they emerged as promoters of democratisation and agents of a now hegemonic market system. Twenty years after the fall of the Berlin Wall in November 1989, an event symbolising both the lifting of the Iron Curtain and the end of the Cold War, an international seminar was held in Budapest to discuss how the opening of eastern European societies to western Europe and the world had changed the living conditions and experiences of young people growing up

in the region. This collection of essays, based on this seminar, examines the circumstances of young people in eastern Europe before and after 1989 from a variety of angles: their transition to adulthood; their living conditions; the scope they have for social participation; the way in which they construct their identities and constitute and represent current social realities; their cultures and genders; and the interplay of continuities and discontinuities around this historic watershed. This book, which pays particularly close attention to the relationship between research, policy and practice, is an invaluable tool for anyone wishing to achieve a deeper understanding of young people in Eastern Europe today.

Reflections on the concept of coherency for a policy on psychoactive substances and beyond / Richard Muscat, Brigid Pike and members of the Coherent Policy Expert Group. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 142 p.

How are the problems associated with different psychoactive substances, illicit drugs, alcohol and tobacco described? How is the nature of the "problem" shaped by research evidence, media coverage, cultural mores and social, economic and political considerations? To what extent does policy reflect a consistent approach to different psychoactive substances? What objectives do policies on drugs, alcohol and tobacco pursue? Do the structures in place support the co-ordination and/or integration of these policies? The issue of psychoactive substance policies (and beyond) is currently at the forefront of policy making in a number of countries, including those participating in this study, together with the issue of how such a policy may be implemented in a coherent manner. Continuing the work carried out in two previous publications, "From a policy on illegal drugs to a policy on psychoactive substances" (2008) and "Towards an integrated policy on psychoactive substances: a theoretical and empirical analysis" (2010), this work attempts to put into perspective the salient points of what may be termed a coherent policy on psychoactive substances and beyond. It proposes six indicators, around which the concept of coherency is articulated: conceptualisation, policy context, legislative and regulatory framework, strategic framework, responses/interventions, and structures and resources. The results of this study may be a surprise to some in the field, and tie in with broader efforts by the European Union and the Organisation for Economic Co-operation and Development in the sphere of policy coherence for development.

IRIS plus 2012-1 – Answers to Internet Piracy / European Audiovisual Observatory.
– Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 45 p.

The fierce protest sparked in many European countries in February 2012 by the signing of the Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) is a perfect illustration of the balancing act that legislators have to perform when enshrining the protection of intellectual property rights in law. The interests of both users and rightholders require a compromise that is felt to be “fair”. Although the question of shaping the details of copyrights is the focus of intense debate, there is a relatively broad consensus that piracy, that is to say the systematic violation of these rights, must be combated. This IRIS plus looks at the issue of combating internet piracy, which has become an explosive subject, especially owing to the constant improvements in the efficiency of electronic data exchange and the consequent rise in copyright violations.

Sustaining European social security systems in a globalised economy / Wouter van Ginneken. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 137 p.

In addition to long-term demographic trends, European social security systems face new challenges as a result of increased global competition and an international banking system focused on short-term financial gain. This report therefore explores new ways for European policy makers and institutions to make social security systems more sustainable. It investigates ways to achieve short and long-term financial viability. It also identifies key mechanisms that work to achieve social cohesion, such as greater emphasis on social rights and social dialogue. It then examines the main policy issues in sustaining major individual social security programmes, such as health care, social assistance and family benefits, pensions, unemployment and work incapacity benefits, as well as long-term care.

Intercultural learning in non-formal education: theoretical frameworks and starting points / Susana Lafraya. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 51 p.

Intercultural learning has long held a central role in European youth work and policy, especially in international youth exchanges. The expectations placed on intercultural learning as a process, as an educational and social objective and, lastly, as a political attitude in relation to diversity remain fully relevant in Europe today. Several factors are necessary for the development of quality youth work, including the capacity to put knowledge and research to good use and, similarly, to present youth work in ways that actors in other social and policy fields can understand. The work of the partnership between the European Commission and the Council of Europe in the field of youth in the areas of youth-worker training and of intercultural dialogue – in particular the Euro-Mediterranean co-operation activities – has provided many examples of

successful experiences in intercultural learning in youth work and of difficulties in communicating about such work. This essay by Susana Lafraya is a contribution to enlarging the circle of communication on intercultural learning experience through youth work. The connections that she makes between non-formal learning, youth work and intercultural theory sum up much of what has been said in the youth work field in the past years. It is translated and published here with the intention of adding one more stone to the edifice of intercultural learning and non-formal education.

Landscape facets. Reflections and proposals for the implementation of the European Landscape Convention. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 304 p.

The European Landscape Convention was adopted under the auspices of the Council of Europe with the aim of promoting the protection, management and planning of European landscape and organising European co-operation in this area. It is the first international treaty covering all aspects of landscape. It applies to the entire territory of the contracting parties and covers natural, rural, urban and peri-urban areas. It concerns landscapes that might be considered outstanding, commonplace or deteriorated. The convention represents an important contribution to achieving the Council of Europe's objectives, namely to promote democracy, human rights and the rule of law, as well as to seek common solutions to the main problems facing European society. By taking into account landscape, culture and nature, the Council of Europe seeks to protect the quality of life and well-being of Europeans in a sustainable development perspective.

Human Rights of Roma and Travellers in Europe . – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 251 p.

In many European countries, the Roma and Traveller populations are still denied basic human rights and suffer blatant racism. They remain far behind others in terms of educational achievement, employment, housing and health standards, and they have virtually no political representation. Anti-Gypsyism continues to be widespread and is compounded by a striking lack of knowledge among the general population about the history of repression of Roma in Europe. In times of economic crisis, the tendency to direct frustration against scapegoats increases – and Roma and Travellers appear to be easy targets. This report presents the first overview of the human rights situation of Roma and Travellers, covering all 47 member states of the Council of Europe. Its purpose is to encourage a constructive discussion about policies towards Roma and Travellers in Europe today, focusing on what must be done in order to put an end to the discrimination and marginalisation they suffer.

Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts’ evaluation (Regional or Minority Languages, No.9). – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 551 p.

The European Charter for Regional or Minority Languages protects and promotes traditionally used regional or minority languages in Europe. This volume provides an in-depth analysis of the provisions of the Charter in light of the monitoring work done by the Committee of Experts since 2001. An article-by-article commentary by legal experts examines the meaning and implications of the provisions of the Charter and studies best practice and shortcomings in its implementation by states parties.

Biodiversity and climate change: Reports and guidance developed under the Bern Convention – Volume II (Nature and Environment N°160). – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 429 p.

The effects of climate change on ecosystems are complex. The impact on the species and habitats protected by the Bern Convention may differ widely, depending on the species, their habitats and location. This publication includes seven expert reports presenting concrete measures for addressing the vulnerability of Europe's natural heritage in the face of climate change and its effects, and how this heritage must adapt in order to survive. With this publication, the Council of Europe aims to increase awareness about the links between biodiversity and climate, and emphasise the large potential for synergies when addressing biodiversity loss and climate change in an integrated manner.

Relating language examinations to the Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment (CEFR) Highlights from the Manual /Jana Béréšová, Gilles Breton, José Noijons, Gábor Szabó. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 92 p.

In response to a growing need expressed by the users of the CEFR, the Language Policy Division developed a manual and a set of accompanying tools to be used to assist in linking local language examinations to the common reference levels of language proficiency. This publication seeks to complement these tools by providing a user-friendly introduction to the process, targeting professionals with a stake in quality language testing who are not necessarily experts in testing and assessment. Relating an examination or test to the CEFR can best be seen as a process of “building an argument”. The publication presents five inter-related sets of procedures that users are advised to follow in order to design a linking scheme in terms of self-contained,

manageable activities. WHAT IS ITS ADDED VALUE? • The publication assists in raising awareness of the linking process to stakeholders. • Raising awareness among practising and future teachers that claims of links to the CEFR need to be validated. • Teachers can also apply some of the procedures as outlined in the publication when developing their own classroom-based tests.

Council of Europe Convention on the Counterfeiting of Medical Products and Similar Crimes Involving Threats to Public Health and explanatory report, Moscow (Russian Federation) 28.X.2011, CETS No. 211. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 62 p.

The Council of Europe Convention on the counterfeiting of medical products and similar crimes involving threats to public health aims at the criminalisation of certain activities because of the danger they pose to public health: the manufacturing of counterfeit medical products; supplying, offering to supply and trafficking in counterfeit medical products; the falsification of documents linked to medical products; the unauthorised manufacturing or supplying of medicinal products and the marketing of medical devices that do not comply with conformity requirements. The Convention also covers preventive measures and addresses the legal situation of victims of the above-mentioned crimes. The Convention is the first international criminal law instrument in its field, providing States Parties with a clear legal framework to combat the serious and increasing threat to public health posed by the counterfeiting of medical products and other dangerous practices.

Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice . – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 95 p.

The guidelines on child-friendly justice, and their explanatory memorandum, were adopted by the Council of Europe in 2010. Based on existing international and European standards, in particular the United Nations Convention on the Rights of the Child and the European Convention on Human Rights, the guidelines are designed to guarantee children's effective access to and adequate treatment in justice. They apply to all the circumstances in which children are likely, on any ground and in any capacity, to be in contact with the criminal, civil or administrative justice system. They recall and promote the principles of the best interests of the child, care and respect, participation, equal treatment and the rule of law. The guidelines address issues such as information, representation and participation rights, protection of privacy, safety, a multidisciplinary approach and training, safeguards at all stages of proceedings and deprivation of liberty.

The 47 Council of Europe member states are encouraged to adapt their legal systems to the specific needs of children, bridging the gap between internationally agreed principles and reality. To that end, the explanatory memorandum offers examples of good practices and proposes solutions to address and remedy legal and practical gaps in justice for children. These guidelines form an integral part of the Council of Europe's strategy on children's rights and its programme "Building a Europe for and with children". A series of promotion, co-operation and monitoring activities are planned in member states in view of ensuring effective implementation of the guidelines for the benefit of all children.

Human rights and a changing media landscape / Foreword by Thomas Hammarberg.
– Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 208 p.

The media play a crucial role in the protection of human rights. They expose human rights violations and offer an arena for different voices to be heard in public discourse. Free, independent and pluralistic media are a core element of any democracy. However, the power of the media can also be misused to the extent that the very functioning of democracy is threatened. Some media outlets have been turned into propaganda megaphones for those in power. Others have been used to incite xenophobic hatred and violence against minorities and other vulnerable groups. Now the phenomenon of social media presents us with a range of fresh challenges. Blogs, video and social networking sites have become a key forum for political debate and organisation – so much so that they have provoked counter-responses from some repressive states. While there is a need to ensure better protection of personal integrity in social media, the right to freedom of expression must not be undermined. The purpose of this publication is to contribute to a more thorough discussion on media developments and their impact on human rights in a constantly changing media landscape. Eight experts were invited to contribute their personal assessments of trends and problems. They have not shied away from addressing controversial issues or providing far-reaching suggestions. Together their texts indicate that there is a need for stronger protection of media freedom and freedom of expression in Europe today. These are clearly topics of paramount importance which demand serious public debate.

Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe (2nd edition). – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 132 p.

Many people in Europe are stigmatised because of their sexual orientation or gender identity and cannot fully enjoy their universal human rights. Some of them are victims

of violence, others have fled to Europe from countries where they risk being persecuted. Organisations representing lesbian, gay, bisexual and transgender (LGBT) persons have been denied registration or banned from organising peaceful meetings in some states in Europe. Too few politicians have taken a firm stand against homophobic and transphobic expressions, discrimination and violence. This report presents the results of the largest socio-legal study ever carried out on discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in the 47 member states of the Council of Europe. Six thematic chapters give a broad overview of the human rights situation of LGBT persons and recommendations are provided for developing and implementing effective measures to address discrimination. The report is intended as a tool for dialogue with authorities and other stakeholders. It constitutes a baseline study for further action in both legislative and policy fields to ensure that all LGBT people can effectively exercise their human rights.

