

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

42/12

UDK 34

ISSN 1451-3188

ЗАКОНОДАВСТВО НА СНАЗИ

Законодавство

Економија, потрошачи

Финансије

Екологија

Наука, технологија

Здравство

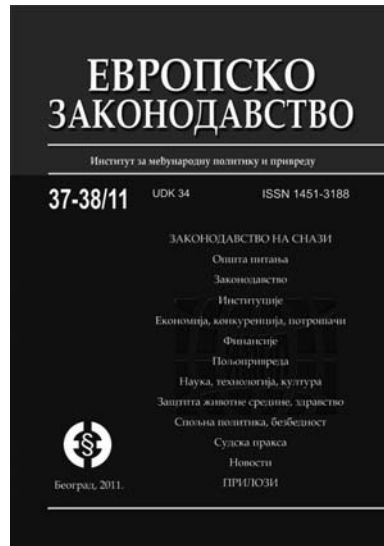
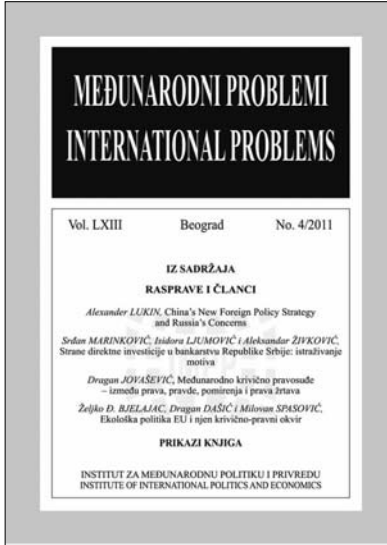
Социјална политика

Спољни односи,
безбедносна политика



Београд, 2012.

ПРИЛОЗИ



ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188

Година XI, бр. 42, октобар–децембар 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 *Maja Kostić*, 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,
Скопље, Македонија;
др *Саша Мрдуљаиш*, Институт друштвених знаности, Загреб,
Регионални центар Сплит, Хрватска;
др *Dan Lazea*, New Europea College, Institute for Advanced Study,
Bukurešt, Rumunija;
др *Ireneusz Bil*, Amicus Europea, Varšava, Poljska;
Lubov Panayotova, European Institute, Sofija, Bugarska;
др *Yiorghos Leventis*, United Nations University,
International Security Forum, Lefkosia, Kipar;
др *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 42, 2012.

Год. XI

UDK 34

ISSN 1451-3188

Садржај

Обавештење 7

ЗАКОНОДАВСТВО НА СНАЗИ

Законодавство

Ана Батрићевић

Забрана дискриминације у праву Европске уније 9

Проф. др Жељко Бјелајац

Доц. др Јелена Матијашевић

Др Душко Димитријевић

Конвенција Савета Европе о високотехнолошком криминалу ... 37

Проф. др Драган Јовашевић

Условни отпуст у Републици Србији и европски стандарди 53

Жарко Браковић

Упоредна анализа разбојништава у неким земљама Европе
и Републици Србији 69

Др Емир Ћоровић

Др Аладин Шемовић

Увреда и клевета у кривичним законодавствима
неких европских држава 93

Филип Мирић

Александра Мирић

Кривичноправне мере у области заштите непокретних и покретних културних добара на основу оснивачких уговора ЕУ (пример Француске) 117

Економија, потрошачи

Др Предраг Бјелић

Др Радмила Драгутиновић Митровић

Мр Ивана Поповић Петровић

Анализа концесија у спољнотрговинским токовима Србије са земљама Европске уније и СЕФТА 2006 126

Мр Ивана Ракић

Дефинисање теста претпостављеног монополисте у праву конкуренције Европске уније 139

Др Сандра Стојадиновић Јовановић

Имплементација Уредбе о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала 153

Мр Бојан Ковачић

Изазови нове Директиве о енергетској ефикасности 166

Финансије

Драгомир Борђевић

Иван Милојевић

Светлана Игњатијевић

Фискална политика у моделу равнотежног дохотка 172

МА Славен Савић

Рефундација пореза на додату вредност у Европској унији 184

Екологија

Др Душан Дабовић

Право на биљну сорту у Европској унији 197

Наука, технологија

Ана Јовашевић

Права интелектуалне својине - европски стандарди
и право Републике Србије 211

Здравство

Мр Анђела Ђукановић

Директива Европског парламента и Савета 2004/23/ЕЗ
о успостављању стандарда квалитета и безбедности,
за донирање, добијање, тестирање, обраду, очување,
складиштење и дистрибуцију људских ћелија и ткива 231

Др Ирис Бјелица Влајић

Преглед Европског законодавства о заштити
личних података у здравственом сектору 245

Социјална политика

Мр Јелена Тешић

Политика Европске уније у области социјалне укључености 255

Ана Човић

Усвојење деце од стране истополних парова између
најбољих интереса детета и права на планирање породице 267

Весна Ћорић Ерић

Место економских и социјалних права
у поретку Европске уније 282

Спољни односи, безбедносна политика

Др Драган Ђукановић

Др Александар Јазвић

Проширење ЕУ на Западни Балкан под утицајем
економске кризе и политичких прилика у региону 297

Др Милош Јовановић

Изградња ЕУ кроз призму заједничке безбедносне
и одбрамбене политике 313

Проф. др Зоран Драгишић

Мр Валентина Милосављевић

Учешће Војске Србије у мултинационалним операцијама 334

Прилози

Списак приновљених књига у Центру
за европску документацију 351

Најновије публикације Савета Европе 358

Европа – енциклопедије 367

Часописи Европске уније доступни на Интернету 372

Адресе институција Европске уније 376

Европа на Интернету 379

Европски документациони центар 386

Обавештење

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, редакцији часописа је у броју 29–30 из 2009. године, без лоше намере промакао текст др Милована Радаковића: „Комунитарно право – право Европске уније“, који већим делом представља присвајање туђих интелектуалних права. Из тих разлога, искрено се извињавамо уваженом проф. др Радовану Вукадиновићу. Уједно користимо и прилику да скренемо пажњу свим сарадницима да ће убудуће, сви радови који буду писани на сличан начин и супротно прописаним пропозицијама за ауторе бити одбијени.

Редакција

*UDK: 361.647.82:001.6
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 42, стр. 9–36
Извори научни рад*

Ана БАТРИЋЕВИЋ¹

ЗАБРАНА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

Respecting human rights, including the right of equality, i.e. the right of equal treatment, embodied in the principle of non-discrimination holds an outstanding position among the priorities of the European Union. The prohibition of discrimination on the grounds of race, nationality, ethnical origins, gender, religion beliefs, age and sexual orientation is guaranteed by a series of provisions of both – primary as well as secondary sources of European Union law. Primary sources (Founding Treaties) mostly contain general provisions that proclaim the right of equality and the prohibition of discrimination, whereas secondary sources (such as Decisions, Regulations and Directives) deal with the issue of discrimination on particular grounds and in various different situations. Due to the fact that since 2005 the European Commission has regularly been submitting annual Reports on the progress of Serbia in the process of European integrations, including the sphere of human rights, being familiar with and implementing European standards in this field is of immense importance for our country. That is the reason why the author of this paper analyzes legislative framework of the European Union, which regulates definition, prevention suppression and sanctioning of behaviors and practices that could be described as discriminatory, dedicating special attention to those provisions that could be considered relevant for the Republic of Serbia. Furthermore, by discussing the provisions of strategic documents of the European Union, which are significant for the prohibition of discrimination, the author attempts to predict future courses in the development

¹ Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Грачаничка 18, 11000 Београд.
E-mail: a.batricevic@yahoo.com.

of anti-discriminatory policies of this regional organization and key tendencies in the evolution of its legislative framework dedicated to this issue.

Key words: Discrimination, prohibition of discrimination, equal treatment, human rights, European Union

УВОД

Дискриминација се обично дефинише као неоправдано прављење разлике према једном лицу или групи лица с обзиром на њихова лична својства. Тако одређена, дискриминација подразумева прављење разлике, односно неједнак третман који долази од стране физичког или правног лица, спроводи се према лицу или групи с обзиром на њихова лична својства и представља понашање које је недозвољено, односно забрањено.² По својој форми дискриминација може бити директна (непосредна), када постоји типичан облик дискриминације, где онај који је врши не крије свој поступак већ, напротив, често јавно заговара прављење разлике, и индиректна (посредна), сакривена иза привидно једнаког третмана.³ У већини националних законодавстава држава чланица Европске уније, директна дискриминација по правилу укључује потребу да се покаже мање повољан третман, захтев за поређењем са другом особом у сличној ситуацији али са другачијим пореклом, религијом или сексуалном оријентацијом, и недостатак било каквог оправдања за такво поступање.⁴ Било да је реч о њеном директном или индиректном виду, дискриминација као негативна и опасна друштвена појава још увек не заобилази ни најразвијеније земље, потписнице универзалних гаранција људских права и слобода, те је, нажалост, још увек присутна и у многим земљама чланицама Европске уније. Од свог оснивања, Европска унија је посвећивала одређену пажњу поштовању свих људских права, иако нека од њих и нису била официјелно прокламована Римским уговором. Наиме, овај Уговор јесте предвиђао одређени број људских права која спадају у такозвана социјална и економска права, док она која се сврставају у

² Милан Пауновић, Борис Кривокапић, Ивана Крстић, *Међународна људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2010, стр. 63.

³ Милан Пауновић, Борис Кривокапић, Ивана Крстић, *Међународна људска права*, op. cit., стр. 64.

⁴ Isabelle Chopin, Eirini Maria Gounari, *Developing Anti-Discrimination Law in Europe – The 27 Member States Compared*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010, p. 28. Интернет: <http://www.non-discrimination.net/content/media/Comparative%20EN.pdf>, 12/11/2012.

грађанска и политичка уопште није јемчио. Имајући то у виду, може се констатовати да је за инкорпорисање људских права, укључујући ту и право на једнакост, односно забрану дискриминације, у легислативни оквир Европске уније превасходно заслужан Европски суд правде. На самом почетку свог рада, Европски суд правде није био склон да гарантује односно штити она људска права која нису била зајемчена тадашњим Уговором о Европској економској заједници.⁵ Међутим, Суд је временом променио свој став и почео да истиче обавезу поштовања људских права у знатно екстензивнијем смислу, што се одразило и на усвајање већег броја извора комунитарног права посвећених тој проблематици. До сада је изграђена и пракса Европског суда правде у погледу многих људских права, а одређени број његових одлука односи се управо на случајеве дискриминације по различитим основима.⁶ Од марта месеца 2002. године, Европска комисија је редовно подносила извештаје Савету и Парламенту о напретку који су начиниле земље региона Западног Балкана. У последњем Извештају о напретку Србије за период од октобра 2011. до септембра 2012. године, слично као и у досадашњим извештајима, размотрен је и квалитет легислативних оквира и практичних услова релевантних за остваривање појединих људских права, укључујући ту и право на једнакост. У одељку Извештаја посвећеном људским правима и заштити мањина констатован је одређен напредак на плану промовисања и поштовања људских права у Србији. Пре свега, истиче се да су у нашој земљи у наведеном периоду спроведене различите активности усмерене на промовисање толеранције, забране дискриминације и поштовања људских права, као и на подизање свести јавности о проблематици људских права уопште, а организовани су и различити курсеви и обуке на ту тему намењену судијама, тужиоцима и другим запосленима у правосудним органима, као и запосленима у установама за извршење кривичних санкција и у органима унутрашњих послова. Ипак, у Извештају Европске комисије скреће се пажња на неопходност да се начине даљи напори како би се међународни инструменти релевантни за област људских права у попуности имплементирали. Упркос адекватном законодавном и институционалном оквиру за поштовање људских права и предузимању активности и мера усмерених у том правцу, од Србије се у Извештају

⁵ Александра Чавошки, *Правни и политички поредак Европске уније*, Правни факултет Универзитета Унион и Службени гласник, Београд, 2006, стр. 129.

⁶ Милан Пауновић, Борис Кривокапић, Ивана Крстић, *Основи међународних људских права*, Мегатренд универзитет, Београд, 2007, стр. 78.

изричито захтева да предузме додатне напоре како би остварила његову адекватну и потпуну примену у пракси.⁷

Управо се неке од примедба које Европска комисија упућује на рачун наше земље односе на присуство дискриминације, односно неједнаког третмана појединих категорија становништва у различитим сферама живота. Тако се у одељку Извештаја посвећеном слободи изражавања оцењује да Републичка радиодифузна агенција мора да поради на контроли медијских садржаја који садрже говор мржње усмерен против појединих маргинализованих група и који би се због тог могли окарактерисати као дискриминаторски.⁸ Слична је ситуација и са економским и социјалним правима. Иако се у Извештају наглашава напредак у овој области, упозорава се и да је дискриминација и даље присутна у погледу њиховог остваривања. У области права жена и родне равноправности корак напред представља потписивање Конвенције Савета Европе о превенцији и борби против насиља над женама и насиља у породици 2012. године, стварање потпунијег нормативног оквира за сарадњу између надлежних институција и оснивање телефонске линије у циљу пружања ефикасније заштите и подршке жртвама породичног насиља. У извештају је подвучено и да насиље над женама у Србији и даље изазива забринутост, што може бити перципирано и као један од индикатора дискриминације жена.⁹ Посебно је указано и на изложености жена дискриминацији на тржишту рада, то јест неједнаком третману у односу на мушкарце у погледу заснивања радног односа, висине зараде, могућности професионалног напредовања, а посебно након рођења детета.¹⁰ Када је у питању једнак приступ деце праву на образовање, у Извештају се наглашава да и у том домену у Србији постоје дискриминаторске праксе, да права детета нису једнако доступна свој деци, те да је њихово уживање у знатној мери ограничено или чак потпуно ускраћено деци која припадају посебно рањивим

⁷ “Serbia 2012 Progress Report”, Commission Staff Working Document accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, “Enlargement Strategy and Main Challenges (2012–2013)” {COM (2012) 600} European Commission, Brussels, 10/10/2012, p. 13.

Интернет:http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf, 08/11/2012. (у даљем тексту: Serbia 2012 Progress Report).

⁸ Serbia 2012 Progress Report, p. 14.

⁹ Serbia 2012 Progress Report, p. 15.

¹⁰ Више о томе видети у: Весна Николић Ристановић, Сања Ћопић, Јасмина Николић, Бејан Шаџири, *Дискриминација жена на тржишту рада у Србији*, Виктимолошко друштво Србије, Прометеј, Београд, 2012.

групама као што су: ромска деца, деца која потичу из сиромашних породица, деца са инвалидитетом или са сметњама у интелектуалном или физичком развоју, деца без родитељског старања и деца која живе на улици. Указано је и на недовољну развијеност инклузивног образовања, уз напомену о високом проценту изостанка из школе међу ромском децом, децом са посебним потребама и децом из удаљених (руралних) крајева и о великом броју ромске деце уписане у такозване „специјалне” школе.¹¹ Иако Извештај не оспорава ни квалитет нормативног оквира за заштиту, инклузију и образовање социјално угрожених категорија становништва и особа са посебним потребама ни напоре у том правцу, скреће се пажња на екстремно мали број тих грађана евидентиран код Националне службе за запошљавање. Изнета је и потреба за побољшањем услова приступа особа са инвалидитетом јавним објектима, особито у руралним подручјима. Општи закључак је да је социјална интеграција особа са посебним потребама прилично ограниченог дмета, што важи и за остале рањиве категорије лица, те да је неопходно предузети одговарајуће мере како би се стање у тој сфери поправило.¹² У Извештају се наводи да је, генерално гледано, Србија остварила прогрес у погледу развоја антидискриминаторне политике, те да је њено законодавство усклађено са европским стандардима за сузбијање расизма и дискриминације на основу расе и етничког порекла.¹³ То се у првом реду односи на Закон о забрани дискриминације,¹⁴ Закон о заштити права и слобода националних мањина,¹⁵ Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом¹⁶, Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом¹⁷ и Закон о равноправности полова.¹⁸ Ипак, напоменуто је да одређени аспекти антидискриминационог законодавства Републике Србије нису у складу са правилима *acquisa*. Примедбе се односе на распон изузетака

¹¹ Serbia 2012 Progress Report, p. 15.

¹² Ibid.

¹³ Serbia 2012 Progress Report, p. 16.

¹⁴ „Закон о забрани дискриминације”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 22/2009.

¹⁵ „Закон о заштити права и слобода националних мањина”, *Службени лист Савезне Републике Југославије*, бр. 11/2002, *Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 1/2003 и *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2009.

¹⁶ „Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 33/2006.

¹⁷ „Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/2009.

¹⁸ „Закон о равноправности полова”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 104/2009.

од принципа једнаког третмана, дефиницију појма индиректне дискриминације и обавезе да се запосленима са инвалидитетом обезбеди адекватан смештај.¹⁹ Позитивно су оцењени рад Канцеларије повереника за заштиту равноправности и његово ангажовање на подизању свести о дискриминацији и механизмима за заштиту од исте, што потврђује и растући број пријава грађана упућених овом телу у посматраном периоду. Из пријава се може закључити да су дискриминацији највише изложени Роми, особе са инвалидитетом и припадници сексуалних мањина који се, заједно са активистима за заштиту људских права, најчешће суочавају са говором мржње и претњама.²⁰

ЗАБРАНА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ У ПРИМАРНИМ ИЗВОРИМА ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Примарно законодавство Европске уније чине оснивачки уговори или уговори о оснивању ове регионалне организације и све њихове накнадне измене.²¹ У оснивачке уговоре спадају: 1) Уговор о оснивању Заједнице за угљ и челик из 1951. године, 2) Уговор о оснивању Европске економске заједнице из 1957. године и 3) Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију такође из 1957. године.²² Потоњи уговори којима су мењани оснивачки уговори укључују: 1) Уговор о спајању из 1965. године, 2) Уговор о буџету из 1970. године, 3) Уговор о буџету из 1975. године, 4) уговоре о приступању нових држава чланица, 5) Јединствени европски акт из 1986. године, 6) Уговор о Европској унији из 1991. године, 7) Уговор из Амстердама из 1997. године, 8) Уговор из Нице из 2001. године, 9) Уговор о приступању из 2004. године и 10) Лисабонски уговор из 2007. године. Европска унија је пре свега економска унија. Али, није могла да пропусти да у оснивачким уговорима (првенствено у Уговору о Европској економској заједници) заштити и нека основна људска права. Ове одредбе тичу се забране сваког вида дискриминације с обзиром на држављанство, заштите социјалних и економских права радника, слободног саобраћаја добара и услуга и слободе

¹⁹ Serbia 2012 Progress Report, p. 16.

²⁰ Редован годишњи извештај повереника за заштиту равноправности за 2011. годину, Повереник за заштиту равноправности, Београд, 2012, стр. 44, Интернет: <http://www.ravnopravnost.gov.rs/lat/izvestaji.php?idKat=16,09/11/2012>.

²¹ Више о појму и карактеристикама примарних и секундарних извора комунитарног права видети у: Милован Радаковић, „Комунитарно право – право Европске уније”, Европско законодавство, вол. VIII, бр. 29–30/2009, стр. 9–15.

²² Александра Чавошки, *Правни и политички поредак Европске уније*, op. cit., стр. 152.

кретања и настањивања.²³ Обавезност поштовања основних људских права загарантованих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода предвиђена је чланом 6. Уговора о Европској унији. Овим чланом уједно је потврђена и приврженост начелима слободе, демократије и поштовања људских права и основних слобода, као и правне државе прокламоване у преамбули истоименог уговора. У ставу 1. члана 6. Уговора наводи се да се Унија заснива на начелима слободе, демократије, поштовања људских права и основних слобода и на владавини права, као начелима која су заједничка свим државама чланицама. У ставу 2. Уговора истиче се да Унија поштује основна права која су загарантована Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, потписаном 4. новембра 1948. године у Риму и која проистичу из уставних традиција заједничких државама чланицама, као и општа правна начела заједнице. Уговором из Амстердама унета је додатна одредба којом се Савет Европске уније овлашћује да једногласном одлуком на основу предлога Комисије и након консултовања Европског парламента предузме одговарајуће мере ради борбе против дискриминације, засноване на разликама на основу пола, расе или етничког порекла, вере или веровања, инвалидитета, старости или сексуалне оријентације (члан 13). Још једна од значајних измена Уговора из Амстердама тиче се успостављања механизма за поштовање ових начела предвиђених у члану 7. и 49. Уговора о Европској унији.²⁴ Први члан тиче се поступка пријема у чланство Европске уније и у њему се позива на поштовање начела предвиђених чланом 6. Уговора о Европској унији, и предвиђа се да свака држава која поштује та начела може да постане чланица Уније. Наравно, ову одредбу не треба тумачити тако да се једино поштовање људских права сматра условом за чланство, већ да оно представља кумулативан услов који треба да буде испуњен заједно са осталим условима за пријем. Према члану 7. Уговора о Европској унији, Савет Европске уније, у саставу на нивоу шефова држава и влада одлучујући једногласно на предлог трећине држава чланица или Комисије и након претходно дате сагласности Европског парламента, може утврдити да постоји озбиљна и трајна повреда начела наведених у члану 6. став 1. од стране неке државе чланице. Предвиђено је да ће претходно та држава бити позвана да изнесе своје ставове у вези са тим. Уколико би таква оцена била дата Савет може квалификованом већином да одлучи да

²³ Милан Пауновић, Борис Кривокапић, Ивана Крстић, *Основи међународних људских права*, *op. cit.*, стр. 77.

²⁴ Александра Чавошки, *Правни и политички поредак Европске уније*, *op. cit.*, стр. 136.

се за ту државу чланицу суспендују нека од права која произлазе из примене Уговора о Европској унији, укључујући и право гласања у Савету.²⁵ Право на једнакост и забрана дискриминације прокламовани су у Европској социјалној повељи која је обавезну правну снагу стекла након ступања на снагу Лисабонског уговора, чији је интегрални део постала.²⁶ У свом трећем поглављу под називом „Једнакост” (*Equality*), Повеља о основним правима Европске уније прокламује право на једнакост, односно једнак третман свих грађана пред законом.²⁷ Након тога, Повеља изричито забрањује било какву дискриминацију засновану на: полу, раси, боји коже, етничком или социјалном пореклу, генетским одликама, језику, религији или уверењу, политичком или другом мишљењу, припадности националној мањини, имовном стању, рођењу, инвалидитету, узрасту и сексуалној оријентацији. При томе се посебно наглашава да ће се у оквиру примене Уговора о оснивању Европске заједнице и Уговора о Европској унији водити рачуна о забрани било каквог вида дискриминације засноване на националној припадности.²⁸ У том смислу, Повеља гарантује поштовање културних, религиозних и језичких различитости у државама чланицама Европске уније.²⁹ Такође, у Повељи се истиче да једнакост између мушкараца и жена мора бити обезбеђена у свим областима живота, укључујући и запошљавање, рад и зараду, при чему примена принципа једнакости не сме спречити задржавање постојећих или усвајање нових мера које би омогућиле специфичне предности у корист оног пола који није у довољној мери или довољно адекватно представљен у релевантним ентитетима.³⁰ Иако не забрањује експлицитно дискриминацију грађана с

²⁵ Александра Чавошки, *Правни и политички поредак Европске уније*, op. cit., стр. 137.

²⁶ 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 No. 2007/C 306/01, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>, 13/11/2012.

²⁷ Члан 20, “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *Official Journal of the European Communities*, 18.12.2000, No C 364/1, преузето са: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf, 13.12.2011. године. и “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *Official Journal of the European Union* No. C 83/397, 30.3.2010, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:EN:PDF>, 13/11/2012. У даљем тексту: Charter of Fundamental Rights of the European Union.

²⁸ Члан 21, *Ibidem*.

²⁹ Члан 22, *Ibidem*.

³⁰ Члан 23, *Ibidem*.

обзиром на њихову старосну доб, Повеља посредно изражава такав став наводећи да Европска унија признаје и уважава право старијих особа да живе достојанствено и независно и да учествују у социјалном и културном животу.³¹ Посебна одредба Повеље посвећена је интеграцији особа са инвалидитетом, а њоме се подвлачи да Европска унија овим лицима признаје право да уживају користи од мера осмишљених да им обезбеде независност, друштвену и професионалну интеграцију и учествовање у животу заједнице.³²

СЕКУНДАРНО ЗАКОНОДАВСТВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ОД ЗНАЧАЈА ЗА ЗАБРАНУ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

Секундарне изворе комунитарног права чине: уредбе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења које усваја Европски парламент, заједно са Саветом Европске уније, Савет Европске уније и Комисија, при чему ови органи имају дискреционо овлашћење да изаберу врсту правног акта којим ће регулисати одређену материју.³³ Како примарни извори прокламују начелну забрану дискриминације и право на једнакост у најширем смислу, мере за превенцију, санкционисање и сузбијање ове појаве у појединим областима друштвеног живота и с обзиром на појединачне основе детаљније су уређени секундарним изворима комунитарног права. Анализа секундарног законодавства Европске уније показује да су ови извори углавном фокусирани на борбу против дискриминације на основу: 1) родне припадности, 2) националности и расне и етничке припадности, односно порекла, 3) инвалидитета, 4) религије и уверења, 5) узраста, односно старосне доби и 6) сексуалне оријентације.³⁴ Овим основима може се додати још један који је својствен дискриминацији у области рада и запошљавања – трајање уговора о раду, односно да ли је у питању уговор закључен на одређено или неодређено време.³⁵

³¹ Члан 25, Ibidem.

³² Члан 26, Ibidem.

³³ Александра Чавошки, *Правни и политички поредак Европске уније*, op. cit., стр. 153.

³⁴ Интернет: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/index_en.htm, 09/11.2012.

³⁵ Evelyn Ellis, *EU Anti-Discrimination Law*, Oxford University Press, New York, 2005, p. 20.

Дискриминација на основу родне припадности

За сузбијање дискриминације на основу родне припадности у Европској унији нарочит значај имају следећи правни акти: 1) Директива за имплементацију принципа једнаког третмана мушкараца и жена у погледу доступности и набављања добара и услуга³⁶ и 2) Директива за имплементацију принципа једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у области рада и запошљавања.³⁷ Упркос непосредовању обавезне правне снаге, за превенцију дискриминације на основу родне припадности важна је и садржина Смерница за постизање једнакости између жена и мушкараца за период од 2006. до 2010. године.³⁸ Директива за имплементацију принципа једнаког третмана мушкараца и жена у погледу доступности и набављања добара и услуга из 2004. године сматра једнакост између мушкараца и жена једним од фундаменталних принципа Европске уније и, позивајући се на Повељу о основним правима и на Уговор о оснивању Европске уније, забрањује дискриминацију и злостављање на основу пола и инсистира на једнаком третману мушкараца и жена у свим областима живота (приватног и професионалног). У Директиви је као посебан проблем препозната дискриминација (како директна тако и индиректна) на основу пола у области приступа добрима и услугама и снабдевања истима, те се инсистира на поштовању права на једнакост између мушкараца и жена и у тој сфери. Ова Директива се примењује на сва лица задужена за снабдевање потрошача добрима и за пружање услуга у јавности, дакле, изван сфере приватног и породичног живота, као и на трансакције које се у вези са њима спроводе. У том контексту, потврђује се и да сваки појединац поседује слободу уговарања, укључујући и избор друге уговорне стране. Различит третман мушкараца и жена у овој сфери могућ је једино уколико иза таквог поступања стоји неки

³⁶ “Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services”, *Official Journal of the European Union* No. L 373/37, 21.12.2004., Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:EN:PDF>, 05/11/2012.

³⁷ “Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast)”, *Official Journal of the European Union* No. L 204/23, 26.07.2006, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:0036:EN:PDF>, 05/11/2012.

³⁸ “A Roadmap For Equality Between Women And Men 2006–2010”, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Brussels, 01.03.2006 COM (2006) 92, Интернет: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10404_en.htm, 11/11/2012.

легитиман циљ. Као примери легитимних циљева наводе се: заштита жртва сексуалног насиља кроз оснивање склоништа (сигурних кућа) у којима могу боравити само особе једног пола, разлози приватности и пристojности, промовисање родне равноправности (када се оснивају тела чији су чланови особе само једног пола), слобода удруживања (у случају оснивања клубова чији чланови могу бити само мушкарци или само жене) и организовање спортских догађаја. Такође, подвучено је и да различит третман мушкараца и жена приликом приступа услугама у оквиру здравственог система који произлази из природних (биолошких) карактеристика полова не треба сматрати дискриминацијом. При томе је истакнуто да свако ограничење права на једнакост мора бити прикладно и неопходно и то према критеријумима изведеним из праксе Европског суда правде. Посебно је важна одредба Директиве којом је мање повољан третман жена због трудноће и материнства проглашен обликом директне дискриминације засноване на полу те се, у складу са тим, забрањује и то посебно у области осигурања и финансијских услуга у вези са њим. Директива наглашава да ефективна примена принципа једнакости захтева постојање адекватног механизма за заштиту од виктимизације, укључујући и судски поступак, као и прописивање одговарајућих санкција за учиниоце. Њоме се препоручује успостављање дијалога између власти држава чланица и субјеката заинтересованих за сузбијање овог облика дискриминације, као и оснивање одговарајућих тела и институција посвећених превенцији, санкционисању и сузбијању те појаве и за пружање заштите жртвама. Стандарди прописани директивом представљају минимум, па је истакнуто да су државе чланице слободне да у својим националним законодавствима пропишу и знатно више стандарде у тој области. Одредбе Директиве за имплементацију принципа једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у области рада и запошљавања из 2006. године усмерене су на то да обезбеде једнакост између полова у вези са приступом запослењу, професионалном оспособљавању и могућности напредовања у каријери, затим у погледу услова обављања посла укључујући и зараду, као и у сфери права из социјалног осигурања која су повезана са радом. Она се примењује на запослена лица, укључујући и лица која самостално обављају делатност, лица чије је радно ангажовање прекинуто услед болести, материнства, незгоде или невољне незапослености, лица која траже посао, пензионисане или онеспособљене раднике, али и на још нека са њима повезана лица у зависности од националних законодавстава држава чланица. Директива за имплементацију принципа једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у области рада и запошљавања изричито забрањује директну и индиректну дискриминацију с обзиром на пол, односно прављење разлике између полова приликом обављања истог посла,

наглашавајући да се разлике у погледу висине зараде морају заснивати на истим критеријумима и за мушкарце и за жене. Дискриминација на основу пола забрањује се и у области социјалног осигурања (заштите у случају болести, инвалидитета, старости, превремене пензије, незгода на раду, болести у вези са радом и незапослености), и то у погледу примене система социјалног осигурања, приступа том систему, успостављања обавезе плаћања доприноса, висине доприноса и израчунавања износа различитих бенефита. Као примере дискриминације према полу а у вези са правима из социјалног осигурања Директива набраја: прописивање различитих правила у вези са годинама потребним за стицање одређених бенефита, постављање различитих услова за стицање бенефита или ограничавање тих бенефита само на запослене једног пола, постављање различитих старосних граница за одлазак у пензију, онемогућавање задржавања или стицања током одсуства са посла услед материнства или породичних разлога одређених права која су иначе прописана законом или загарантована у складу са уговором, прописивање различитих висина примања на основу социјалног осигурања, доприноса и стандарда у зависности од пола. У циљу заштите права на једнакост приликом запошљавања, рада и остваривања права из социјалног осигурања, ова Директива налаже државама чланицама да омогуће лицима која су оштећена кршењем њених одредби да своја права штите у судском поступку, и то не само за време радног односа већ и након окончања односа у вези са којим је дискриминација учињена. Такође, државе се обавезују да у своја национална законодавства инкорпоришу мере неопходне за обезбеђивање реалне и ефективне компензације или репарације жртви такве дискриминације, чија би висина била сразмерна претрпљеној штети. Посебно је значајна одредба директиве којом се практично терет доказивања пребације са тужиоца на туженог, односно којом се прописује да је страна која је оптужена за дискриминаторно поступање дужна да доказује да у конкретном случају није било кршења принципа једнаког третмана како би се одбранила од оптужби, осим ако је у питању кривични поступак. За превенцију, санкционисање и сузбијање дискриминације на основу пола а у вези са радом, запослењем и правима из социјалног осигурања битне су и одредбе Директиве на основу којих се државама чланицама сугерише да оснују посебна тела задужена за надзор (мониторинг) и вршење независних анализа и истраживања и публикување извештаја у тој области, као и за промовисање и подржавање принципа једнаког третмана, пружање подршке жртвама и размену информација са надлежним телима Уније. Такође, Директива инсистира на успостављању социјалног дијалога о тој проблематици између свих заинтересованих субјеката, укључујући и представнике невладиног сектора, и охрабрује примену превентивних мера попут едукације послодавца. Као и у

случају Директиве из 2004. године, и овај документ прописује минималне стандарде, остављајући државама да у својим националним законодавствима предвиде услове који још више погодују принципу једнакости.

Дискриминација на основу националности и расне и етничке припадности (порекла)

Проблематици дискриминације на основу националности и расне припадности и етничког порекла посвећен је већи број секундарних извора комунитарног права, а ова материја детаљно је разрађена и у стратешким документима, односно акционим плановима, чије одредбе немају формално правно дејство већ само инструктивни, упућујући, односно усмеравајући и саветодавни карактер. Међу овим изворима по свом значају издвајају се: 1) Директива за имплементацију принципа једнаког третмана без обзира на расно или етничко порекло,³⁹ 2) Директива којом се успоставља општи оквир за једнак третман приликом запошљавања и рада,⁴⁰ 3) Одлука о сузбијању путем кривичног права одређених облика и видова изражавања расизма и ксенофобије,⁴¹ 4) Резолуција о положају Рома у Европској унији,⁴² 5) Резолуција о положају Ромкиња у Европској унији,⁴³ 7) Резолуција о Европској стратегији за Роме,⁴⁴ 8) Резолуција о социјалном статусу Рома и

³⁹ “Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin”, *Official Journal of the European Communities* No. L 180/22, 19.7.2000, Интернет: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:EN:PDF>, 05/11/2012.

⁴⁰ “Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000, establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation”, *Official Journal of the European Communities*, No. L 303/16, 02.12.2000, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:EN:PDF>, 05/11/2012.

⁴¹ “Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law”, *Official Journal of the European Union* No. L 328/55, 06.12.2008, Интернет: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:328:0055:0058:EN:PDF>, 05/11/2012.

⁴² “European Parliament Resolution on the situation of the Roma in the European Union”, P6_TA (2005) 0151, Brussels, 28.04.2005, Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2005-0151&language=EN>, 11/11/2012.

⁴³ “European Parliament Resolution on the situation of Roma women in the European Union”, P6_TA (2006) 0244, Brussels, 01.06.2006., Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0244+0+DOC+XML+V0//EN>, 11/11/2012.

⁴⁴ “European Parliament Resolution on a European Strategy on the Roma”, Brussels, 31.01.2008, P6_TA (2008) 0035, Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0035&language=EN>, 11/11/2012.

побољшању њиховог приступа тржишту рада у Европској унији,⁴⁵ 9) Закључак о инклузији Рома⁴⁶, 10) Закључак о унапређењу инклузије Рома,⁴⁷ 11) Закључак о оквирима Европске уније за националне стратегије о интеграцији Рома до 2020. године.⁴⁸ Директива за имплементацију принципа једнаког третмана без обзира на расно или етничко порекло поставља оквире за сузбијање директне дискриминације, индиректне дискриминације као и злостављања (малтретирања) и давања упутства другима да дискриминишу особе по тим основама у државама чланицама Европске уније. Она се примењује у односу на сва лица у државама чланицама, како у јавном тако и у приватном сектору, и то у вези са: условима за приступ запослењу, samozapoшљавању, напредовању у каријери, доступношћу професионалне обуке и усавршавања, обављања стручне праксе, условима запошљавања и рада, укључујући и право на одсуство и висину зараде, чланства у организацијама радника или послодаваца, социјалном и здравственом заштитом, образовањем и приступом добрима и услугама, укључујући и смештај. Међутим, треба истаћи да се одредбе Директиве не односе на различит третман који произлази из држављанства, као и да немају утицаја на услове који важе за улазак и боравак држављана трећих држава и лица без држављанства на територије држава чланица. У циљу што потпуније примене принципа једнакости у пракси, Директива охрабрује државе чланице да задрже постојеће или усвоје нове мере афирмативне акције у тој области. Њена правила представљају минималне захтеве, те су државе слободне да у својим законодавствима уведу односно очувају и више стандарде у сфери борбе против дискриминације засноване на расном или етничком пореклу. Као јемство поштовања правила постављених Директивом, државама чланицама се сугерише да обезбеде лицима која сматрају да им је право на једнак третман

⁴⁵ “European Parliament resolution of 11 March 2009 on the social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU”, P6_TA(2009)0117, *Official Journal of the European Union*, No. C 87 E/60, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:087E:0060:0069:EN:PDF>, 11/11/2012.

⁴⁶ “Conclusion on the inclusion of Roma” Council of Europe, Brussels, 28 May 2009, Интернет: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st10/st10394.en09.pdf>, 05/11/2012.

⁴⁷ “Conclusion on the improvement of inclusion of Roma”, Council of the European Union, Brussels, 27 May 2010, Интернет: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st10/st10058.en10.pdf>, 05/11/2012.

⁴⁸ “Council conclusions on an EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020”, Council of the European Union, 3089 th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council meeting, Brussels, 19 May 2011, Интернет: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/122100.pdf, 05/11/2012.

повређено или угрожено услед њиховог расног или етничког порекла, да траже заштиту у одговарајућем судском и (или) административном поступку, чак и ако је однос из кога је дискриминација произашла окончан. Такође, државе се обавезују да обезбеде да удружења, организације и друга правна лица која у складу са критеријумима постављеним у њиховим националним законодавствима имају легитиман интерес за примену ове Директиве, да заступају или подржавају оштећеног у таквим поступцима уз његову сагласност. Слично као и у случају других облика дискриминације, и овде се од лица које се терети за дискриминаторско поступање захтева да у одговарајућем поступку докаже да није дошло до повреде принципа једнаког третмана, осим, наравно, када је у питању кривични поступак. Осим „пребацавања терета доказивања”, положај оштећеног учињен је повољнијим и тако што се држава чланице обавезују да у своје националне правне системе уведу мере које су неопходне да заштите појединце од негативних последица у виду секундарне виктимизације услед покретања или вођења поступка за заштиту својих права у складу са Директивом. Такође, у циљу превенције свих облика дискриминације на основу расног или етничког порекла, подстиче се социјални дијалог између свих заинтересованих субјеката, сарадња између владиног и цивилног сектора и оснивање независних експертских тела задужених за мониторинг, анализе, евалуације, извештавање, едукацију и подизање друштвене свести о овој проблематици.