Definition and development of human rights and popular sovereignty in Europe (Science and technique of democracy No. 49). – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 231 p.

What role do the people play in defining and developing human rights? This volume explores the very topical issue of the lack of democratic legitimisation of national and international courts and the question of whether rendering the original process of defining human rights more democratic at the national and international level would improve the degree of protection they afford. The authors venture to raise the crucial question: When can a democratic society be considered to be mature enough so as to be trusted to provide its own definition of human rights obligations?

Гордана ТЕРЗИЋ

Европа – енциклопедије

World Guide to Foundations 2012. – Sydney: Asia Pacific Infoserv pty ltd.

The **World Guide to Foundations** is an indispensable guide to 42,000 foundations in 115 countries is available once again. This reference work offers a reliable overview of an impressive number of foundations and their aims.

As a crucial source of grants, studies, research, and other not-for-profit services, the world's growing roster of foundations each year dispenses literally billions of dollars on causes ranging from eradicating AIDS to monitoring human rights abuses to promoting free speech on the Internet. Whether you're looking for the phone number of the Ford Foundation, or a list of scientific foundations in Switzerland, you'll find everything you need to know in this guide. It brings together over 42,050 foundations on six continents from Albania to Zimbabwe.

In planning the **World Guide to Foundations**, particular consideration was given to the user-friendliness of the handbook. In the main section, foundations are grouped according to country and, within countries, the entries are arranged alphabetically. There is a subject index divided into 220 different areas which can be used to search for foundations active in a particular area, such as education, peace studies, building technology or consumer protection.

Each entry in the **World Guide to Foundations** includes the following details – where known: • Foundation name, abbreviation • Address, telephone, fax, e-mail, homepage, year of establishment • Chairman, general manager, founder(s) • Assets • Yearly income and expenditure • Areas supported • Grant restrictions.

The **World Guide to Foundations** is the indispensable reference work for all who work with foundations – in professional or private life – and who need up-to-date, reliable information on sponsorship and institutions.

Volume 1: Europe

Volume 2: Africa, The Middle East, The Americas , Asia

Western Europe 2012 . – Sydney: Asia Pacific Infoserv pty ltd. -930 p.

This book presents text, statistics and directory information on more than 30 Western European nations.. -930 p.

The 14th edition of this well-informed and comprehensive *Western Europe Yearbook* charts Western Europe's development. Thoroughly updated, this extensive reference source provides in-depth information on all matters relating to Western Europe.

KEY FEATURES:

- * Contributions from over 40 acknowledged experts.
- * Includes a definitive factual and statistical survey of each country.
- * Over 900 pages of impartial data.
- * Indispensable for anyone interested in European affairs.

CONTENTS:

Background information and articles on the entire region.

Introductory articles examines the political, economic, and social background of the area. Topics include *The European Union Towards 2015; European Defence: All Illusions Exposed; The Politics of Immigration and Asylum in Western Europe; Economic Survey of Western Europe* and *Western Europe and the Developing World*.

Country Surveys: A separate chapter for every country in the region providing details of geography, recent history and the economy; A demographic and economic survey using the latest available statistics on finance, industry, agriculture, trade, population, education, transport and tourism; A directory of essential names, addresses and contact numbers, e-mail and internet, for key areas such as, the constitution, government and politics, diplomatic representation, the judicial system, religion, the press, publishers, broadcasting and communications, finance, trade and industry, transport and tourism; A select bibliography is also included.

A Demographic and Economic survey using the latest statistics on finance, industry, agriculture, trade, population, transport, and tourism.

A Directory of essential names and government addresses. Plus a Bibliography

American Directory of Education Foundations 2012. – Sydney: Asia Pacific Infoserv pty ltd

This comprehensive new directory lists every national and international foundation, NGOs and other charitable and grant-making organizations across North America associated with education.

All of the established education foundations and NGOs are included, as well as some of the less well-known grant-making organizations. Presenting names and contact details for hundreds of institutions, this new directory 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.

The Directory would be an important reference resource to education organizations, public and academic libraries, foundations and other grant-making and grant-seeking organizations and institutions concerned with or interested in the work of education in the USA and Canada. The **American Directory of Education Foundations 2012** is the indispensable reference work for all who work in education and who need up-to-date, reliable information on education sponsorship and institutions.

Gordana TERZIĆ

Часописи Европске уније доступни на интернету

Activities of the institutions and bodies

EP Newshound review (Themes: Activities of the European Union, Law and justice)

Eurojust news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Justice and home affairs)

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)

Journal (Themes: Activities of the institutions and bodies, Community finance)

Quarterly report on the euro area (Themes: Community finance)

Law and justice

Official Journal of the European Union (Themes: Information – Documentation, Law and justice)

Involuntary placement and involuntary treatment of persons with mental health problems (Themes: Fundamental rights, Social policy)

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)

CBRN CoE newsletter (Themes: External relations, International policy, Relations with non-member countries)

Trade – Competition policy

Competition policy newsletter (Themes: Competition policy)

The EU's place in the global market (Themes: Commercial policy, External trade)

International trade in transportation services (Themes: Economy and finance, External trade)

Economy – Finance

European vacancy monitor (Themes: Economy – Finance)

Single market news (Themes: Economy – Finance)

Quarterly note on the euro-denominated bond markets (Themes: Economy – Finance)

Monetary poverty in EU Acceding and Candidate Countries (Themes:Population and social conditions,Monetary policy)

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)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy – Economic and Monetary Union)

Social agenda (Themes: Social policy, Employment policy)

Drug demand reduction: global evidence for local actions (Themes: Social problems, Social policy, Health policy)

Integration of migrants in the European Social Fund 2007-2013 (Themes: European Social Fund,

Social policy, Labour market – free movement of workers)

Information – Education – Culture – Sport

ENISA quarterly review (Themes: Information policy)