Усвајање Оквирне одлуке о сузбијању путем кривичног права одређених облика и видова изражавања расизма и ксенофобије представља резултат увиђања друштвене опасности ових феномена, као и чињенице да се њима на најгрубљи и најдиректнији начин крше фундаментални принципи функционисања Европске уније и њених држава чланица као што су: слобода, демократија, поштовање људских права и основних слобода и владавина права. Прибегавање кривичном праву, које се по правилу користи као *ultima ratio* у друштвеној реакцији на одређену појаву, као средству за сузбијање расизма и ксенофобије, јасно показује да је ова појава у Европској унији идентификована као озбиљна претња за многе групе лица које су на мети таквог понашања. У складу са тим, Одлуком се истиче неопходност уједначеног дефинисања, кривичноправног инкриминисања и санкционисања најдрастичнијих видова тих феномена, како би се осигурало да истим понашањем појединца буду остварена обележја бића истог кривичног дела у свим државама чланицама, као и да за њега буду прописане сразмерне и делотворне казне како за физичка тако и за правна лица. Као примери кривичних дела која према Директиви укључују расизам или ксенофобију могу се навести следећа понашања: јавно подстицање насиља или мржње

према групи лица или члановима групе лица одређене расе, боје, религије или националног односно етничког порекла, укључујући и подстицање насиља или мржње према тим лицима путем дистрибуирања списа, слика или другог сличног материјала, јавно порицање или тривијализовање злочина геноцида, злочина против човечности и ратних злочина, када је оно учињено са намером подстицања насиља или мржње према тим лицима, односно групама. Такође је прописано да осим описаних понашања, државе чланице треба кривичноправно да инкриминишу и позивање, односно подстицање на њихово вршење као и помагање приликом њиховог извршења, те да и за њих пропише делотворне и сразмерне казне. Осим тога, државе чланице се обавезују да у својим законодавствима као отежавајућу околност приликом одмеравања казне пропишу чињеницу да је неко кривично дело, које иначе не спада у дела набројана у Директиви, учињено из побуда, односно мотива заснованих на расизму или ксенофобији. При томе је истакнуто да кривично право не треба ни у ком случају да представља једино средство за сузбијање расизма и ксенофобије, већ да је потребно осмислити и примењивати један свеобухватни систем мера усмерених на њихову превенцију и санкционисање. Може се приметити да је значајан број секундарних извора комунитарног права посвећен превенцији и сузбијању дискриминације припадника ромске националне мањине. С обзиром на чињеницу да је област социјалне ексклузије односно маргинализације Рома у нашој земљи, упркос значајним и евидентним помацима, у извештајима о напретку и даље идентификована као проблематична, њихове одредбе треба посебно имати у виду. Оно што је посебно значајно јесте инсистирање на инклузивном образовању ромске деце, реализацији програма образовања одраслих, прибављању личних докумената, приступу правима из области здравственог и социјалног осигурања и елиминацији дискриминације и примени мера афирмативне акције приликом запошљавања ових лица.

Дискриминација особа са инвалидитетом

За сузбијање дискриминације и социјалне искључености особа са инвалидитетом посебан значај имају одредбе следећих докумената: 1) Резолуције о електронској доступности (*e-Accessibility*) којом се унапређује приступ друштву знања од стране особа са инвалидитетом,⁴⁹ 2) Директиве

⁴⁹ “Council Resolution (2003/C 39/03), on 6 February 2003 ‘eAccessibility’ — improving the access of people with disabilities to the knowledge based society”, *Official Journal of the European Union* No. C 39/5, 18.02.2003, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:039:0005:0007:EN:PDF, 05/11/2012>.

којом се успоставља општи оквир за једнак третман приликом запошљавања и рада⁵⁰ и 3) Предлога Директиве о имплементацији принципа једнаког третмана без обзира на религију, уверења, инвалидитет, узраст или сексуалну оријентацију.⁵¹ Због чињенице да је посвећена искључиво елиминисању дискриминације особа са инвалидитетом, као и због особености области коју уређује, посебно интересовање изазива Резолуција о електронској доступности (*e-Accessibility*) којом се унапређује приступ друштву знања од стране особа са инвалидитетом из 2003. године. При томе треба споменути и да је управо 2003. година, када је наведена Резолуција усвојена, била проглашена за Европску годину особа са инвалидитетом.⁵² Смисао ове резолуције јесте да омогући да државе чланице Европске уније створе адекватне или унапреде постојеће услове да особе са инвалидитетом приступе свим потенцијалима информатичког друштва, пре свега кроз уклањање техничких правних или других препрека за њихово активно учествовање у друштву и привреди заснованим на поседовању знања, односно информација. У том циљу, Директива налаже државама чланицама да предузму низ мера као што су: 1) промовисање координираног и фокусираног укључивања свих релевантних субјеката у активности усмерене на примену постојећих и развој нових инструмената у области технологија, стандарда, прописа, заговарања, образовања и информисања како би се унапредиле могућности електронског приступа; 2) оснивање посебног Интернет портала посвећеног питањима и проблемима у вези са електронском доступношћу који би одржавала Европска комисија; 3) подизање друштвене свести о значају развоја техничке опреме, методологија и активности које имају за циљ избегавање социјалне искључености у информатичком друштву и 4) подстицање, охрабривање и оснаживање особа са инвалидитетом да преузму контролу над развојем механизма за подстицање електронске приступачности кроз учешће у различитим технолошким програмима и пројектима, рад у различитим

⁵⁰ “Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000, establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation”, *Official Journal of the European Communities*, No. L 303/16, 02.12.2000, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:EN:PDF>, 05/11/2012.

⁵¹ “Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation”, Brussels, 02.07.2008, COM(2008) 426 final, 2008/0140 (CNS), Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:EN:PDF>, 05/11/2012.

⁵² “Council Decision 2001/903/EC of 03.12. 2001 on the European Year of People with Disabilities 2003”, *Official Journal of Official Journal of the European Union* No. L 335, 19/12/2001, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001D0903:EN:HTML>, 12/11/202.

телима и техничким комитетима за стандардизацију, као и партиципацију у креирању законодавства, јавном заговарању, обуци, едукацији и другим иницијативама у тој области. Државама чланицама препоручује се увођење ознаке електронске приступачности (*eAccessibility mark*) која би била истакнута на оним добрима и услугама која испуњавају стандарде у вези са тим, а сугерише се и хармонизација националних критеријума доступности, чиме би се произвођачи подстакли да понуде више комерцијалних добара и услуга који те стандарде испуњавају. Такође, Директива инсистира да државе, изузетно и кад год је то могуће с обзиром на правила ауторског права, омогуће дистрибуирање заштићеног материјала (ауторског дела) у формату који омогућава њихово коришћење (читање, гледање, слушање) од стране особа са инвалидитетом. Поред тога, сугерише се и проширење распона мера усмерених на сузбијање дискриминације особа са инвалидитетом, између осталог кроз едукацију и подизање свести о могућностима информационих технологија и њиховој улози у омогућавању овим лицима да приступе одређеним добрима и услугама која им раније нису била доступна.

Дискриминација на основу религије и уверења

И за борбу против дискриминације појединаца на основу њихове религије и уверења, односно веровања, највећи значај од секундарних извора комунитарног права имају: 1) Директива којом се успоставља општи оквир за једнак третман приликом запошљавања и рада и 2) Предлог Директиве о имплементацији принципа једнаког третмана без обзира на религију, уверења, инвалидитет, узраст или сексуалну оријентацију. Оквирна директива не дефинише појмове „религија” и „уверење”, што за последицу може имати одређене недоумице и несигурности приликом њене имплементације у пракси. Ипак, употребом формулације „религија или уверење”, очигледно се настоји омогућити њена примена како у односу на верска убеђења тако и у односу на филозофска уверења или ставове у вези са суштинским питањима попут живота, смрти и морала, која могу али не морају нужно бити религиозне природе.⁵³

Дискриминација на основу узраста

Дискриминација на основу узраста односно старосне доби настоји се превенирати и сузбити кроз примену следећих секундарних извора:

⁵³ Evelyn Ellis, *EU Anti-Discrimination Law*, op. cit., p. 33.

1) Директиве којом се успоставља општи оквир за једнак третман приликом запошљавања и рада и 2) Предлога Директиве о имплементацији принципа једнаког третмана без обзира на религију, уверења, инвалидитет, узраст или сексуалну оријентацију. Оквирна директива не садржи дефиницију појма „узраст” или „старосна доб”, али из њене садржине произлази да је усмерена на заштиту свих старосних група, а не само старијих особа, упркос демографском тренду пораста броја старих на територији читаве Европе.⁵⁴ Као објективна, природна карактеристика старосна доб није посебно дефинисана ни овом Директивом, ни националним законодавствима чланица.⁵⁵ Иако начелно забрањује неједнак третман на основу старосне доби појединца, у 25. члану Директиве наводи се да прављење разлика по том основу под одређеним околностима може бити оправдано под условом да је регулисано посебним одредбама чија је садржина условљена околностима које владају у свакој појединачној држави чланица. Као оправдане основе за прављење разлике с обзиром на године Директива истиче легитимну политику запошљавања, захтеве тржишта рада и циљеве професионалног оспособљавања.

Дискриминација на основу сексуалне оријентације

Директива којом се успоставља општи оквир за једнак третман приликом запошљавања и рада⁵⁶ значајна је и за сузбијање неједнаког третмана сексуалних мањина приликом заснивања радног односа, као и током обављања професионалне делатности. Овај извор представља јаку брану дискриминацији по наведеном основу, будући да бројни извештаји државних тела, али и невладиних организација, показују да дискриминација на основу сексуалне оријентације у многим европским земљама највише долази до изражаја управо у сфери остваривања права на једнак третман при заснивању радног односа. Сексуално опредељење појединца и иначе важи за изузетно

⁵⁴ Evelyn Ellis, *EU Anti-Discrimination Law*, op. cit., p. 36.

⁵⁵ Isabelle Chopin, “Implementation of EU Anti-Discrimination Law in the Member States: A Comparative Approach”, April, 2011, *Anti-Discrimination Documentation, Overview and Implementation of the Directives – speakers’ contributions*, ERA – Academy of European Law, p. 4., Интернет: http://www.era-comm.eu/oldoku/Adiskri/01_Overview/2011_04%20Chopin_EN.pdf, 11/11/2012.

⁵⁶ “Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000, establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation”, *Official Journal of the European Communities*, No. L 303/16, 02.12.2000, Интернет: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:EN:PDF>, 05/11/2012.

осетљиву тематику, а особито када се испитује у контексту запошљавања. Додатне компликације могу наступити у земљама у којима послодавци у, на пример верским и сличним организацијама, из религиозних разлога нерадо запошљавају хомосексуалне особе чак и када поседују све формалне професионалне квалификације, као и у погледу остваривања погодности везаних за породични статус.⁵⁷

ЗАКЉУЧАК

Анализа извора права Европске уније од значаја за борбу против дискриминације показује да је ова регионална организација од свог оснивања па до данас учинила завидан број крупних корака у правцу изградње и оснаживања легислативног оквира за заштиту људских права уопште, а у оквиру тога и права на једнакост, односно права на једнак третман свих грађана. Усвајањем низа правних аката усмерених на сузбијање дискриминације по различитим основама, Европска унија је, упркос чињеници да су мотиви за њено оснивање били превасходно економске природе, недвосмислено исказала спремност да прокламује, промовише и штити људска права свих грађана, без обзира на њихов пол, узраст, националну припадност, етничко порекло, религију, уверење, сексуалну оријентацију, инвалидитет и друге карактеристике. Међутим, законодавна активност не представља једини канал преко којег Европска унија настоји да стане на пут дискриминаторском поступању и то не само у својим државама чланицама, већ и у другим земљама. Напротив, Европска унија улаже значајне напоре да кроз разноврсна ангажовања подигне друштвену свест о појму, појавним облицима и штетности дискриминације, као и да промовише једнак третман свих грађана у свим сферама друштвеног живота, развој инклузивних социјалних политика, примену мера афирмативне акције, и оспособљавање и охрабривање припадника маргинализованих и искључених друштвених група да препознају и заштите своја права. Одлуке Европског суда правде на основу којих је оформљена до сада већ прилично обимна судска пракса у вези са случајевима повреде права на једнакост, подношење редовних годишњих извештаја у којима је значајан простор посвећен стању људских права у појединим земљама, као и подршка раду невладиних организација али и партнерствима између појединих субјеката владиног и цивилног сектора изражена пре свега кроз финансирање пројеката посвећених превенцији и

⁵⁷ Isabelle Chopin, "Implementation of EU Anti-Discrimination Law in the Member States: A Comparative Approach", *op. cit.*, p. 4.

сузбијању дискриминације, само су неки од начина на који се Европска унија бори против овог социјалног феномена. Нажалост, упркос овако интензивним напорима једне тако утицајне регионалне организације као што је Европска унија, извештаји медија, као и појединих међународних институција и невладиних организација, говоре у прилог тврдњи да се дискриминација као негативна и опасна друштвена појава у многим европским земљама и даље испољава, што системски и уз изричиту или прећутну подршку државе, што у изолованим случајевима од стране појединаца. Било да је у питању директна (непосредна) дискриминација, којом се поједине групе људи на експлицитан, очигледан и нескривен начин стављају у позицију грађана другог реда, или да је реч о индиректној (посредној) дискриминацији, којом се одређеним лицима индиректно и „суптилно” фактички ускраћује уживање одређених права која би им иначе припадала, дискриминација представља обиљну претњу по безбедност читавог друштва. Осим тога што дискриминаторска пракса није ништа друго до најгрубље кршење универзално прихваћених тековина вишевековне борбе за афирмацију људских права и елементарног етичког постулата о једнакости свих људи, она се истовремено може окарактерисати и као потенцијални извор социјалних конфликта. У том смислу, последице дискриминације треба схватити као екстремно озбиљне, далекосежне и деструктивне. Наиме, дискриминација генерише и (или) интензивира и продубљује друштвену неједнакост и ексклузију појединих категорија становништва, подстичући тако друштвене тензије, чиме се, између осталог, ствара погодна тло за развој низа социјалнопатолошких понашања као модалитета реаговања индивидуа на константну изложеност потискивању на друштвене маргине. Као пример може се навести ускраћивање приступа образовном систему деци која припадају маргинализованим друштвеним групама, као што су националне мањине, сиромашни или особе са инвалидитетом. Познато је да образовање, поред породице, важи за изузетно утицајан агенс социјализације, као и да школа игра значајну улогу у механизму примарне секундарне и терцијарне превенције девијантног, пределинквентног, делинквентног и криминалног испољавања малолетника. Такође, потврђено је да узрок криминалитета у великом броју случајева лежи управо у непотпуној односно неадекватној социјализацији појединца, која без приступа образовном систему у савременом друштву није могућа. Имајући то у виду, постају јасније размере штетних ефеката дискриминације не само на квалитет живота појединаца који су јој изложени већ и на сигурност, добробит и развој читаве заједнице. Свест о свеукупним негативним ефектима дискриминације требало би да буде довољан мотив за улагање напора усмерених на њено искорењивање и у нашој земљи. Извештаји о напретку

Србије у процесу европских интеграција би стога требало да послуже само као смернице које би указале на то који се облици дискриминације, по којим основима и у којом сферама друштвеног живота најчешће јављају, како би се надлежни субјекти фокусирали на њено сузбијање на најкритичнијим местима. У Србији су, према извештајима Европске комисије али и појединих државних органа и невладиних организација дискриминацији највише изложени припадници мањинских група, особе са инвалидитетом и жене, док су као области у којима се она најчешће испољава идентификовани образовање, рад и запошљавање. Интересантно је да упркос учесталим извештавањима медија, али и појединих представника како државног тако и невладиног сектора о социјалној ексклузији и маргинализацији старих особа у нашој земљи, Извештај тој проблематици не посвећује значајнију пажњу. Упркос томе, требало би, приликом имплементације стандарда једнаког третмана имати у виду евидентирани пораст дискриминације и уопште неповољног третмана ове, у нашем друштву веома бројне, категорије лица. До сада је у нашој земљи учињен значајан напредак на плану борбе против дискриминације, и то пре свега на законодавном плану, али и у погледу усвајања подзаконских аката, стратешких докумената и оснивања, односно продужетка рада независних тела посвећених мониторингу, контроли, анализама и истраживањима и подизању друштвене свести о тој проблематици. Ипак, суштинско побољшање стања у овој области захтева и доследну примену новоусвојених законских и подзаконских аката од стране надлежних органа, институција и појединаца, али и подизање нивоа друштвене свести о појму, значају, негативним последицама, неприхватљивости и кажњивости дискриминације. Томе у знатној мери доприносе образовни систем, медији, удружења грађана, али и независна тела односно институције попут заштитника грађана и поверенка за заштиту равноправности.

Литература

1. Александра Чавошки, *Правни и политички поредак Европске уније*, Правни факултет Универзитета Унион и Службени гласник, Београд, 2006.
2. Весна Николић Ристановић, Сања Топић, Јасмина Николић, Бејан Шаћири, *Дискриминација жена на тржишту рада у Србији*, Виктимолошко друштво Србије и Прометеј, Београд, 2012.
3. Evelyn Ellis, *EU Anti-Discrimination Law*, Oxford University Press, New York, 2005.
4. Зорана Шијацки (ур.), *Европска унија и родна равноправност*, Покрајински завод за равноправност полова, Нови Сад, 2008.

5. Златко Стефановић, *Право Европске уније*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2008.
6. Isabelle Chopin, “Implementation of EU Anti-Discrimination Law in the Member States: A Comparative Approach”, April, 2011., *Anti-Discrimination Documentation, Overview and Implementation of the Directives-speakers’ contributions*, ERA-Academy of European Law, Интернет: http://www.era-comm.eu/oldoku/Adiskri/01_Overview/2011_04%20Chopin_EN.pdf, 11/11/2012.
7. Isabelle Chopin, Eirini Maria Gounari, *Developing Anti-Discrimination Law in Europe – The 27 Member States Compared*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010, Интернет: <http://www.non-discrimination.net/content/media/Comparative%20EN.pdf>, 12/11.2012.
8. Jan Niessen, Piet Leunis, “Reporting on the Implementation of the Anti-Discrimination Directives: An update from the European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field”, *European Anti-Discrimination Law Review*, No. 4/2006, Интернет: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/lawrev4_en.pdf, 11/11/2012.
9. Милан Пауновић, Борис Кривокапић, Ивана Крстић, *Основи међународних људских права*, Мегатренд универзитет, Београд, 2007.
10. Милан Пауновић, Борис Кривокапић, Ивана Крстић, *Међународна људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2010.
11. Милован Радаковић, „Комунитарно право – право Европске уније”, *Европско законодавство*, вол. VIII, бр. 29–30/2009.

Документација

1. “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.
2. “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *Official Journal of the European Union* No. C 83/397, 30.3.2010, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:EN:PDF>, 13/11/2012.
3. “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.
4. “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union* No. C 115/47, 09.05.2008, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:en:PDF>, 05/11/2012.

5. “Charter of Fundamental Rights of the European Union” – Title III - Equality - Article 26., Integration of persons with disabilities, *Official Journal of the European Union* No. 303, 14.12.2007, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12007P026:EN:HTML>, 05/11/2012.
6. “Commission Regulation (EC) No 800/2008, of 6 August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Articles 87. and 88. of the Treaty (General block exemption Regulation)”, *Official Journal of the European Union* No. L 214/3, 09.08.2008, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:214:0003:0047:en:PDF>, 05/11/2012.
7. “Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast)”, *Official Journal of the European Union* No. L 204/23, 26.07.2006, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:0036:EN:PDF>, 05/11/2012.
8. “Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services”, *Official Journal of the European Union* No. L 373/37, 21.12.2004, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:EN:PDF>, 05/11/2012.
9. “Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation”, Brussels, 02.07.2008, COM(2008) 426 final, 2008/0140 (CNS), Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:EN:PDF>, 05/11/2012.
10. “Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000, establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation”, *Official Journal of the European Communities*, No. L 303/16, 02.12.2000, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:EN:PDF>, 05/11/2012.
11. “Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin”, *Official Journal of the European Communities* No. L 180/22, 19.7.2000, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:EN:PDF>, 05/11/2012.
12. “Council Decision 2001/903/EC of 03.12. 2001 on the European Year of People with Disabilities 2003”, *Official Journal of Official Journal of the European Union* No. L 335, 19/12/2001, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001D0903:EN:HTML>, 12/11/2012.
13. “Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law”,

- Official Journal of the European Union* No. L 328/55, 06.12.2008, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:328:0055:0058:EN:PDF,05/11/2012>.
14. “Decision No 771/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 17 May 2006 establishing the European Year of Equal Opportunities for All (2007) — towards a just society (Text with EEA relevance)”, *Official Journal* No. L 146, 31.05.2006, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:146:0001:01:en:HTML,05/11/2012>.
 15. “Council Recommendation of 3 March 2008 adapting Recommendation 98/376/EC on a parking card for people with disabilities, by reason of the accession of the Republic of Bulgaria, the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, Romania, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic”, *Official Journal of the European Union* No. L 63/43, 07.03.2008 Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:063:0043:0044:EN:PDF,05/11/2012>.
 16. “Council Resolution (2003/C 39/03), on 6 February 2003 ‘eAccessibility’ — improving the access of people with disabilities to the knowledge based society”, *Official Journal of the European Union* No. C 39/5, 18.02.2003, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:039:0005:0007:EN:PDF,05/11/2012>.
 17. “Conclusion on the improvement of inclusion of Roma”, Council of the European Union, Brussels, 27 May 2010, Интернет: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st10/st10058.en10.pdf,05/11/2012>.
 18. “Conclusion on the inclusion of Roma” Council of Europe, Brussels, 28 May 2009, Интернет: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st10/st10394.en09.pdf,05/11/2012>.
 19. “Council conclusions on an EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020”, Council of the European Union, 3089 th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council meeting, Brussels, 19 May 2011, Интернет: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lssa/122100.pdf,05/11/2012.
 20. “A Roadmap For Equality Between Women And Men 2006–2010”, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Brussels, 01.03.2006 COM(2006)92, Интернет: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10404_en.htm,11/11/2012.
 21. “European Parliament Resolution on the situation of the Roma in the European Union”, P6_TA (2005) 0151, Brussels, 28.04.2005, Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2005-0151&language=EN,11/11/2012>.

22. "European Parliament Resolution on the situation of Roma women in the European Union", P6_TA (2006) 0244, Brussels, 01.06.2006, Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0244+0+DOC+XML+V0//EN>, 11/11/2012.
23. "European Parliament Resolution on a European Strategy on the Roma", Brussels, 31.01.2008, P6_TA (2008) 0035, Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0035&language=EN>, 11/11/2012.
24. "European Parliament resolution of 11 March 2009 on the social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU", P6_TA(2009)0117, *Official Journal of the European Union*, No. C 87 E/60, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:087E:0060:0069:EN:PDF>, 11/11/2012.
25. "European Parliament resolution on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Towards a barrier-free Europe for people with disabilities" (COM (2000) 284 C 50632 / 2000, 2000 / 2296 (COS)), *Official Journal of the European Communities*, No. C 21 E/ 246, 24.01.2002, Интернет: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:021E:0246:0251:EN:PDF>, 12/11/2012.
26. "Serbia 2012 Progress Report", Commission Staff Working Document accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, "Enlargement Strategy and Main Challenges (2012 – 2013)" {COM (2012) 600} European Commission, Brussels, 10.10.2012, SWD (2012) 333, Интернет: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf, 08/11/2012.
27. "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.
28. "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.
29. "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.
30. „Закон о забрани дискриминације”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 22/2009.
31. „Закон о заштити права и слобода националних мањина”, *Службени лист Савезне Републике Југославије*, бр. 11/2002, *Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 1/2003 и *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2009.
32. „Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 33/2006.

33. „Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/2009.
34. „Закон о равноправности полова”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 104/2009.
35. Редован годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2011. годину, Повереник за заштиту равноправности, Београд, 2012, Интернет: <http://www.ravnopravnost.gov.rs/lat/izvestaji.php?idKat=16>, 09/11/2012.

Интернет

1. AGE Platform Europe, Интернет: www.age-platform.eu, 07/11/2012.
2. Amnesty International, Интернет: www.amnesty.org, 07/10/2012.
3. Amnesty International European Institutions Office, Интернет: www.amnesty.eu, 07/10/2012.
4. Делегација Европске уније у Републици Србији, Интернет: www.europa.rs, 09/11/2012.
5. Европски покрет у Србији, Интернет: www.emins.org, 08/11/2012.
6. Equality and Diversity Forum, Интернет: www.edf.org.uk, 07/11/2012.
7. Equinet (the European Network of Equality Bodies), Интернет: www.equineteurope.org, 06/11/2012.
8. ERA – Academy of European Law, www.era-comm.eu, Интернет: 11/11/2012.
9. Eur Activ Srbija, Интернет: www.euractiv.rs, 29/10/2012.
10. European Anti-Poverty Network (EAPN), Интернет: www.eapn.eu, 07/11/2012.
11. European Commission, Интернет: www.europa.eu, 29/10/2012.
12. European Institute for Gender Equality, Интернет: www.eige.europa.eu, 07/11/2012.
13. European Network of Independent Legal Experts in the Non-Discrimination Field, Интернет: www.non-discrimination.net, 07/11/2012.
14. European Parliament, Интернет: www.europarl.europa.eu, 29/10/2012.
15. European Ombudsman, Интернет: www.ombudsman.europa.eu, 07/11/2012.
16. European Union Charter of Fundamental Rights, Интернет: www.eucharter.org, 07/11/2012.
17. Заштитник грађана, Интернет: www.ombudsman.rs, 06/11/2012.
18. Канцеларија за европске интеграције, Интернет: www.seio.gov.rs, 06/11/2012.
19. Канцеларија за људска и мањинска права Владе Републике Србије, Интернет: www.ljudskaprava.gov.rs, 07/11/2012.
20. Коалиција против дискриминације, Интернет: www.stopdiskriminaciji.org, 06/11/2012.

21. Migration Policy Group, Интернет: www.migpolgroup.com, 07/11/2012.
22. Publications Office, Интернет: www.publications.europa.eu, 29/10/2012.
23. Повереник за заштиту равноправности, Интернет: www.ravnopravnost.gov.rs/, 06/11/2012.
24. Регионални центар за мањине, Интернет: www.minoritycentre.org, 07/11/2012.
25. Социјално укључивање и смањење сиромаштва, Интернет: www.inkluzija.gov.rs, 06/11/2012.
26. Управа за родну равноправност Министарства рада и социјалне политике Републике Србије, Интернет: www.gendernet.rs, 07/11/2012.

UDK: 342.9.01:341.176](4)

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 42, стр. 37–52

Изворни научни рад

Проф. др Жељко БЈЕЛАЈАЦ
Доц. др Јелена МАТИЈАШЕВИЋ¹
Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ²

КОНВЕНЦИЈА САВЕТА ЕВРОПЕ О ВИСОКОТЕХНОЛОШКОМ КРИМИНАЛУ

ABSTRACT

Council of Europe Convention on Cybercrime was adopted at the conference in Budapest on 23 November 2001 and entered into force 1st July 2004. It is the most important international document in this area, which was passed in order to harmonize national legislation to combat cybercrime, and how the provisions of the Convention are significant, universal and affordable, suggests the fact that the many countries accepted the Convention, even those who are not members of the Council of Europe. The Convention on Cybercrime was created in accordance with the tendency to devise an international act whose material included prevention, apprehension and punishment of offenders in the area of cyber crime. The Convention follows this trend and in addition to general questions devoted to precisely the measures that should be taken at national level as part of the substantive and procedural law as well as issues of international cooperation. In 2003 the Additional Protocol to the Convention on Cybercrime was adopted concerning the criminalization of acts of racist and xenophobic nature committed through computer systems. It entered into force on 1st March 2006.

Key words: The Convention on Cybercrime, Council of Europe, National Legislation, International Cooperation

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија, Нови Сад.

² Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад представља део научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти”, који финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије, пројекат бр. ON179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду 2011–2014.

УВОД

Пре него што представимо најзначајнији међународни акт донет у циљу сузбијања високотехнолошког криминала, у кратким цртама биће поменути међународни законодавни и остали напори (научни, стручни, итд.), да се проблем злоупотребе рачунарске технологије сагледа систематски и разуме у целости. Наиме, са првим злоупотребима ове врсте, јављају се и прве реакције на ове противзаконите активности. Један од првих аутора који је у фокус свог интересовања ставио материју компјутерског криминала био је Дон Паркер (*Donn B. Parker*). Био је укључен у истраживање компјутерског криминала и безбедности још од 1970-е године. Радио је као виши консултант за компјутерску безбедност на Станфордском истраживачком Институту.³ Аутор је првог основног Савезног Приручника за спровођење закона у Сједињеним Америчким Државама: „Компјутерски криминал – Приручник за кривично правосуђе” из 1979. године.⁴ У овом периоду појављују се и други аутори, који су својим радом допринели бољем разумевању значаја ове нове појаве, као и првим методима борбе против компјутерског криминала. Ту су: Аугуст Беквај (*August Bequai*) истакнути адвокат, писац и предавач из Сједињених Америчких Држава, чије је прво дело под називом „Компјутерски криминалитет” објављено у 1978. години, Стен Шлојберг (*Stein Schjolberg*), адвокат и тужилац из Норвешке, који је од 1979. године сарађивао са Интерполом у вези што потпунијег сагледавања и дефинисања материје из ове области, затим Урлих Зибер (*Ulrich Sieber*), академик, директор „Макс Планк” Института за Међународно кривично право у Немачкој, који је сарађивао са многим међународним организацијама, као што су ОЕЦД у 1986. години, Уједињене нације у 1989. години и Савет Европе (у вези Извештаја о организованом криминалу) у 2004. години, као и Хенрик Касперсен (*Henrik W. Kaspersen*), академик, који је од самог почетка укључен у материју компјутерског криминала, а касније имао кључну улогу у изради Конвенције Савета Европе о високотехнолошком криминалу, кроз иницијативу из 1997. године. На подручју Европе прва академска студија о компјутерском криминалу, чији је аутор Урлих Зибер, представљена је 1977. у Немачкој.⁵ У Сједињеним Америчким Државама је 1977. године показана спремност за

³ SRI International (Stanford Research Institute).

⁴ Nycum, S., Parker D.: “Computer Crime – Criminal Justice Resource Manual”, US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, USA, 1979; Комплетно друго издање приручника из 1989. године може се пронаћи на Интернет адреси: http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/22/f5/3.pdf.

⁵ Видети више: U.Sieber: “Computercriminalitat und strafrecht”, Carl Heymanns Verlag, Köln, Deutschland, 1977.

регулацију битних питања везаних за кривична дела из области компјутерског криминалитета. Владин Комитет на чијем је челу био сенатор Ејб Рибикоф (*Abe Ribicoff*), предузео је свеобухватну иницијативу у циљу разјашњавања поменутих питања, као и усвајања препорука за законодавно регулисање различитих злоупотреба рачунарске технологије. Исте године је сенатор Рибикоф представио Рибикофов закон (*Ribicoff Bill*), први законски предлог за регулисање компјутерског криминалитета на федералном нивоу Сједињених Америчких Држава, који експлицитним одредбама забрањује злоупотребе рачунарске технологије. Предлог закона није усвојен, али је овај пионирски предлог подигао свест о потреби укључивања кривичних дела из области компјутерског криминала у позитивноправна решења, не само америчких држава, већ и што већег броја земаља без обзира на врсту и организацију правног система.

Међународна организација криминалистичке полиције – Интерпол,⁶ прва је међународна организација која се проблематиком компјутерског криминала и кривичноправном регулативом у овој области почела бавити још 1979. године, на Конференцији одржаној у Паризу.⁷ Интерпол је том приликом покренуо дискусију о најбитнијим питањима, а Упитник о компјутерском криминалитету циркуларно је послат свим земљама чланицама Интерпола. Пројекат је одобрен од стране Генералне скупштине у 1980/1981. години, што је пропраћено организацијом Првог Интерпол тренинг семинара за истражитеље компјутерског криминала.⁸ Закључци са овог семинара представљају први корак на развоју усаглашавања кривичноправних решења, који се односе на компјутерски криминалитет широм света. Активности Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД)⁹ започеле су 1982.

⁶ Интерпол је највећа светска међународна полицијска организација. Обувата 188 земаља чланица. Формирана је 1923. године, у циљу побољшања функционисања прекограничне полицијске сарадње у области борбе против међународног криминала. Интерпол има за циљ да олакша међународну полицијску сарадњу чак и међу државама где дипломатски односи не постоје. Делатности Интерпола су у границама националних законодавстава, као и у складу са Универзалном декларацијом о људским правима, Интернет, <http://www.interpol.int/default.asp>. (03.12.2010).

⁷ The Third Interpol Symposium on International Fraud, Saint-Cloud, Paris, France, December 11–13, 1979.

⁸ The First Interpol Training Seminar for Investigators of Computer Crime, Paris, December 7–11, 1981.

⁹ Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) – основана је 1961. године, са седиштем у Паризу (Француска). Претеча ове организације, која данас окупља 33 земље чланице, била је Организација за европску економску сарадњу –

године, када је у Паризу именована стручна комисија за разматрање различитих питања из сфере компјутерског криминала, као и промена које је потребно извршити у оквиру националних кривичних законодавстава. Као резултат рада ове комисије, 1986. године издате су посебне Препоруке за усклађивање кривичних законика од стране ОЕЦД, у којима се таксативно наводе начини злоупотреба рачунарске технологије у циљу вршења више облика компјутерског криминала. Године 1983. у оквиру ОЕЦД издата је Студија о међународним односима у области компјутерског криминала и усклађивања националних кривичних законодавстава у овој области.

Прва међународна иницијатива у области борбе против компјутерског криминала у Европи била је Конференција Савета Европе¹⁰ о криминолошким аспектима привредног криминала, која је одржана у Стразбуру, 1976. године, на којој је први пут представљено неколико појавних облика из области компјутерског криминала.¹¹ Након ове конференције, Савет Европе је прве кораке у области регулације компјутерског криминала започео у 1985. години, именовањем стручне комисије ради разматрања правних питања из ове сфере. Резиме смерница које су намењене националним легислативним решењима, представљен је у Препорукама Савета Европе о криминалним активностима повезаним са употребом рачунара из 1989. године,¹² које садрже основну и алтернативну листу компјутерских кривичних дела у циљу формирања јединствене казнене политике у кривичним законодавствима у области компјутерског криминала. С обзира да је у наведеним Препорукама била обухваћена регулација у оквиру материјалног кривичног законодавства, Савет Европе је 1995. године усвојио

Organisation for European Economic Cooperation (ОЕЕС). Мисија ОЕЦД је да помогне својим земљама чланицама како би се постигао одржив економски раст и запошљавање, као и да се подигне животни стандард уз очување финансијске стабилности – а све у циљу доприношења развоју светске привреде. Интернет: http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36761863_1_1_1_1_1,00.html, 03.12.2010.

¹⁰ Савет Европе (Council of Europe) са седиштем у Стразбуру (Француска), основан је 5. маја 1949. године од стране 10 земаља. Данас покрива готово цео европски континент, са 47 земаља чланица. Мисија Савета Европе јесте да широм Европе развија заједничка и демократска начела заснована на Европској конвенцији о људским правима и другим референтним текстовима о заштити појединаца. Интернет, <http://www.coe.int/>, 03.12.2010.

¹¹ A Paper for the 12th Conference of Directors of Criminological Research Institutes: Criminological Aspects of Economic Crime, Strasbourg, 15–18 November 1976, page 225–229

¹² Recommendation No. R (89) 9, усвојене од стране Комитета министара Савета Европе (Committee of Ministers of the Council of Europe), 13. септембра 1989. године.

друге Препоруке, које су акценат регулације материје компјутерског криминалитета ставиле на процесно кривично законодавство.¹³ Наиме, друге Препоруке из 1995. године обухватају 18 процедуралних принципа, категорисаних у седам поглавља: претрес, одузимање предмета и технички надзор; обавеза сарадње са истражним органима, електронски докази; шифровање; истраживања; статистике и обуке; међународна сарадња. Једна од важнијих конференција у области компјутерског криминала, била је Конференција у Вирзбургу, организована од стране Универзитета у Вирзбургу 1992. године.¹⁴ На овој Конференцији представљено је 29 националних извештаја и препорука за развој националних законодаваста. Године 1998, под вођством Улриха Зиберера на Универзитету у Вирзбургу је усвојена Посебна студија о правним аспектима компјутерског криминала у информатичком друштву, која је истакла све особености компјутерског криминала, као посебног облика криминалне активности. Наведени акт уз документе са Лисабонског састанка Савета Европе из 2000. године,¹⁵ на којем је била усвојена стратегија Европске Уније из ове области, а с циљем да Европска унија постане „најконкурентнија, на знању утемељена економска сила у свету”, значајно доприноси разумевању компјутерског криминалитета. У 1998. години усвојен је и европски Акциони план као темељ предузимању неопходних активности у циљу обезбеђивања сигурности мреже и успешне сарадње држава приликом заузимања заједничког става према проблематици компјутерског криминалитета.¹⁶ И Група земаља Г-8 (Група економски најразвијенијих држава)¹⁷ пружила је значајан допринос у области

¹³ Recommendation No. R (95) 13, усвојене од стране Комитета Министара Савета Европе (Committee of Ministers of the Council of Europe), 11. септембра 1995. године.