Live & learn (Themes: Vocational training, Activities of the institutions and bodies)

VetAlert (Themes: Information – Education – Culture – Sport)

The Magazine (Themes: Information – Education – Culture – Sport)

Welcome to the European Commission (Themes: Information – Education – Culture – Sport)

Agriculture – Forestry – Fisheries

MARS bulletin (Themes: Agricultural policy, Earth sciences research)

EU rural review (Themes: Agricultural policy)

EU rural review (Themes: Agricultural policy)

Industry – Enterprise – Services

Innovation & technology transfer (Themes: Industrial research and development, Industrial policy)

EIRObserver(Themes: Industrial policy)

Economic change and restructuring in the European Social Fund 2007-13
(Themes: European Social Fund, Industrial policy, Employment policy)

Industrial import prices (Themes: Industry, trade and services, Industrial policy)

Networth (Themes: Enterprise)

Buy and sell services in Europe (Themes: Construction of Europe, Services, Freedom of establishment and freedom to provide services)

Energy

F4E news (Themes: Energy)

Mag (Themes: Energy policy, Energy research)

Intelligent energy. News review (Themes: Energy policy, Energy research)

ESARDA bulletin (Themes: Nuclear energy and safety, Industrial research and development)

Transport

Managing risks to drivers in road transport (Themes: Workers' health and safety, Transport regulations and safety, Land transport (road, rail)

Saving time and money in the shipping industry (Themes: Transport policy, Means of transport)

On the right track (Themes: Transport policy, Means of transport, 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

Research eu focus (Themes: Research policy and organisation)

Research eu results magazine (Themes: Research policy and organisation)

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)

Your free access to European statistics (Themes: General statistics, Information – Documentation)

Tatjana VUKSANOVIĆ

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 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 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 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

Gordana TERZIĆ

Европа на интернету

Опште информације о Европској унији

ec.europa.eu

Zvanična web-stranica Evropske unije. Polazna stranica koja omogućava pristup institucijama i oblastima politike, kao i mnogobrojnim zvaničnim informacijama i dokumentima EU.

Ec.europa.eu/virtvis

Virtuelna šetnja kroz EU; grafički dokumentovane globalne informacije o najznačajnijim institucijama Zajednice.

Ec.europa.eu/scadplus/leg/en/cig/g4000.htm

Detaljan glosar u vezi sa EU, u kome se vodi računa o institucijama i o proširenju EU.

Eur-op.eu

EUR-OP: izdavačka kuća Zajednice sa upućivanjem nasve publikacije organa EU (sa mogućnošću direktnog poručivanja).

Органи и институције ЕУ

ec.europa.eu

Polazna tačka ka svim institucijama EU.

ec.europa.eu/index_en.htm

Aktuelni kalendar termina institucija EU sa podacima o zasedanju tela.

www.europarl.europa.eu/home/default_en.htm

Polazna stranica za pretraživanje Evropskog parlamenta.

[www.european-council.europa.eu /en/summ.htm](http://www.european-council.europa.eu/en/summ.htm)
Savet Evropske unije.

ec.europa.eu/comm/index_en.htm
Evropska komisija.

curia.europa.eu/en/index.htm
Evropski sud.

www.eesc.europa.eu
Evropski ekonomski i socijalni komitet.

www.eib.europa.eu
Evropska investiciona banka.

www.ecb.europa.eu
Evropska centralna banka.

www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm
Evropski ombudsman.

Друге организације у Европи

www.coe.int
Savet Evrope u Strazburu

www.echr.coe.int
Evropski sud za ljudska prava.

www.efta.int
Evropska zona slobodne trgovine.

www.osce.org
Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju.

www.weu.int
Zapadnoevropska unija.

www.oecd.org
Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj.

Политичке области

europa.eu/debateeurope/eng_en.htm

Debata na internetu koja je inicirana u okviru procesa nastalog nakon Samita u Nici, a koju potpomaže Evropska komisija: između ostalog, putem diskusionih foruma i objavljivanjem liste manifestacija i referentne dokumentacije

ec.europa.eu/int/enlargement/index.htm

Internet-stranice Komisije koje se odnose na proces proširenja Unije, a ujedno pružaju i informacije o trenutnom stanju pregovora za prijem novih članica, kao i o procesu tranzicije. Ponuda sadrži i mogućnost pretplate na elektronske novine koje izlaze jednom nedeljno.

ec.europa.eu/internal_market/index_en.htm

Glavna direkcija unutrašnjeg tržišta; redovno objavljivanje izveštaja o kretanjima na unutrašnjem tržištu, detaljne informacije o važećim i planiranim pravnim aktima, kao i besplatni *Single Market News* magazin.

ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm

Generalna direkcija za poljoprivredu; saopštenja za štampu, značajni govori, programi i agrarna statistika.

ec.europa.eu/information_society/index_en.htm

Generalna direkcija za informatičko društvo omogućava pristup dokumentima sa vezom ka novim medijima.

cordis.europa.eu

Cordis (Community Research and Development Information Service): služba koja pruža informacije u vezi sa istraživanjima, razvojem i srodnim oblastima sa vlastitom meta-bazom podataka.

www.eeas.europa.eu/index_en.htm

Prikaz Komisije koja se odnosi na spoljne odnose Evropske unije, sa mogućnošću tematskog pretraživanja, npr., po zemljama, regionalnoj saradnji i oblastima politike.

ec.europa.eu/citizenship/index.htm

Informacije u vezi sa državljanstvom EU i unutrašnjim tržištem.

Базе података

eur-lex.europa.eu/

Pristup pravnoj regulativi Evropske unije: službeni listovi Evropske zajednice L i C, trenutno važeće zakonodavstvo, predlozi pravnih akata, kao i dokumenta Komisije.

eur-lex.europa.eu/Rech_celex.do

CELEX (Communitatis europae lex): Najznačajnija «online» baza podataka (usluge pretraživanja se naplaćuju) sa kompletnim tekstovima evropske pravne regulative i podacima o mestima na kojima su dati tekstovi pronadjeni. Kompletne verzije pravnih akata službenih listova L i C.

www.idea-europa.com

IDEA: Interinstitucionalni registar: organigrami službi Zajednice i kontakt – adrese službi i lica.

europa.eu/rapid/

RAPID: Saopštenja za štampu Komisije i drugih organa, govori, *background* činjenice i objašnjenja.

ted.europa.eu/

TED (Tenders Electronic Daily): «Online» verzija dopuna Službenog lista, Službeni list S.

www.europarl.europa.eu/en/headlines

Dokumenta Evropskog parlamenta.

www.europarl.europa.eu/oeli/en/index.jsp

OEIL (Legislative Observatory): pregled pravnih akata i aktuelnog stanja postupaka za donošenje zakonodavnih akata uz učešće EP.

http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm

Ukratko o evropskim pravnim propisima. Za sve koje interesuje ukratko, lako za čitanje o evropskim propisima

SCADplus: “Online” verzij SCAD biltena sa *background* informacijama o pojedinim oblastima politike EU.

Документи, законодавство и правосуђе

eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm

Kompletne verzije ugovora EU.

europa.eu/generalreport/index_en.htm

Kompletni izveštaji o aktivnostima EU.

europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm. i

europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm

“Online” verzije “zelenih” i “belih” knjiga Evropske komisije počev od 1995. godine (“zelene” knjige), odn. 1993. godine (2bele” knjige)

ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm /

Kompletna verzija Agende 2000.

ec.europa.eu/archives/european-council/index_en.htm

Zaključci Evropskog saveta.

http://ec.europa.eu/public_opinion/

Evropski barometar i rezultati ispitivanja javnog mnjenja u EU.

ec.europa.eu/eurostat.htm

Polazne stranice službe za statistiku EU. između ostalog, pristup podacima o poljoprivredi, trgovini i regijama.

Ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm

Pristup dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije sa registrom radi lakšeg pretraživanja, kao i tekstovima pravnih akata. Ovde je moguće pronaći i linkove sa pravnim propisima država članica;

Научне “online” понуде

www.eiop.or.at/eiop

European Integration online Papers (EIOP): (političko-) naučni članci koji obrađuju teme evropske integracije.

www.iue.it/EUI_WP.html

Radni papiri pojedinih sekcija Evropskog visokoškolskog instituta u Firenci, po pravilu kao kompletne verzije.

www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpapers_de.html

Max-Planck institut (MPI) za društvena istraživanja u Kelnu: radni papiri kao polazna osnova za diskusiju u vezi sa mnogobrojnim aspektima evropske politike.

www.sv.uio.no/arena

Arena Newsletter (Advanced Research on the Europeanization of the Nations State): Naučni članci koji se bave temama evropske integracije.

www.jeanmonnetprogramm.org/papers/index.html

Pravni Žan Mone-Papers Harvard Law School.

www.iue.it/LIB/collections/Wponline/html

Stranica Evropskog visokoškolskog instituta sa linkovima koji upućuju na «online» radni materijal.

www.deutsche-aussenpolitik.de

Projekt univerziteta u Triru u vezi sa nemačkom spoljnom politikom sa nedeljnim sažecima, nacionalnim i međunarodnim saopštenjima za štampu, dokumentima i analizama

Виртуелне библиотеке

ec.europa.eu/libraries/doc/index_en.htm

Biblioteka evropske Komisije sa linkom ka ECLAS bazi podataka centralne biblioteke (ukupno oko 400.000 naslova knjiga).

europa.eu.int/comm/dg10/university/euristote/index_en.html

EURISTOTE: baza podataka sa disertacijama u vezi sa evropskom integracijom, delom sa kraćim sažecima.

www.arc.iue.it/eharen/Welcoen.html

EURHISTAR: baza podataka istorijskog arhiva Evropske unije u Firenci.

www.iue.it/LIB/Welcome.html

Biblioteka Evropskog visokoškolskog instituta u Firenci.

www.uni-mannheim.de/users/ddz/edz/biblio/opac.html

Biblioteka Evropskog dokumentacionog centra na univerzitetu u Manhajmu.

Сајтови и приватне странице са линковима

eiop.or.at/euroint

EuroInternet: систематично конципирана и стално актуализирана страница са више од 1.000 linkova, delom i ka stranicama sa evro-kritičkim sadržajem.

www.europa-digital.de

Europa-Digital: aktuelne informacije ali i dublje analize i dosijei.

www.lib.berkeley.edu/GSSI/eu.html

Biblioteka Berkeley-Univerziteta sa mnogobrojnim linkovima ka svim tematskim oblastima EU.

www.europaportal.net

Privatni sajt sa linkovima, člancima koji obrađuju aktuelne teme i recenzijama knjiga o EU.

www.clickfish.com/clickfish/guide-area/pp/pg/eu

Privatni sajt sa osnovnim informacijama o EU, aktuelnim priložima i diskusionim forumima.

www.europeanaccess.co.uk

Britanski EU-sajt sa spiskom linkova i mogućnošću pretraživanja (komercijalna ponuda)

www.euractiv.com

Sajt sa linkovima ka organima EU, državama i regijama, preduzećima, nevladinim organizacijama itd. Svakodnevno aktuelizovane vesti.

Студије и студијска понуда у вези са ЕУ

www.ecsanet.org/odn europa eu. int/comm/dg10/universitz/3cycle/index_en.html

Pregled studijskih grupa u vezi sa evropskom integracijom u okviru postdiplomskih studija.

www.coleurop.be

Evropska univerzitetska predavanja u Briču i Natolinu.

www.ieu.it

Evropski visokoškolski institut u Firenci.

www.ecsanet.org/whoswho.htm

European Community Studies Association (ESCA): Spisak članova i akademika koji drže predavanja i objavljuju istraživanja u vezi sa evropskom integracijom.

www.politik-international.de

«Online» predavanja «Evropska politika» univerziteta u Štutgartu.

europa.eu.int/comm/education/ortelius.html

Ortelius: baza podataka Komisije sa spiskom adresa i nastavnim planovima evropskih univerziteta.

www.epsnet.org

Međunarodni projekat sa ciljem izrade pregleda svih studijskih ponuda u vezi sa evropskom integracijom.