¹⁴ “University of Würzburg” – Универзитет у Вирзбургу, Немачка, основан је 1402. године; Интернет, <http://www.uni-wuerzburg.de/en/home/>, 15.11.2010.

¹⁵ The Lisbon Special European Council (March 2000): „Towards a Europe of Innovation and Knowledge”, Интернет, http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c10241_en.htm, 04.12.2010.

¹⁶ “European Union Action Plan on Promoting Safer Use of the Internet”, The APC European Internet Rights Project, October 1998; Интернет, <http://europe.rights.apc.org/eu/saferuse.html>, 04.12.2010.

¹⁷ “The Group of Eight; G8” – Група осам (Г8, а раније Г6 или група шест и Г7 или група седам) је форум, креиран од стране Француске 1975. године, за владе шест земаља у свету: Француска, Немачка, Италија, Јапан, Велика Британија, и Сједињене Америчке Државе. У 1976. години, Канада се придружила групи (чиме се ствара Г7). Године 1997. Групи се придружила Русија, тако да је постала Г8. Интернет, <http://en.wikipedia.org/wiki/G8>, 03.12.2010.

спречавања злоупотреба рачунарске технологије. Подгрупа за високо-технолошки криминал, формирана је 1998. године у оквиру групе високих експерата за транснационални организовани криминал, ради пружања помоћи приликом вођења истрага у овој области. Основни циљ јесте обезбедити адекватну техничку подршку и садржајну кривичноправну регулативу, са нарочитим акцентом на процесни аспект легислативе ради ефикасног проналажења учинилаца компјутерских кривичних дела, односно осујећивања њиховог избегавања кривичноправних мера и санкција. Група Г-8 је установила и принципе којих треба да се придржавају сви надлежни органи приликом вршења истраге у области компјутерског криминала, а које је потребно имплементирати у национална законодавства.¹⁸ Значајан допринос развоју различитих регулативних метода у области сузбијања појавних облика компјутерског криминалитета пружио је и Универзитет Станфорд из Калифорније, на којем је у децембру 1999. године била организована Конференција о међународној сарадњи у борби против високотехнолошког криминала и тероризма.¹⁹ На основу закључака изведених након одржане конференције, Универзитет Станфорд је 2000. године сачинио Предлог за конципирање Конвенције о високотехнолошком криминалу и тероризму.²⁰ Након уводног дела који је обухватио најзначајније елементе процеса развоја међународне реакције на пољу сузбијања високотехнолошког криминала, предмет даље студије представља анализа садржаја Конвенције Савета Европе о високотехнолошком криминалу. У питању је најзначајнији међународни акт у области високотехнолошког криминала, донет у циљу хармонизације националних законодавстава. Колико су одредбе Конвенције значајне, универзалне и прихватљиве, говори чињеница да су Конвенцији приступиле и државе које нису чланице Савета Европе.

¹⁸ Извештај са Министарске конференције Групе земаља Г-8 о борби против транснационалног организованог криминала, Москва, 19–20. октобар 1999. године; Анекс 1;

„COMMUNIQUE from Ministerial Conference of the G-8 Countries on Combating Transnational Organized Crime”, Moscow, October 19-20, 1999, Annex 1, Интернет, <http://www.justice.gov/criminal/cybercrime/g82004/99MoscowCommunique.pdf>, 03.12.2010.

¹⁹ „Stanford University” – Универзитет Станфорд, Калифорнија, Сједињене Америчке Државе, основан је 1885. године, Интернет, <http://www.stanford.edu/> 03.12.2010.

²⁰ “Proposal for an International Convention on Cyber Crime and Terrorism”, Stanford University, Интернет, <http://cisac.stanford.edu/publications/11912>, 03.12.2010.

НЕКОЛИКО НАПОМЕНА О АКТИВНОСТИМА САВЕТА ЕВРОПЕ

Савет Европе (*CoE – Council of Europe*) представља регионалну међународну организацију чије се седиште налази у Палати Европе, у Стразбуру.²¹ Сврха Савета Европе огледа се у остварењу основних личних и демократских права и слобода у Европи. Савет Европе усвојио је 1950. године Европску конвенцију о људским правима.²² Значај овог правног акта чије су одредбе уједно и кодификација и прогресивни развој у области међународног права рефлектовао се у институционалној пракси заштите основних права и слобода успостављањем Европског суда за људска права 1998. године.²³ Савет Европе има 47 чланица, које су истовремено и потписнице Европске конвенције о људским правима. Још од 80-их година XX века, Савет Европе бави се питањем сузбијања високотехнолошког криминала. Две препоруке које је донео Комитет министара, а које се сматрају првим међународним документима на тему високотехнолошког криминала, углавном су посвећене почецима борбе против злоупотребе рачунарских технологија, као што су: инкриминација недозвољеног понашања, раздвајање легалних од илегалних радњи у националним законодавствима, одредбе о вршењу истрага, обавеза провајдера да сарађују са истражним органима, итд. У питању су препоруке које нису биле обавезујуће за државе чланице, али чији је циљ првенствено био да укажу на појаву нове врсте криминалних активности које имају изражену међународну компоненту и да се државама стави до знања да морају благовремено реаговати да би се спречило ширење таквих незаконитих и злонамерних коришћења нових технологија.²⁴ Имајући у виду опасности које развој информационе технологије са собом доноси, током друге

²¹ Council of Europe – CoE, Интернет, http://en.wikipedia.org/wiki/Council_of_Europe, 20.03.2011.

²² European Convention on Human Rights (ECHR), Интернет, http://en.wikipedia.org/wiki/European_Convention_on_Human_Rights, 20.03.2011.

²³ European Court of Human Rights, Интернет, http://en.wikipedia.org/wiki/European_Court_of_Human_Rights, pregledano: 20.03.2011.

²⁴ У питању су препоруке: Recommendation No. R (89)9 i R (95)13. Recommendation No. R (95) 13 of the Committee of Ministers to Member States, Concerning Problems of Criminal Procedure Law Connected with Information Technology, може се наћи на web адреси: <http://www.cybercrime.gov/crycoe.htm> (преузето: 20.03.2011); цитирано према: Комлен-Николић, Ј.; Гвозденовић, Р.; Радуловић, С.; Милосављевић, А.; Јековић, Р.; Живковић, В.; Живановић, С.; Рељановић, М.; Алексић, И.: „Сузбијање високотехнолошког криминала”, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2010, стр. 41.

половине деведесетих година Европски комитет за проблеме кривичног права Савета Европе²⁵ основао је експертску групу, Комитет експерата за кривична дела почињена у cyber простору²⁶ са задатком да сачини текст прве међународне конвенције чија би материја обухватила превенцију, хватање и кажњавање учинилаца кривичних дела из области високотехнолошког криминала.²⁷

Конвенција Савета Европе о високотехнолошком криминалу усвојена је 23. новембра 2001. године у Будимпешти.²⁸ Ступила је на снагу 1. јула 2004. године, и отворена је за потписивање и према државама које нису чланице Савета Европе. Конвенцију до сада потписале 43 државе чланице Савета Европе, од којих ју је ратификовало 29 држава.²⁹ Србија је Конвенцију потписала 7. априла 2005. године, и ратификовала 14. априла 2009. године.³⁰ Од држава које нису чланице Савета Европе, Конвенцију су потписале 4 државе (Канада, Јапан, Јужна Африка и САД), али ју је ратификовало само САД.³¹ У овом контексту могу се издвојити четири групе држава у зависности од самог односа према Конвенцији. Прва група су оне које су ратификовале и имплементирале Конвенцију. У другу групу спадају оне које су ратификовале Конвенцију али нису спровеле мере њене имплементације. Трећу групу чине државе које нису ратификовале Конвенцију али имају развијено законодавство, донето по угледу на

²⁵ Council of Europe, European Committee on Crime Problems (CDPC), Интернет, http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/CDPC/default_en.asp 20.03.2011.

²⁶ Committee of Experts on Crime in Cyberspace (PC-CY).

²⁷ Одлука CDPC/103/211196 од 21. новембра 1996. године; цитирано према: Комлен-Николић, Ј.; Гвозденовић, Р.; Радуловић, С.; Милосављевић, А.; Жековић, Р.; Живковић, В.; Живановић, С.; Рељановић, М.; Алексић, И.: „Сузбијање високотехнолошког криминала”, *op. cit.*, стр. 41.

²⁸ Council of Europe, Convention on Cybercrime, European Treaty Series (ETS) – No. 185, Budapest, 23. XI 2001.; Интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/185.doc>, 05.09.2010.

²⁹ Конвенцију од држава чланица Савета Европе нису потписале: Андора, Монако, Русија и Сан Марино. Извор: Council of Europe, Convention on Cybercrime, CETS No.: 185, Status as of: 20/3/2011, Интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=185&CM=8&DF=&CL=ENG>, 20.03.2011.

³⁰ Закон о потврђивању Конвенције о високотехнолошком криминалу, *Службени гласник РС*, бр. 19/09

³¹ Списак потписа и ратификација (стање на дан 20.03.2011.) – Council of Europe, Convention on Cybercrime, CETS No.: 185, Status as of: 20/3/2011, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=185&CM=8&DF=&CL=ENG>, 20.03.2011.

садржине овог документа. Четвртој групи припадају државе које нису ратификовале Конвенцију и немају развијено законодавство у овој области.

Године 2003. донет је Додатни протокол уз Конвенцију о високотехнолошком криминалу који се односи на инкриминацију дела расистичке и ксенофобичне природе извршених преко рачунарских система. Ступио је на снагу 1. марта 2006. године.³²

АНАЛИЗА КОНВЕНЦИЈЕ О ВИСОКОТЕХНОЛОШКОМ КРИМИНАЛУ

Конвенција о високотехнолошком криминалу има, пре свега, следеће циљеве:³³

1) усклађивање националних законодавастава када је реч о материјалним одредбама у области високотехнолошког криминала;

2) увођење адекватних инструмената у национална законодавства када је реч о процесним одредбама у циљу стварања неопходних основа за истрагу и кривично гоњење учинилаца кривичних дела из ове области;

3) установљавање брзих и ефикасних институција и процедура међународне сарадње.

Конвенција се састоји из четири поглавља:

(I) Употреба термина;

(II) Мере које треба да се предузму на националном нивоу – материјално и процесно право;

(III) Међународна сарадња;

(IV) Завршне одредбе.

Прво поглавље Конвенције даје кратак преглед и дефиниције основних термина који су у тексту Конвенције употребљени. Тако се под „рачунарским системом” (*Article 1 (a) – Computer system*) подразумева група повезаних уређаја, од којих најмање један може изводити аутоматску обраду података;

³² Србија је Додатни протокол ратификовала доношењем Закона о потврђивању Додатног протокола уз Конвенцију о високотехнолошком криминалу који се односи на инкриминацију дела расистичке и ксенофобичне природе извршених преко рачунарских система, *Службени гласник РС*, бр. 19/09.

³³ Извештај у функцији образложења који не пружа ауторитативно тумачење Конвенције, али битно олакшава примену њених одредби – Council of Europe, Convention on Cybercrime, ETS No. 185 – Explanatory Report, доступан на web адреси: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/185.htm>, преузето: 20.03.2011.

„рачунарски податак” (*Article 1 (b) – Computer data*) је свака информација која се налази у форми погодној за обраду у рачунарском систему, укључујући и програме који се могу употребљавати за вршење одређених функција рачунара; под термином „провајдер – давалац услуга” (*Article 1 (c) – Service provider*) се подразумева свако физичко или правно лице које пружа услуге омогућавања комуникације путем рачунарске мреже, али и свако лице које чува, односно процесуира рачунарске податке настале за време такве комуникације; термин „податак у саобраћају” (*Article 1 (d) – Traffic data*) подразумева сваки рачунарски податак који је везан за комуникацију унутар система или је настао као део такве комуникације и носи информацију о пореклу и одредишту комуникације, њеном путу, датуму, времену, величини и трајању, или врсти услуге.

Друго поглавље Конвенције које обухвата чланове 2–22, подељено је на више делова и обухвата материјалноправне и процесноправне одредбе. У оквиру материјалноправних одредби, прописано је девет кривичних дела, груписаних у четири категорије.

Прву групу инкриминисаних дела чине кривична дела против рачунара и рачунарских система у ужем смислу. Конвенција ову групу назива: „Кривична дела против поверљивости, целовитости и доступности рачунарских података и система”.³⁴ У ову групу спадају следећа кривична дела: 1) Незаконит приступ информацијама садржаним на рачунару или рачунарском систему, у намери да се те информације присвоје, измене или униште, чл. 2 (*Illegal access, Article 2*); 2) Незаконито пресретање (прислушкивање) приватних података који се преносе на било који начин између два рачунара/мреже, чл. 3 (*Illegal interception, Article 3*); 3) Уплитање у податке (ометање података) на рачунару у смислу намерног потпуног или делимичног оштећења, брисања, промене садржине или било ког другог начина измене оригиналних података, чл. 4 (*Data interference, Article 4*); 4) Уплитање у систем (ометање система) је дело које је на потпуно исти начин дефинисано као претходно кривично дело, али се односи на систем рачунара чији се рад онемогућава или мења нелегалним приступом и изменом података на мрежи, чл. 5 (*System interference, Article 5*); 5) Злоупотреба уређаја као генерална одредба којом државе потписнице преузимају на себе обавезу да казне сваку намерну илегалну производњу, поседовање или употребу или набавку, продају, као и сваки други облик дистрибуције и чињења доступним некоме, ко на то нема право, било ког

³⁴ Offences against the confidentiality, integrity and availability of computer data and systems, Title 1, Section 1, Chapter II, Council of Europe, Convention on Cybercrime, ETS No. 185 – Explanatory Report; Интернет, <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/185.htm>, 20. 03. 2011.

„уређаја”, под којим се подразумевају и рачунарски програми, као и било који облик података помоћу којих се могу извршити кривична дела наведена у претходним члановима конвенције, чл. 6 (*Misuse of devices, Article 6*).

Другу групу инкриминисаних дела чине класична кривична дела чије се извршење везује за аспект информационих технологија.³⁵ У ову групу спадају следећа кривична дела: 1) Компјутерско фалсификовање – умишљајно, неовлашћено убацивање, брисање, измена или сакривање рачунарских података, које за резултат има измењени садржај тих података, без обзира на то да ли они на овај начин добијају другу сврху и смисао, или постају неупотребљиви, чл. 7 (*Computer-related forgery, Article 7*) и 2) Компјутерска превара – умишљајно, неовлашћено убацивање, брисање, измена или сакривање рачунарских података, као и свако друго мешање у рад рачунарског система, у циљу да се прибави противправна имовинска корист за себе или треће лице, чл. 8 (*Computer-related fraud, Article 8*).

Трећи сегмент другог поглавља бави се делима која су везана за садржај комуникације на рачунарској мрежи³⁶ и посвећен је кривичним делима повезаним са дечијом порнографијом, у члану 9. (*Offences related to child pornography, Article 9*). Државе потписнице обавезују се да као кривично дело у националним законодавствима инкриминишу следеће активности: производњу дечије порнографије у циљу њеног дистрибуирања кроз рачунарски систем; нуђење или чињење доступним дечије порнографије кроз рачунарски систем; дистрибуцију или слање дечије порнографије кроз рачунарски систем; набављање дечије порнографије за себе или другог путем рачунарског система; поседовање дечије порнографије на рачунарском систему или на медијуму за пренос рачунарских података. Дакле, инкриминисано је свако понашање везано за дечију порнографију.

Четврти сегмент другог поглавља посвећен је кривичним делима повезаним са кршењем ауторских и сродних права³⁷ у чл. 10 (*Offences related to infringements of copyright and related rights, Article 10*). Конвенција не

³⁵ Computer-related offences, Title 2, Section 1, Chapter II, Council of Europe, Convention on Cybercrime, ETS No. 185 – Explanatory Report; Интернет, <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/185.htm>, 20. 03. 2011.

³⁶ Content-related offences, Title 3, Section 1, Chapter II, Council of Europe, Convention on Cybercrime, ETS No. 185 – Explanatory Report; Интернет, <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/185.htm>, 20.03.2011.

³⁷ Offences related to infringements of copyright and related rights, Title 4, Section 1, Chapter II, Council of Europe, Convention on Cybercrime, ETS No. 185 – Explanatory Report; Интернет, <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/185.htm>, 20.03.2011.

посвећује много простора овом проблему, пре свега зато што у области заштите ауторских и сродних права постоје одговарајући међународни документи, чији је доматај сада проширен и на извршење инкриминисаних дела коришћењем рачунара и рачунарских мрежа.³⁸ Стога се кршење ауторских права инкриминише путем дефиниција садржаних у већ постојећим међународним уговорима.

Пети сегмент другог поглавља обухвата инкриминацију покушаја извршења, помагања и подстрекавања за наведена дела (чл. 11), одговорност правних лица (чл. 12) и прописивање санкција за почињена дела из Конвенције (чл. 13).

Процесном праву посвећен је други део другог поглавља Конвенције. Ове одредбе баве се процесним овлашћењима државних органа приликом истраживања кривичних дела везаних за нове технологије. Конвенција уводи неке класичне инструменте истраживања кривичних дела у новој виртуелној средини, поштујући на тај начин специфичну природу сајбер простора.³⁹

Према Конвенцији, надлежни државни органи имају овлашћења да прегледају и заплене сваки рачунар или носач података на коме се налазе или сумњају да се могу налазити инкриминишући материјали, као и да од провајдера електронских комуникација прикупљају податке који се односе пре свега на употребу Интернета и кредитних картица, преко којих се може доћи до података о потенцијалном починиоцу кривичног дела високо-технолошког криминала (чл. 19 и 20). Једна од вероватно најдалекосежнијих одредби тиче се тзв. пресретања података, односно врсте прислушкивања електронских комуникација (чл. 21). До наведене мере ће доћи онда када је за доказивање о постојању кривичног дела потребно имати доказе сакупљене у тренутку када се комуникација врши. Оваквим поступањем практично се повређују право на приватност и право на преписку, а сама Конвенција не садржи одговарајућа ограничења у циљу да таква права не буду злоупотребљена. Наводи се да ће се ова мера предузети за „озбиљна дела”, али се из саме Конвенције не може увидети на која се дела тачно мислило. Чл. 22 бави се надлежношћу државе потписнице када дође до

³⁸ Д. Прља и М. Рељановић: „Правна информатика”, Правни факултет Универзитета Унион, Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2010, стр. 55.

³⁹ Процесноправни део Конвенције: Articles. 14-22., Council of Europe, Convention on Cybercrime, ETS No. 185 – Explanatory Report; Интернет, <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/185.htm>, 20.03.2011; и Д. Прља и М. Рељановић: „Правна информатика”, *op. cit.*, стр. 62–63.

чињења неког од кривичних дела из Конвенције. Држава ће имати надлежност за процесуирање уколико је кривично дело почињено на њеној територији, на броду или авиону који носи њену заставу, као и ако је кривично дело починио држављанин те државе, под условом да је оно у другој држави која познаје исту такву инкриминацију, или ван државних територија (нпр. на слободном мору).

Трећи део Конвенције бави се међународном сарадњом држава на сузбијању високотехнолошког криминала, и то пре свега на начин који би требало да превазиђе практичне препреке при спровођењу националног законодавства за кривична дела која по правилу прелазе државне границе, а често и подразумевају учешће појединаца из неколико земаља широм света.⁴⁰ Главне одредбе овог дела посвећене су сарадњи држава на организованој или спонтаној размени података који се тичу евентуалног извршења неког од кривичних дела везаних за употребу електронских комуникација, као и могућности екстрадиције починилаца таквих дела из једне државе потписнице у другу (чл. 26). Свака држава потписница мора поверити одређеном телу посао сарадње са другим државама у области високотехнолошког криминала, а у случају хитности, сарадња може бити успостављена и директно између правосудних органа две државе, као и преко Интерпола и других релевантних канала сарадње (чл. 27). Према чл. 31. свака држава потписница може тражити од друге да спроведе одређене истражне радње на својој територији ако је то неопходно за вршење истраге у вези са неким од дела предвиђених Конвенцијом.

Када је о екстрадицији реч, постоје ситуације када држава неће бити у обавези да изручи неко лице. То је пре свега случај када је у питању недостатак двоструке инкриминације, али Конвенција предвиђа и допунски услов – дело мора бити означено као озбиљно у самом закону, односно за његово извршење мора бити запрећена минимална казна од једне године затвора, осим уколико је другачије предвиђено неким другим међународним уговором између држава у питању који се може применити на дату ситуацију (чл. 24). Такође, између држава које немају међусобне билатералне или мултилатералне уговоре о екстрадицији, Конвенција ће служити као основ за екстрадицију.

⁴⁰ Трећи део Конвенције: Articles. 23-35., Council of Europe, Convention on Cybercrime, ETS No. 185 – Explanatory Report; Интернет, <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/185.htm>, 20.03.2011; и Д. Прља и М. Рељановић: „Правна информатика”, *op. cit.*, стр. 64.

Занимљива је и одредба која се тиче оснивања „24/7” мреже у свакој од држава, која би служила као подршка полицијским и другим органима, као контакт за сва обавештења и почетна тачка за све захтеве који се тичу процесуирања и истраживања кривичних дела високотехнолошког криминала (чл. 35).

ЗАКЉУЧАК

Дела из области високотехнолошког криминала су специфична по читавом низу својих обележја. Имајући у виду чињеницу да се ради о релативно новој појави са изразитим транснационалним обележјима, да се ради о најразноврснијој групи кривичних дела и криминалитету који се непрестано развија и ствара нове појавне облике, као и да су државе реаговале изменама законодавстава тек у последњој деценији, долазимо до низа потешкоћа које се јављају у пракси. Све оне се могу свести на констатацију да је дела из области високотехнолошког криминала изузетно тешко перципирати, истраживати и процесуирати. Ако детаљније размотримо национална кривична законодавства, што је свакако засебна материја и биће предмет другог рада, увиђамо одређене недостатке традиционалне кривичноправне регулативе. Управо анализом одредби Конвенције о високотехнолошком криминалу можемо уочити неколико битних ставки, које услед недовољне брзине развоја и адаптације, национална законодавства нису или нису у довољној мери узела у обзир. Оно што се прво може увидети јесте да дела из области високотехнолошког криминала имају јасно изражен транснационални карактер. Поред тога, Конвенција у свом садржају даје одговоре на неколико битних питања приликом решавања проблема из овог домена. То су пре свега: како перципирати дело високотехнолошког криминала, како бити сигуран ко је починилац кривичног дела у питању, затим, како доказивати дело на суду, како едуковати запослене у правосуђу, с обзиром да је адекватна едукација и обученост људи из праксе веома битан задатак и потреба, и на крају, како успоставити ефикасан систем превенције, што је свакако темељ савремене кривичноправне мисли.

ЛИТЕРАТУРА

1. A Paper for the 12th Conference of Directors of Criminological Research Institutes: Criminological Aspects of Economic Crime, Strasbourg, 15–18 November 1976, pp. 225–229.

2. Комлен-Николић, Л.; Гвозденовић, Р.; Радуловић, С.; Милосављевић, А.; Јековић, Р.; Живковић, В.; Живановић, С.; Рељановић, М.; Алексић, И.: „Сузбијање високотехнолошког криминала”, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2010.
3. Parker D.; Nycum, S.: „Computer Crime – Criminal Justice Resource Manual”, US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, USA, 1979.
4. Прља, Д. и Рељановић, М.: „Правна информатика”, Правни факултет Универзитета Унион, Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2010.
5. Recommendation No. R (89) 9, усвојене од стране Комитета Министара Савета Европе (Committee of Ministers of the Council of Europe), 13. септембра 1989. године.
6. Recommendation No. R (95) 13, усвојене од стране Комитета Министара Савета Европе (Committee of Ministers of the Council of Europe), 11. септембра 1995. године.
7. Sieber, U.: “Computercriminalitat und strafrecht”, Carl Heymanns Verlag , Köln, Deutschland, 1977.
8. The Third Interpol Symposium on International Fraud, Saint-Cloud, Paris, France, December 11–13, 1979.
9. The First Interpol Training Seminar for Investigators of Computer Crime, Paris, December 7–11, 1981.
10. Закон о потврђивању Конвенције о високотехнолошком криминалу, *Службени гласник РС*, бр. 19/09.
11. Закон о потврђивању Додатног протокола уз Конвенцију о високотехнолошком криминалу који се односи на инкриминацију дела расистичке и ксенофобичне природе извршених преко рачунарских система, *Службени гласник РС*, бр. 19/09.

ИНТЕРНЕТ:

1. Council of Europe, European Committee on Crime Problems (CDPC), Интернет, http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/CDPC/default_en.asp, 20.03.2011.
2. Council of Europe, Convention on Cybercrime, European Treaty Series (ETS) – No. 185, Budapest, 23.XI 2001; Интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/185.doc>, 05.09.2010.
3. “European Union Action Plan on Promoting Safer Use of the Internet”, The APC European Internet Rights Project, October 1998; Интернет, <http://europe.rights.apc.org/eu/saferuse.html>, 04.12.2010.

4. European Convention on Human Rights (ECHR), Интернет, http://en.wikipedia.org/wiki/European_Convention_on_Human_Rights, 20.03.2011.
5. European Court of Human Rights, Интернет, http://en.wikipedia.org/wiki/European_Court_of_Human_Rights, 20.03.2011.
6. Извештај са Министарске конференције Групе земаља Г-8 о борби против транснационалног организованог криминала, Москва, 19–20. октобар 1999. године; Анекс 1; „COMMUNIQUE from Ministerial Conference of the G-8 Countries on Combating Transnational Organized Crime”, Moscow, October 19–20, 1999, Annex 1, Интернет, <http://www.justice.gov/criminal/cybercrime/g82004/99MoscowCommunique.pdf>, 03.12.2010.
7. „Proposal for an International Convention on Cyber Crime and Terrorism”, Stanford University, Интернет, <http://cisac.stanford.edu/publications/11912>, 03.12.2010.
8. The Lisbon Special European Council (March 2000): „Towards a Europe of Innovation and Knowledge”, Интернет, http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c10241_en.htm, 04.12.2010.
9. Интернет, <http://www.interpol.int/default.asp>, 03.12.2010.
10. Интернет, http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36761863_1_1_1_1_1_1,00.html, 03.12.2010.
11. Интернет, <http://www.coe.int/>, 03.12.2010.
12. Интернет, <http://www.uni-wuerzburg.de/en/home/>, 15.11.2010.
13. Интернет, <http://en.wikipedia.org/wiki/G8>, 03.12.2010.
14. Интернет, <http://www.stanford.edu/>, 03.12.2010.
15. Интернет, http://en.wikipedia.org/wiki/Council_of_Europe, 20.03.2011.
16. Интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=185&CM=8&DF=&CL=ENG>, 20.03.2011.
17. Интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=185&CM=8&DF=&CL=ENG>, 20.03.2011.

UDK:343.24:006J(497.11)

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 42, стр. 53–68

Изворни научни рад

Проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ¹

УСЛОВНИ ОТПУСТ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ

ABSTRACT

Fundamental purpose of the application of criminal sanctions in general, and particularly of the execution of punishments, is to deter perpetrators from re – committing criminal offences, but also to deter other citizens from violating legal provisions and committing criminal offences. Court imposes a criminal sanction of a particular type and measure on each individual perpetrator in each individual case on the bases of current legislative solutions. All contemporary criminal legislations based upon relevant international (primarily European) standards prescribe that the institute of conditional release can be applied if the purpose of prison sentence is fulfilled during its execution in a penitentiary institution, before the official lapse of the entire period of its duration. The application of this institution allows the convicts to be released before serving the entire prison sentence, provided that they managed to improve and correct their behavior to the level that allows the authorities to expect that they will not re – commit criminal offences. In this paper, the institute of conditional release in criminal law of the Republic of Serbia is analyzed in the light of current standards of the Council of Europe.

Key words: Penalty, court, conditional release, condition, european standards

ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ КАЗНЕ ЗАТВОРА

Од најстаријих времена до данашњих дана све државе покушавају да пронађу ефикасан систем мера којима би се сузбило или бар спречило вршење кривичних дела којима се повређују или угрожавају општа и појединачна добра, вредности и интереси. Међу тим мерама се по свом значају, природи, садржини и карактеристикама, односно сврси (циљу) издвајају казне, а у оквиру ових кривичних санкција казна лишења слободе

¹ Редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу.

(казна затвора).² Казна лишења слободе (казна затвора) састоји се у одузимању слободе кретања учиниоцу кривичног дела за у судској пресуди одређено време и његовом смештању у посебну заводску, пенитенсијарну установу (члан 45. Кривичног законика – КЗ РС).³ У правној теорији има схватања према којима постоје три модалитета одузимања слободе кретања применом кривичноправне принуде. То су:

- 1) казна затвора,
- 2) казна дуготрајног затвора и
- 3) казна малолетничког затвора.

Прва два модалитета нису различите врсте казни затвора, већ се разликују само по дужини трајања. Први модалитет има редовну примену, а други је изузетак. Трећи модалитет је посебног карактера због лица према коме се може изрећи и циља који треба остварити његовом применом.⁴ У свим савременим казним системима казна лишења слободе заузима централно место. Највећи број кривичних дела запређен је овом казном јер она пружа највише могућности да се оствари сврха кажњавања која се састоји у специјалној превенцији – утицању на учиниоца кривичног дела да поново не чини кривична дела и његовом поновном укључивању у нормалан друштвени живот. Казна лишења слободе је, иначе, уведена у кривично право на предлог Чезара Бекарије и класичне школе привичног права, и то прво у француском Кривичном законнику из 1791. године одакле је продрла у друга законодавства. Затварање које је до тада примењивано имало је карактер обезбеђења присуства учиниоца кривичног дела за време суђења и да би се над њим извршила смртна или телесна казна. У поређењу са телесним казнама које су се састојале у мучењу и сакаћењу, што је остављало трајне последице инвалидитета, увођење казне лишења слободе под утицајем учења класичне школе кривичног права представља велики напредак.⁵ Наше кривично право познаје само једну врсту казне лишења слободе. То је казна затвора која се може изрећи само као главна казна.⁶ То је казна против слободе и прописана

² Д. Јовашевић, *Лексикон кривичног права*, Београд, 2010, стр. 312.

³ Д. Јовашевић, *Кривични законик Републике Србије*, Београд, 2007, стр. 112–113.

⁴ Ж. Хорватић, *Казнено право, Опћи дио*, Загреб, 2003, стр. 174.

⁵ Д. Јовашевић, „Извршење казне затвора према новим законским решењима”, *Право, теорија и пракса*, Нови Сад, број 9/1999, стр. 26–35.

⁶ Д. Јовашевић, „Примена казне затвора као средства државног реаговања против криминала”, *Зборник радова, Стратегија државног реаговања против криминала*, Београд, 2003, стр. 497–509.

је у посебном делу Кривичног законика за највећи број кривичних дела, и то самостално или алтернативно, односно кумулативно са новчаном казном. Она се може изрећи само када је законом прописана за одређено кривично дело и то у распону од тридесет дана до двадесет година (члан 45. КЗ РС). Изриче се на пуне године и пуне месеце, а до шест месеци и на пуне дане. Од овог општег максимума постоји изузетак када се казна затвора може изрећи у трајању од тридесет од четрдесет година. Ова се казна може прописати за: а) најтежа кривична дела и б) најтеже облике тешких кривичних дела, али никада самостално, већ увек уз казну затвора у трајању до двадесет година.⁷ Када је изречена, казна затвора од тридесет до четрдесет година увек се одмерава на пуне године. Ова најтежа казна у нашем казненем систему се не може изрећи млађем пунолетном лицу (лицу које у време извршења кривичног дела није навршило 21 годину), али је остало нејасно зашто примена ове казне није искључена према бременитој жени и битно смањено урачунљивом лицу.⁸

Новелом Кривичног законика из септембра 2009. године предвиђена је могућност примене „кућног затвора – притвора” у случају изрицања казне затвора до једне године. Наиме, осуђеном лицу суд у овом случају може да одреди да се изречена казна затвора у трајању до једне године извршава, али не упућивањем осуђеног лица у заводску установу, већ постављањем обавезе за осуђеног да не сме да напушта просторије у којима станује, осим у случајевима који су прописани законом. Но, сам је закон искључио примену оваквог начина извршења казне затвора према лицу које је осуђено за кривично дело против брака и породице под условом да живи са оштећеним у истом породичном домаћинству. При одређивању оваквог начина извршења изречене казне краткотрајног затвора суд води рачуна о техничким могућностима извршења, као и о другим околностима које су од значаја за

⁷ Д. Јовашевић, „Појам и карактеристике казне затвора у југословенском праву”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Ниш, 2002, стр. 177–198.

⁸ Нека инострана кривична законодавства познају више врста казни лишења слободе и то: затвор и доживотни затвор. Тако Кривични законик Македоније у члану 35, Кривични законик Руске федерације у члану 44, Кривични законик Израела у члану 41, аустријски Кривични законик у члану 18, бугарски Кривични законик у члану 37, Кривични законик Албаније у члану 29. и Кривични закон Хрватске у члану 49. познају казне затвора и дуготрајног затвора, док грчки Кривични законик у члану 51. предвиђа: доживотни затвор, затвор у казним установама и затвор у поправним установама, а Кривични законик Кине у члану 33. познаје: доживотни затвор, затвор са непромењивим роком од 6 месеци до 15 година, задржавање од 1 до 6 месеци и надзор јавне безбедности од 3 месеца до 2 године.

одмеравање казне. У случају да осуђени који издржава казну на слободу, али у „кућним условима” самовољно напусти просторије у којима станује: а) једном у трајању до дванаест часова или б) два пута у трајању до шест часова, суд обавезно одређује да се остатак казне затвора издржава у затворској установи (члан 45. ст. 5–8. КЗ РС). Но, сва савремена кривична законодавства познају могућност да се изречена казна затвора (врста и висина казне затвора изречена у правноснажној одлуци надлежног суда) не мора увек и у сваком конкретном случају извршити у целости. Наиме, могуће је да су примењени васпитно-преваспитни третмани у заводским установама у систему Управе за извршење кривичних санкција остварили сврху примене казне затвора, тако да даљи останак осуђеног лица у заводским условима не би био оправдан и целисходан јер се он у довољној мери поправио, може се са основом очекивати да на слободи неће наставити са вршењем кривичних дела, тада је могуће осуђено лице пустити на слободу и пре него што је у целости издржало изречену казну. Таква је могућност скраћивања ефективног трајања изречене казне предвиђена уз примену више различитих института општег дела кривичног права – применом амнестије, помиловања, односно условним отпустом.

УСЛОВНИ ОТПУСТ У ЕВРОПСКОМ КРИВИЧНОМ ПРАВУ

Иако је кривично право у искључивој надлежности законодавства појединих држава које прописују систем кажњивих понашања физичких и правних лица и санкције за њихове учиниоце, оно ипак није у потпуности лишено и међународног карактера. Наиме, бројни су међународни акти, посебно они регионалног карактера донети у оквиру и под окриљем Савета Европе, који постављају минималне стандарде у систему кривичних санкција за национална законодавства. Међу европским правним документима који су од значаја за начин, поступак и услове изрицања и извршења казне затвора и условни отпуст истиче се посебно Европска конвенција о надзору над условно осуђеним или условно отпуштеним прекршиоцима (ЕТС број 51).⁹ Поред ове Конвенције од значаја за условни отпуст истиче се и неколико резолуција, као што су:

1. Резолуција (65) 1 о условним казнама, условном отпусту и другим алтернативама затварању,

⁹ Б. Петровић, А. Ферхатовић, *Условни отпуст у кривичном законодавству Босне и Херцеговине*, Београд, 2011, 294–303.

2. Резолуција (70) 1 о практичној организацији мера за надзор и бригу након пуштања на слободу условно осуђених или условно отпуштених лица,
3. Резолуција (76) 2 о поступању са затвореницима са дугим казнама и
4. Резолуција (76) 10 о одређеним казним мерама које су алтернатива затварању.

Од значаја за условни отпуст је и низ европских препорука упућених од стране Савета Европе појединим државама чланицама ове регионалне организације. Међу овим актима посебно се истичу:

1. Препорука Р (82) 16 о погодностима затворског допуста,
2. Препорука Р (87) 3 о Европским затворским правилима,
3. Препорука Р (89) 12 о образовању у затвору,
4. Препорука Р(92) 16 о европским правилима о санкцијама и мерама које се служе у заједници,
5. Препорука Р (92) 17 која се тиче доследности у вези изречених казни,
6. Препорука Р (97) 12 о особљу које је задужено за извршење санкција и мера,
7. Препорука Р (99) 22 која се односи на пренатрпаност затвора и инфлацију затворске популације и
8. Препорука Р (2000) 22 о побољшању извршења европских правила о мерама и санкцијама које се служе у заједници.

Сви наведени акти препоручују националним законодавствима: 1) да уведу условни отпуст у кривично законодавство (ако ова мера до сада није постојала), 2) да у свом законодавству, политикама и праксама у вези условног отпуста буду вођени принципима садржаним у наведеним препорукама и 3) да осигурају да препорука о условном отпусту буде дистрибуирана у најширој мери.¹⁰ На бази наведених европских докумената Комитет министара Савета Европе је на основу члана 15.б. Статута Савета Европе 2003. године донео Препоруку број 22 о условном отпусту сматрајући да је у интересу сваке поједине државе да успостави заједничке принципе у вези са извршењем притвора и казне затвора, увиђајући при томе да је условни отпуст једно од најделотворнијих и најконструктивнијих средстава за спречавање поврата (рецидива) и унапређење ресоцијализације (рехабилитације) на

¹⁰ В. Видовић, „Прилог разматрању института условног отпуста”, *Правна мисао*, Сарајево, број 5–6/1986, стр. 40–51.