Gordana TERZIĆ

40 година Депозитарне библиотеке ЕУ Европски документациони центар

Развој

У оквиру библиотеке Института за међународну политику и привреду, 1968. године, основана је депозитарна библиотека Европске заједнице с циљем информисања шире стручне јавности бивше Југославије о основним појмовима и документима од значаја за развој европских интеграција. Депозитарна библиотека Европске заједнице почела је да ради са малим бројем публикација, али је временом прерасла у специјализовану архивску библиотеку у којој се депонују и сакупљају званичне публикације, акти и документа, као и популарне публикације чији је издавач Завод за службене публикације Европских заједница (Office for Official Publications of European Communities).

Депозитарна библиотека Европске заједнице, 1989. године, статусно је прерасла у Европски документациони центар (ЕДЦ). Улога Центра састојала се у пружању библиотечких услуга свим заинтересованим корисницима у погледу слободног приступа званичној документацији Европске уније. Пружањем помоћи академским и научно-истраживачким институцијама, али и државној администрацији, ЕДЦ је омогућио брзо и успешно употпуњавање и унапређење знања о европским интеграцијама. Својим јединственим системом информисања, ЕДЦ је уједно подстакао научно-истраживачки рад о Европској унији у нашој земљи, што је било од круцијалне важности за боље разумевање актуелне европске политике, али и за утврђивање стратешких циљева и праваца кретања домаће спољне политике. Низ година уназад, лака доступност тематски уређене грађе ЕДЦ омогућавала је корисницима једноставан приступ изворима информација које се односе на европску политику, привреду, финансије и банкарски систем, правна акта и прописе на снази, правну праксу и опште информације о најзначајнијим институцијама и процесима у Европској унији.

Данас, у години јубилеја, ЕДЦ наставља да пружа стечена знања, искуства и документарну грађу о Европској унији. Како ЕДЦ представља депозитарну библиотеку за материјале Европске уније, у наредном периоду потребно је предузети конкретне мере за обнављање документационог фонда, као и за проширење постојеће сарадње са релевантним европским и домаћим институцијама. Планира се да ЕДЦ динамизира своју активност формирањем јединствене базе података, као и да успостави ближе облике сарадње са сличним документационим центрима у Европи и свету. На крају, намера Института је да ЕДЦ прерасте у EUI.

Организација

- ЕДЦ је организован као засебан део Библиотеке Института за међународну политику и привреду.
- ЕДЦ је отворен за јавност.
- ЕДЦ омогућава рад свим заинтересованим корисницима у читаоници.
- ЕДЦ омогућава коришћење интернета и електронске базе података Европске уније.
- ЕДЦ пружа стручну помоћ у коришћењу литературе ЕУ и даје стручне информације о функционисању институција.

Улога

- ЕДЦ систематски похрањује документарну грађу о ЕУ у јединствену библиографску базу података у складу са високим библиотечким стандардима.
- ЕДЦ транспарентно ставља на располагање јавности информације о ЕУ и помаже у њиховом коришћењу.
- ЕДЦ на професионалан начин пружа информације о начину рада и функционисању главних институција ЕУ.
- ЕДЦ стручно помаже у обради документационе грађе о ЕУ.
- ЕДЦ консултује главне документационе фондове и специјализоване библиотеке у давању информација о ЕУ.
- ЕДЦ јединственом компјутерском технологијом обрађује дигиталне базе података преко којих се презентирају информације о могућим приступима основним документима ЕУ.

Резултати

Уз помоћ ЕДЦ остварени су, за наше прилике, импозантни истраживачки резултати. Институт за међународну политику и привреду већ више година објављује јединствен научностручни часопис „Европско законодавство”, једини у Републици Србији који се бави проучавањем европског законодавства. „Европско законодавство” систематски прати и анализира правно-институционална решења у европском окружењу релевантна за интересе наше земље. Научноистраживачку базу „Европског законодавства”, представља богата службена документација Европске уније чији је депозитар управо ЕДЦ, у оквиру Института за међународну политику и привреду.

Уз помоћ ЕДЦ израђено је више компаративних студија домаћих прописа и правних стандарда ЕУ (*Community Acquis*), многобројне монографије, докторске тезе, зборници радова и прилози у престижним научним часописима. Објављивање *Европојмовника*, као и мултијезичког речника *EUROVOC THESAURUS* са

око 6.650 појмова и термина Европске уније, такође је произашло из активности ЕДЦ-а. Будући да се речник *EUROVOC* већ користи као основа за превођење законодавства ЕУ на српски језик у оквиру активности Канцеларије за европске интеграције Републике Србије, с правом се може рећи да поменути подухват представља пројекат од националног значаја.

Области

ЕДЦ је саставни део Института, а његова делатност прати европске стандарде у погледу прикупљања и обједињавања различитих врста библиографске, библиотеке и информационе грађе која *inter alia* обухвата следеће области:

- Буџет
- Економска и монетарна питања
- Енергију
- Хуманитарну помоћ
- Информатичко друштво
- Институционална питања
- Истраживања и иновације
- Јавно здравље
- Конкурентност
- Корупцију
- Културу
- Људска права
- Медије
- Образовање и просвету
- Пољопривреду
- Порески систем
- Потрошаче
- Правосуђе
- Предузећа
- Проширење ЕУ
- Развој
- Регионалну политику
- Риболов и поморство
- Спољне односе
- Безбедносну политику
- Транспорт
- Трговину
- Унутрашње тржиште
- Запошљавање и социјална питања

Одабране публикације

- *Official Journal of the European Union* (Службени лист ЕУ) и то серија L (законодавство) и C (информације и обавештења). До 2000. године, Службени лист је стизао у штампаној верзији, а од тада, у CD-ROM издању. На Интернет сајту ЕУ могуће је пронаћи и стара и најновија издања.
- *General Report of the Activities of the European Union* (Годишњи извештаји о раду Европске уније). На Интернет сајту налазе се сви текстови од 1996. године.
- *Bulletin of the European Union* (Билтен Европске уније који доноси месечне прегледе рада).
- *Report of Cases Before the Court of Justice and the Court of First Instance* (Пресуде Суда Европске уније) Све пресуде и одлуке Суда могуће је преузети са сајта ЕУ од 1997. године.
- *European Economy* (серија Европска економија која доноси стручне текстове о економским и финансијским темама).
- *Publications of the European Environment Agency* (публикације о животној средини).
- *Publications of Employment & Social Affairs* (публикације о запошљавању и социјалним питањима).
- *Publications of the Statistical Office of the European Communities–Eurostat* (Статистички подаци). Сада само део тих публикација пристиже у штампаном облику јер је већина доступна *on-line* на сајту: <http://europa.eu>.