основу којег се затвореном лицу омогућује планирана реинтеграција у заједници уз помоћ и надзор. Ове препоруке које имају за циљ ширу примену условног отпуста, наравно под законом прописаним условима и на начин и по поступку који су уређени законом, морају да буду у складу са основним принципима демократских држава које поштују владавину закона чији је примарни циљ гаранција људских права у складу са Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и прецедентним правом органа којима је примена закона поверена. Према свим наведеним европским стандардима условни отпуст представља меру наставка служења казне у заједници на основу Европских правила о санкцијама и мерама које служе у заједници а који су садржани у препоруци Р (92) 16 и препоруци Р (2000) 22 о побољшању примене Европских правила о санкцијама и мерама које се служе у заједници. Овако схваћен условни отпуст има за циљ да помогне затвореним лицима да лакше направе прелаз између живота у затвору и живота у заједници у којој поштују закон путем одређивања таквих услова након отпуста, као и надзора који би промовисали овај институт и допринели јавној безбедности и смањењу криминалитета уопште.¹¹ У основи примене института условног отпуста налази се одређење да се на овај начин смање штетни ефекти затварања како би се унапредила ресоцијализација и рехабилитација затвореника под условима којима се настоји гарантовати сигурност заједнице изван затвора.¹² Како би се смањио ризик од рецидивизма код условно отпуштених затвореника треба им за време трајања условног отпуста омогућити наметање појединачно прилагођених услова (које нажалост не познаје кривично законодавство Републике Србије) као што су: 1. плаћање компензације и давање задовољења жртвама, 2. укључивање у програм лечења од злоупотребе опојних дрога или алкохола или било којег другог стања које подлеже лечењу које је на очигледан начин повезано са вршењем кривичног дела, 3. рад или друга одобрена стручна активност, нпр. образовање или стручно усавршавање и 4. учешће у програмима личног развоја и забрана боравка у одређеним местима или посећивање одређених места.¹³

¹¹ Тако систем надзора над животом и понашањем условно отпуштеног лица из затвора предвиђа Кривични законик Немачке. Овај надзор после измена из априла 2011. године врши саветник за условно осуђено лице.

¹² И. Дамјановић, З. Кокић Пуце, С. Кларић Барановић, „Увјетни отпуст са издржавања казне затвора”, *Хрватски љетопис за казнено право и праксу*, Загреб, број 2/2004, стр. 868–873.

¹³ Различита кривична законодавства прописују различите „поправне мере” које се примењују према условно отпуштеном лицу – швајцарски Кривични законик под овим мерама подразумева помоћ и упутство осуђеном лицу, а француски Кривични законик их назива мере помоћи и контроле условно отпуштеног лица.

УСЛОВНИ ОТПУСТ У КРИВИЧНОМ ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Појам и карактеристике условног отпуста

Условни отпуст се састоји у отпуштању осуђеног лица са издржавања казне затвора пре него што ју је у потпуности издржао под условом да до истека времена за које је изречена казна не учини ново кривично дело. Ако такво лице не изврши кривично дело за време док му казна тече, тада неће доћи до опозивања условног отпуста. Условни отпуст је сличан условној осуди јер се оба института састоје у ослобађању учиниоца кривичног дела од издржавања казне, с тим што је код условне осуде то ослобођење у потпуности, а код условног отпуста се ради о делимичном ослобођењу од казне. У функционалном смислу условни отпуст је саставни део изречене казне затвора јер утиче на њену садржину будући да се институционални третман у заводској установи замењује третманом на слободи. То је посебан облик издржавања „казне лишења слободе на слободи”. Условни отпуст представља криминалополитичку и пенолошку меру којом се врши допунска индивидуализација казне и остварује ресоцијализација осуђеног уз његово лично и активно учешће када се с обзиром на постигнуте резултате специјално превентивног садржаја може скратити претходно одмерено трајање одузимања слободе. Он се може дати сваком лицу које издржава.¹⁴

- а) казну затвора,
- б) меру безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи,
- в) васпитну меру упућивања у васпитну установу,
- г) васпитну меру упућивања у васпитно-поправни дом и
- д) казну малолетничког затвора.

У правној теорији се могу наћи схватања према којима је условни отпуст основ за гашење казне или законска сметња за даље извршење казне.¹⁵ П. Новоселец сматра да ово није основ за гашење казне јер постоји могућност њеног извршења у случају опозива условног отпуста, па је чак тешко и тврдити да је условни отпуст сметња за даље извршење казне јер

¹⁴ В. Видовић, „Условни отпуст осуђеног са издржавања казне затвора”, *Годишњак Правног факултета у Бања Луци*, број 11/1987, стр. 59–71.

¹⁵ А. Куртовић, „Устројство и правна природа увјетног отпуста”, *Зборник Правног факултета у Ријеци*, Ријека, број 2/1995, стр. 314.

су неки облици извршења казне као мере помоћи и надзора могући и за време трајања условног отпуста.¹⁶

Услови за давање условног отпуста

У новом кривичном праву Републике Србије, Законик прописује три услова за давање условног отпуста. То су:¹⁷

- 1) ако је осуђени издржао две трећине изречене казне затвора, при чему се овај рок рачуна од дана када је започето извршење казне (формални услов),
- 2) ако се осуђени у току издржавања казне тако поправио да се са основом може очекивати да ће се на слободи добро владати, а нарочито да до истека времена за које је изречена казна не учини ново кривично дело (материјални услов) и
- 3) ако се не ради о лицу које је покушало бекство или је побегло из завода за извршење казне затвора у току издржавања казне.

На тај начин је условни отпуст у складу са принципом индивидуализације казне јер је своди управо на ону меру која је стварно потребна у конкретном случају за остварење циљева кажњавања. При оцени да ли ће се осуђени условно отпустити суд узима у обзир владање осуђеног за време издржавања казне, извршавање радних обавеза с обзиром на његову радну способност и друге околности које указују да је постигнута сврха кажњавања. За разлику од ранијег решења када је о условном отпусту одлучивала посебна комисија за условни отпуст коју је образовало министарство правде, према члану 522. Законика о кривичном поступку¹⁸ из 2001. године о условном отпусту сада одлучује суд који је донео одлуку у првом степену.¹⁹ У другим државама условни отпуст могу да дају административни органи (одбор или комисија за условни отпуст). Законик о кривичном поступку из 2001. године одређује да се поступак за давање условног отпуста покреће на молбу осуђеног лица. Ова се молба подноси суду првог степена, дакле суду који је и изрекао врсту и меру казне затвора.²⁰ Веће првостепеног суда (члан 24. став 6. ЗКП) утврђује да ли

¹⁶ П. Новоселец, *Опћи дио казненог права*, Загреб, 2004, стр. 356.

¹⁷ Д. Јовашевић, *Кривично право, Општи део*, Београд, 2010, стр. 219.

¹⁸ *Службени лист СРЈ*, број 70/2001 и *Службени гласник Републике Србије*, број 58/2004 и 72/2009.

¹⁹ М. Шкулић, *Законик о кривичном поступку*, Београд, 2009, стр. 327.

²⁰ Бранилац осуђеног може поднети молбу за пуштање на условни отпуст осуђеног само на основу специјалног пуномоћја издатог од стране тог осуђеног (решење Врховног

је протекло законом предвиђено време за пуштање осуђеног на слободу. У том поступку судско веће може да затражи одговарајуће извештаје од управе заводске установе у којој осуђени издржава казну. Ти извештаји треба да садрже нарочито следеће податке: о владању осуђеног, извршавању радних обавеза с обзиром на његову радну способност и о другим околностима које показују да је у конкретном случају остварена сврха кажњавања. Ако судско веће поднету молбу за давање условног отпуста не одбаци (ако је поднета од неовлашћеног лица или пре испуњења законом прописаног минимума од две трећине издржане казне), веће у поступку обавезно узима изјаву од јавног тужиоца који је поступао у овом предмету. Интересантно је решење уведено новелом Законика о кривичном поступку из 2009. године према коме се користи термин да суд „узима” изјаву од јавног тужиоца, а не да га саслушава или ипитује. Против одлуке судског већа о давању или одбијању молбе за условни отпуст жалбу могу изјавити јавни тужилац и осуђени (било лично, било преко браниоца). На сличан начин поступак за давање условног отпуста прописује и нови Законик о кривичном поступку из 2011. године, у глави коју назива: „Поступак за остваривање права осуђеног” у чл. 562–568.²¹ Према новим законским решењима прописано је да се условни отпуст може дати на основу молбе коју поред осуђеног лица, може поднети и његов бранилац о којој одлучује веће суда које је судило у првом степену. При томе је и новина према којој (члан 565. ЗКП) председник судског већа наредбом одређује дан, час и место одржавања рочишта за одлучивање по молби за пуштање на условни отпуст. На ово рочиште се позивају следећа лица: осуђени ако је његово присуство потребно, бранилац осуђеног ако га има, јавни тужилац који поступа пред судом који одлучује о молби и представник заводске установе у којој осуђени издржава казну ако је извештај установе позитиван. Одмах по окончању рочишта суд доноси решење којим усваја или одбија молбу за пуштање на условни отпуст при чему посебно води рачуна о процени ризика осуђеног, његовој успешности у извршавању програма поступања, ранију осуђиваност, животне околности и очекивано деловање условног отпуста на осуђеног.²² У одлуци о давању условног отпуста суд може да одреди дужност осуђеном лицу да испуни у одређеном року обавезе које су предвиђене

суда Србије Кж. 768/2002); Поступак за пуштање на условни отпуст покреће се само на молбу осуђеног лица (решење Окружног суда у Краљеву Кж. 1172005).

²¹ С. Бељански, Г. Илић, М. Мајић, *Законик о кривичном поступку*, Београд, 2011, стр. 375–377.

²² А. Разић, „Нека актуелна питања функционисања института условног отпуста”, *Правни зборник*, Подгорица, број 1–2/1997, стр. 207–218.

кривичноправним прописима, а може одлучити и да осуђени за време трајања условног отпуста буде под електронским надзором. Решење о условном отпусту суд доставља: осуђеном лицу, његовом браниоцу, јавном тужиоцу, заводу у коме осуђени издржава казну, суду који је осуђеног упутио на издржавање казне, судији за извршење кривичних санкција према пребивалишту осуђеног лица, органу полиције, поверенику из органа Управе за извршење кривичних санкција и центру за социјални рад према пребивалишту осуђеног. Но, жалбу против решења суда могу да изјаве само осуђени, његов бранилац и јавни тужилац (члан 567. ЗКП). Ако условни отпуст не буде опозван, сматра се да је осуђени издржао казну.

Условни отпуст у судској пракси

Са развојем правне науке која је фаворизовала примену казне затвора као мере друштвене реакције на криминалитет различитих облика и видова испољавања, дошло се до сазнања да у одређеним случајевима изречена казна од стране суда која је одређена на бази тежине, обима и интензитета проузроковане последице кривичног дела и степена друштвене опасности његовог учиниоца оствари своју сврху (циљ) и пре коначног истека судском одлуком одређеног времена. То се постиже, између осталог, и применом института условног отпуста. О дOMETИМА примене института условног отпуста у кривичноправној пракси Републике Србије говоре следећи случајеви:²³

1. ако разлози генералне превенције захтевају да се молби осуђеног за пуштање на условни отпуст не удовољи, суд ће молбу одбити иако се осуђени на издржавању казне поправио у довољној мери (решење Округног суда у Ваљеву Кж. 186/2002);
2. када суд нађе да су испуњени услови за пуштање на условни отпуст осуђеног, не може се датум отпуста одлагати у будућност, већ треба проценити да ли су услови испуњени у моменту одлучивања (решење Врховног суда Србије Кж. 1241/2002);
3. сама по себи чињеница да је осуђени на издржавању казне затвора провео краћи временски период не искључује могућност условног отпуста уколико из списка произилази да се рецидив код осуђеног не очекује и када се има у виду да је осуђени с обзиром на време које је провео у притвору издржао више од половине изречене казне (решење Врховног суда Србије Кж. 206/2004);

²³ В. Ђурђић, Д. Јовашевић, *Практикум за кривично право, Посебни део*, Београд, 2008.

4. испуњени су услови за усвајање молбе за условни отпуст када је осуђени издржао више од половине изречене казне затвора у правноснажној судској пресуди, а по извештају казнено-поправног завода о владању осуђеног остварена је сврха ресоцијализације с обзиром на његово примерно владање без обзира на временски период остатка казне затвора која треба да се издржи (решење Врховног суда Србије Кж. 1178/2004);
5. без обзира што је осуђени издржао више од половине изречене казне затвора, нема услова за усвајање молбе за условни отпуст када из извештаја о владању осуђеног у установи у којој издржава казну затвора произилази да је два пута дисциплински кажњаван и да су му одузете погодности (решење Врховног суда Србије Кж. 1946/2004);
6. не постоје услови за усвајање молбе за условни отпуст осуђеног када затвор у коме он издржава казну затвора не предлаже усвајање условног отпуста, а ради се о вишеструком повратнику (решење Врховног суда Србије Кж. 20/2005);
7. када се осуђени налази на издржавању казне затвора због извршења кривичног дела силовања, а по извештају казнено-поправног завода процес ресоцијализације је у току, па без обзира на добро владање осуђеног, као и да није дисциплински кажњаван, молба за условни отпуст се има одбити (решење Врховног суда Србије Кж. 575/2005);
8. у ситуацији када осуђени издржава казну затвора у трајању од десет година због убиства, а мишљење казнено-поправног завода у којој издржава казну је да услов за примену условног отпуста (владање осуђеног за време издржавања казне, добро понашање, испољене радне навике), а то је да је процес ресоцијализације окончан, као и процена о његовом будућем понашању (пресуда Окружног суда у Суботици Кж. 459/2007);
9. нема места усвајању молбе за условни отпуст осуђеног у ситуацији када је остало да још издржи казну затвора у трајању од четири месеца, а из извештаја установе у којој издржава казну произилази да су само присутне промене у ставу и понашању осуђеног, да је процес ресоцијализације још у току и да нису испуњени циљеви генералне и специјалне превенције (решење Врховног суда Србије Кж. 1890/2007);
10. нема услова за прихватање молбе за условни отпуст у ситуацији када се осуђени у току издржавања казне затвора у већем делу добро владао и понашао, а потом је дисциплински кажњен и упућен у самицу у трајању од 15 дана и одузета су му додељена права коришћења посета

и одласка на викенд (решење Окружног суда у Суботици Кж. 493/2008);

11. да би се усвојила молба осуђеног за пуштање на условни отпуст процес ресоцијализације мора бити окончан (решење Врховног суда Србије Кж. 732/2008);
12. није дозвољен условни отпуст са издржавања казне затвора која се издржава по решењу којим је неплаћена новчана казна замењена казном затвора (решење Окружног суда у Нишу Кж. 1110/2008);
13. нема места усвајању молбе за условни отпуст осуђеног ако из извештаја казнено-поправног завода у којем издржава казну затвора произилази да се процес ресоцијализације карактерише позитивним променама у ставовима у и понашању осуђеног (решење Врховног суда Србије Кж. 3167/2008) и
14. има места усвајању молбе за условни отпуст осуђеног само ако је сврха кажњавања остварена у потпуности (решење Врховног суда Србије Кж. 578/2009).

ПРЕВРЕМЕНО ПУШТАЊЕ ОСУЂЕНОГ ЛИЦА НА СЛОБОДУ

Закон о извршењу кривичних санкција Републике Србије из 2005. године у члану 173. предвиђа могућност превременог отпуштања осуђеног лица из заводске установе. То је посебна врста условног отпуста који даје административни орган. У овом случају директор Управе за извршење кривичних санкција на предлог управника завода у коме се налази осуђено лице може да га пусти са издржавања казне затвора најмање три месеца пре истека казне ако су испуњена два услова:²⁴

1. ако је осуђени издржао девет десетина изречене казне и 2. да се осуђени добро владао, па су постигнути резултати у програму поступања. Ако условно отпуштени не оправда указано поверење долази до опозивања условног отпуста и његовог поновног враћања у заводску установу. Постоје две врсте опозивања условног отпуста: а) обавезно и б) факултативно опозивање (члан 47. КЗ РС). О опозивању условног отпуста одлучује суд. До обавезног опозивања условног отпуста долази ако су испуњени следећи услови: 1. када условно отпуштени за време док

²⁴ Д. Јовашевић, З. Стевановић, *Коментар Закона о извршењу кривичних санкција*, Београд, 2008, стр. 189–192.

се налази на условном отпусту изврши кривично дело или када му се суди за кривично дело које је раније учинио, али се за њега није знало у време давања условног отпуста, и

2. да је за новоизвршено или новооткривено кривично дело изречена казна затвора преко шест месеци.²⁵ До факултативног опозивања условног отпуста долази у случају: 1. када условно отпуштени за време трајања условног отпуста учини једно или више кривичних дела или му се суди за кривична дела која је раније учинио, а за која је изречена казна затвора до шест месеци и 2. када условно отпуштени не испуни неку од обавеза које су предвиђене кривичноправним одредбама, а које му је суд одредио. При оцени у овом случају да ли ће опозвати условни отпуст или не, суд нарочито узима у обзир: а) сродност учињених кривичних дела, б) побуде из којих су дела учињена и в) друге околности које указују на оправданост опозивања условног отпуста. Када суд опозове условни отпуст, тада изриче казну применом правила о одмеравању казне за дела у стицају узимајући раније изречену казну као утврђену. Део казне који је осуђени издржао по ранијој осуди се урачунава у нову казну, а време које је провео на условном отпусту се не урачунава. Ако условно отпуштени буде осуђен на казну затвора до шест месеци, а суд не опозове условни отпуст, он се упућује у заводску установу на издржавање ове казне, при чему се продужава условни отпуст за време које је осуђени провео на издржавању казне затвора. Закон је поставио ограничење према коме се условни отпуст може опозвати најкасније у року од две године од дана када је његов рок истекао.

ЗАКЉУЧАК

Основна сврха кривичног законодавства сваке државе од најстаријих времена до данас јесте спречавање и сузбијање кривичних дела физичких и правних лица којима се повређују или угрожавају заштићене друштвене вредности, добра и интереси. У сваком конкретном случају судско веће одмерава врсту и меру казне за учињено кривично дело руководећи се: а) обимом и интензитетом проузроковане последице, б) значајем нападнутог

²⁵ Обавезно опозивање условног отпуста предвиђају бројна савремена законодавства: члан 55. Кривичног закона Хрватске, члан 38. Кривичног законика Црне Горе, члан 37. Кривичног законика Македоније, члан 110. Кривичног законика Словеније, члан 56. Кривичног законика Немачке, члан 89. Кривичног законика Швајцарске, члан 79. Кривичног законика Руске Федерације.

друштвеног добра и в) степеном опасности учиниоца кривичног дела. При томе се у највећем броју случајева учиниоцима кривичних дела изриче казна затвора која омогућава остварење принципа индивидуализације и законитости у највећем степену. У случају да изречена казна затвора у поступку њеног извршења у пенитенсијарним условима оствари своју сврху и пре формалног истека укупног времена трајања изречене казне, сва савремена кривична законодавства на бази релевантних међународних (у првом реду европских) стандарда предвиђају институт условног отпуста. Његовом применом се осуђено лице пушта на слободу и пре истека изречене казне затвора под условом да се толико поправио и преваспитао да се од њега са успехом очекује да неће поновити кривично дело. На бази бројних европских докумената (резолуција, конвенција и препорука) Комитет министара Савета Европе је на основу члана 15.б. Статута Савета Европе 2003. године донео Препоруку број 22 о условном отпусту, сматрајући да је у интересу сваке поједине државе да успостави заједничке принципе у вези са извршењем притвора и казне затвора, увиђајући при томе да је условни отпуст једно од најделотворнијих и најконструктивнијих средстава за спречавање поврата (рецидива) о унапређења ресоцијализације (рехабилитације) на основу којег се затвореном лицу омогућује планирана реинтеграција у заједници уз помоћ и надзор. Ове препоруке које имају за циљ ширу примену условног отпуста, наравно под законом прописаним условима и на начин и по поступку који су уређени законом, морају да буду у складу са основним принципима демократских држава које поштују владавину закона чији је примарни циљ гаранција људских права у складу са Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и прецедентним правом органа којима је примена закона поверена. Према свим наведеним европским стандардима условни отпуст представља меру наставка служења казне у заједници на основу Европских правила о санкцијама и мерама које служе у заједници а који су садржани у препоруци Р (92) 16 и препоруци Р (2000) 22 о побољшању примене Европских правила о санкцијама и мерама које се служе у заједници. Овако схваћен условни отпуст има за циљ да помогне затвореним лицима да лакше направе прелаз између живота у затвору и живота у заједници у којој поштују закон путем одређивања таквих услова након отпуста, као и надзора који би промовисали овај институт и допринели јавној безбедности и смањењу криминалитета уопште. У основи примене института условног отпуста налази се опредељење да се на овај начин смање штетни ефекти затварања како би се унапредила ресоцијализација и рехабилитација затвореника под условима којима се настоји гарантовати сигурност заједнице изван затвора. Поштујући наведене европске стандарде

о примени казне затвора, а посебно института условног отпуста, нови Кривични законик из 2005. године прописује три услова за давање условног отпуста. То су: 1) ако је осуђени издржао две трећине изречене казне затвора, при чему се овај рок рачуна од дана када је започето извршење казне (формални услов), 2) ако се осуђени у току издржавања казне тако поправио да се са основом може очекивати да ће се на слободи добро владати, а нарочито да до истека времена за које је изречена казна не учини ново кривично дело (материјални услов) и 3) ако се не ради о лицу које је покушало бекство или је побегло из завода за извршење казне затвора у току издржавања казне. На тај начин је условни отпуст у складу са принципом индивидуализације казне јер је своди управо на ону меру која је стварно потребна у конкретном случају за остварење циљева кажњавања. При оцени да ли ће се осуђени условно отпустити суд узима у обзир владање осуђеног за време издржавања казне, извршавање радних обавеза с обзиром на његову радну способност и друге околности које указују да је постигнута сврха кажњавања.

ЛИТЕРАТУРА

1. А. Разић, „Нека актуелна питања функционисања института условног отпуста”, *Правни зборник*, Подгорица, број 1-2/1997.
2. Бељански, С. Илић, Г., Мајић, М., *Законик о кривичном поступку*, Београд, 2011, стр. 375–377.
3. Видовић, В., „Прилог разматрању института условног отпуста”, *Правна мисао*, Сарајево, број 5–6/1986.
4. Видовић, В., „Условни отпуст осуђеног са издржавања казне затвора”, *Годишњак Правног факултета у Бања Луци*, број 11/1987.
5. Дамјановић, И., Кокић Пуце, З., Кларић Барановић, С., „Увјетни отпуст са издржавања казне затвора”, *Хрватски љетопис за казнено право и праксу*, Загреб, број 2/2004.
6. Ђурђић, В., Јовашевић, Д., *Практикум за кривично право, Посебни део*, Београд, 2008.
7. Јовашевић, Д., *Кривични законик Републике Србије*, Београд, 2007.
8. Јовашевић, Д., „Појам и карактеристике казне затвора у југословенском праву”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Ниш, 2002.
9. Јовашевић, Д., Стевановић, З., *Коментар Закона о извршењу кривичних санкција*, Београд, 2008.
10. Јовашевић, Д., Извршење казне затвора према новим законским решењима, *Право, теорија и пракса*, Нови Сад, број 9/1999.

11. Јовашевић, Д., *Лексикон кривичног права*, Београд, 2010.
12. Јовашевић, Д., „Примена казне затвора као средства државног реаговања против криминала”, *Зборник радова*, Стратегија државног реаговања против криминала, Београд, 2003.
13. Куртовић, А., „Устројство и правна природа увјетног отпуста”, *Зборник Правног факултета у Ријеци*, Ријека, број 2/1995.
14. Новоселец, П., *Опћи дио казненог права*, Загреб, 2004.
15. Петровић, Б., Ферхатовић, А., *Условни отпуст у кривичном законодавству Босне и Херцеговине*, Београд, 2011.
16. *Службени лист СРЈ*, број 70/2001 и *Службени гласник Републике Србије*, број 58/2004 и 72/2009.
17. Хорватић, Ж., *Казнено право, Опћи дио*, Загреб, 2003.
18. Шкулић, М., *Законик о кривичном поступку*, Београд, 2009.

UDK: 343.3/.7(497.11+4)
Biblid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 42, стр. 69–92
Изворни научни рад

Жарко БРАКОВИЋ¹

УПОРЕДНА АНАЛИЗА РАЗБОЈНИШТАВА У НЕКИМ ЗЕМЉАМА ЕВРОПЕ И РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

ABSTRACT

Robbery is a crime, which, because of its dual nature, manner of execution and its effect, draws special attention to the public, requires the need for permanent and thorough analysis. Considering the various factors that influence on the manifestations of these crimes in several states is also necessary during the analysis of these types of crimes. There is also the question of the impact of prevention and criminal policy in preventing robberies, as well as the degree of efficiency of formal social control subjects and their impact on reducing the number of offenses of robbery. The economic development of the country as one of the attributes that can have an impact on the fluctuation of this crime, certainly, deserves significant role in analyzing the manifestation forms. We have tried, in terms of space, to dedicate due attention to each of these issues.

Key words: Crime, robbery, analysis, statistics, prevention, crime, the perpetrator.

УВОД

Кривична дела разбојништва су специфична кривична дела, која су предмет пажње стручне и шире јавности, како због значаја заштићеног добра (објекта заштите), учесталости, тако и због обима и интензитета проузрокованих последица, начина и средстава њиховог извршења. Иако спадају у имовинска кривична дела правна конструкција тих дела их приближава кривичним делима против живота и тела. Друштвена опасност им суштински није само у прибављеној имовинској користи која се стиче овим делима, већ и у понашању извршиоца који у њиховом извршењу користи принуду или претњу са циљем да одузме туђу покретну ствар. Радња

¹ МУП Републике Србије, Београд. E-mail: zarko.brakovic@mup.gov.rs.

извршења кривичног дела састоји се од одузимања туђе покретне ствари употребом силе или претње. Сила мора бити управљена против лица од кога се одузима ствар или неког другог лица. Претња треба да је квалификована, да се прети лицу од кога се одузима ствар непосредним нападом на живот или тело. И сила и претња не мора нужно бити усмерена према лицу од кога се одузима ствар, она може бити усмерена и према неком другом притежаоцу ствари блиском лицу, чије би га остварење погодило.² Ради се дакле о сложеном, двоактном кривичном делу за чије постојање је неопходно да су кумулативно предузете обе радње: принуда и крађа, где принуда претходи крађи и представља средство и начин њеног извршења. Као и код других кривичних дела, тако и код разбојништва, увек се поставља питање тачности статистичких података, пре свега због непријављивања виктимизације и манипулисања евидентирањем извршених дела, нарочито од стране полиције. Једна од студија чији се подаци сматрају релевантним у овој области је Међународна студија виктимизације (ICVS: *International Crime Victims Study*).³ Према тим подацима, разлике између Западноевропских и земаља Југоисточне Европе у погледу пријављивања разбојништва нису толико велике колико се мисли. У земљама западне Европе око 50% жртава пријављује своју виктимизацију полицији, док у земљама Југоисточне Европе своју виктимизацију пријављује око 38% жртава. Свакако, за сагледавање разбојништва као сложеног кривичног дела потребна је сврсисходна анализа праксе, по атрибутима који морају бити јасно одређени и доступни истраживачу.

НОРМАТИВНО ОДРЕЂЕЊЕ КРИВИЧНОГ ДЕЛА РАЗБОЈНИШТВА У НАШЕМ КРИВИЧНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ И УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Разбојништва су и у нашем и у већини страних кривично-правних система сврстана у групу кривичних дела против имовине. Заштитни објекат ових кривичних дела је имовина која се одређује као свеукупност имовинских добара, имовинских интереса и имовинских права која припадају неком физичком или правном лицу.⁴ Наше кривично законодавство од својих

² Зоран Стојановић, Обрад Перић, *Кривично право, Посебни део*, Правна књига, Београд, 2009, стр. 146.

³ Ирма Ковчо Вукадин, Криминалитет на подручју југоисточне Европе, *Хрватски љетопис за казнено право и праксу*, Загреб, вол. 15, бр. 1/2008, стр. 43.

⁴ Љубиша Лазаревић, *Кривично право, Посебни део*, Савремена администрација, Београд, 2000, стр. 232.

почетака, инкриминисању разбојништва поклања посебну пажњу, а временом су изграђене одредбе којима се нормативно одређује ово кривично дело, а исто тако и низ других инкриминација, односно кривичних дела сродних разбојништву. Те одредбе налазе се у Кривичном законнику Републике Србије, у Глави XXI, која носи назив: „Кривична дела против имовине”, и довољно су разрађене, тако да омогућавају адекватно реаговање на плану кривично-правне заштите од разбојништва. Само кривично дело разбојништва инкриминисано је у чл. 206 Кривичног законика РС.⁵ Радња извршења разбојништва састоји се у одузимању туђе покретне ствари, употребом силе или претњом да ће се непосредно напасти на живот или тело, а све у намери да се присвајањем те ствари себи или другоме прибави противправна имовинска корист. Разбојништво у себи садржи принуду од стране учиниоца дела, која се испољава пре одузимања туђе ствари (крађа) или за време крађе, са циљем савлађивања пруженог или очекиваног отпора. Дакле, разбојништво је сложено кривично дело, будући да се радња извршења састоји из принуде и крађе. Објекат напада је туђа покретна ствар (предмет). Да би постојало кривично дело разбојништва потребно је да је сила била управљена против лица, и то лица, од кога се ствар одузима. Са кривично-правног аспекта, од битног утицаја је да се сила примењује ради савлађивања пруженог или спречавања очекиваног отпора. Под силом код кривичног дела разбојништва подразумева се и примена омамљујућих средстава у шта спада и онеспособљавање за отпор употребом спреја неутврђене врсте којим је учинилац попрскао очи оштећеном и тако проузроковао његово привремено заслепљење.⁶ Под силом која се при извршавању овог кривичног дела примењује против лица од кога се одузима ствар подразумева се, пре свега, употреба физичке, механичке или друге снаге, али и примена хипнозе и омамљујућих средстава у циљу да се то лице доведе у несвесно стање или да се онеспособи за отпор.⁷ Са друге стране, претња која се код кривичног дела разбојништва упућује ради спречавања отпора одузимању ствари треба да буде таква да је нападу озбиљно схвати, а без значаја је да ли је извршилац стварно намеравао да претњу реализује као и да ли је уопште било могуће да је оствари.⁸ Поред основног облика разбојништва закон предвиђа и тежи,

⁵ Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005.

⁶ Божидар Бановић, Слађан Крушић, Неки кривичноправни и криминалистички аспекти кривичног дела разбојништва, *Безбедност*, 4/1999, стр. 438.

⁷ Пресуда Врховног суда Србије, Кж. 689/92, Билтен Окружног суда у Београду, бр. 39–40/93, стр. 62–63.

⁸ Пресуда Врховног суда Србије, Кж. 465/91, Билтен Окружног суда у Београду, бр. 37–38/92, стр. 54–55.

квалификовани и привилеговани (лакши) облик овог кривичног дела. Према законском опису, постоје три квалификована, тежа облика за које је прописано строжије кажњавање. У првом се захтева да вредност украдених ствари прелази износ од 1.500.000 динара, други облик постојаће у случају када је разбојништво учињено од стране више лица (три или више лица) и трећи тежи облик постоји у случају да је при предузимању радње извршења неком лицу са умишљајем нанета тешка телесна повреда у било ком облику. Лакши облик кривичног дела разбојништва (тзв. ситно разбојништво), постојаће у случају да је вредност украдених ствари у време предузимања радње извршења мања од 10.000 динара и ако је умишљај учиниоца обухватао овако малу имовинску корист. Оба ова услова морају бити испуњена кумулативно. У упоредном законодавству не постоје значајне разлике када је у питању конструисање кривичног дела разбојништва. У правну конструкцију бића кривичног дела улазе крађа и принуда, али се разликују њихова схватања. Тако углавном постоје два одређења појма крађе. Према једном, под крађом се подразумева одузимање туђе покретне ствари у намери њеног присвајања. Такво схватање присутно је у немачком кривичном законнику.⁹ Немачки кривични законик у поглављу које носи назив „Разбојништво и изнуда”, прописује неколико облика и видова испољавања кривичних дела разбојништва. Основно кривично дело под називом разбојништво прописано је у члану 249. Немачког кривичног законика.¹⁰ Дело се састоји у одузимању туђе покретне ствари од другог лица у намери њеног присвајања употребом силе или претњом непосредном опасношћу по живот или тело неког лица. За ово дело прописана је казна затвора од најмање 1 године. Закон предвиђа и постојање лакшег облика овог дела али експлицитно не одређује његова обележја већ оставља то као фактичко питање које решава суд у сваком конкретном случају. Законски прописана казна за лакши облик дела је затвор од 6 месеци до 5 година. Немачки кривични законик у члану 250. предвиђа и тешко разбојништво за које постоји основни и лакши облик. Основни облик постоји ако је учинилац приликом извршења дела носио ватрено оружје, уз услов да то оружје мора бити видљиво али не сме да буде употребљено, или у случају ако је учинилац при извршењу дела при себи носио оружје или друго опасно оруђе или друго средство ради спречавања или одбијања отпора других лица употребом силе или претње. Кривични закон Републике Албаније регулише кривично дело разбојништва у глави посвећеној

⁹ Adolf Schonke, Horst Schroder, *Strafgesetzbuch, Kommentar*, Beck, Munchen, 1988, p. 1397

¹⁰ Кривични законик Савезне Републике Немачке са Уводним законом за Кривични законик и Војно кривичним законом, Центар маркетинг, Правно издавачки центар, Београд, 1998, стр. 119–120.

кривичним делима против имовине и кривичним делима из економске области.¹¹ Разбојништво је прописано члановима 139. (основни облик), 140. и 141 (тежи облици). Члан 139. КЗРА дефинише да *употреба силе* приликом извршења крађе односно отуђења туђе покретне ствари представља биће кривичног дела разбојништва. За основни облик закон прописује казну од 5 до 15 година затвора. У чл. 140. дефинише се тежи облик разбојништва. При том примена силе за отуђење туђе покретне ствари – крађа, поставља као услов примену ватреног оружја и муниције приликом извршења дела и уз отежавајућу околност ако је ватрено оружје и муниција у илегалном поседу. За овај облик прописана је казна од 10 до 20 година затвора. У члану 141. прописан је најтежи облик разбојништва, квалификован смртном последицом, те је стога прописана и најтежа санкција, затвор од 15 до 25 година или доживотни затвор. Према члану 162. Кривичног законика Руске Федерације разбојништво се састоји у нападу са циљем одузимања туђе имовине који је извршен насиљем опасним по живот или здравље или претњом да ће се такво насиље применити.¹² Радња одузимања туђе покретне ствари према овом законском решењу предузима се на специфичан начин тј. употребом насиља или претњом употребе таквог насиља при чему ова претња мора да буде квалификована, односно да се састоји у претњи насиљем по живот или здравље другог лица. Руски законик за разбојништво прописује казну затвора од 3 до 8 година уз могућност конфискације имовине. Предвиђена су и два тежа облика кривичног дела разбојништва као и један најтежи облик. Тежи облици постоје у случајевима када је дело извршено од стране више лица која су претходно договорили извршење овог дела, као и у случајевима када се као учинилац разбојништва појављује лице које је већ извршило ово или слично насилно кривично дело. Тежи облик постоји и када је радња извршења предузета уз незаконито продирање у стан или други објекат као и ако је дело извршено употребом оружја или предмета који могу да се искористе за вршење напада на живот или тело или здравље другог лица. Најтежи облик разбојништва постоји када је извршење дела предузето од стране организоване групе лица (три или више лица) која у дужем временском периоду врше ова или слична кривична дела. За постојање најтежег облика потребно је да је радња извршења дела предузета у намери прибављања имовине у великом обиму односно, ако је услед примене силе или квалификоване претње дошло до наступања тешких последица по здравље

¹¹ Kodi penal i Republikes se Shqiperise Nr.7895. date 27.01.1995, Интернет, <http://legislative.org/documents/section/criminal-codes/country/47> pdf, 01/09/2012, p. 47.

¹² Јуриј Илич Скуратов, Вјачеслав Михаилович Лебедев, *Комментарј к уголовному кодексу Росијској Федерацији*, Инфра-М-Норма, Москва, 2000, стр. 258–260.

пасивног субјекта. Најтежи облик кривичног дела разбојништва постојаће и ако је радњу извршења предузело лице у поврату тј. лице које је претходно најмање два или више пута било већ осуђивано за одузимање имовине односно изнуду. Кривични законик Швајцарске одређује разбојништво као сложено кривично дело које се састоји из принуде која претходи крађи и саме крађе.¹³ Битно за постојање разбојништва је да се принуда врши употребом силе према неком лицу или претњом непосредним наступањем опасности по живот или тело. Дакле, радња извршења предузима се од стране лица које поступа са одређеном намером, да се учини крађа. За разбојништво овај законик прописује казну строгог затвора у трајању од најмање 6 месеци. Тежи облик разбојништва постоји ако је радња извршења предузета претњом смрћу неком лицу, односно, ако је приликом принуде неком лицу из нехата нанета тешка телесна повреда. Такође, тежи облик разбојништва постоји и ако је радња извршења предузета од стране лица као члана банде организоване за вршење разбојништва и крађе или ако околности које су постојале приликом извршења кривичног дела разбојништва указују на посебну опасност учинилаца. Најтежи облик кривичног дела разбојништва за који је прописана казна доживотног затвора постоји у случајевима када је услед предузете радње извршења учинилац са умишљајем проузроковао смрт неког лица иако је учинилац поступао приликом извршења разбојништва на нарочито округан или свиреп начин према неком лицу. У нашем истраживању поставили смо неколико научно заснованих претпоставки које би се као резултат појавиле на крају нашег истраживања а уједно биле и оправдање нашег свеукупног залагања у овој области. Резултати који су пред нама представљају аналитички осврт на податке и појаве у четири изабране земље које су са својим специфичностима уникатне, али и погодне за нашу анализу због својих карактеристика и сличности.

Хипотезе

1. Мере превенције и криминалне политике производе тренутне позитивне резултате на плану спречавања разбојништва;
2. Већа ефикасност субјеката формалне социјалне контроле утиче на смањење броја извршених кривичних дела разбојништва;
3. Спровођење превентивних програма са повратницима утиче на смањење њиховог учешћа у извршењу кривичног дела разбојништва;

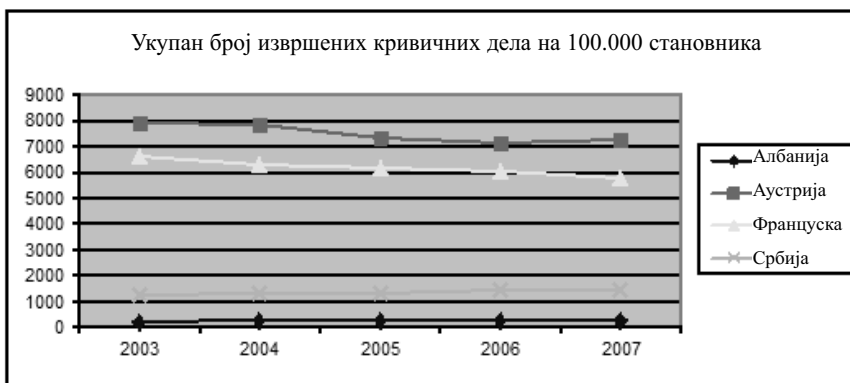
¹³ Ана Валеревна Серебеникова, Нинеел Федоровна Кузнецова, *Уголовниј кодекс Швајцарии*, Зерцало, Москва, 2000, стр. 87.

4. Степен економске развијености државе утиче на смањење учешћа малолетника у извршењу разбојништва;
5. Насилнички карактер извршења кривичног дела разбојништва утиче на мање учешће жена у њиховом извршењу;
6. Степен економске развијености државе утиче на повећано учешће странаца у извршењу кривичних дела разбојништва.

АНАЛИЗА СТАТИСТИЧКИХ ПОКАЗАТЕЉА О ИЗВРШЕНИМ КРИВИЧНИМ ДЕЛИМА РАЗБОЈНИШТВА У НЕКИМ ЕВРОПСКИМ ЗЕМЉАМА И У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД ОД 2003. ДО 2007. ГОДИНЕ

Како код нас, тако и у другим земљама у Европи, кривично дело разбојништва спада у једно од учесталије вршених кривичних дела. Фреквенција ових кривичних дела изузетно је висока, без обзира на који начин се посматра и приказује у бројкама. Анализа и сублимирање статистичких података које је обављено у функцији овог рада, обухватили су више сегмената везаних за кривично дело разбојништва. Подаци о распрострањености и карактеристикама разбојништва, као и њихових извршилаца су сакупљени, систематизовани и анализирани на начин, који, по нама, може дати слику о учесталости вршења овог кривичног дела у изабраном временском периоду, за један број држава у Европи и код нас.¹⁴

Графикон 1

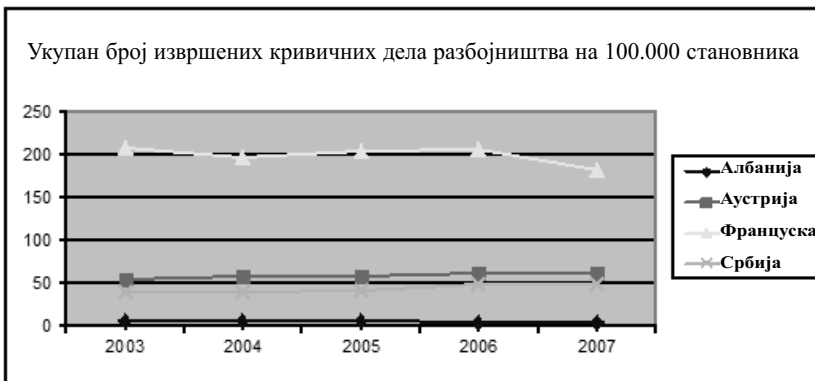


¹⁴ Подаци коришћени у истраживању преузети су из *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* no. 285, као и од Завода за статистику РС, *Билтени* бр: 443, 452, 467, 469, 490, 491, 502, 505.

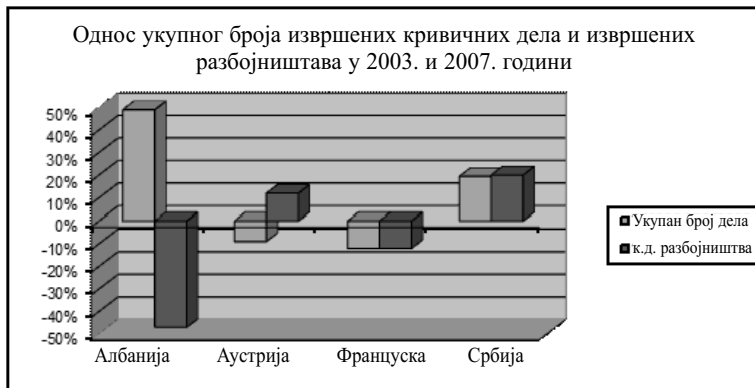
Основни параметар за избор земље за анализу била је дистрибуција кривичног дела разбојништва у свакој од држава. Албанија има најмањи број извршених кривичних дела разбојништва на 100.000 становника, док је Француска изразито оптерећена овим кривичним делима за разлику од Аустрије која је на средњем нивоу оптерећености, као и Србија.

У графикону 2 приказан је укупан број кривичних дела разбојништва на популацији од 100.000 становника у неким земљама у Европи и нашем окружењу, у петогодишњем временском периоду (2003–2007). Србија се по овим бројкама налази у средини табеле по учесталости вршења разбојништава (по 40 дела у 2003. и 2004, 42 у 2005, 49 у 2006. и 48 у 2007. години).

Графикон 2

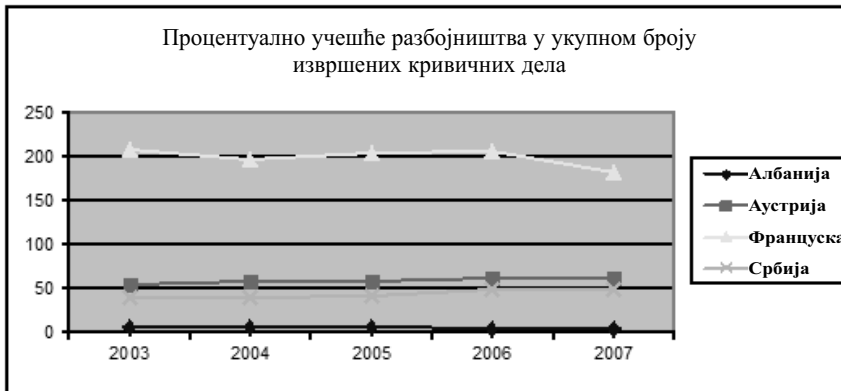


Графикон 3



Због специфичности разбојништва и квантитета података приказаних у претходним графиконима одлучили смо се на анализу неколико репрезентативних земаља.

Графикон 4



Укупан број извршених кривичних дела од 2003–2007 године у Албанији порастао је за 49% док је осетан пад, скоро за половину, 47% у погледу извршених кривичних дела разбојништва (2000–2003. смањење разбојништва са 11 на 7 – Графикон 3). У петогодишњем периоду то је јако висок проценат смањења разбојништва. Поставља се питање који су разлози томе. Разлике можемо пронаћи у додатној анализи приказаној у Графикону 4. Процентуално учешће разбојништва у укупном броју кривичних дела опада, што је и логично јер на приказаном Графикону 3 имамо драстично одступање у том смислу. Као додатни разлози оваквој несагласности опадања разбојништва у укупном броју кривичних дела могу се навести: измене у кривичном законодавству, примењене мере криминалне политике (превентивне мере, побољшање економског стања). У сваком случају, добијени резултат је видљив и врло упечатљив.

Са укупним бројем од 55 до 61 (2003–2007), извршених кривичних дела разбојништва на 100.000 становника, Аустрија спада у земље које су средње угрожене разбојништвима. Међутим, са 7.924 извршених свих кривичних дела на 100.000 становника, она је у самом врху у Европи. Док укупан број извршених кривичних дела у истом периоду показује тренд смањења од 9% број извршених кривичних дела разбојништва у том периоду бележи пораст од 12%. Ако се узме у обзир да је пораст броја извршених разбојништава у

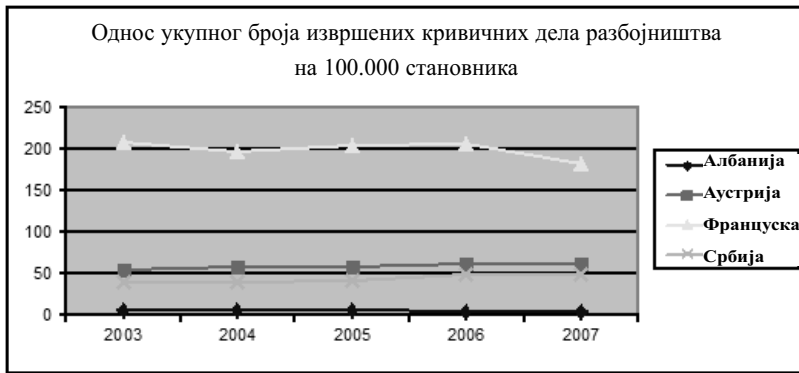
периоду 2000–2003. повећан за 45%¹⁵ (са 37 на 55) мере криминалне политике предузете у анализираном периоду сигурно су имале ефекта јер је евидентно смањен тренд пораста броја извршених дела као што смо видели на 12%. Интересантно је да је процентуално учешће кривичног дела разбојништва у укупном броју кривичних дела веома мало и оно је једно од најмањих у Европи. Тако је 2003. године, износило 0,69%, а и наредних година је незнатно расло, да би 2007. године износило 0,84%. Разлоге треба тражити у мерама социјалне политике које се предузимају, квалитету превентивних програма, спровођењу превентивних програма у односу на познате извршиоце ових дела што је резултирало смањењем стопе поврата која је у периоду 1984–1997. године била 60,5%, а у периоду 1995–2004. године 47,9% (Графикон 10). Мере криминалне политике предузимане у Француској несумњиво су резултирале позитивним трендовима. У периоду 2003–2007. године, смањен је укупан број извршених кривичних дела и укупан број разбојништва. Број извршених кривичних дела разбојништва и укупан број извршених дела бележе константно смањење, да би 2007. године износио 12% у оба параметра. Ово је посебно значајно ако се има у виду, да је у периоду 2000–2003. године број извршених разбојништва повећан за 13%.¹⁶ То нам потврђује и Графикон 4, који нас наводи на закључак, да се у овом периоду проценат учешћа кривичног дела разбојништва у укупном броју кривичних дела кретао у фреквенцији од 3,16% до 3,14%, а само је 2006. године забележено благо увећање од 3,42% и то пре свега због смањења броја извршених кривичних дела и незнатног увећања броја извршених разбојништава (208 на 100.000 становника). Приложени графикони нам показују да је у анализираном периоду у Србији, дошло до повећања броја и укупно извршених кривичних дела (19,4%) и извршених кривичних дела разбојништва (20%). Укупан број свих извршених дела на 100.000 становника бележи константан тренд раста са 1.207 (2003) на 1.438 (2007), што у процентима значи пораст за 19,4%. Исти је тренд увећања и у погледу разбојништва, са 40 на 48 извршених кривичних дела, што је увећање за 20%. Ако се анализирају статистички показатељи о процентуалном учешћу овог кривичног дела, можемо закључити да су показатељи скоро идентични 3,31% (2003), односно 3,34% (2007), што је сасвим логично имајући у виду да је тренд код оба параметра бележио скоро идентичан раст у том периоду. Овакви резултати су донекле и очекивани ако се узме у обзир да је након репресивних мера државе предузетих у периоду после убиства премијера (2003), у знатној

¹⁵ *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* no 241. pg. 44.

¹⁶ *Ibidem*, pg. 59.

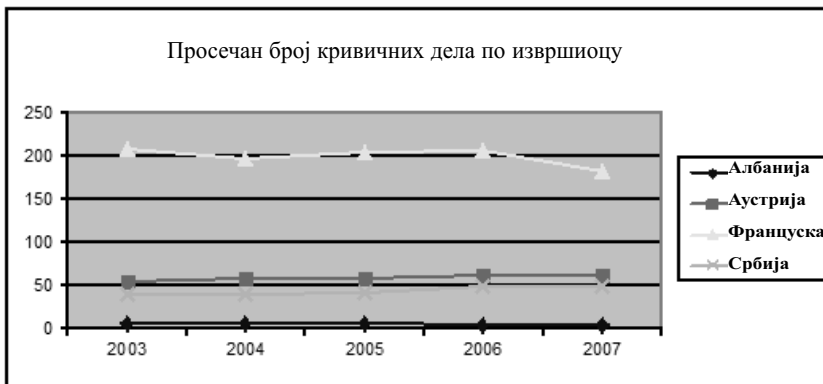
мери редукован број извршених кривичних дела у Републици Србији. Ваља напоменути да је 2007. године највећи број укупно извршених кривичних дела на 100.00 становника забележен у Шведској (14.465), а најнижи у Албанији (279). Број извршених кривичних дела разбојништва, најекстремнији је био у Шпанији (199), а најнижи у Албанији, четири извршена дела на 100.000 становника.

Графикон 5



Укупан број извршилаца кривичних дела разбојништва у периоду 2003–2007. године, у Албанији, износио је 7 извршилаца на 100.000 становника (Графикон 5). Ако овај параметар упоредимо са бројем извршених разбојништава (Графикон 2), можемо закључити да је 2003. године, од стране 8 извршилаца почињено 7 кривичних дела (просечно

Графикон 6

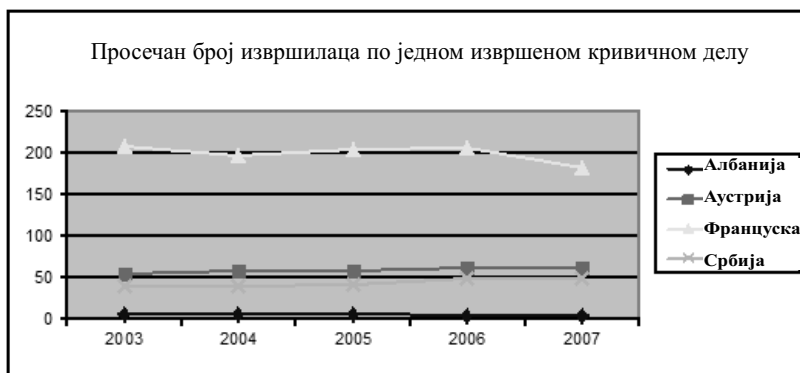


0,87), док је 2007. године тај однос био један извршилац – једно извршено дело (Графикон 6). Све наведено јасно указује да су за извршење једног разбојништва потребна у просеку 1,14 извршиоца (2003), односно 1,0 2007. године (Графикон 7). Добијени резултати указују на закључак, да у структури ових кривичних дела преовладава извршење појединачних разбојништва и то, како у погледу извршења, тако и у погледу броја жртви.

Знатно већа ефикасност истражних органа Аустрије у периоду 2003–2007 године, дала је резултате. Укупан број извршилаца лишених слободе, бележи раст од 21% (2003–2007), што је значајно више него повећање броја извршених разбојништава у истом периоду (увећање за 12%). Ако анализирамо број извршилаца према броју извршених дела ситуација је знатно другачија него у Албанији, то јест, 24 извршилаца у просеку вршило је 55 разбојништава на узорку од 100.000 становника (2003), што је у просеку 2,29 по једном извршиоцу. Тренд је у наредном периоду благо варирао, да би 2007. године имао мањи пад на 2,1, што наводи на закључак да су превентивне мере усмерене на познате извршиоце кривичних дела дале резултате (смањени поврат, Графикон 10), а такође и мере репресивне политике у виду ефикаснијег откривања извршилаца ових дела. Из приложених графикана видимо да су кривична дела вршена претежно у групи (просечан број извршилаца за једно кривично дело кретао се од 0,43–0,47) што указује да су у већем броју вршена разбојништва на објектима и институцијама за чије је извршење било потребно учешће више лица.

Узимајући у обзир да се у Француској врши знатан број кривичних дела, а с обзиром на потребан профил извршиоца разбојништва, логично је и да укупан број извршилаца на 100.000 становника буде знатно мањи.

Графикон 7

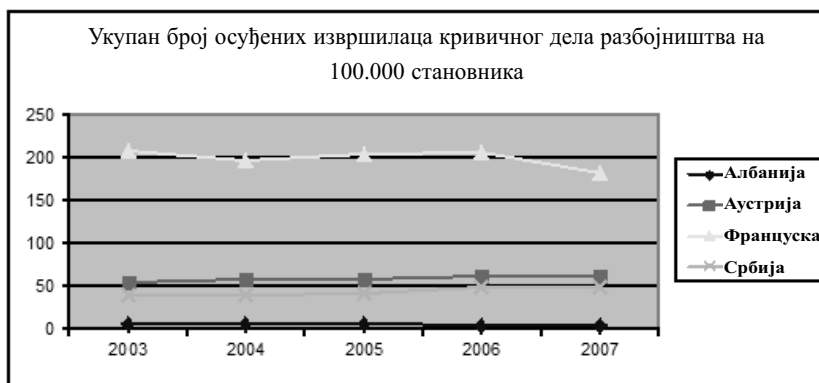


Карактеристика ових дела је да у њиховом извршењу учешће повратника јесте значајно, па је тако број извршених дела од стране једног извршиоца просечно повећан. Током 2003. године износио је 5,62 дела по извршиоцу, да би 2007. године благо опао и био на нивоу 5,2 извршилаца за једно разбојништво. Ови параметри јасно указују на одређену професионализацију извршилаца и доста велику организованост истих приликом извршења ових кривичних дела, јер је просечан број извршилаца по једном делу био 0,17 (2003), а 0,19 (2007) године, што показује да се ова кривична дела врше махом у групи. Ови показатељи могу нам одредити и потенцијалне објекте извршења ових дела имајући у виду да је за њихово извршење потребан већи број извршилаца. Они преваходно не морају учествовати у његовом непосредном извршењу, већ могу бити ангажовани у припреми извршења (типовању) или логистичкој подршци самог извршења дела. У погледу статистичких показатеља Србија је доста слична Аустрији, ако занемаримо 2003. годину када је за извршење једног разбојништва у просеку било потребно 0,67 извршиоца. Тај број је растао до 1,54 (2004), да би 2007. године износио 1,04. Овакви резултати упућују на закључак да су претежно вршена кривична дела за чије извршење у просеку није био потребан већи број извршилаца, то јест 1,47 (2003), уз пад на 0,95 (2007) године. Анализирајући добијене резултате да се уочити чињеница, да је 2003. године ефикасност свих процесних субјеката из претходно наведених разлога била на веома високом нивоу. У Србији се у периоду 2004–2007. године, број извршилаца кривичних дела разбојништва повећавао, као и укупан број извршених дела. Мере криминалне политике, нарочито превенција извршења ових кривичних дела након тога нису биле на потребном нивоу, нарочито ако се има у виду да је по презентованим показатељима претежан број извршених дела учињен од стране мањег броја извршилаца што указује да су и објекти извршења ових дела били махом појединачни, лако доступни и незаштићени, а самим тим и веома погодни као мете.

Иако се по статистичким параметрима не ради о осуђеним лицима која су исте године евидентирана као извршиоци кривичног дела разбојништва (Графикон 9), смаграмо да је ефикасност кривичног правосуђа једино могуће сагледати упоређивањем и анализирањем ова два параметра, посебно што је одступање у броју извршилаца из године у годину, као што смо претходно видели, невелико.

Према Графикону 8. видљив је пад укупног броја осуђених извршилаца разбојништва на 100.000 становника. У односу на претходно анализирано стање у Албанији, ово је логичан наставак регресије у овој области па ово

Графикон 8



представља својеврсну потврду наших спекулација у погледу могућих разлога.

Мере репресивне политике у Аустрији из приложеног Графикона 8, показују континуирани напредак ефикасности правосудних органа у пресуђењу извршиоцима ових кривичних дела. У 2003. години, он је износио 29,2%, да би 2007. био 34,5%. Очигледан је значајан пораст броја осуђених лица за ово кривично дело за 37% на 100.000 становника односно са 7 у 2003. на 10 осуђених 2007. године.¹⁷ У несразмери је са бројем укупно осуђених лица за сва кривична дела у истом периоду (повећање за 2%), што јасно указује на намеру правосудних органа да своју пажњу посебно усмере на ефикасно процесуирање ових извршилаца.¹⁸ Подаци о пресудама за кривично дело разбојништво у за Француској нису били доступни.¹⁹ У Србији је у посматраном периоду забележен тренд пораста броја осуђених лица, 2003.године износио је 7 на 100.000 становника, да би бележио раст и 2007. године био 9.²⁰ У односу на број евидентираних извршилаца, у истом периоду, то је веома мали број процесуираних лица 11,9% (2003), а затим пораст на 27,6% (2005), да би поново пао на 19,6% (2007). Овакав тренд налагао је потребу сталног унапређења кривичног законодавства што је интензивно и чињено у том периоду. Иако немамо адекватне статистичке параметре за Албанију и Србију, мислимо да је веома интересантно извршити

¹⁷ *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* no. 285. pg. 183.

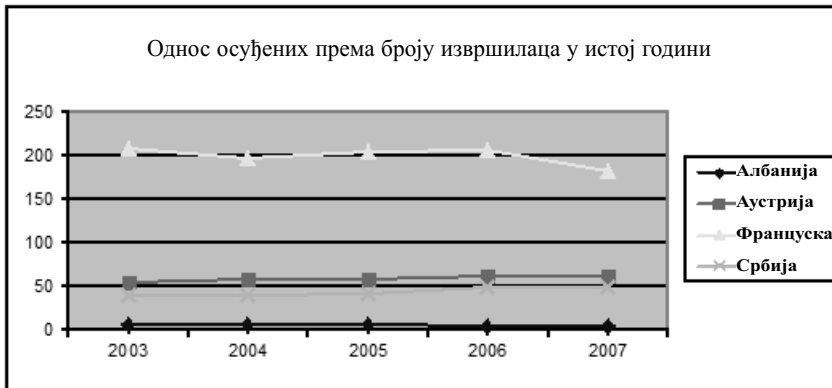
¹⁸ *Ibidem*, p.174.

¹⁹ *Ibidem*, p.194.

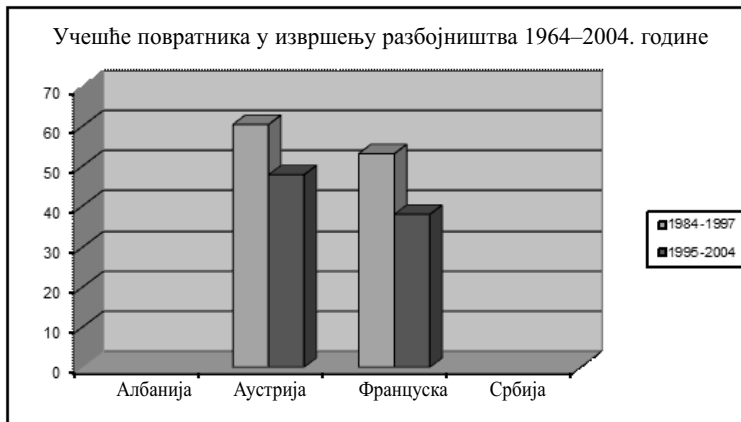
²⁰ *Ibidem*, p.183.

компаративну анализу учешћа повратника у извршењу разбојништва за Аустрију и Француску. Ово пре свега, јер се на овој категорији извршилаца уочавају превентивне стратегије држава када су појединачни објекти превенције у питању. Проблем поврата посматран је у временским периодима 1984–1997. и 1995–2004. године (Графикон 10).

Графикон 9



Графикон 10



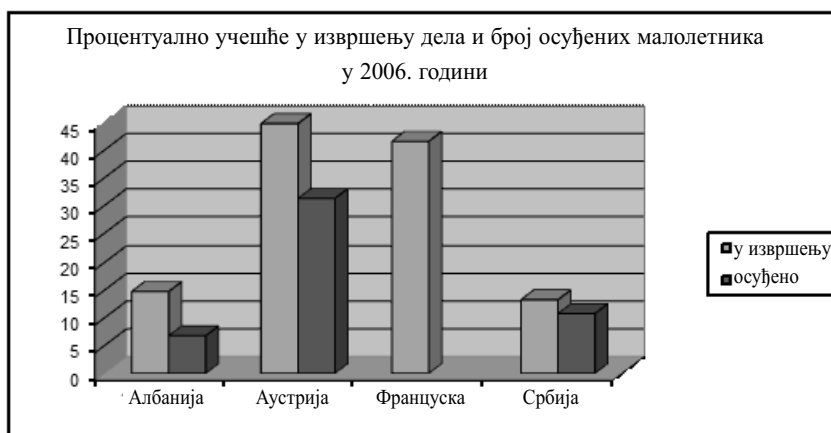
У обе државе евидентно је значајно учешће ове категорије лица у извршењу разбојништава. У периоду 1984–1997. године, може се рећи да је њихово учешће енормно велико, у Аустрији (60,5%), а у Француској (53,2%), па се с разлогом поставља питање каквог су квалитета и да ли су се уопште спроводили програми ресоцијализације у казнено-поправним институцијама,

то јест, да ли су се након тога спроводили било какви превентивни програми у односу на ова лица и каква је била казнена политика. У наредном статистичком периоду и у једној и у другој земљи, уочавамо значајно смањење у Аустрији 47,9% (смањење за 12,6) и Француској 38% (15,2%). Схватање да је овај тип криминала готово немогуће искоренити, али га је могуће унеколико ограничити то јест контролисати, произвела је потребу сврсисходније употребе превентивних програма и неупоредиву предност превентивних мера у односу на репресивне које су биле на располагању државним органима. У сваком случају ова искуства могу бити од велике користи и креаторима превентивне политике у нашој земљи.

УПОРЕДНИ ПРИКАЗ ПРОЦЕНТУАЛНОГ УЧЕШЋА МАЛОЛЕТНИКА, ЖЕНА И СТРАНАЦА КАО ИЗВРШИЛАЦА РАЗБОЈНИШТВА У НЕКИМ ЕВРОПСКИМ ЗЕМЉАМА И РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ²¹

Са посебном пажњом анализираћемо забрињавајуће статистичке параметре који показују учешће малолетника у извршењу кривичног дела разбојништва (Графикон 11). Аустрија и Француска су економски развијеније државе од Албаније и Србије, па се постављало и питање значаја и утицаја те чињенице на укупно учешће малолетника у извршењу разбојништва.

Графикон 11



²¹ Подаци се односе на 2006. годину.

Са друге стране, функција основних субјеката социјализације, породице и образовних институција у Републици Албанији је на завидном нивоу. У 2006. години, малолетни извршиоци кривичних дела евидентирани су као извршиоци разбојништва са 14,8%, што је међу најмањим учешћем у земљама које прати *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*.²² Истоветни однос имају и процесни субјекти па је њихова ефикасност у пресуђењу малолетним лицима имајући у обзир број извршиоца, такође на завидном нивоу и износи 6,8% од укупног броја осуђених лица. За разлику од Албаније, Аустрија спада у земље са скоро највећим учешћем малолетника у извршењу ових кривичних дела (44,8%). Учешће малолетника у толиком броју продукује као што смо претходно видели (Графикон 10) и веома велики број поврата у извршењу ових дела. Иако је ефикасност судова у санкционисању ових лица на високом нивоу, креће се у проценту од 31,3% у односу на сва осуђена лица, евидентно је да избор кривичне санкције није најделотворнији. У структури свих изречених санкција учешће затворске казне самостално или у комбинацији са другим мерама је 51,9%, што је највише у Европи и очигледно је неспорно да би предност код малолетних лица требало давати неинституционалним, алтернативним санкцијама.²³ Висок проценат учешћа малолетника у извршењу разбојништва забележен је и у Француској 41,6%, али нажалост, подаци о пресудама и броју осуђених лица за ову земљу нису доступни. Србија са 13,3% није оптерећена учешћем малолетних извршилаца у извршењу овог кривичног дела. Ефикасност судова је такође на релативно високом нивоу 10,8% иако се то не може рећи за остале категорије извршилаца кривичних дела. Интересантна је структура изречених кривичних санкција, највећи број је мера појачаног надзора у 72,6% (мере појачаног надзора од стране родитеља, усвојиоца или стараоца 68%), заводске васпитне мере 15,84%, малолетнички затвор 3,83% и остале мере 7,65%.²⁴ Нажалост, у Србији се не воде статистички подаци о броју повратника за одређена кривична дела, како би могли да анализирамо ефекте казнене политике према малолетницима. Положај малолетника регулисан је новим *Законом о*

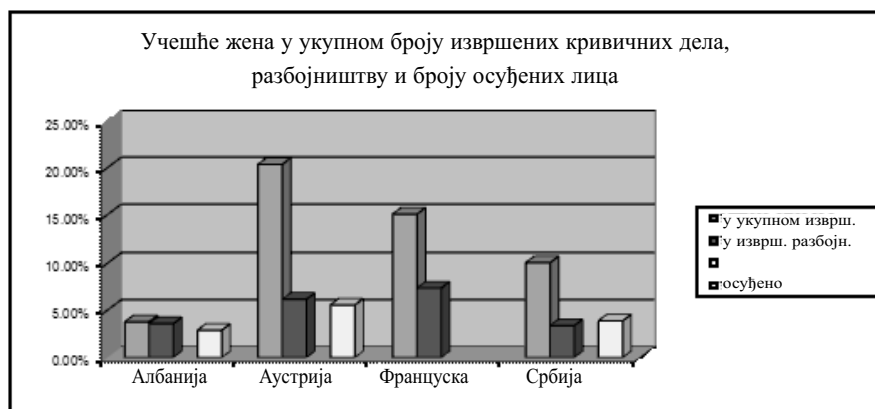
²² По методологији праћења извршења кривичних дела у Републици Албанији као малолетни извршиоци кривичних дела евидентирају се лица старости од 14 до 18 година. Извршиоци млађи од 14 година евидентирају се у укупном броју извршилаца али не и у категорији малолетника.

²³ *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*, no. 285, p. 245.

²⁴ Републички завод за статистику, *Билтен*, број 491.

малолетним учиниоцима кривичних дела и кривично-правној заштити малолетних лица који уводи доста промена у ову област, што ће уз одређен број превентивних програма предвиђених националним стратегијама, у будућности, надамо се, побољшати ове трендове.²⁵ Према статистици криминалне радње углавном чине мушкарци. Међутим, у модерном свету, све више кривичних дела чине жене, јер се мења њихова улога у свим сферама живота. Жена је, раније, имала традиционалнију улогу у друштву, пре свега у материнству и очувању породице, те је учешће жена у криминалу, у извршењу разбојништва и осталих насилничких кривичних дела у чијој је основи била имовинска корист било незнатно. Данас, у другачијем животном окружењу у којем се битно мења улога породице, где доминира трка за профитом и новцем, жене су све независније и постају све више равноправне мушком делу популације као извршиоци кривичних дела. Многе од њих долазе у тешке животне ситуације, самохране, без алиментације, посла, прихода и у дуговима, па траже излаз у криминалу. За неке је то део тешких животних околности, али има и оних, које својим погрешним животним избором, раскошним и неодговорним животом бирају лакши животни пут. Док су се у претходним периодима углавном налазиле у споредној улози махом помагача у извршењу кривичних дела, данас оне све чешће преузимају главне улоге, тако да се у наредном периоду може очекивати све веће учешће жена у криминалу. Свему овоме додатно доприноси негативни утицај медија и филмова. Потврду ових теза можемо видети у Графикону 12.

Графикон 12



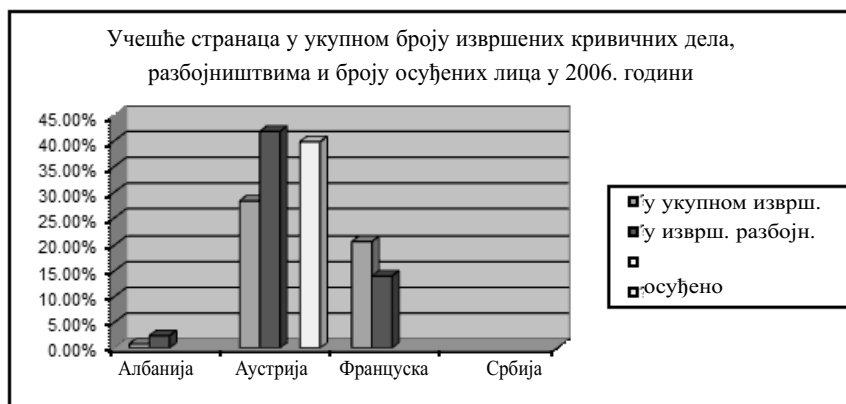
²⁵ Службени гласник Републике Србије, број 85/05.

У Албанији, као што видимо, њихово учешће у извршењу свих кривичних дела (3,8%) скоро је идентично учешћу у извршењу разбојништва (3,6). Окончан је кривични поступак и за разбојништво је осуђено 2,9%. Ситуација је значајно другачија у Аустрији, укупно учешће жена у извршењу је 20,4% а у извршењу разбојништва, доста мање и износи 6,2%. Узимајући у обзир све карактеристике у извршењу овог дела, нарочито употребу доста често и бруталне силе, сасвим је природно да учешће жена буде доста ограничено.

У Француској 15,1% жена врши кривична дела, а разбојништво 7,4%. Немамо релеванти податке о осуђеним због недоступности евиденција које обрађују посматрану област за ову земљу. Србија са 10,1% у укупном броју и 3,4% у извршењу овог кривичног дела је у групи земаља са релативно ниском стопом. Дубока економска и социјална криза која траје са свим знацима да нећемо скоро из ње изаћи, наводи на закључак да ће се број жена извршилаца кривичних дела повећавати, због чега је неопходно истрајати на стриктној примени законских прописа који обухватају родну равноправност, како би се избегле негативне последице које могу проистећи као последица економске неједнакости. Учешће странаца као извршилаца који кривична дела врше ван домицилне земље је веома интересантно. Свакако више фактора опредељује ту чињеницу, превасходно број радника из других земаља, развијеност туристичке инфраструктуре и економска моћ земље. Висок животни стандард грађана и општа развијеност земље доминантно утичу на генерисање организованих криминалних група које наменски долазе у друге земље са основним циљем вршења кривичних дела. Разбојништво је једно од кривичних дела коме ови предуслови несумњиво одговарају. Све ово налагало је потребу за образовањем посебних база података у међународним полицијским организацијама о лицима која су регистрована као извршиоци ових и других кривичних дела.²⁶ У Графикону 13 су приказани статистички параметри само за стране држављане извршиоце кривичних дела чија је домицилна земља ван ЕУ.

²⁶ Звонимир Ивановић, Сергеј Уљанов, „Принципи међународних релација у поступању са међународним потражним актима ИНТЕРПОЛ-а”, *Међународна политика*, LX., бр.1135, јули–септембар, 2009, стр. 108.

Графикон 13



У Албанији учешће странаца у извршењу кривичних дела веома је мало, оно је у укупном броју извршених дела 2006. године износило 0,8%. Међутим у извршењу разбојништва забележено је значајно веће учешће 2,4%. Узрок томе може бити у слободној граници за странце који долазе из суседних држава: Србије (КиМ), Македоније и Црне Горе, међу којима је и велики број људи склоних криминалу. Познато је да је Аустрија земља са великим бројем имиграната који долазе ван ЕУ, основни мотив ових људи је запослење и бољи живот. Аналогно томе и процентуално учешће у укупном броју кривичних дела, у односу на држављане који долазе из земаља ван ЕУ је значајно и износи 28,3%.²⁷ Забрињава податак да је и учешће страних држављана из земаља ЕУ веома високо и износи 36%. Чињенице о значајно већем учешћу странаца у извршењу разбојништва потврђује наше претходне спекулације јер 41,8% (скоро свако друго дело) извршених дела од стране само странаца који долазе ван ЕУ само потврђују да је обећана земља за извршиоце ових кривичних дела. То је налагало потребу образовања Аустријског интеграционог фонда који страним држављанима нуди широк спектар помоћи са циљем брже интеграције у аустријско друштво.²⁸ Слично Аустрији и Француска спада у земље са веома великим бројем имиграната и то преваходно из афричких земаља, односно бивших колонија. Анализирајући доступне статистичке параметре приказане у Графикону 13, може се

²⁷ *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* no. 285.

²⁸ Интернет: http://www.integrationsfonds.at/de/wir_ueber_uns/vision_und_leitbild/, 11/09/2012.

констатовати да те чињенице нису у обрнутој пропорцији у односу на њихово учешће у укупном броју извршених дела 20,7% а још мање у извршењу разбојништва 14%. Разлог томе, можда, лежи у сазнању да велики број странаца долази из бивших француских колонија, и да су им познате вредности француског друштва, као и правног система француске, јер се мора имати у виду да сваки имигрант у земљу уселења доноси навике и обрасце понашања из земаље из којих потиче. Нажалост, у нашој земљи нема доступних података о учешћу странаца у извршењу овог кривичног дела. Веома би било интересантно упоредити их и ставити у однос са другим земљама.

ЗАКЉУЧАК

Иако је кривично дело разбојништва једно од учесталијих кривичних дела у структури укупног криминалитета, анализирати исто није лак задатак. Преваходно, јер је потребно одабрати јасне атрибуте и статистичке параметре који ће омогућити извођење корисних и сврсисходних закључака. Прва хипотеза коју смо на почетку поставили која се односила на чињеницу да мере превенције и криминалне политике производе тренутне позитивне резултате на плану спречавања разбојништва, добила је своје одговоре у нашем емпиријском истраживању. Поставља се питање како ове мере нису дале резултат на ширем плану када су у питању друга кривична дела. У приказаној анализи, ова хипотеза је добила своју потврду у примеру Албаније, наравно, не у потпуности код свих облика кривичних дела, већ само код оних која су била предмет наше анализе – разбојништва, али такође и у примеру Србије, док то није био случај са Аустријом и Француском о чему смо већ елаборирали. Друга хипотеза коју смо поставили а односи се на претпоставку да већа ефикасност субјеката формалне социјалне контроле утиче на смањење броја извршених кривичних дела разбојништва није добила потврду у овом истраживању. Наиме, само је у Аустрији већа ефикасност (у броју извршилаца и у осуђеним лицима), довела и до смањења броја извршених разбојништава. У Албанији и Француској смањена ефикасност у оба параметра произвела је и смањење укупног броја извршених кривичних дела. Међутим, у Србији, повећана ефикасност није довела до смањења већ до повећања броја регистрованих разбојништава. Трећа хипотеза коју смо поставили а односила се на значај спровођења превентивних програма у смањењу броја поврата, добила је своју потврду у истраживању. Иако смо имали могућност њене провере

само у анализи статистичких података за Аустрију и Француску резултати које смо добили потврђују постављену хипотезу, јер је значајан тренд пада учешћа повратника у извршењу кривичног дела разбојништва у посматраном периоду.