УПУТСТВО ЗА САРАДНИКЕ

- *Европско законодавство* је специјализовани научни часопис из области права и политике Европске уније.
- Часопис излази у континуитету тромесечно, четири пута годишње или два пута годишње у по два волумена (две свеске).
- Часопис објављује само рецензиране ауторске прилоге.
- Прилози који се достављају ради објављивања морају представљати резултате сопствених или заједничких истраживања.
- Аутори су дужни да поштују ауторска права трећих лица.
- Прилози који су већ објављени под истим или сличним називом у другој публикацији неће бити објављени осим изузетно и под условом да редакција часописа оцени да њихов квалитет може бити од користи за унапређење научноистраживачке делатности и да тиме завређују да буду објављени у целини или изводу уз поштовање свих ауторских права и права на интелектуалну својину. У поменутом случају, у фусноти на насловној страни наводи се извор из којег је прилог преузет.
- Аутори прилога дужни су да се придржавају научне методологије приликом писања радова, као и да поштују следећа упутства:

Упутство за писање чланака

С обзиром на значај часописа за усаглашавање законодавства и правне праксе Републике Србије са законодавством и правном праксом Европске уније, прилози који обрађују поједине нормативне акте и праксу органа Европске уније морају бити типског карактера. Од аутора се захтева да се код писања и достављања ауторских прилога придржавају следећих правила:

1. Радови се пишу у електронском облику у програму *Microsoft Office Word*, у фонту *Times New Roman* ћирилица (*Serbian – Cyrillic*) (осим оригиналних латиничних навода), величина фонта 12pt, размак између редова 1 маргине 2,5 (горња и доња, лева и десна). Текст се равна са обе маргине (*Format, Paragraph, Indents and Spacing, Alignment, Justified*), не треба делити речи на крају реда на слоге. Све стране треба да буду нумерисане.
2. Ауторски прилози не треба да буду дужи од једног ауторског табака.

3. Наслов рада писати великим словима, задебљано (*Bold*), величина слова 14 pt. Наслов се одваја од текста са — *spacing before 18 pt*. Ако је наслов на српском језику, наслов се исписују и на енглеском језику испред сажетка или резимеа на крају текста састављеном такође на енглеском језику.
4. Испод наслова текста стоји име и презиме аутора чланка. По правилу се наводи пуно име и презиме (свих) аутора. Наводи се још и пун, званични назив и седиште установе у којој је аутор запослен, а евентуално и назив установе у којој је аутор обављао истраживање. Афилијација се исписује непосредно након имена аутора. Функција и звање аутора се не наводе. Адреса или е-адреса аутора даје се у напмени при дну прве странице чланка. Ако је аутора више, даје се само адреса једног, обично првог аутора.
5. У чланцима се дају сажетци (апстракти), који представљају кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. У интересу је аутора да сажетци садрже термине који се често користе за индексирање и претрагу чланака. Саставни делови сажетка су циљ истраживања, методи, резултати и закључак. Сажетак треба да има до 250 речи и треба да стоји између заглавља (наслов, имена аутора и др.) и кључних речи, након којих следи текст чланка. Чланак мора имати сажетке на српском и на енглеском језику. За сажетке на енглеском језику мора се обезбедити квалификована лектура, односно граматичка и правописна исправност.
6. Ако је језик рада српски, веома је пожељно је да се сажетак на енглеском језику даје у проширеном облику, као тзв. резиме. Посебно је пожељно да резиме буде у структурираном облику. Дужина резимеа може бити до 1/10 дужине чланка. Резиме се даје на крају чланка, након одељка Литература.
7. Сажетак мора садржати и кључне речи. Кључне речи су термини или фразе које најбоље описују садржај чланка за потребе индексирања и претраживања. Треба их додељивати с ослонцем на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире прихваћен или унутар дате научне области, нпр. Web of Science.
8. У зависности од теме коју обрађује текст прилога, зависиће и поднаслови. Пожељно је да прилози у часопису *Европско законодавство* поред апстракта имају следеће поднасловне који носе наслове: 1) *СВРХА*; 2) *МЕРЕ ЕУ*; 3) *САДРЖАЈ*; 4) *ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ*; 5) *ИЗВОРИ* (Invocatio legis, са свим подацима о нормативном акту укључујући број „Службеног листа” ЕУ или други званични извор). 6) *ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ*.
9. Поднаслови у раду пишу се задебљано (*Bold*), док се под-поднаслови пишу у *Italic*-у; у оба случаја величина слова је 12.
10. Почетни ред у сваком пасусу никако не увлачити табулатором — опција *tab*.
11. Стране речи и изразе навести у *italic*-у (нпр. *acquis communautaire*, итд.).
12. У тексту се морају дати пуна имена, никако иницијали аутора.