Четврта хипотеза коју смо поставили а односила се на везу између економске развијености државе и смањења учешћа малолетника у извршењу разбојништва, није потврђена резултатима истраживања. Наиме, анализом смо утврдили да је у економски неразвијенијим државама Албанији и Србији, знатно мање учешће малолетника у извршењу разбојништва, за разлику од економски много развијенијих земаља Аустрији и Француској где је њихово учешће знатно израженије. Пета хипотеза коју смо поставили односила се на насилнички карактер разбојништва и учешће жена у њиховом извршењу, и апсолутно је потврђена у нашем истраживању. У све четири анализиране земље процентуално учешће жена у извршењу разбојништва је мање него њихово учешће у извршењу осталих кривичних дела. У Албанији, незнатно, док је у осталим земљама тај проценат веома значајан. Шеста хипотеза се односила на утицај економске развијености државе и учешћа странаца у извршењу кривичних дела разбојништва. У три за анализу доступне земље добили смо потврду ове хипотезе. Док је у Албанији земљи ограничених економских могућности учешће странаца у извршењу разбојништва веома мало, докле је њихово учешће у Аустрији и Француској веома значајно. Резултати истраживања које смо спровели указали су нам на то, да су разбојништва специфична кривична дела, како по својој правној конструкцији, по профилу извршилаца, тако и по мерама које је потребно предузети у циљу њиховог спречавања. Неопходно је предузимати читав спектар комплексних и софистицираних мера превентивно-репресивног карактера које морају бити усмерене у више праваца, између осталог:

1. Едукација потенцијалних жртава, превасходно према лицима ризичних занимања.
2. Спровођење превентивних програма према лицима склоним насилничком понашању, извршиоцима насилничких кривичних дела и прекршаја и према одређеним категоријама извршилаца имовинских деликата.
3. Развој и унапређење ситуационе превенције криминала.
4. Посебан приступ раду и едукацији малолетника, нарочито оних који се регрутују из средина и породица склоних насилничком понашању и вршењу кривичних дела.

5. Интеграција странаца на привременом раду и контрола ризичних категорија странаца чији је основни мотив уласка у земљу вршење ових и других кривичних дела.
6. Кохерентно поступање свих субјеката формалне и неформалне социјалне контроле.

Евидентно је да све мере које се предузимају треба да буду избалансирани како на националном тако и на микроплану, уз уважавање специфичности правног система, менталитета и усвојених образаца понашања карактеристичних за подручје на које се односе.

БИБЛИОГРАФИЈА

1. Бановић, Божидар, Крушић, Слађан, Неки кривичноправни и криминалистички аспекти кривичног дела разбојништва, *Безбедност*, 4/1999.
2. Ивановић, Звонимир, Уљанов, Сергеј, „Принципи међународних релација у поступању са међународним потражним актима ИНТЕРПОЛ-а”, *Међународна политика*, LX., бр. 1135, јули–септембар, 2009.
3. Лазаревић, Љубиша, *Кривично право, Посебни део*, Савремена администрација, Београд, 2000.
4. Ковчо Вукадин Ирма, Криминалитет на подручју југоисточне Еуропе, *Хрватски љетопис за казнено право и праксу*, Загреб, вол. 15, бр. 1/2008.
5. Серебреникова, Валеревна, Ана, Кузнецова, Федоровна, Нинеел, *Уголовниј кодекс Шведцарии*, Зерцало, Москва, 2000.
6. Скуратов Илич, Јуриј, Лебедев Михаилович, Вјачеслав, *Комментарии к уголовному кодексу Россијској Федерации*, Инфра-М-Норма, Москва 2000.
7. Schonke, Adolf, Schroder, Horst, *Strafgesetzbuch, Kommentar*, Beck, Munchen, 1988.
8. Стојановић, Зоран, Перић, Обрад, *Кривично право, Посебни део*, Правна књига, Београд, 2009.
9. Кривични законик Савезне Републике Немачке са Уводним законом за Кривични законик и Војно кривичним законом, Центар маркетинг Правно издавачки центар, Београд, 1998.
10. *Кривични законик РС*, 85/2005.
11. Kodi penal i Republikes se Shqiperise Nr.7895. date 27.01.1995, Интернет, <http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/47>, pdf, 01/09/2012.
12. *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* no. 241.
13. *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* no. 285.
14. Завод за статистику РС, *Билтени*, бр: 443, 452, 467, 469, 490, 491, 502, 505.

15. Пресуда Врховног суда Србије, кж. 689/92, Билтен Окружног суда у Београду, бр. 39–40/93.
16. Пресуда Врховног суда Србије, кж. 465/91, Билтен Окружног суда у Београду, бр. 37–38/92.
17. Интернет: http://www.integrationsfonds.at/de/wir_ueber_uns/vision_und_leitbild/, 11.09.2012.

UDK: 343.2(4)

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 42, стр. 93–116

Изворни научни рад

Др Емир ЂОРОВИЋ¹
Др Аладин ШЕМОВИЋ²

УВРЕДА И КЛЕВЕТА У КРИВИЧНИМ ЗАКОНОДАВСТВИМА НЕКИХ ЕВРОПСКИХ ДРЖАВА

ABSTRACT

The domestic scientific and expert public has been discussing for a while on needs of decriminalisation of an insult and defamation. However, if we reconsider the legislation of the European countries, especially of those that have had a dominant influence in formation of criminal-legal system of the Republic of Serbia, as it has been the case with the countries of German legal-cultural area (Germany, Austria, Switzerland), but also of the others, less or more developed countries, being some of them members of the European Union, we shall see that these criminal acts have been prescribed by the ones. Therefore, we have reconsidered in this Paper onto the features of criminal acts of insult and defamation (group protected subject, their constitutive elements), emphasising at the same time onto normative solutions from criminal legislations of several European countries. Besides, the reasons for their decriminalisation have been reconsidered either. In the end, having summarised the arguments pro et contra, we have given certain legal, ethical and broader social reasons being the issue that decriminalisation of the ones is not to be at the issue.

Key words: Insult, defamation, honour, reputation, decriminalisation.

СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА VERSUS ПРАВО НА ПРИВАТНОСТ

Слобода изражавања представља једну од темељних људских слобода. Природи човека је иманентно да на неки начин, писаном или усменом речју,

¹ Доцент на Департману за правне науке Државног универзитета у Новом Пазару. E-mail: esogovic@np.ac.rs.

² Судија Основног суда у Новом Пазару. E-mail: aladinsemovic@gmail.com.

цртежима, бројним и разноврсним симболима исказује своју личност, односно своје мисли, жеље, прохтеве. Развој људског друштва свакако је проширио човекову потребу за изражавањем. Штавише, проширена су људска интересовања, али и знатижеља. Јединка се данас не задовољава само тиме да искаже свој став у погледу питања која је се непосредно тичу. Она има потребу да се искаже поводом различитих ствари, питања, проблема, пре свега у оним сегментима који карактеришу јавни живот. Ипак, фреквентност савременог друштва, појачани међуљудски односи, развој масовних медија, те немогућност прављења јасне границе између јавног и приватног живота код једног не малог броја људи (тзв. јавне личности), нужно води задирању једних у приватност других. У сваком случају слобода изражавања и низ њој блиских права и слобода, пре свега слобода мисли, савести, вероисповести,³ уверења, те слободе медија, представљају основе модерног, демократски устројеног друштва. Зато су слобода изражавања и са њом везане слободе зајемчене у свим значајнијим међународним актима – *Универзалној декларацији о правима човека* (чл. 18–19),⁴ *Међународном пакту о грађанским и политичким правима* (чл. 18–19),⁵ *Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода* (чл. 8–10)⁶ итд. Готово идентичне гаранције могу се наћи и у уставима великог броја држава. Питање које се у вези са потоњим намеће јесте до којих граница иде човекова слобода изражавања? Где он својим изражавањем вређа одређена права других лица? Колико се сме задирати у приватност других? Није ли и право на приватност једно од људских права које се гарантује како међународним документима, тако и националним прописима? Подсетићемо да право на приватност представља једно комплексно право, односно „збирни назив за заштиту неколико на први поглед разнородних права, и то права на поштовање приватног живота, породичног живота, неповредивости дома и преписке, као и части и угледа појединца”.⁷ Проблематика бива још израженија уколико се на приватност

³ По Мурдоку, између слободе мисли, савести и вероисповести, затим слободе изражавања, као и слободе окупљања и удруживања „и у језичком и у суштинском смислу постоји јасна веза”. Dž. Murdok, *Sloboda misli, savesti i veroispovesti – Vodič za primenu člana 9 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Savet Evrope, Beograd, 2008, стр. 17.

⁴ V. Hadži-Vidanović, M. Milanović, *Međunarodno javno pravo – Zbirka dokumenata*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2005.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ V. Dimitrijević, M. Paunović, *Ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Dosije, Beograd, 1997, стр. 284.

„атакује” путем средстава јавног информисања. Некима такви поступци делују као (зло)употреба слободе медија, а другима као пуно остварење слободе изражавања. С друге стране јасно је да многи од јавног изношења својеврсних пикантерија из свог приватног живота имају одређених користи. Не улазећи у питање да ли се такве информације износе по инструкцијама оних на које се односе или, пак, мимо њиховог знања, чињеница је да се задобијени публицитет у једном броју случајева „паметно” искористи. Оваквим и сличним питањима и констатацијама улазимо у расправу која дуго траје. Један од сегмената ове расправе односи се на проблематику декриминализације кривичних дела увреде и клевете.

ОБЈЕКТ КРИВИЧНОПРАВНЕ ЗАШТИТЕ КОД УВРЕДЕ И КЛЕВЕТЕ

Као заштитни објект предметних кривичних дела обично се одређује *част, углед* или *достојанство*. Некада се у кривичном законодавству и кривичноправној доктрини наводи само неко од наведених добара, а некада више њих. Тако се у КЗ Аустрије ова кривична дела налазе у глави која је насловљена као „Кажњиве радње против части” (*Strafbare Handlungen gegen die Ehre*),⁸ док се, с друге стране, у српском, македонском, хрватском и словеначком праву,⁹ као њихов заштитни објект уз част наводи још и углед. КЗ Швајцарске, поред части, овом групом кривичних дела штити тајност и приватност личности (поглавље је насловљено: „Кажњиве радње против части и тајности или приватности”/ *Strafbare Handlungen gegen die Ehre und den Geheim – oder Privatbereich*).¹⁰ Руски КЗ уз част (и још нека добра) као објект заштите наводи још и достојанство (пун назив ове главе гласи „*Преступления против свободы, чести и достоинства личности*”).¹¹ Или, КЗ Финске¹² у

⁸ С. Bertel, K. Schwaighofer, *Österreichisches Strafrecht - Besonderer Teil I*, 11., vollständing überarbeitete Auflage, Springer Wien New York, 2010, p. 135.

⁹ Упореди: *Кривични законик Србије*, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 101/09; *Кривичен законик Мекедоније (Пречистен текст)*, *Службен весник на Република Македонија*, бр. 37/96, 80/99, 4/2002, 43/03, 19/04 и Одлука на Уставен суд: *Службен весник* бр. 48/01 (КЗ Македоније је мењан и током 2005, 2006, 2007, 2008, 2009. и 2011. године, али за нас су интересантне измене из 2009. године јер се исте односе на клевету – *Закон за изменување и допулнување на Кривичниот законик*, *Службен весник на Република Македонија* бр. 114/09); *Kazneni zakon Hrvatske*, *Narodne novine*, br. 125/11; *Kazenski zakonik, Uradni list Republike Slovenije*, št. 55/2008.

¹⁰ *Schweizerisches Strafgesetzbuch*, vom 21. Dezember 1937 (Stand am 1. Januar 2012), <http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes>, 12.10.2012.

глави XXIV прописује кривична дела против приватности, јавног реда и угледа, из чега произилази да је објект кривичноправне заштите знатно шире одређен. Нека кривична законодавства не систематизују предметна кривична дела према њиховом објекту кривичноправне заштите, већ тако што целу групу дела насловљавају или као увреда или као клевета. То произилази из чињенице да је реч о основним кривичним делима којима се атакује на част, углед, достојанство, личност итд. Тако у немачком КЗ глава XIV која носи назив „Увреда” (*Beleidigung*). Ипак, теорија је јединствена да се код истих као правно заштићено добро (*Geschütztes Rechtsgut*) јавља част (*Ehre*).¹³ Слично је и у КЗ Шведске, у којем постоји посебна глава која је насловљена као „Клевета” (енг. *Defamation*).¹⁴ Према томе, потребно је одредити појмове части, угледа и достојанства пошто су у питању добра која се штите предметним инкриминацијама, односно представљају њихов групни заштитни објекат. У кривичноправној доктрини част се одређује тројако, тј. разликује се фактички, нормативни и дуалистички (нормативно-фактички) појам части.¹⁵ Фактички појам части пре свега обухвата спољашњу част (*äußere Ehre*),¹⁶ која се још назива и објективном чашћу јер „подразумева мишљење других о вредности појединца”.¹⁷ Као други назив за спољашњу част користи се још и израз углед (*Leumund*).¹⁸ Поред ове објективне стране, неки аутори истичу да фактичка част има и своју субјективну страну (тзв. унутрашња част) која се односи на човеково сопствено мишљење о својој

¹¹ *Уголовный кодекс Российской Федерации*, Издање Омега, Москва, 2006.

¹² The Penal Code of Finland, (39/1889; amendments up to 940/2008 included) NB: Unofficial translation, Ministry of Justice, Finland, Интернет, <http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes>, 31/10/2011.

¹³ K. Lackner, K. Kühl, *Strafgesetzbuch – Kommentar*, 27. Auflage, Verlag C.H. Beck München, 2011, p. 877.; G. Küpper, *Strafrecht – Besonderer Teil 1*, 3. Auflage, Springer Verlag Berlin Heidelberg, 2007, p. 80.

¹⁴ *The Swedish Penal Code*, <http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes>, 28/12/2007.

¹⁵ Тако, G. Küpper, *op.cit.*, стр. 80. Камбовски говори о фактичком и нормативно-фактичком појму части. (В. Камбовски, *Казнено право – Посебен дел*, Просветено дело, Скопје, 1997, стр. 160).

¹⁶ G. Küpper, *op. cit.*, p. 80.

¹⁷ В. Камбовски, *op.cit.*, стр.160. На исти начин спољашњу част одређује и Стојановић (З. Стојановић, *Коментар Кривичног законика*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 416). Bertel и Schwaighofer сматрају да објективна част обухвата положај, углед и поштовање које лице има у друштву (С. Bertel, K. Schwaighofer, *op. cit.*, стр. 136).

¹⁸ K. Lackner, K. Kühl, *op. cit.*, p. 878.

вредности.¹⁹ Нормативни појам части, пак, почива на вредновању човеково личног достојанства,²⁰ односно оцени друштвених чинилаца који служе овом вредновању.²¹ Наиме, категорија части се заснива на посматрању одређених вредносних тачака, на одређеном вредносном статусу, те атрибутима човекове личности који му припадају самим његовим постојањем; част је вредност коју човек има по сили свога личног достојанства и према мерилима испуњавања својих моралних обавеза, из чега произилази човеково право на поштовање његове личности, што представља објект кривичноправне заштите.²² У том смислу се част у нормативном смислу своди на човеково право на поштовање/заштиту његове личности.²³ На крају, дуалистички/нормативно-фактички појам части третира част као комплексно правно добро које обухвата човекове духовне и моралне вредности, унутрашњу част, затим уважавање и углед који има у људској заједници.²⁴ У литератури се махом заступају или нормативни или дуалистички појам части. Занимљиво је тим поводом запажање швајцарских аутора Ниглија (*Niggli*) и Риклина да чисто фактичко схватање части представља страно тело (*Fremdkörper*) у иначе нормативном правном систему.²⁵ Углед, као што се да приметити из изложеног, јесте добро које се изводи из части.²⁶ У том смислу ово добро има секундарни значај.²⁷ Наиме, углед представља стечену част – „част коју је појединац у својој средини стекао својим понашањем и вредностима”.²⁸ Некада се као објект кривичноправне заштите код ових кривичних дела наводи човеково

¹⁹ В. Камбовски, *op. cit.*, стр. 160.

²⁰ G. Küpper, *op. cit.*, стр. 80.

²¹ К. Lackner, К. Kühn, *op. cit.*, стр. 878.

²² В. Камбовски, *op. cit.*, стр. 161.

²³ Слично константује и Стојановић: „Кривично право не треба да штити ни унутрашњу ни спољашњу част саму по себи, већ право човека на част, тј. његово право на поштовање његове личности од стране других” (З. Стојановић, *op. cit.*, стр. 416). У нашој литератури нормативно схватање части прихвата и Краус. В. Kraus, „Krivična dela protiv časti i ugleda”, у: N. Srzentić (red.), *Komentar krivičnih zakona SR Srbije, SAP Kosova i SAP Vojvodine*, Savremena administracija, Beograd, 1986, стр. 286.

²⁴ G. Küpper, *op. cit.*, стр. 80.

²⁵ М. А. Niggli, F. Riklin, *Strafrecht – Besonderer Teil (Skript)*, Universität Freiburg, 2007/2008, р. 182, Интернет, www.unifr.ch/lman, 13/06/2009.

²⁶ Исто, З. Стојановић, *op. cit.*, стр. 416. Из тог разлога по овом аутору није оправдано стављати углед на исти ниво као и част.

²⁷ В. Камбовски, *op. cit.*, стр. 163.

²⁸ З. Стојановић, *op. cit.*, стр. 416.

достојанство. При томе није ретко да се достојанство као добро изједначава са чашћу схваћеном у поменутом субјективном смислу. Тако, поједини руски теоретичари сматрају да је достојанство тесно везано са чашћу које се схвата као лични морални однос према самом себи, карактеришући човекову репутацију у друштву.²⁹ Ипак, достојанство значи много више од части, нарочито њеног субјективног поимања. Сам концепт промовисања и заштите људских права и слобода као таквих и постоји „да би се људском бићу обезбедило урођено достојанство”,³⁰ односно на овај начин се настоји потврдити „да се сваком човеку, као непоновљивој јединки, обезбеде интегритет и лично достојанство”.³¹ Реч је о добру које се *explicite* спомиње у међународним документима о људским правима,³² а својевремено је на Међународном конгресу правника одржаном 1959. године, где се расправљало се о доктрини владавине права (*rules of law*), истакнуто следеће: „Функција легислативе у слободном друштву заснованом на владавини права је да креира и одржава услове који ће потврдити *достојанство човека као индивидуе. Ово достојанство захтева не само препознавање његових грађанских и политичких права већ и установљавање социјалних, економских, образовних и културних услова који су суштински за пун развој његове личности*” (наш курзив).³³ У том смислу може се закључити да иако се кривичним делима увреде и клевете атакује на човеково достојанство, то добро не би требало наводити као њихов објект кривичноправне заштите, јер се достојанству у регулативи и теорији даје веома широко значење. Могло би се чак рећи да се сваким кривичним делом које је управљено на неко човеково право или слободу напада на људско достојанство. Тиме се само ствара конфузија у схватању објекта кривичноправне заштите предметних

²⁹ С.И. Никулин, „Преступления против свободы, чести и достоинства личности”, у: А.И. Раго (ред.), *Уголовное право России: Части Общая и Особенная*, Проспект, Москва, 2007, стр. 331. Слично одређење достојанства налазимо и код других руских теоретичара када кажу да оно „претпоставља позитиван квалитет, укупност високих моралних квалитета, а такође и уважавање тих квалитета према себи самом”. Тако, В. П. Степалин, у: А.И. Раго (ред.), *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации*, Проспект, Москва, 2007, стр. 221–222.

³⁰ V. Dimitrijević, M. Paunović, op. cit., стр. 283.

³¹ Ibidem.

³² Штавише, спомињањем овог добра почињу преамбуле Универзалне декларације о правима човека и Међународног пакта о грађанским и политичким правима (V. Hadži-Vidanović, M. Milanović, op. cit.).

³³ Helen Fenwick, Gavin Philipson, *Text, Cases & Materials on Public Law & Human Rights*, Cavendish Publishing Limited, London/Sydney/Portland/Oregon, 2003, p. 79.

кривичних дела, као и проблем разграничавања са другим кривичним делима са становишта њиховог заштитног објекта. Подсетимо се да су раније у нашем праву кривична дела против полне слободе носила назив „кривична дела против достојанства личности и морала”, што је с правом критиковано од стране домаће кривичноправне доктрине уз образложење да се људско достојанство не вређа само том групом кривичних дела.³⁴

КРИВИЧНО ДЕЛО УВРЕДЕ У КРИВИЧНИМ ЗАКОНОДАВСТВИМА НЕКИХ ЕВРОПСКИХ ДРЖАВА

Кривично дело увреде се у бројним кривичним законцима (Србија, Хрватска, Словенија, Македонија) регулише путем тзв. последичне радње – речима „ко другог увреди”.³⁵ Овим се, међутим, не каже шта је то увреда. Зато се с правом истиче да је то „дело чији појам законом није одређен, па ни на уопштен начин, јер одредба да дело чини – ко увреди другог – практично не одређује ни једно обележје овог дела”,³⁶ што ову инкриминацију може чинити упитном са становишта принципа законитости и то оног његовог дела којим се установљава захтев за прецизношћу кривичноправних норми – *nullum crimen sine certa*. У доктрини, што прихвата и пракса, увреда се одређује као изношење негативног вредносног става о другом,³⁷ као изјава којом се друго лице омаловажава, односно понижава. То омаловажавање, понижавање односно одговарајући негативни вредносни став према другом може се исказати не само речју (писаном или усменом), већ и неким гестовима, па чак и својеврсним деловањем на тело другог лица. У том смислу разликујемо *вербалну увреду* која се чини изговореном или написаном речју (на пример погрдни надимак / „Коњу”/, указивање на ниске моралне или интелектуалне особине другог / „Ти си лопов”, „Ти си идиот”/, указивањем на физичке недостатке или болести / „Наказо, ругобо”/ итд.), *симболичку увреду* која се врши употребом одговарајућих симбола (цртежи, карикатуре), *гестовну увреду* која се остварује различитим гестовима (укључујући и мимику), и *реалну увреду* која се остварује деловањем на тело другог лица (поливање

³⁴ В. Краус, *op. cit.*, р. 326.

³⁵ Чл. 170 КЗ Србије, чл. 147 КЗ Хрватске, чл. 158 КЗ Словеније, чл. 173 Македоније.

³⁶ Љ. Лазаревић, *Коментар Кривичног законика Републике Србије*, Савремена администрација, Београд 2006, стр. 487.

³⁷ Још је *Фон Лист* увреду између осталог одредио као „повреду части као израз непоштовања (дакле властитог суда о невредности)”. Ф. фон Лист, *Немачко кривично право*, Државна штампарија Краљевине Србије, Београд, 1902, стр. 397.

водом, шамарање, чупање за косу, бркове итд.) под условом да није остварено неко теже кривично дело као што је угрожавање сигурности (претња) или одговарајућа телесна повреда. Законодавства других европских држава обично нешто прецизније одређују увреду или посебно наглашавају неку њену манифестацију. Тако, немачки КЗ у § 185 посебно наглашава реалну увреду (увреду физичким путем), док КЗ Швајцарске у чл. 177 спомиње све поменуте облике њеног испољавања, прописујући следеће: „Свако ко на други начин нападне на част другог речју, писмом, сликом, гестом или деловањима, казниће се, на захтев, новчаном казном до 90 дневних глоба”. КЗ Аустрије у § 115 увреду прописује на следећи начин: „Ко јавно или пред више људи другога вређа, исмејава, физички злоставља (мисли се на реалну увреду – прим.аут.)³⁸ или прети физичким злостављањем, казниће се казном затвора до три месеца или новчаном казном до 180 дневних износа, уколико за ово не постоји тежа казна према другој одредби”. При томе, КЗ Аустрије под изразом „више људи” подразумева, поред учиниоца и оштећеног, присуство више од два лица. У чл. 146 КЗ Бугарске инкриминисано је изјављивање или чињење нечег понижавајућег за част или достојанство другог у његовом присуству;³⁹ чл. 130 руског КЗ прописује да увреда представља понижавање части и достојанства другог лица, које је изражено у неприкладној форми; у члану 3 поглавља V шведског КЗ увреда је инкриминисана на следећи начин: „Ко покуди другог увредљивом речју, оптужбом или се на други начин са омаловажавањем опходи према њему, уколико дело није кажњиво према члану 1 или 2,⁴⁰ казниће се за увредљиво понашање новчаном казном”. Обично се као тежи облик увреде у кривичним законодавствима прописује тзв. *јавна увреда*. Реч је о увреди учињеној на јавном скупу, путем средстава јавног информисања и сл. Према чл. 147 ст. 2 КЗ Хрватске квалификована увреда постоји ако је иста учињена путем штампе, радија, телевизије, рачунарског система или мреже, на јавном скупу или на други начин због чега је увреда постала приступачна већем броју лица; у смислу чл. 130 ст. 2 руског КЗ овај облик увреде постоји ако је она изречена у јавном говору, у вршењу јавних послова или преко средстава јавног информисања; КЗ Словеније у чл.

³⁸ Физичко злостављање у смислу овог дела представља деловање на тело другог које не штоди здрављу, тј. да не наступи последица кривичног дела телесне повреде из § 83 КЗ Аустрије. Види: С. Bertel, К. Schwaighofer, *op. cit.*, p. 150.

³⁹ *Criminal Code of Bulgaria*, Publication State Gazette No. 26/02.04.1968, in force as of 01.05.1968, Last amendment SG No. 32/27.04.2010, in force as of 28.05.2010, <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/8881/preview,05/10/2012/>.

⁴⁰ Напомена: у овим члановима регулисана је клевета.

159 ст. 2 као тежи облик овог дела прописује увреду учињену путем штампе, радија, телевизије или другог средства јавног обавештавања, или на јавном скупу; као квалификаторне околности код увреде, чл. 148 КЗ Бугарске наводи, између осталог, чињење исте јавно, путем штампе и сл. Видели смо, међутим, да аустријски КЗ уопштено за увреду захтева да је учињена јавно или пред више људи. За увреду се често прописују и посебни основи искључења постојања дела. Словеначки КЗ у чл. 159 ст. 3 прописује да се учинилац неће казнити уколико се увредљиво изразио у научном, књижевном или уметничком делу, озбиљној критици, у вршењу службене дужности, новинарског позива, политичке или друге друштвене активности, одбрани неког права или заштити оправдане користи, ако се из начина изражавања или из других околности види да није учињено са намером омаловажавања. Готово идентичну одредбу садржи чл. 170 ст. 4 КЗ Србије и чл. 176 ст. 1 КЗ Македоније. Према новом хрватском КЗ кривично дело увреде неће постојати ако из начина изражавања и других околности произилази да је омаловажавање учињено ради заштите других оправданих интереса (чл. 147 ст. 5). Немачки КЗ у § 193 који је насловљен као „Заштита оправданих интереса” (*Wahrnehmung berechtigter Interessen*) прописује следеће: „Мишљења о научним, уметничким и привредничким делатностима и слична изјашњавања која се чине ради остварења или одбране неког права или ради заштите оправданих интереса, као и указивања и прекори претпостављеног потчињеном, службене доставе или оцене службених лица и слични случајеви, кажњиви су само ако из начина на који је у оваквим случајевима тврдња изнета и из околности под којима је то учињено произилази постојање увреде”.⁴¹ На субјективном плану увреда захтева постојање умишљаја као облика кривице,⁴² док се спорним јавља питање да ли је потребна и тзв. намера омаловажавања.⁴³

⁴¹ Цитирано према: D. Pavlović (prevod), *Krivični zakonik Savezne Republike Nemačke sa Uvodnim zakonom za Krivični zakonik i Vojno krivičnim zakonom*, Centar marketing, Pravno istraživački centar, Beograd, 1997.

⁴² K. Lackner, K. Kühn, op. cit., p. 885; Franjo Bačić, Šime Pavlović, *Kazneno pravo – posebni dio*, Informator, Zagreb, 2001, стр. 172. Добар део теорије сматра да је довољан и евентуални умишљај. Тако, З. Стојановић, op.cit., стр. 420; G. Küpper, op. cit., стр. 85. Супротно мишљење имамо у руској литератури где се сматра да ово дело може бити учињено само са директним умишљајем (В. Степалин, op. cit., стр. 225; С. Никулин, op. cit., стр. 334).

⁴³ Свакако да би та намера имплицирала директни умишљај. Међутим, како је речено у претходној фусноти претежна литература сматра довољним евентуални умишљај, из чега произилази да намера омаловажавања није потребна.

Што се тиче кажњавања увреде у упоредном кривичном законодавству може се утврдити да неке високоразвијене европске државе прописују чак и затворско кажњавање. Тако, у § 185 немачког КЗ стоји да је увреда кажњива казном затвора до једне године или новчаном казном, односно затвором до две године или новчаном казном ако је реч о увреди физичким путем. Аустријски КЗ прописује затвор до три месеца или новчану казну до 180 дневних износа. Према КЗ Словеније основни облик увреде кажњив је новчаном казном или затвором до три месеца, док је квалификовани облик кажњив алтернативно новчаном казном или затвором до шест месеци. КЗ Шведске за тешку увреду прописује алтернативно новчану казну или затвор до шест месеци, док је основни облик кажњив само новчаном казном. Ипак, учесталије је кажњавање другим, пре свега новчаним казнама. Према КЗ Србије прописана је само новчана казна, али је према општим правилима могуће изрећи судску опомену и казну рада у јавном интересу. Само новчану казну за ово кривично дело прописују и кривични законици Швајцарске и Хрватске. Према КЗ Бугарске увреда је кажњива алтернативно новчаном казном или казном јавне опомене, а у случају јавне увреде кумулативно са обе ове казне. КЗ Руске Федерације основни облик увреде кажњава новчаном казном, док за тежи облик алтернативно прописује новчану казну, казну обавезног рада или казну поправног рада. Ради отклањања штетних дејстава увреде и клевете, нарочито оних учињених јавно, законодавства често прописују и једну посебну кривичну санкцију односно кривичноправну меру. Тако, наше законодавство познаје меру безбедности јавног објављивања пресуде, док се мере такве или сличне садржине у упоредном кривичном законодавству прописују или као *sui generis* кривичноправне мере (Хрватска, Швајцарска), или као споредне казне (Холандија). У сваком случају правна природа таквих мера је у теорији спорна.⁴⁴ Нека законодавства предвиђају и могућност ослобођења од казне код увреде. Тако кривични законици Немачке, Словеније и Бугарске прописују могућност ослобођења (изостанка) казне за случај реторзије увреде (узвраћена увреда или обострана увреда). Хрватски КЗ поред реторзије увреде, као основа за ослобођење од казне познаје још и прихватање извињења од стране оштећеног пред судом. КЗ Швајцарске предвиђа могућност ослобођења од казне у два случаја: 1) ако је увреда испровоцирана

⁴⁴ Види: Е. Ђоровић, „Критички осврт на прогресију мере безбедности у кривичном законодавству Републике Србије”, у: П. Сранојевић (ур.), *Зборник радова интеркатедарског састанка кривичноправних катедри: Актуелна питања материјалног, процесног и извршног кривичног права у националним кривичним законодавствима и међународном кривичном праву*, Правни факултет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2010, стр. 193–194.

непристојним понашањем увређеног; 2) у случају узвраћене увреде (реторзије), када суд може ослободити обе или само неку од страна.

КРИВИЧНО ДЕЛО КЛЕВЕТЕ У КРИВИЧНИМ ЗАКОНОДАВСТВИМА НЕКИХ ЕВРОПСКИХ ДРЖАВА

Клевета би се могла одредити као *изношење*, односно *проношење* (*ширење*) *неистинитих података/тврдњи* о другој особи које могу нашкодити њеној части, угледу или достојанству. Под радњом изношење треба разумети саопштавање сопствених сазнања.⁴⁵ Ширење односно проношење нечег неистинитог представља „прослеђивање туђих тврдњи”,⁴⁶ односно „саопштавање нечега што је сазнато од другог лица”.⁴⁷ Потребно је да лице коме се износи тврдња (прималац/*Empfänger*) није иста особа на коју се изнета тврдња односи,⁴⁸ што ће рећи да неистинита тврдња мора бити сазната од другог.⁴⁹ Како произилази из претходно реченог, код клевете су подаци/тврдње које се износе или шире по правилу неистините. У упоредном кривичном законодавству клевета се махом одређује на поменути начин. Тако, постјугословенске државе готово идентично инкриминишу ове радње. Ипак, присутне су извесне разлике у стилистици законских формулација. Наиме, КЗ Србије у чл. 171 наводи: „Ко за другог износи или проноси штогод неистинито што може нашкодити његовој части или угледу...”, док чл. 167 КЗ Словеније и чл. 149 КЗ Хрватске у опису дела наглашавају још и то да учинилац мора „знати” да су тврдње које износи или проноси неистините. КЗ Руске Федерације у чл. 129 одређује клевету као намерно ширење лажних информација, које штете части и достојанству другог лица или нарушавају његову репутацију. КЗ Шведске и КЗ Бугарске клевету одређују шире него претходно наведени законици. Тако, у чл. 1 ст. 1 главе V шведског КЗ је прописано следеће: „Ко изнесе за другог да је криминалац или да води покудљив начин живота или на други начин отпреми информацију с намером да другог изложи непоштовању, казниће се за клевету новчаном казном”. Чл. 147 бугарског КЗ клевету одређује као ширење срамних чињеница о некоме или приписивање другоме кривичног дела. Најтежи облик кривичног дела клевете у КЗ Руске Федерације односи се на оптужбу извршења тешког или

⁴⁵ З. Стојановић, *op. cit.*, стр. 420.

⁴⁶ К. Lackner, К. Kühn, *op. cit.*, р. 888.

⁴⁷ З. Стојановић, *op. cit.*, стр. 420-421.

⁴⁸ К. Lackner, К. Kühn, *op. cit.*, р. 888.

⁴⁹ З. Стојановић, *op. cit.*, стр. 422.

нарочито тешког кривичног дела. Радње клеветања путем пребацивања кривичног дела се у неким законодавствима, као што је то случај са аустријским, словеначким и македонским, инкриминишу као самостална кривична дела. Није наодмет споменути да су у претходном Кривичном закону Србије из 1977. године, који је са бројним изменама важио до 01.01.2006. године, ове радње биле прописане као самостално кривично дело. Занимљиво решење имамо у КЗ Финске који у чл. 9 главе XXIV, насловљеном као клевета, одређује ово дело као: а) ширење неистинитих информација или инсинуација о другом, што може проузроковати штету том лицу или га подвргнути презиру; б) омаловажавање другог лица на други начин у односу на претходни облик. Чини се да овако формулисана клевета у себи обухвата и кривично дело увреде, барем када је у питању потоња тачка. Специфични приступ имамо у КЗ Турске⁵⁰ који у чл. 125 одређује да клевета постоји уколико учинилац конкретном радњом намерно науди части, угледу или достојанству другог лица или намерава да то учини, из чега се може извести закључак да је и покушај клевете уздигнут на ниво довршеног кривичног дела. У чл. 111 КЗ Аустрије клевета је описана на следећи начин: „Ко другога на један за треће лице схватљив начин оптужује неком презирућом особином или мишљењем, нечасним понашањем, или понашањем које је супротно добрим обичајима, а које може да изазове презир или омаловажавање у јавном мњењу, казниће се казном затвора до шест месеци или новчаном казном до 360 дневних износа”. КЗ Немачке прави разлику између две врсте клевете. Тако, у § 186 је регулисана клевета (*Üble Nachrede* – буквално преведено „зло оговарање”) која одговара оном што КЗ Хрватске назива кривичним делом срамоћења, а КЗ Словеније кривичним делом увредљиве оптужбе, а коју чини онај ко износи тврдње или проноси чињенице о другом које могу да га изложе презиру или омаловажавању у јавном мњењу, док је „права” клевета (*Verleumdung*) регулисана у § 187, и њу чини онај ко знајући да то није истина за другог износи тврдње или проноси чињенице које могу да га изложе презиру или омаловажавању у јавном мњењу, или да доведу у опасност његов кредибилитет.⁵¹ Разлику између ова два облика клевете прави и швајцарски

⁵⁰ *Criminal code of Turkey*, Official Gazette No.25611 dated 12.10.2004), www.legislationline.org, 26/02/2012.

⁵¹ Д. Павловић овај први облик клевете преводи као „угрожавање части оговарањем”, а потоњи као „клевета”. Такође, у преводима немачког КЗ на енглески језик постоје потешкоће у формулисању ове две врсте клевете. У доступном преводу првонаведена клевета је преведена као *Defamation*, а ова друга као *Intentional defamation*. Види: D. Pavlović, op. cit.; M. Bohlander (Translator), *The German Criminal Code – A Modern English Translation*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2008.

КЗ. Клевету у смислу „злог оговарања” из чл. 173 чини онај ко некога код другог лица оптужује или сумњичи за нечасно понашање или друге чињенице које су погодне да нашкоде његовој репутацији, или ко такве оптужбе или сумње шири, док се код „праве” клевете из чл. 174 захтева још и то да учинилац зна да су његове оптужбе или сумњичења, које износи или шири неистините. При томе КЗ Швајцарске у чл. 176 изричито прописује да је усмено изражавање код обе клевете изједначено са изражавањем путем текста, слике, геста или других средстава.⁵² Оно што чини спорним ово кривично дело јесте пребацивање терета доказивања са тужиоца на учиниоца кривичног дела, што је проблематично са становишта правила о терету доказивања. Наиме, чињенице које је учинилац износио или проносио морају бити неистините, тако да уколико он докаже истинитост својих тврдњи или, пак, да је имао основаног разлога да поверује у њихову истинитост, неће постојати предметно кривично дело, јер недостаје битан елемент бића кривичног дела клевете, а то је управо неистинитост изнетих односно пронетих чињеничних тврдњи.⁵³ У смислу претходно наведеног нека законодавства изричито прописују да кривичног дела неће бити уколико учинилац докаже истинитост својих тврдњи. Примера ради, у бугарском КЗ се наводи да се учинилац неће казнити уколико докаже изнете чињенице или приписано кривично дело; чл. 127 турског КЗ такође прописује да се учинилац неће казнити уколико докаже тврдње на које се радња кривичног дела односила. *Јавна клевета* врши се под истим условима као и јавна увреда. У том смислу квалификаторне околности код јавне клевете, као тежег облика овог дела, идентично су постављене као код јавне увреде у кривичним законодавствима Хрватске, Словеније, Руске Федерације и Бугарске, а о којима смо говорили у претходном тексту. КЗ Аустрије такође познаје јавну клевету, која се врши путем штампе, електронских медија или на други начин којим се иста чини доступном широј јавности. На сличан начин јавна увреда је регулисана и у КЗ Немачке, као и у кривичним законима других европских држава. Поред јавне клевете законодавства често прописују још неке теже облике овог кривичног дела. Тако, КЗ Швајцарске у чл. 174 ст. 2 прописује као тежи облик ситуацију када је учинилац планирано ишао за тим

⁵² Бића кривичних дела срамоћења из чл. 148 КЗ Хрватске и увредљиве оптужбе из чл. 160 КЗ Словеније одговарају по својим обележјима поменути облицима „злог оговарања” из КЗ Немачке и Швајцарске.

⁵³ О томе више: Т. Gorjanc Prelević (ur.), *Predlog reforme odgovornosti za povredu časti i ugleda u Crnoj Gori*, Акција за људска права, Podgorica, 2010, стр. 27. Наглашавамо да се неистините тврдње односе на чињенице, а не на вредносне судове. Тако: З. Стојановић, op. cit., стр. 421.

да подрива добру репутацију неког лица. Према КЗ Бугарске квалификаторна околност се огледа у проузроковању озбиљне штете; сличне одредбе садрже словеначки и српски кривични законици, у којима тежи облици овог дела постоје и уколико је оно што се неистинито износи или проноси довело до тешких последица по оштећеног. У чл. 2 ст. 2. главе V КЗ Шведске прописани су критеријуми по којима се процењује тешка клевета. У наведеној одредби стоји: „Приликом оцене да ли је кривично дело тешко, посебну пажњу треба посветити томе да ли је информација, услед свога садржаја или домета распрострања, или услед других разлога, била срачуната да изазове озбиљну штету”. Ови критеријуми се користе и за процену тешке увреде. Турски КЗ као квалификаторне околности код тежег облика клевете наводи околности да је иста учињена према јавним службеницима, у односу на верска, социјална и филозофска уверења, према верским светињама другог лица и сл. Према томе, може се закључити да у турском праву тежи облик клевете може имати карактеристике оног феномена који се у литератури означава као говор мржње (*hate speech*). КЗ Финске прописује да клевета не постоји уколико се критика односи на делатности лица у политици, занимању, јавној служби, јавном положају, науци, уметности или сличним јавним активностима, под условом да нису прекорачене границе пристojности. Према КЗ Шведске искључена је кажњивост за клевету уколико је учинилац имао дужност самоизражавања, или је према околностима случаја отпремање информације у питању дато у одбрани, или је учинилац доказао тачност такве информације односно да је имао оправдан разлог да верује у њену тачност. Дело не постоји ни према § 114 КЗ Аустрије уколико је учињено у вршењу неке правне обавезе или остварењу неког права, као и ако је учинилац био приморан на извршење клевете. У потоњем случају искључена је кривица учиниоца.⁵⁴ КЗ Македоније, према изменама од 2009. године, прописује да се за клевету неће казнити онај који је изнео нешто што је јавно саопштено од другог, као и онај којем је противно прописима онемогућено остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја на које се позива. И ово кривично дело спада у круг умишљајних кривичних дела.⁵⁵ У погледу кажњивости клевете у упоредном кривичном законодавству ситуација је слична као и код увреде. Неке државе прописују алтернативно новчану казну и казну затвора, друге само новчану казну, док треће и неке друге врсте кривичних санкција алтернативно уз казну затвора или новчану казну. При томе, казне за клевету су оштрије него за увреду, јер се клевета сматра тежим кривичним делом.

⁵⁴ С. Bertel, К. Schwaighofer, op. cit., p. 148.

⁵⁵ З. Стојановић, op. cit., стр. 422.

Тако, КЗ Аустрије прописује за ово дело алтернативно затвор до шест месеци или новчану казну до 360 дневних износа; КЗ Немачке за обе врсте клевете прописује казну затвора или новчану казну, с тим да се распон казне затвора креће до једне, код првог облика клевете, односно до две године код „праве” клевете, а ако су исте учињене јавно посебни максимуми износе до две, односно до пет година затвора. Швајцарски КЗ прописује за клевету у виду „злог оговарања” само новчану казну до 180 дневних износа, док за „праву” клевету прописује алтернативно казну лишења слободе до три године или новчану казну, а за „планирану” клевету такође алтернативно казну лишења до три године или новчану казну од најмање 30 дневних износа. КЗ Швајцарске прописује и да се учинилац клевете може блаже казнити ако повуче своју изјаву као лажну. У Финској је клевета кажњива алтернативно новчаном казном или затвором до шест месеци; КЗ Словеније за основни облик клевете прописује новчану казну или затвор до шест месеци, а за увредљиву оптужбу новчану казну или затвор до три месеца, а ако су ова дела учињена јавно, за први случај предвиђа новчану казну или затвор до једне године, а за други новчану казну или затвор до шест месеци, док је најтежи облик клевете кажњив чак затвором до две године; турски КЗ прописује алтернативно казну затвора од три месеца до две године или новчану казну, док су поједини облици клевете кажњиви затвором од најмање једне године, с тим да у случају јавне увреде постоји могућност поштравања казне у одређеној сразмери. КЗ Руске Федерације за основни облик клевете алтернативно прописује новчану казну или поправни рад, за јавну увреду алтернативно новчану казну, обавезни рад, поправни рад и задржавање (арест) у трајању од три до шест месеци,⁵⁶ док је за најтежи облик клевете алтернативно прописана новчана казна, ограничавање слободе, задржавање и казна лишења слободе.⁵⁷ КЗ Шведске прописује новчано кажњавање за основни облик клевете, док је тешка клевета кажњива алтернативно новчаном казном и затвором до две године. У бугарском кривичном законодавству клевета је кажњива кумулативно новчаном казном и јавном опоменом. Кривична законодавства Србије и Хрватске прописују само новчану казну.

Када је реч о јавном објављивању пресуде, важи оно што смо рекли за клевету.

⁵⁶ У питању је казна краткотрајног лишења слободе.

⁵⁷ Видимо да се три прописане казне односе на лишење/ограничавање слободе.

„ТРЕНД“ ДЕКРИМИНАЛИЗАЦИЈЕ УВРЕДЕ И КЛЕВЕТЕ

У последњих неколико година воде се озбиљне дебате у вези са кривичним делима увреде и клевете. Те дебате отварају широку лезу питања, која се крећу у дијапазону од депенализације ових кривичних дела, тј. прописивања блажих кривичних санкција за иста, па до њихове потпуне декриминализације. Поводом ове проблематике значајна је Резолуција Парламентарне скупштине Савета Европе број 1577 из 2007, назива „Ка декриминализацији клевете” (*Towards decriminalization of defamation*).⁵⁸ Њоме се, међутим, не даје јасан став о неопходности потпуног брисања кривичних дела увреде и клевете из кривичних законодавстава земаља чланица, али је прожета идејама о неким другим облицима заштите оштећених лица. Једино се у одредби члана 17.1. децидно позивају државе чланице да „укину затворске казне за клевету без одлагања”. По препоруци Савета Европе,⁵⁹ један део европских држава декриминализовао је кривична дела клевете и увреде. Предметна кривична дела су декриминализована у Јерменији, Босни и Херцеговини, Грузији, Молдавији, Украјини, Естонији, Ирској, Великој Британији, Кипру и Црној Гори, док је Румунија 2006. година извршила њихову декриминализацију, да би након три године клевету поново вратила у своје кривично законодавство.⁶⁰ Црна Гора је Законом о изменама и допунама КЗ из 2011. године уклонила увреду и клевету из свог „каталога инкриминација”. У образложењу овог Закона предлагач се поводом декриминализације ових дела позвао на „Аналитички извјештај Европске Комисије у вези са захтјевом Црне Горе за чланство у Европској Унији”, затим на чл. 2 и 6 Уговора о Европској унији, чл. 10 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода којим је регулисана слобода изражавања, као и на наведену Резолуцију Савета Европе.⁶¹ Сматрамо умесним да представимо аргументе које је Радна група Акције за људска права из Подгорице навела у правцу декриминализације увреде и клевете, а који се огледају у следећем: „а) немогућност јасног и прецизног одређења кривичних

⁵⁸ *Resolution 1577 (2007) Towards decriminalization of defamation*, Интернет, <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta07/eres1577.htm>, 10/07/2012.

⁵⁹ N. Ružić, „Dekriminalizacija klevete u Crnoj Gori”, у: R. Veljanovski (ur.), *Verodostojnost medija – dometi medijske tranzicije*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011, стр. 33.

⁶⁰ Упоредити: N. Ružić, op. cit., стр. 33; T. Gorjanc Prelević (ur.), op. cit., стр. 32.

⁶¹ *Образложење Закона о изменама и допунама Кривичног законика*, Интернет, http://www.skupstina.me/cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/ZAKONI%202011/Obrazlozenej553.pdf, 20/08/2012.

дела; б) доступност блажих, алтернативних решења; ц) несразмерност кажњавања због двоструког процесуирања и санкционисања у кривичном и парничном поступку; д) учинилац се сматра осуђиваним криминалцем”.⁶² У Републици Србији почетком 2012. године умало да није дошло до декриминализације ових кривичних дела. Наиме, чл. 7 Предлога Закона о изменама и допунама КЗ од 31.01.2012. године,⁶³ који је променом републичке власти повучен из скупштинске процедуре, било је предвиђено брисање увреде и клевете. Као разлог за декриминализацију, према образложењу поменутог Предлога, било је наведено то да је након измена КЗ из 2009. године Србија преузела одређене обавезе које проистичу из чланства у Савету Европе, као и из захтева постављених у процесу придруживања и стицања статуса кандидата за чланство у Европској унији, те да се овим чином у потпуности укида тзв. вербални деликт, те да ће се одговорност за ова дела утврђивати у грађанском поступку, чиме су усвојени захтеви великог броја невладиних организација и новинарских удружења. Ипак, у кривичноправној доктрини и неким деловима научне јавности,⁶⁴ не гледа се благонаклоно на декриминализацију увреде и клевете. Тик по доношењу КЗ Србије 2005. године, којим је уклоњена дотадашња могућност затворског кажњавања за ова дела, поједини теоретичари су новонасталу ситуацију прокоментарисали на следећи начин: „да ли је могуће да је степен опасности ових дела толико низак, да их треба санкционисати само новчаном казном. Да ли је криминално-политички оправдано да се за дело ситне крађе (...) пропишу алтернативно и новчана казна и затвор до шест месеци, а да се за дело клевете (члан 171) може изрећи само новчана казна. *Законодавац је изгубио из вида да казнени оквири не служе само за индивидуализацију казне, већ да они изражавају и систем вредности које се штите кривичним правом. Произилази да част и углед представљају друштвене вредности које су мањег значаја од имовине веома мале вредности* (наш курзив)”.⁶⁵ Штавише, поводом поменутог Предлога Закона о изменама и допунама КЗ од 31.01.2012. године и констатације наведене у образложењу истог да се декриминализацијом увреде и клевете „у потпуности укида тзв. вербални деликт”, неки теоретичари изводе закључак „да предлагач не познаје значење

⁶² Т. Gojanc Prelević (ur.), op .cit., стр. 23

⁶³ Предлог Закона о изменама и допунама Кривичног законика, Интернет, www.parlament.rs, 26/05/2012/.

⁶⁴ Када је реч о „некривичноправној” научној јавности види на пример: N. Ružić, op. cit., стр. 35.

⁶⁵ Љ. Лазаревић, op.cit., стр. 492.

појма ‘вербални деликт’ у науци кривичног права”.⁶⁶ Такође је подвргнута критици и констатација да су предложеном изменом „усвојени захтеви великог броја невладиних организација и новинарских удружења”, уз аргумент да су разлози других субјеката „занемарени или уопште нису узети у обзир”,⁶⁷ те да „правна наука скоро сигурно код овог предлога није консултована”, јер стручних и криминално-политичких разлога за декриминализацију нема.⁶⁸ Новом радном верзијом Закона о изменама и допунама КЗ Србије, од 15.10.2012. године,⁶⁹ није предвиђено декриминализовање ових дела. Међутим, из медијског извештавања током октобра и новембра месеца 2012. године, може се закључити да је у Србији још увек актуелна „борба” између опречних тора – оних који су за опстанак увреде и клевете и оних који су за њихово брисање, тако да је неизвесна судбина ових дела у српском кривичном законодавству.⁷⁰ Занимљиво је указати да је Македонија сачинила Предлог Закона о грађанској одговорности за увреду и клевету од 14.08.2012. године.⁷¹ Овај Предлог је, како то стоји у основним начелима, инспирисан између осталог и чл. 10 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, као и праксом Европског суда за људска права (чл. 2 Предлога). У чл. 3 Предлога прописано је да се одредбе овог закона о поступку за накнаду штете и право на одговор и исправку

⁶⁶ Б. Ристивојевић, „Актуелна питања садашњег стања материјалног кривичног законодавства Србије”, у: С. Бејатовић (ред.), *Актуелна питања кривичног законодавства (нормативни и практични аспекти)*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу / Intermex, Београд-Златибор, 2012, стр. 54.

⁶⁷ Ibidem., стр. 55.

⁶⁸ Ibidem., стр. 56.

⁶⁹ Радна верзија Закона о изменама и допунама Кривичног законика, Internet, www.mpravde.gov.rs (15.10.2012.)

⁷⁰ Како преноси ТАНЈУГ, шеф радне групе за измене и допуне КЗ проф. др Зоран Стојановић изјавио је дана 29.10.2012.године следеће: „У овој фази измена Кривичног законика Србије (КЗС) неће бити декриминализације увреде и клевете, јер брисање тих дела нема везе с европским стандардима”. Internet, <http://www.tanjug.rs/novosti/64669/uvreda-i-kleveta-ostaju-krivica-dela.htm> 01/11/2012. Међутим, дневни лист *Данас* дана 09.11.2012. сазнаје следеће: „Иако је радна група првобитно била једногласна у оцени да увреду и клевету не треба декриминализовати, под утицајем стручне јавности, али и међународних новинарских удружења, у наредним данима ће се разматрати могућност укидања овог кривичног дела”. Internet, http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/ukida_se_krivicno_delo_uvrede_i_klevete_.55.html?news_id=250876, 10/11/2012.

⁷¹ Предлог на закон за грађанска одговорност за навреда и клевета, Internet, <http://www.pravda.gov.mk/resursi.asp?lang=mak&id=01>, 09/11/2012.

примењују у кривичном или грађанском поступку за накнаду за кривична дела против части и угледа. Према прелазним и завршним одредбама предвиђеним у овом Предлогу, по ступању на снагу тог Закона обуставља се извршење правноснажно изречених казни или накнада штета према одредбама Кривичног закона или другог закона, с тим да оштећени може да покрене поступак за утврђивање одговорности и накнаду штете према овом Закону у прописаним роковима. Предвиђено је и да се обуставе сви кривични и грађански поступци који су у току, уз право тужиоца да у прописаном року поднесе тужбу у складу са одредбама овог Закона. Уколико наведени Предлог прође у овој форми скупштинску процедуру, кривична дела увреде и клевете постају беспредметна.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У претходним излагањима представили смо стање у упоредном кривичном праву поводом кривичних дела увреде и клевете. Оно што заиста упада у очи јесте да у кривичноправним системима који су нам традиционално блиски и на које се наше кривично законодавство угледа од како постоји државност Србије, па и пре тога, постоје кривична дела увреде и клевете. Ту пре свега мислимо на кривична законодавства германског право-културолошког подручја (Немачка, Швајцарска и Аустрија), али и на дојучерашње „братске републике” (Словенија, Хрватска и Македонија). Такође и скандинавске земље, државе социјалног благостања, као што су Шведска и Финска, инкриминишу ова понашања. Исти случај је и са Бугарском која је чланица Европске уније. Указали смо и на право Турске, с обзиром да је реч о правном систему који је увек „под лупом”, управо због својих дугогодишњих тежњи да се прикључи Европској Унији. Без обзира што постоје разлике у регулисању ових кривичних дела, оне су ипак, када се ради о основним понашањима која се подводе под увреду и клевету, номотехничке природе. Барем смо ми стекли такав утисак. С друге стране за декриминализацију увреде и клевете одлучиле су се државе које, уз све њихово уважавање, не спадају у круг јаких и утицајних земаља, ни у економском ни у правно-политичком смислу. Услед тога тезу да декриминализацију увреде и клевете потенцирају међународна и европска тела уз подршку невладиног сектора и новинарских удружења у односу на слабије развијене земље, треба озбиљно размотрити. Јер, како то да неке државе развијене демократије дозвољавају себи луксуз да за предметна дела прописују ни мање ни више него и затворске казне, док се од других „мање развијених” држава са демократском традицијом у „повоју”, тражи да иста та

понашања уклоне из својих кривичних закона. Пледирање ка искључивој заштити части и угледа у грађанском/парничном поступку јесте, усудићемо се да кажемо, замагљивање правог стања ствари. Прво, таква заштита постоји у наведеним државама паралелно са кривичноправном заштитом. Тим поводом не треба заборавити, барем када је реч о српском праву, да кривичноправна заштита у пракси обично претходи грађанскоправној и да је у многонема олакшава. Јер као што је познато, грађански/ парнични суд је везан кривичном пресудом у погледу постојања кривичног дела и кривичне одговорности учиниоца.⁷² Зато кривична пресуда за увреду и клевету омогућава да оштећено лице ефикасније оствари своје грађанскоправне захтеве у парничном поступку у односу на виновника. С друге стране, готово је општепознато да је кривична процедура бржа и ефикаснија од грађанског поступка, па би њено укидање ишло науштрб правима оштећених лица. Грађанскоправна заштита може бити искључива евентуално у друштвима релативне социјалне изједначености, у којима постоји тзв. средња класа. У економски неразвијеним и нестабилним друштвима, међутим, таква заштита не може представљати једини, нити она може бити ефикасан одговор на увреду и клевету. Наиме, не треба искључити могућности бројних злоупотреба моћних појединаца у односу на које овакав вид заштите неће имати готово никакве озбиљне последице, услед социо-материјалног положаја који уживају и лоше праксе грађанских судова у смислу досуђивања релативно ниских новчаних накнада на име нематеријалне штете. Истина, некада практично поступање кривичних судова чини дубиозним егзистенцију увреде и клевете. Као пример можемо навести случај новинара Ласла Шаша, коме је неплаћена новчана казна за увреду замењена казном затвора.⁷³ Епилог је добро познат – новинар је помилован од стране председника Србије. Не желимо да се упуштамо у овај случај јер нам судски списи нису били доступни, али смо видели да законодавства предвиђају посебне основе искључења постојања ових дела ако су учињена у вршењу новинарског или другог позива. Занимљиво би било истражити колико се судови позивају на такве могућности. Наравно, за потребе слободног обављања новинарских и других професија, ако је то нужно, могли би се и шире прописати основи искључења предметних кривичних дела. Остављамо отвореним питање кажњавања ових дела. Оно захтева дубљу криминално-политичку анализу.

⁷² Види чл. 13 Закона о парничном поступку, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2011.

⁷³ О овом случају видети на пример, Интернет, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.291.html:390892-Laslo-Sas-Branio-sam-ugled-Srbije>, 05/11/2012.

Ипак мислимо да ако се изостави затворска казна, принципијелно би било и да се изостави и њен сурогат, тзв. суплеторни затвор, који се примењује према учиниоцу који не плати изречену новчану казну. Тврдње да се декриминализовањем увреде и клевете уклања тзв. вербални деликт такође не стоје. Пре свега појам вербалног деликта није прецизан. То је више криминолошка и социолошка него правна конструкција. Чак и ако макнемо увреду и клевету остају одређена кривична дела (барем у неким законодавствима) која су само специфични облици тих дела, као што је то случај са кривичним делима повреда угледа стране државе или међународне организације, излагање порузи државних симбола, изношење личних и породичних прилика, омаловажавање пребацивањем кривичног дела и сл. Значи, ипак остаје вербални деликт. Шта ћемо са свеprisутним трендом који налаже инкриминисање говора мржње? Занимљиво је да многи они који се залажу за декриминализацију увреде и клевете захтевају инкриминисање говора мржње. Није ли говор мржње исто тако вербални деликт? Штавише, није ли говор мржње *par excellance* облик увреде, јер се и њиме изражава одговарајући негативан вредносни став према одређеним националним, етничким, верским, расним, полним, сексуалним и ко зна све каквим скупинама? На крају, с обзиром да сматрамо да ова кривична дела треба да постоје у кривичним законима, морамо се осврнути и на етичку димензију овог проблема. Морамо имати у виду и моралне узусе у сваком конкретном друштву. Наиме, „морал није јединствен: свака заједница и друштво имају свој морал”.⁷⁴ Иако је наше друштво, услед бројних тешкоћа у којима се налазило током 90-их година прошлог века, доживело и својеврсну моралну декаденцију, част и углед као добра нису довођена у питање. Можда су некада били потиснути у други план, али су ипак били присутни. Ако желимо да створимо друштво одговорнијих појединаца, ако желимо да промовишемо савремене моралне вредности, у које неспорно спадају част и углед индивидуа, онда увреда и клевета морају опстати. Иако смо противници кривичноправног интервенционизма сматрамо да ове инкриминације одређују границе у опхођењу према другима. Сетимо се оне правне заповести коју је Хегел формулисао као: „буди особа (Person) и поштуј друге као особе”.⁷⁵ Не захтева ли то, за недај Боже, да се ради заштите части и угледа посегне и за кривичноправним механизмима, кроз инкриминације увреде и клевете?!

⁷⁴ В. Благојевић (ur.), *Pravna enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd, 1978, стр. 717.

⁷⁵ G. W. F. Hegel, *Osnovne crte filozofije prava*, Veselin Masleša, Svjetlost, Sarajevo, 1989, стр. 84.

БИБЛИОГРАФИЈА

1. Bertel, C., Schwaighofer, K., *Österreichisches Strafrecht – Besonderer Teil I*, 11., vollständing überarbeitete Auflage, Springer Wien New York, 2010.
2. Bačić, F., Pavlović, Š., *Kazneno pravo – posebni dio*, Informator, Zagreb, 2001. Blagojević, B. (ur.), *Pravna enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd, 1978.
3. Bohlander, M. (Translator), *The German Criminal Code – A Modern English Translation*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2008.
4. *Večernje novosti*, Интернет, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.291.html:390892-Laslo-Sas-Branio-sam-ugled-Srbije>.
5. Gorjanc Prelević, T., *Predlog reforme odgovornosti za povredu časti i ugleda u Crnoj Gori*, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2010.
6. *Danas*, [ww.danas.rs/danasrs/drustvo/ukida_se_kvivicno_delo_uvrede_i_klevete_55.html?news_id=250876](http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/ukida_se_kvivicno_delo_uvrede_i_klevete_55.html?news_id=250876).
7. Dimitrijević, V., Paunović, M., *Ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Dosije, Beograd, 1997.
8. *Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик*, *Службен весник на Република Македонија* бр. 114/09.
9. *Kazneni zakon Hrvatske*, *Narodne novine*, br. 125/ 11.
10. *Kazenski zakonik*, *Uradni list Republike Slovenije*, št. 55/2008.
11. Камбовски, В., *Казнено право – Посебен дел*, Просветено дело, Скопје, 1997.
12. Kraus, B., „Krivična dela protiv časti i ugleda”, у: N. Srzentić (red.), *Komentar krivičnih zakona SR Srbije, SAP Kosova i SAP Vojvodine*, Savremena administracija, Beograd, 1986.
13. *Кривични законик Србије*, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 101/09.
14. *Кривичен законик Мекедоније (Пречистен текст)*, *Службен весник на Република Македонија*, бр. 37/96, 80/99, 4/2002, 43/03, 19/04 и Одлука на Уставен суд: *Службен весник*, 48/01.
15. Küpper, G., *Strafrecht – Besonderer Teil I*, 3. Auflage, Springer Verlag Berlin Heilderber, 2007.
16. Лазаревић, Љ., *Коментар Кривичног законика Републике Србије*, Савремена администрација, Београд, 2006.
17. Lackner, K., Kühl, K., *Strafgesetzbuch – Kommentar*, 27. Auflage, Verlag C.H. Beck München, 2011.
18. Лист, Ф. фон, *Немачко кривично право*, Државна штампарија Краљевине Србије, Београд, 1902.

19. Murdok, Dž., *Sloboda misli, savesti i veroispovesti – Vodič za primenu člana 9 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Savet Evrope, Beograd, 2008.
20. Niggli, M.A., Riklin, F., *Strafrecht – Besonderer Teil (Skript)*, Universität Freiburg, 2007/2008, Интернет, www.unifr.ch/lman.
21. Никулин, С.И., „Преступления против свободы, чести и достоинства личности”, у: А.И. Рапог (ред.), *Уголовное право России. Части Общая и Особенная*, Проспект, Москва, 2007.
22. *Образложење Закона о изменама и допунама Кривичног законика*, http://www.skupstina.me/cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/ZAKONI%202011/Obrazlozenej553.pdf.
23. Pavlović, D. (prevod), *Krivični zakonik Savezne Republike Nemačke sa Uvodnim zakonom za Krivični zakonik i Vojno krivičnim zakonom*, Centar marketing/Pravno istraživački centar, Beograd, 1997.
24. *Предлог на Закон за граѓанска одговорност за навреда и клевета*, Интернет, <http://www.pravda.gov.mk/resursi.asp?lang=mak&id=01>.
25. *Предлог Закона о изменама и допунама Кривичног законика*, www.parlament.rs.
26. *Радна верзија Закона о изменама и допунама Кривичног законика*, www.mpravde.gov.rs.
27. *Resolution 1577 (2007) Towards decriminalization of defamation*, Интернет, <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta07/eres1577.htm>.
28. Ристивојевић, Б., „Актуелна питања садашњег стања материјалног кривичног законодавства Србије”, у: С. Бејатовић (ред.), *Актуелна питања кривичног законодавства (нормативни и практични аспекти)*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Intermex, Београд-Златибор, 2012.
29. Ružić, N., „Dekriminalizacija klevete u Crnoj Gori”, у: R. Veljanovski (ur.), *Verodostojnost medija – dometi medijske tranzicije*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011.
30. Степалин, В. П., А.И. Рапог (ред.), *Коментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации*, Проспект, Москва, 2007.
31. Стојановић, З., *Коментар Кривичног законика*, Службени гласник, Београд, 2006.
32. *Schweizerisches Strafgesetzbuch*, vom 21. Dezember 1937 (Stand am 1. Januar 2012), Интернет, <http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes>.
33. ТАНЈУГ, Интернет, <http://www.tanjug.rs/novosti/64669/uvreda-i-kleveta-ostaju-krivicna-dela.htm>.
34. *The Penal Code of Finland*, (39/1889; amendments up to 940/2008 included) NB: Unofficial translation, Ministry of Justice, Finland, Интернет, <http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes>.

37. *The Swedish Penal Code*, Интернет, <http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes>.
38. Ђоровић, Е., „Критички осврт на прогресију мере безбедности у кривичном законодавству Републике Србије”, у: П. Сранојевић (ур.), *Зборник радова интеркатедарског састанка кривичноправних катедри: Актуелна питања материјалног, процесног и извршног кривичног права у националним кривичним законодавствима и међународном кривичном праву*, Правни факултет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2010.
39. *Уголовный кодекс Российской Федерации*, Издательство Омега, Москва, 2006.
40. Fenwick, H., Philipson, G., *Text, Cases & Materials on Public Law & Human Rights*, Cavendish Publishing Limited, London/Sydney/ Portland/Oregon, 2003.
41. Hadži-Vidanović, V., Milanović, M., *Међународно јавно право – Zbirka dokumenata*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005.
42. Hegel, G. W. F., *Osnovne crte filozofije prava*, Veselin Masleša/ Svjetlost, Sarajevo, 1989.
43. *Criminal Code of Bulgaria*, Publication State Gazette No. 26/02.04.1968, in force as of 01.05.1968, Last amendment SG No. 32/27.04.2010, in force as of 28.05.2010, Интернет, <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/8881/preview>.
44. *Criminal code of Turkey*, Official Gazette No.25611 dated 12.10.2004, Интернет, www.legislationline.org.

UDK: 343.2:351.853:001.6
Biblid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 42, стр. 117–125
Изворни научни рад

Филип МИРИЋ¹
Александра МИРИЋ²

КРИВИЧНОПРАВНЕ МЕРЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ НЕПОКРЕТНИХ И ПОКРЕТНИХ КУЛТУРНИХ ДОБАРА НА ОСНОВУ ОСНИВАЧКИХ УГОВОРА ЕУ (ПРИМЕР ФРАНЦУСКЕ)

ABSTRACT

The way how society treats traces of its history, which of course includes the cultural properties, is of crucial importance for the development of any society. Since architectural heritage may be subject to abuse, many of which have characteristics of crime, the authors analyzed the measures of criminal protection of building heritage in the Criminal Law Acts of Member States. This protection is provided by the criminalization of offenses against cultural property in the positive acts of individual Member States, to according to the Treaty of Maastricht in 1992, which will be discussed particularly. As an example, an analysis of the relevant provisions of the Criminal Code of France, as well as the Criminal Code of Serbia, to considered the options for improving our criminal legislation in the field of cultural properties and thereby contribute to the harmonization of laws of the Republic of Serbia with the EU.

Key words: Cultural properties, criminal protection, France, Serbia.

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Упркос несумњивом напретку који је човек током еволуције остварио, стваралаштво је било, а и данас остало, битна претпоставка реализације широког спектра индивидуалних и друштвених потреба. Због тога

¹ Правни факултет у Нишу. E-mail: filip.miric@gmail.com.

² Institut de Recherche sur l'Architecture Antique, Université Lumière Lyon 2. E-mail: aleksandramiric@yahoo.com.

значајни непокретни и покретни трагови прошлости сведоче о животним активностима наших предака, о њиховим размишљањима, веровањима и надањима. Разноликост овог наслеђа скоро да је немерљива. Према важећем Закону о културним добрима РС, културна добра су ствари материјалне и духовне културе од општег интереса. Сва културна добра, било да су у зависности од физичких, уметничких, културних и историјских својстава непокретна – споменици културе, просторне културно историјске целине, археолошка налазишта, знаменита места; или покретна уметничко-историјска дела, архивска грађа, филмска грађа и стара и ретка књига; у зависности од свог значаја могу се разврстати у три категорије: културна добра, културна добра од великог значаја и културна добра од изузетног значаја (чл. 2).³ Неопходно је додати да осим проглашених културних добара које поменути закон штити, укупан фонд наслеђа чини и немерљиви број дела материјалног и нематеријалног карактера мањег или већег значаја за појединца или заједницу, која а самим тим имају своју улогу у креирању националног идентитета и културе наше земље. Развојем свести о осетљивом питању наслеђа и препознавањем његовог значаја за свеукупни развој друштва постављени су темељи науке о заштити културних добара. Научно заснован третман заштите културних добара подразумева поштовање принципа очувања аутентичности културног добра, његових споменичких вредности и стилског јединства, –поштовање принципа документарности, континуитета рада и принципа сарадње са другим струкама.⁴ Систем заштите културне баштине је правно и оперетивно одређен бројним повељама и препорукама чије су формулисање и усвајање иницирале међународне организације попут Унеска, Савета Европе, Икомоса и Икрома. Одредбе међународних конвенција су на одговарајући наћин уграђене у законски оквир већине земаља чланица Европске уније. Усвајање кривично-правних мера којима се санкционише противправно коришћење културних добара на нивоу појединачних земаља-чланица створени су предуслови за решавање великог броја проблема насталих у процесу реализације политика оперативне заштите културних добара и успостављања ефикасног система контроле управљања споменицима културе.

³ Закон о културним добрима, *Службени гласник Републике Србије*, бр.71/94, 52/2011 и 99/2011.

⁴ Слободан Ненадовић, *Заштита градитељског наслеђа*, Архитектонски факултет Универзитета у Београду, Београд, 1980, стр. 77–83.

СВРХА

Уговором из Мастрихта и уговором о оснивању европских заједница (који су познати и као Оснивачки уговори)⁵ створен је нови политички ентитет – Европска унија. Као што је познато, ЕУ је дефинисана као ентитет који почива на три стуба: први стуб чине три постојеће европске заједнице – Европска заједница за угљ и челик, Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију; други стуб чини систем заједничке спољне и безбедносне политике, док трећи стуб обухвата сферу која се односи на правосуђе и унутрашњу политику. Од тренутка потписивања уговора животи милиона грађана држава чланица ЕУ су се из корена променили. Основна сврха ових уговора јесте постављање основа за функционисање будућих органа ЕУ, одређивање њихових надлежности и уређивање различитих друштвено-политичких односа, који се тичу становника држава чланица (слобода кретања људи, робе и капитала, заједничка политика у погледу туризма, пољопривреде, заштите грађана итд.). Ови уговори посредно регулишу и питање заштите културних добара и градитељског наслеђа у државама чланицама јер установљавају искључиву обавезу држава чланица да својим националним прописима уреде заштиту покретних и непокретних културних добара. У систему правне заштите културних добара посебно место заузимају мере кривичноправне заштите, о чему ће посебно бити речи у наставку рада.

САДРЖАЈ ОСНИВАЧКИХ УГОВОРА У ПОГЛЕДУ ЗАШТИТЕ КУЛТУРНИХ ДОБАРА ДРЖАВА ЧЛАНИЦА

За дефинисање културне политике држава чланица посебно је значајан чл. 151. Уговора о Европској заједници, који прописује да ће активности ЕУ бити усмерене на подстицање сарадње између чланица у области културе, што ће се остварити путем унапређења знања и ширења културе и историје европских народа, очувања и заштите културног наслеђа европског значаја, некомерцијалне културне размене, уметничког и књижевног стварања. Такође, Унија и државе чланице ће подстицати сарадњу са трећим земљама и надлежним међународним организацијама у области културе, а посебно са Саветом Европе, а са друге стране предузимати све мере потребне да се

⁵ Пречишћен текст уговора о оснивању ЕУ и оснивању Европских заједница, објављен у Службеном гласнику ЕУ (*Official Journal of European Union*) C321/E1, од 29.12.2006, на енглеском језику на Интернет, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce321/ce32120061229en00010331.pdf>, 11/11/2012.

афирмише поштовање и уважавање културне различитости држава чланица. Истим чланом прописано је да ће Европски Савет након консултација са Комитетом региона, доносити подстицајне мере, искључујући било усклађивање закона и прописа држава чланица. Ова одредба је посебно важна јер утврђује искључиву надлежност држава и потврђује њихову аутономност у погледу прописивања мера заштите културних добара, укључујући и градитељско наслеђе. Ово се посебно односи на кривичноправну заштиту културних добара јер свака држава инкриминацијом појединих радњи доприноси заштити појединих друштвених добара до чије јој је заштите посебно стало, а културна добра свакако представљају једна од њих.