13. Називе свих нормативних аката ЕУ у тексту писати великим почетним словом: Директива, Уредба, Препорука, Саопштење Одлука, Анекс итд.
14. У тексту користити само следећи облик наводника — „ и ”. За цитате на страним језицима користити искључиво горње наводнике — “ и ”, односно ‘ и ’ у случају унутрашњих наводника.
15. Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), а ознаке за фусноте стављати искључиво на крају реченице. Податке о наведеној библиографској јединици у фуснотама треба навести у складу са следећим сугестијама:

а) Монографије

Пуно **име и презиме аутора**, наслов монографије (у *Italic*-у), назив издавача, место издавања, година издања, стр. уколико се наводи једна или више страна извора на српском језику, односно р. уколико се цитира једна страна извора на енглеском или рр. уколико се цитира више страница. Уколико се наводи више страница користи се средња црта без размака пре и после (нпр. стр. 123–245; рр. 22–50).

Када се наводи зборник радова на српском језику који је приредила једна особа, ставља се (ур.) или (прир.) са тачком у оба случаја. Са друге стране, када се ради о више уредника монографије на српском језику ставља се (урс), без тачке.

Када се наводи приређени зборник радова на енглеском језику који је приредило више приређивача, иза имена приређивача се у заградама ставља (eds), без тачке. Ако се ради о једном приређивачу, ставља се (ed.), са тачком.

б) Чланци у научним часописима

Пуно **име и презиме аутора**, наслов текста (под знацима навода), назив часописа (у *Italic*-у), број тома, број издања, стр. (или рр.) од-до. Бројеви страница се одвајају средњом цртицом (–), без размака. Уколико су неки подаци непотпуни неопходно је то и нагласити.

в) Чланци у дневним новинама и часописима

Навести име аутора (или иницијале уколико су само они наведени), наслов чланка — под знацима навода, име новине или часописа (у *Italic*-у) датум — написан арапским бројевима, број стране/страница.

г) Навођење докумената

Навести назив документа (под знацима навода), члан, тачку или став на који се аутор позива, часопис или **службено гласило у коме је документ објављен** (у *italic*-у, број тома, број издања, место и годину издања.

д) *Навођење извора са Интернета*

Име аутора, назив дела или чланка, пуна Интернет адреса која омогућава да се до наведеног извора дође укупцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-у).

ђ) *Понављање раније наведених извора*

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснота, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим **op. cit.** И на крају број стране (нпр. Michael Levi, “The Organisation of Serious Crimes”, op. cit., p. 879). **Ibid.** или *ibidem* користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. Ibid., стр. 11).

* *

*

Радови се достављају на дискети или у виду електронског писма (attachment) на адресу главног уредника часописа *Европско законодавство*,

др Душка Димитријевића,

Институт за међународну политику и привреду,

Македонска 25, 11000, Београд или на

e-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.

Рукописи подлежу анонимној рецензији.

Редакција

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

Остала издања

Института за међународну политику и привреду

- Александар Фатић, Божидар Бановић, *Друштвени аспекти организованог криминала*, броширано, 2011, 472 стране.
- 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*, броширано, 2010, 416 стр.
- Предраг Бјелић, Сања Јелисавец-Трошић и Ивана Поповић-Петровић, *Савремена међународна трговина*, броширано, 2010, 360 стр.
- Драган Петровић, *Русија и Европа*, тврд повез, 2010, 348 стр.
- Унапређење туризма као фактор развоја привреде Републике Србије*, зборник радова, приређивачи Перо Петровић и Видоје Голубовић, броширано, 2010, 500 стр.
- Србија у савременом геостратешком окружењу*, приређивач Невенка Јефтић, броширано, 2010, 464 стр.
- Срђан Кораћ, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, броширано, 2010, 206 стр.
- Драган Петровић, *Председнички избори у Украјини 2010*, броширано, 2010, 190 стр.
- Невенка Јефтић, *Освајање слободе изражавања и трансформација комуникативног суверенитета*, броширано, 2010, 188 стр.
- Србија и регионална сарадња*, зборник радова, приређивачи Драган Ђукановић и Сандро Кнезовић, броширано, 2010, 340 стр.
- Иван Дујић, *Србија и Панамски канал као кључ за светски поредак од 1850. до 2000. године*, броширано, 2010, 204 стр.
- Ивона Лађевац, Светлана Ђурђевић-Лукић, Ана Јовић Лазић, *Међународно присуство на Косову и Метохији од 1999. до 2009. године*, броширано, 2010, 308 стр.
- Александар Фатић, *Улога казне у савременој полиархичној демократији*, броширано, 2010, 260 стр.
- Serbia and European Union*, зборник радова, Душко Димитријевић и Мирослав Антевски (прир.), броширано, 2010, 248 стр.
- Драган Петровић, Драгомир Анђелковић и Горан Николић, *Геополитика Закавказја*, тврд повез, 2010, 393 стр.
- Проширење европске уније на Западни Балкан*, зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић и Ивона Лађевац, броширано, 2009, 316 стр.
-

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:

Душко Димитријевић, *Државне границе након сукуцесије СФР Југославије*,
тврд повез, 2012, 484 стр.

Danube Strategy – Strategic Significance for Serbia, зборник радова, приређивачи,
Невенка Јефтић Шарчевић и Едита Стојић Карановић, броширано, 2012, 352 стр.

Western Balkans: From Integration to Stabilisation, зборник радова, приређивачи,
Мирослав Антевски и Драгана Митровић, броширано, 2012, 404 стр.

Meaning of Borders and Border Issues in the Age of Globalization: Europe and Asia,
zbornik radova, приређивачи Душко Димитријевић, Драгана Митровић
и Ивона Лађевац, броширано, 2012, 160 стр.

Хармонизација законодавства Србије са правом Европске уније (II), зборник радова,
приређивачи Душко Димитријевић и Брано Миљуш, тврди повез, 2012, 886 стр.

Драган Петровић, Драган Ђукановић, *Стубови спољне политике – Србија, ЕУ,
САД и Кина*, броширано, 2012, 240 стр.

Милован Радаковић, *Компоненте националног и европског идентитета*,
тврд повез, 2012, 280 стр.

*Улога цивилног друштва у промоцији потенцијала Подунавља у светлу израде
Стратегије ЕУ за Дунавски регион*, зборник радова, приређивачи Едита Стојић
Карановић и Невенка Јефтић Шарчевић, броширано, 2012, 212 стр.

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.