МЕРЕ КРИВИЧНОПРАВНЕ ЗАШТИТЕ КУЛТУРНИХ ДОБАРА – ПРИМЕРИ ФРАНЦУСКЕ И СРБИЈЕ

За потпунији приказ мера кривичноправне заштите градитељског наслеђа у појединим земљама ЕУ неопходно је анализирати одредбе кривичног законодавства сваке државе чланице понаособ. Будући да је циљ рада да укаже на правце хармонизације кривичног законодавства Републике Србије са правом ЕУ, овде су анализиране одредбе Кривичног законика Републике Француске, имајући у виду да је систематика овог правног акта слична нашем Кривичном законику, те би се анализом ова два прописа најлакше могле уочити сличности и разлике. Тако чл. 322. ст. 1 тач. 1 КЗ Француске (*Ordonance no. 2000-916* од 19.09.2000, ступила на снагу 01.01.2002), прописује да ће се онај ко уништи или оштети туђу имовину казнити казном затвора у трајању од две године и новчаном казном од 30.000 евра, осим ако је наступила штета мањег обима. Већ из ове цитиране одредбе може се закључити да законодавац велику пажњу поклања заштити имовине од свих облика оштећења и уништења, будући да су за ово кривично дело запрећена кумулативно новчана казна и казна затвора. Даље, у истом члану у тач. 2 предвиђено је да ће се онај ко без дозволе црта графите на фасадама јавних зграда или у возилима јавног саобраћаја казнити новчаном казном у износу од 3.750 евра или казном рада у јавном интересу ако је штета мањег обима. За заштиту културних добара посебно је значајан ст. 2. поменутог члана КЗ Француске, који предвиђа да ће се за кривично дело из става 1. тач. 1. учинилац казнити казном затвора у трајању од три године и новчаном казном у износу од 45.000 евра, а за дело из тач. 2. новчаном казном од 7.500 евра и казном рада у јавном интересу ако оштећена или уништена имовина припада органима власти, односно лицу којем је поверено вршење неке јавне

службе; ако се ради о оригиналном документу који припада неком јавном регистру, ако је реч о културном покретном или непокретном добру заштићеном законом, археолошком експонату, библиотечној или музејској грађи, или добру које је од нарочитог значаја за француски народ, односно припада вршиоцима јавних служби од посебног интереса; ако културно добро представља део научне, културне или историјске изложбе организоване од стране надлежних државних органа и служби; ако је кривично дело оштећења или уништења наведених културних добара извршено услед ширења националне, расне или етичке нетрпељивости казном затвора у трајању од 3 године и новчаном казном у износу од 45.000 евра. Овде је, дакле, реч о квалификованим (тежим) облицима кривичног дела уништења и оштећења туђе ствари, где је као квалификаторна околност предвиђено својство ствари – да је реч о културном добру. Анализом изнетих кривичноправних норми КЗ Француске може се закључити да се законодавац штити културна добра пре свега прописивањем казне затвора и високих новчаних казни за извршиоце кривичног дела уништење и оштећење ствари – културних добара. Такође, посебно је значајан ст. 4. поменутог члана који прописује да ће се казнити и за покушај наведеног кривичног дела, што доприноси бољој и потпунијој заштити културних добара. Оваква заштита је ретрибутивног типа, делује *post festum*, што је сасвим у сагласности са карактером кривичног права. Осим кривичноправне заштите постоји и прекршајноправна заштита културних добара која се у француском праву остварује одредбама Закона о заштити културних добара, који представља *lex specialis* у односу на КЗ Француске.⁶ Чл. 624. предвиђа да ће се новчаном казном од 3.750 евра казнити ко оштети објекат законом заштићен као културно добро. Истом казном ће се казнити и онај ко, без дозволе надлежног државног органа изврши адаптацију односно пренамену објекта који је проглашен за културно добро. Са аспекта правне заштите културних добара, посебно су интересантне одредбе чл. 624. поменутог закона. У ст. 4. наведеног члана предвиђено је да ће се новчаном казном у износу од 6.000 евра и казном затвора у трајању од три месеца казнити свако ко противправно располаже културним добром, а ст. 5. истог члана прописује да ће се о извршеним кривичним делима против културних добара водити посебан регистар, што свакако доприноси, како специјалној, тако и генералној превенцији овог

⁶ Текст Закона о културном наслеђу Француске доступан на француском језику, Интернет, http://culture.cg49.fr/fileadmin/culturepatrimoine/patrimoine/objets_art/references/dispo_penales.pdf, 13/11/2012.

облика криминалитета. Уставни основ за правну заштиту културних добара у Републици Србији садржан је у чл. 89. Устава Републике Србије.⁷ По изричитој уставној одредби свако је дужан да чува природне реткости и научно, културно и историјско наслеђе, као добра од општег интереса, у складу са законом. Посебна одговорност за очување наслеђа је на Републици Србији, аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Кривичноправна заштита културних добара у Републици Србији има за циљ остварење наведених уставних принципа. Она се постиже инкриминацијом тежих облика појединих кривичних дела и предвиђањем посебних кривичних дела. Тако, чл. 208. ст. 2. КЗ предвиђа да ће се учинилац кривичног дела тешка крађа казнити казном затвора у трајању од једне до осам година уколико украдена ствар представља културно добро, односно добро које ужива претходну заштиту или природно добро. Овде ће бити укратко приказане релевантне одредбе Кривичног законика Републике Србије.⁸ Даље, код инкриминације кривичног дела утаја из чл. 207 КЗ предвиђено је да уколико утајена ствар представља културно добро, односно добро које ужива претходну заштиту, учинилац ће се казнити затвором од једне до осам година и новчаном казном. Ако је приликом извршења кривичног дела из чл. 211. КЗ одузета ствар, која представља културно добро, учинилац ће се казнити затвором од три месеца до три године и новчаном казном. Слична одредба постоји и код кривичног дела из чл. 212. ст. 1 КЗ, који прописује да ко уништи, оштети или учини неупотребљивом туђу ствар, казниће се новчаном казном или затвором до шест месеци. Ако је делом из става 1. овог члана проузрокована штета у износу који прелази милион и петсто хиљада динара или је дело учињено према културном добру, заштићеној околини непокретног културног добра, односно према добру које ужива претходну заштиту, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година. Као и код осталих имовинских кривичних дела, и код овог објект заштите је имовина и оно се састоји у уништењу, оштећењу или чињењу неупотребљивом туђе покретне ствари.⁹ Ако прикривена ствар представља културно добро од изузетног или великог значаја, односно добро које ужива претходну заштиту или вредност прикриваних ствари прелази износ од милион и петсто хиљада динара, казниће се затвором од шест месеци до

⁷ „Устав Републике Србије”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006.

⁸ „Кривични законик РС”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009 (у даљем тексту: КЗ)

⁹ Д. Јовашевић, *Кривично право – посебни део*, Номос, Београд, 2006, стр. 129.

пет година, што представља квалификовани облик кривичног дела прикривање из чл. 212. КЗ. У овом случају дело је квалификовано тежом последицом и за одговорност учиниоца довољно је да се ова последица може приписати нехату учиниоца, а покушај је такође кажњив.¹⁰

Посебно је интересантна законска формулација кривичног дела изношење културног добра у иностранство из чл. 221а, будући да се њиме директно штити јурисдикција Република Србије у области заштите културних добара, с тим да је изричито прописано да ко изнесе или извезе у иностранство културно добро или добро које ужива претходну заштиту, без претходног одобрења надлежног органа, казниће се затвором од шест месеци до пет година. Ако је дело из става 1. овог члана извршено у односу на културно добро од изузетног или великог значаја, учинилац ће се казнити затвором од једне до осам година. Коначно, чл. 353 а законодавац одређује и неовлашћено извођење археолошких радова као кривично дело. Наиме, чл. 353. ст. 1 прописује да ко неовлашћено врши археолошка ископавања и истраживања, казниће се затвором до три године и новчаном казном. Ако је дело из става 1. овог члана извршено на археолошком налазишту или другом непокретном културном добру, односно добру које ужива претходну заштиту, или ако је том приликом девастирано археолошко налазиште или непокретно културно добро, односно добро које ужива претходну заштиту, или ако је приликом извођења ових радова коришћена опрема или уређај за откривање и проналажење археолошких предмета, казниће се затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном. Прекршајна заштита културних добара у Србији би требало да се остварује Законом о културним добрима, чије су последње измене усвојене 2011. године.¹¹ Међутим, казнене одредбе овог закона су, према нашим сазнањима, престале да важе, па је ова област у Србији још увек недовољно правно регулисана што је извор правне несигурности у области заштите културних добара у нашој земљи. Критичка анализа кривичноправних одредби о заштите културних добара у КЗ Француске и КЗ Републике Србије указује да, иако српско кривично законодавство прописује неколико кривичних дела којима се штите културна добра и већим делом ту заштиту пружа дифузно кроз прописивање квалификованих облика код појединих кривичних дела, прописујући за њихове извршиоце и затворске казне, чини се да је највећа мањкавост управо у недовољној примени постојећих законских решења. Такође, усвајање

¹⁰ Љ. Лазаревић, *Коментар Кривичног законика Републике Србије*, Савремена администрација, Београд, 2006, стр. 594.

¹¹ Закон о културним добрима „Сл. гласник РС”, бр.71/94, 52/2011 и 99/2011.

француских законских решења у погледу кумулативног одређивања казне затвора и новчане казне када је реч о извршиоцима кривичних дела против културних добара и посебно прописивање казне рада у јавном интересу и за ова кривична дела би значајно допринела сузбијању овог облика криминалитета, који и у нашој земљи поприма све шире размере.

ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уговор из Мастрихта потписан је 07.02. 1992. године, а ступио на снагу 01.11.1993, док је Уговор о оснивању Европске заједнице, ступио је на снагу 24.02.2002. године.

ИЗВОРИ

1. Интернет, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce321/ce32120061229en00010331.pdf>.
2. Интернет: http://culture.cg49.fr/fileadmin/culturepatrimoine/patrimoine/objets_art/references/dispo_penales.pdf.
3. Устав Републике Србије”, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006.
4. Кривични законик РС, *Сл. гласник РС*, бр.85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009.
5. Јовашевић Д., *Кривично право-посебни део*, Номос, Београд, 2006
6. Лазаревић, Љ., *Коментар Кривичног законика Републике Србије*, Савремена администрација, Београд, 2006.
7. Ненадовић, С., *Заштита градитељског наслеђа*, Архитектонски факултет Универзитета у Београду, Београд, 1980.
8. Закон о културним добрима *Сл. гласник РС*, бр.71/94, 52/2011 и 99/2011.

ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Стање већег дела фонда културних добара РС, без обзира којој законској категорији значаја она припадају, није задовољавајуће. Под утицајем галомирајуће урбанизације, културни пејзаж Србије се током последња два века променио до непрепознатљивости. Осим многих удобности које је оваква промена, узрокована потребом за сталним побољшањем животног стандарда донела, она је, услед стихијских процеса неконтролисаног и интензивног преобликовања старих урбаних и руралних језгара, за последицу имала њихово скоро потпуно нестајање. При томе су непокретна и покретна културна добра која су се нашла на

путу друштвене трансформације претрпела промене које су утицале на деградацију и потпуно нестајање њихових споменичких својстава. Непотпуна истраженост, лоше стање заштите, недостатак осмишљених кампања презентације и популаризације карактеришу како непокретна, тако и покретна сведочанства прошлости наше земље. Битан разлог овакве ситуације јесте, не само неразвијена свест о значају улагања у истраживање, оперативну заштиту и одрживо експлоатисање културно-историјских добара, већ и у неадекватним законским решењима и непостојању функционалног система контроле спровођења закона и реализације одредби међународних конвенција чијих је РС потписник. Допуном и унапређењем правног оквира заштите културних добара, успостављањем компатибилности правне регулативе са прописима осталих сектора који су непосредно или посредно укључени у процес заштите и експлоатације покретног и непокретног наслеђа, поштовањем међународних повеља и усклађивањем законске регулативе са законском регулативом земаља чланица Европске уније створили би се предуслови за одрживо коришћење културних добара РС. При томе, неопходно је напоменути да је у циљу очувања социјалних, историјских, научних, естетских, симболичких и образовних вредности културних добара Србије, које су најчешће угрожене деловањем човека, неопходно успоставити механизме сталне сензибилације грађанства о значају културно-историјске баштине, као и строжи систем казних мера. Доследном контролом коришћења културних добара и санкционисањем злоупотреба обезбедиће се не само заштита и пласман наслеђа као ресурса немерљивих вредности за РС, већ и наша обавеза да споменичке вредности оставимо у наслеђе долазећим генерацијама, у складу са мотом Светске културне баштине Унеска, „Прошлост у име будућности”.

UDK: 339.5.057.7:001.6J(4)
Biblid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 42, стр. 126–138
Изворни научни рад

Проф. др Предраг БЈЕЛИЋ
Мр Ивана ПОПОВИЋ ПЕТРОВИЋ¹
Др Радмила ДРАГУТИНОВИЋ МИТРОВИЋ²

АНАЛИЗА КОНЦЕСИЈА У СПОЉНОТРГОВИНСКИМ ТОКОВИМА СРБИЈЕ СА ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И СЕФТА 2006

ABSTRACT

Most important export markets of Serbia are European countries, EU members and signatories of CEFTA 2006. Trade regime with these most important partners is defined in trade agreements. During the last decade Serbia has become a part of the EU Stabilisation and Association Process by signing the Stability and Association Agreement with the European Communities and its Member states. Its most important part for trade relations between EU and Serbia is the Interim Agreement on trade matters. With CEFTA 2006 signatories trade relations are regulated by Agreement on Amendment of and Accession to the Central European Free Trade Agreement. With these two agreements Serbia has become a part of two important

¹ Економски факултет Универзитета у Београду. Е-mail: bjelic@EUnet.rs. 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, науке и технолошког развоја Републике Србије.

² Економски факултет Универзитета у Београду. Овај рад је резултат научног пројекта „Улога државе у новом моделу раста привреде Србије” (бр. 179065), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

free trade areas. All these legal documents give an important impetus to Serbia's trade with the European Union countries and CEFTA 2006.

Key words: Concessions, autonomous foreign trade measures, free trade agreement, preferential status

СВРХА

Европска унија је током последње две деценије интензивирала потписивање Споразума о слободној трговини (*Free Trade Agreements — FTAs*). Такође је и један од носилаца идеје мултилатерализма и заговорника испуњења циљева Развојног плана из Дохе (*Doha Development Agenda — DDA*). За све споразуме о слободној трговини које је потписала заједничка карактеристика јесте да је њихова употреба све интензивнија, али су мотиви њиховог настанка различити, као и њихов садржај, што потврђује оцену да ЕУ није саставила један конкретан модел споразума који би се користио током преговора, већ се преговори обављају са сваком страном посебно. Најзначајнији аспект сарадње односи се на трговински аспект, који је најчешће дефинисан успостављањем зоне слободне трговине на основу потписаног споразума о слободној трговини. Међутим и споразуми о сарадњи се међусобно разликују. Споразуми попут европских споразума (*Europe Agreements — EAs*) који су потписивани са земљама Источне и Централне Европе почев од 1990. године са циљем да се оствари и политичка и економска стабилност овог дела Европе, разликују се од Споразума о стабилизацији и придруживању — ССП (*Stability and Association Agreements — SAAs*) који су потписивани са земљама Западног Балкана. Иако им је заједничка тежња ка испуњењу економских критеријума и очувању безбедности, ови споразуми се разликују у чињеници да се у оквиру ССП ЕУ инсистира на испуњењу политичких услова.³ Споразуми о стабилизацији и придруживању су важан елемент комплексног и дугорочног приступа ЕУ према државама Западног Балкана отпочетог 1999. године са циљем интегрисања тих земаља у ЕУ, под називом Процес стабилизације и придруживања — ПСП (*Stabilisation and Association Process — SAP*). Поред овог елемента, процес обухвата и асиметричну либерализацију трговине путем увођења аутономних трговинских мера, али и пружање финансијске помоћи (CARDS, IPA). Осим Европске уније као доминантне регионалне економске интеграције у Европи, постоје две субрегионалне интеграције: CEFTA 2006 и EFTA. За разлику од земаља EFTA које немају планове за улазак у ЕУ, CEFTA 2006 се често сматра и „предворјем” за улазак у ЕУ. Са земљама региона

³ Stephen Woolcock, “European Union policy towards Free Trade Agreements”, *ECIPE Working Paper no. 03/2007*, European Centre for International Political Economy, Brussels, 2007, pp. 3–4.

ЦЕФТА 2006, попут многих других земаља, ЕУ има потписане бројне билатералне и регионалне Споразуме о преференцијалној трговини. Европска унија за већину земаља света којима није одобрила неки од преференцијалних третмана, а уколико су оне чланице Светске трговинске организације, примењује систем „најповлашћеније нације” приликом увоза њихове робе. Број таквих земаља је минималан – 2011. године их је било само девет, а међу њима се налазе већином развијене земље попут: Аустралије, Новог Зеланда, Канаде, Хонгконга, Сингапура, Јапана.⁴ Чланице регионалних економских интеграција, а међу њима и потписнице Споразума о слободној трговини, одобравају међусобно концесије. Углавном се ради о *симетричним трговинским концесијама*, које подразумевају да земља која је добила концесију од друге земље потписнице споразума, реципрочно пружа концесију тој земљи. Асиметричне трговинске концесије су знатно ређе и настају као последица хетерогеног статуса земаља потписница истог споразума. Наиме, уколико међу потписницама има и развијених земаља и земаља у развоју, тада развијене земље могу одлучити да одобре *асиметричне трговинске концесије* некој од земаља у развоју, на основу неречипрочног трговинског уговора.

МЕРЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Најважнији документи који регулишу односе Србије са најзначајнијим трговинским партнерима су:

- Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових земаља чланица са једне стране и Републике Србије са друге стране — ССП (*Stability and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part — SAA*).⁵
- Привремени споразум о спољној трговини и осталим трговинским одредбама (*Interim Agreement on Trade and Trade-Related Matters between the European Community, of the one part and the Republic of Serbia, of the other part*).⁶

⁴ Ali M. El-Agraa, *The European Union — Economics and Policies*, Cambridge University Press, ninth edition, Cambridge, 2011, pp. 388–390.

⁵ Садржај Споразума о стабилизацији и придруживању може се пронаћи на сајту Канцеларије за европске интеграције: www.seio.gov.rs, 09/11/2012.

⁶ Садржај Привременог споразума може се пронаћи на сајту: Интернет, <http://eur-lex.europa.eu>, 09/11/2012.

- Регулатива Европске уније број 1336/2011 Европског парламента и Савета Европске уније, донета је 13. децембра 2011. године у Стразбуру.⁷ Овом Регулативом врши се измена Регулативе Савета (ЕЦ) број 1215/2009 и уводе посебне спољнотрговинске мере за земље и територије које су укључене у Процес стабилизације и придруживања, 2009. године (*Regulation (EU) No 1336/2011 of the European Parliament and of the Council of the 13 December 2011 amending Council Regulation (EC) No 1215/2009 of 30 November 2009 introducing exceptional trade measures for countries and territories participating in or linked to the European Union's Stabilisation and Association process*).⁸
- Споразум о измени и приступању Споразуму о слободној трговини у Централној Европи — СЕФТА 2006 (*Agreement on Amendment of and Accession to the Central European Free Trade Agreement — CEFTA 2006*).⁹

ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ДОКУМЕНАТА

Најзначајнији спољнотрговински партнери Србије налазе се управо међу земљама са којима Србија има потписане Споразуме о слободној трговини. То су земље ЕУ, земље СЕФТА 2006. и Русија. Независно од тога да ли Споразум о слободној трговини постоји или не, режими који постоје у спољнотрговинским токовима између Србије и њених спољнотрговинских партнера значајно опредељују те токове, чак знатно више него други важни фактори. Зависно од нивоа регионалних економских интеграција, разликује се и степен утицаја спољнотрговинских режима на повећање спољнотрговинских токова. У оквиру Европе, Србија остварује различит ниво спољнотрговинских односа са: (1) ЕУ, са којом има потписан Споразум о

⁷ “Regulation (EU) No 1336/2011 of the European Parliament and of the Council of the 13 December 2011 amending Council Regulation (EC) No 1215/2009 introducing exceptional trade measures for countries and territories participating in or linked to the European Union's Stabilisation and Association process”, *Official Journal of the European Union*, OJ L 347, 30.12.2011, p. 1.

⁸ “Council Regulation (EC) No 1215/2009 of 30 November 2009 introducing exceptional trade measures for countries and territories participating in or linked to the European Union's Stabilisation and Association process”, *Official Journal of the European Union*, OJ L 328, 15.12.2009, p. 1.

⁹ Садржај Споразума о измени и приступању Споразуму о слободној трговини у Централној Европи може се пронаћи на сајту Канцеларије за европске интеграције: Интернет, www.seio.gov.rs/dokumenta/sporazumi.197.html, 09/11/2012.

стабилизацији и придруживању и (2) земљама СЕФТА 2006, са којима има потписан Споразум о слободној трговини. Од ваневропских земаља, посебан пример режима са изразитим асиметричним концесијама односи се на размену између Србије и САД. Током последњих 130 година, колико је прошло од првог спољнотрговинског споразума који су потписале ове две стране, Србија је остваривала спољнотрговинску сарадњу веома различитог интензитета. Почев од 2003. године, САД је уклонила све претходне уведене санкције Србији и Црној Гори и применила принцип „најповлашћеније нације”. Недуго затим, већ 2005. године, САД су путем Опште шеме преференцијала (*Generalized System of Preferences — GSP*) одобриле Србији унилатерално асиметричне трговинске концесије. Почетак либерализације спољнотрговинског режима ЕУ према Србији и осталим земљама Западног Балкана отпочет је још 2000. године усвајањем унилатералних спољнотрговинских мера од стране ЕУ, под називом Аутономне трговинске мере (*Autonomous Trade Measures — ATM*), којима се овој групи земаља одобрава бесцарински приступ тржишту ЕУ, као и укидање квота за већину извозних производа региона Западни Балкан, осим за шећер, неке врсте меса, рибу и вино. Србија АТМ не користи попут осталих земаља Западног Балкана од 2000. године, већ од 2003. године. АТМ је још један пример употребе нерципрочних, асиметричних концесија, које земље Западног Балкана не морају реципрочно одобрити земљама ЕУ. Ове мере су прво одобрене за период од наредних пет година, да би затим биле продужене и до 2010. године.¹⁰ АТМ остају на снази за све земље Западног Балкана које још нису потписале Споразум о стабилности и придруживању и могу се примењивати до 2012. године, док је за Србију надлежност у погледу спољнотрговинског режима прешла на ССП. Овим Споразумом уводи се појам спољнотрговинског реципроцитета, јер ће земље Западног Балкана које су га потписале морати постепено да, у прелазном периоду од 6 година, отворе своја тржишта за производе пореклом из ЕУ.

Споразум о стабилности и придруживању који је Србија, попут осталих земаља региона, потписала са ЕУ, управо представља пример како се са асиметричног спољнотрговинског режима прелази у симетричан. Овај Споразум, заједно са Прелазним споразумом (*Interim Agreement*), Србија је потписала априла 2008. године. ССП регулише спољнотрговинске односе између Србије и ЕУ и успоставља Зону слободне трговине са прелазним

¹⁰ European Parliament, “Trade and Economic Relations between the EU and the Western Balkans”, Directorate General External Policies of the Union, *Briefing Paper*, September 2008, EXPO/B/INTA/2008/42, European Parliament, Brussels, 2008, p. 7.

периодом, који ће у случају Србије трајати до 2014. године. Исти Споразум између осталог, регулише и спољнотрговинске токове, али и регионалну сарадњу. Споразум о стабилизацији и придруживању у делу Наслова III регулише регионалну сарадњу. Према Члану 14, Србија има обавезу да закључи билатералне уговоре о сарадњи са земљама које су такође закључиле Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ. Од Србије се очекује да у потпуности спроводи Споразум СЕФТА 2006. који је потписан 19.12.2006. године у Букурешту. Елементи које треба да садржи билатерални документ који Србија пак треба да закључи у року од две године у односу на датум ступања ССП на снагу, дефинисани су чланом 15 овог Споразума, док су Чланом 16 дефинисане њене обавезе у погледу сарадње са другим земљама које су обухваћене Процесом стабилизације и придруживања. Економским делом Споразума који се односи на слободан проток робе (у оквирима Наслова IV, почев од члана 18), одређено је да Србија и ЕУ формирају зону слободне трговине приликом размене индустријских производа и то у року од шест година, с тим да ЕУ одмах елиминише већину царина, а Србија то треба да учини у наведеном периоду. Члан 19 се позива на Анекс I који ближе одређује изузетке од укидања царина на увоз индустријских производа у Србију из ЕУ. У оквиру посебног поглавља дефинисана су питања која се односе на област пољопривреде и рибарства. Концесије које одобравају земље ЕУ за увоз пољопривредних производа из Србије, дефинисане у оквиру члана 26, подразумевају укидање царина за све производе осим за тачно наведене изузетке. Посебно се дефинишу и царине за увоз телетине из Србије (Анекс II) и одређују на нивоу од 20% од *ad valorem* стопе царина и 20% од специфичне царине наведене у Заједничкој царинској тарифи Европских заједница. С обзиром да се и од Србије очекују концесије у погледу увоза пољопривредних производа из ЕУ, оне су дефинисане у члану 27. Посебан третман вина и алкохолних пића заснива се на члану 28 којим се уводи Протокол о вину и алкохолним пићима. Концесије за увоз рибе и производа од рибе пружају обе стране. Европска унија се обавезује да укине количинска ограничења на увоз рибе из Србије, али и да укине царине, осим за изузетке који су дефинисани у Анексу IV, док је Србија понудила исто, осим за изузетке дефинисане у Анексу V.

Прелазни трговински споразум уређује односе између ЕУ и земаља Западног Балкана са којима се потписује ради регулисања односа до периода ступања на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању. Састоји се од четири дела којима се регулишу следеће области: општи принципи, слободно кретање робе, остале трговинске одредбе и одредбе везане за трговину, као и институционалне, опште и завршне одредбе.

У оквиру Општих припципа утврђено је да ће Споразум бити усклађен са одговарајућим одредбама Светске трговинске организације. Слободно кретање робе је део Споразума који се односи на тачно одређивање концесија које треба да одобре ЕУ и Србија међусобно. Када су у питању индустријски производи, Европска унија треба да омогући укидање царина одмах након ступања на снагу Споразума (члан 5), а Србија то треба да учини постепено (члан 6). При томе, за 58% тарифних линија индустријских производа пореклом из ЕУ, треба да се обезбеди укидање царина одмах након ступања на снагу Споразума, а за преостали део током наредних пет година. Тако би уласком у шесту годину примене Споразума Србија увозила индустријске производе из ЕУ без царина. Када је реч о пољопривреди, услови су нешто другачији. Према анексима, дефинисане су обавезе либерализације које треба да испуне и ЕУ и Србија. Тако, рецимо, и Србија и ЕУ имају обавезу да укину царине на увоз вина и алкохолна пића, али у висини различитих квота, одређених за обе стране. Такође, ЕУ и Србија се обавезују да укину царине и сва квантитативна ограничења за рибу и производе од рибе, осим изузетака наведених у Анексу 4 за ЕУ и у Анексу 5 за Србију. Трећи део Споразума регулише област транзитног саобраћаја, интелектуалне својине, конкуренције, рада царинске службе. Последњи, четврти део Споразума указује на потребу оснивања Комитета за спровођење одредби Прелазног споразума.

Прелазни споразум је значајан управо за област спољне трговине, па се на годишњем нивоу састају Комитет и читав низ поткомитета како би анализирали више области које се односе на област спољне трговине: унутрашње тржиште, конкуренција, транзитни саобраћај, токови спољне трговине, царине, порези, пољопривреда и рибарство. Оцена је да Србија испуњава услове дефинисане у ССП и Прелазном споразуму.¹¹ Србији је одобрен статус кандидата 1. марта 2012. године.

Регулативе Европског парламента и Савета Европске уније којима се допуњава ССП, односе се на одобравање концесија земљама и територијама које су повезане Процесом стабилизације и придруживања. У првој Регулативи евидентно је подсећање да је Савет Европе марта 2000. године донео одлуку да ће Споразум претходити асиметрична спољнотрговинска либерализација, која би се заснивала на побољшању већ одобрених АТМ како би се уклониле све преостале царине за индустријске производе и олакшао приступ пољопривредних производа

¹¹ European Commission, "Serbia 2012 Progress Report", *Commission Staff Working Document*, SWD (2012)333 final, Brussels, 10.10.2012, p. 5.

тржишту ЕУ. С обзиром да је наговештено да се ове концесије могу одобрити само земљама које имају царинску службу, овом Регулативом је закључено да и Босна и Херцеговина и Србија остварују то право. За одређене пољопривредне производе, попут телетине, одређене су царине које ће се примењивати на увоз у ЕУ (Анекс II), као што је дато и изузеће од царинења у оквиру одређене квоте за рибу и производе од рибе и вина (Анекс I). Чланом 10 Регулативе из 2009. године остављена је могућност Комисији да, уколико уочи било какве неправилности у погледу утврђивања порекла робе, или ако дође до сумњивог повећања извоза у ЕУ, може предузети мере и суспендовати у целости или делимично све што је утврђено наведеном Регулативом. Регулатива из 2011. године представља допуну претходно наведене Регулативе из 2009. године, којом се, између осталог, као помоћно тело Европској комисији одређује Комитет за примену у региону Западног Балкана (*Western Balkans Implementation Committee*). Земље које чекају на чланство у ЕУ, управо од стране ЕЗ мотивисане су да развију и међусобну сарадњу. Она се најчешће заснива на стварању Зоне слободне трговине, а таква је и Централноевропска зона слободне трговине настала на основу Споразума о слободној трговини Централне Европе (*Central European Free Trade Agreement — CEFTA*). Након 2007. године, када су Румунија и Бугарска иступиле из ове чланства, CEFTA није престала да постоји, већ је пружила нови оквир за регионалну трговинску сарадњу земаља Југоисточне Европе која је иницирана још 1999. године стварањем Пакта о стабилности. Измењен CEFTA Споразум евидентира се као CEFTA 2006. Трговинска сарадња успостављена је између Албаније, Босне и Херцеговине, Бугарске, Хрватске, Македоније, Румуније и СР Југославије још 2001. године, када је потписан Меморандум о разумевању, либерализацији и олакшавању спољнотрговинских токова. Меморандум је заснован на успостављању мреже билатералних трговинских споразума о слободној трговини. Сами споразуми су се односили на преко 90% производа, за чију размену је уклоњено преко 90% царинских стопа, али и нецаринских баријера (углавном квантитативних ограничења) одмах након потписивања, са циљем да се у кратком року елиминишу и преостале нецаринске баријере.¹² Споразум CEFTA 2006. обухвата и већ пружене концесије дефинисане у оквиру билатералних споразума између земаља потписница, па се о њима није поново преговарало. Преостало је регулисање трговине осетљивим производима у

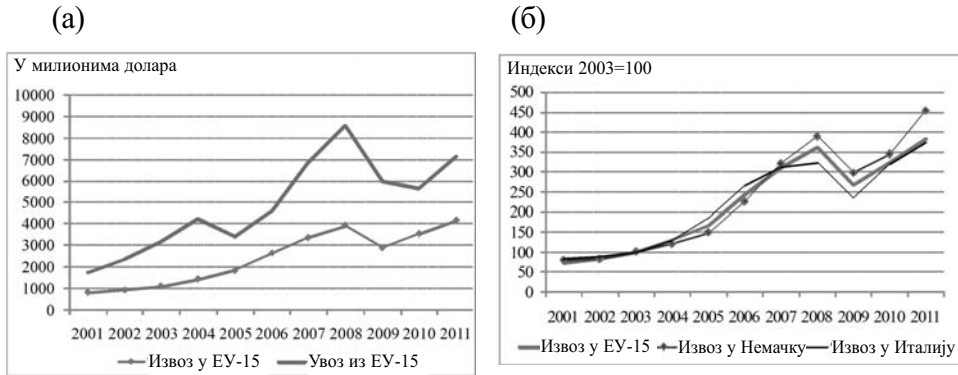
¹² Предраг Бјелић, *Међународна трговина*, Центар за издавачку делатност Економског факултета, Београд, 2012, стр. 393.

предвиђеном периоду од шест година, међу којима је најзначајније потписивање додатног протокола 2011. године о даљој либерализацији трговине пољопривредним производима, као и придодавање трговине услугама овом начину регулисања. Потписнице СЕФТА 2006 су Србија, Албанија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија, Црна Гора, Молдавија и УНМИК у име Косова у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности УН. Овим Споразумом успоставља се Зона слободне трговине између земаља потписница, постепено до краја 2010. године.

ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Одобрене трговинске концесије на релацији између Србије и ЕУ и у оквиру СЕФТА 2006 имале су позитивне ефекте на динамику и извоза и увоза Србије (Графикони број 1(а) и 2). Са стварањем зоне слободне трговине између Србије и ЕУ, њихова међусобна трговина константно расте. Израженија динамика извоза у ЕУ-15 уочава се већ након усвајања унилатералних спољнотрговинских мера од стране ЕУ према Србији - АТМ, чиме је обезбеђен бесцарински приступ тржишту ЕУ. У том периоду све до 2008. године, извоз у ЕУ-15 растао је по стопи од скоро 30% годишње. Након тога долази до пада извоза узрокованог економском кризом, а затим и до његовог поновног значајног раста у последње две године. У периоду након одобравања АТМ, извоз у Немачку и Италију, најважније спољнотрговинске партнере Србије, повећан је за више од четири, односно три пута, респективно (Графикон 1(б)). Константни раст оствариван је и на увозној страни. Иако је у појединим годинама увоз Србије из ЕУ-15 брже растао од извоза у исте земље, приметне су позитивне тенденције у погледу покривености увоза извозом у последњим годинама. Покривеност увоза извозом порасла је са око 35% колико је износила 2003, на 49% и 63% у последње две године посматрања.

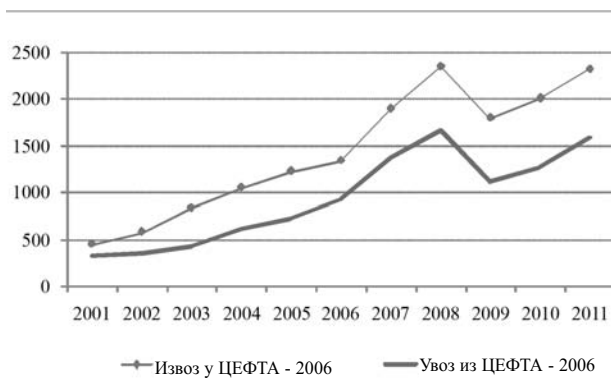
Графикон број 1: Спољнотрговинска размена Србије са земљама ЕУ-15, у периоду 2001-2011



Извор: Подаци Републичког Завода за статистику Србије

Садржај Споразума СЕФТА 2006, нарочито бесцарински и бесквотни спољнотрговински режим, као и постепена либерализација трговине осетљивим производима, представља важну компоненту за даљи развој спољне трговине у региону, а нарочито Србије која управо у региону СЕФТА 2006. остварује значајан, континуиран суфицит. У 2007. години, када је почела примена СЕФТА 2006, а затим и у 2008. примећује се још израженији раст извоза Србије у земље СЕФТА 2006, као и раст суфицита у размени са тим земљама (Графикон број 2).

Графикон број 2: Спољнотрговинска размена Србије са земљама региона ЦЕФТА 2006, у периоду 2001–2011. (у милионима USD)*

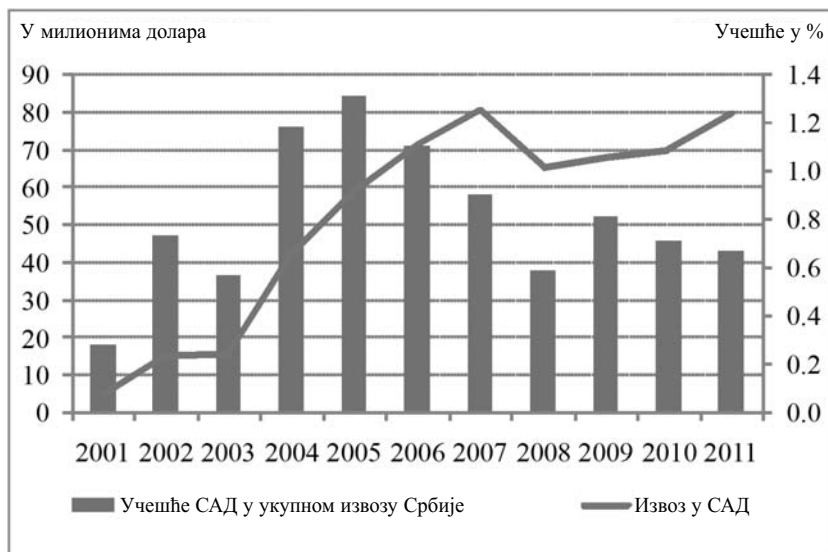


Извор: Подаци Републичког завода за статистику Србије.

* Подаци о спољнотрговинској размени Србије са земљама ЦЕФТА 2006, односе се на спољнотрговинску размену са овим земљама која је постојала и пре потписивања самог Споразума. Нису укључени подаци о извозу Србије у Црну Гору јер се њима не располаже у периоду пре 2006. године.

Осим позитивних ефеката трговинских концесија на спољнотрговинске токове између Србије и њених најзначајнијих трговинских партнера (ЕУ и СЕФТА 2006), у истом периоду евидентирана је и значајна либерализација спољнотрговинских токова између Србије и САД, услед примене принципа „најповлашћеније нације”, а затим и унилатерално одобрених асиметричних трговинских концесија. Међутим, без обзира на остварену либерализацију спољнотрговинског режима, није дошло до озбиљнијег повећања учешћа извоза у САД у укупном извозу Србије (Графикон број 3), али ни до промене у структури спољнотрговинских партнера Србије. За разлику од САД чије је највеће учешће у извозу Србије износило мало изнад 1% и то само у годинама непосредно након одобрених концесија (2004–2006), доминантни спољнотрговински партнери Србије и даље остају традиционалне и географски блиске земље ЕУ и СЕФТА 2006. Један од разлога за изостанак битнијег повећања значаја САД у извозу Србије је и чињеница да у извозној структури Србије доминирају примарни производи, односно да транспортни трошкови делују као значајан ограничавајући фактор извоза на удаљена тржишта, као што је тржиште САД, чак и у условима изразитих асиметричних трговинских концесија у корист Србије.

Графикон број 3: Извоз Србије у САД, у периоду 2001–2011.



Извор: Подаци Републичког завода за статистику Србије.

Позитивни ефекти АТМ на динамику спољнотрговинских токова између Србије и ЕУ већ су се испољили у претходном периоду. Са ступањем на снагу ССП, формално се дефинишу права и обавезе за обе стране, што на спољнотрговинске токове Србије може имати како позитивне последице (на пример, специјализација извозних послова, подстицање конкурентности извозне понуде, већа интеграција у међународну трговину и сл.), тако и негативне последице (на пример, раст увоза и трговинског дефицита). Међутим, дугорочно посматрано позитивни ефекти на спољнотрговинску размену требало би да буду далеко већи од негативних. С обзиром да је ЕУ континуирано најзначајнији спољнотрговински партнер Србије, све одлуке о одобравању преференцијалног статуса Србији дефинисане наведеним споразумима и регулативама, као и садржај тих одлука и њихово постепено мењање и прилагођавање, представља важну компоненту доношења будућих краткорочних, али и дугорочних одлука о усмеравању и евентуалној промени робне структуре српског извоза у земље ЕУ.

БИЛИОГРАФИЈА

1. Ali M. El-Agraa, *The European Union — Economics and Policies*, Cambridge University Press, ninth edition, Cambridge, 2011.
2. Предраг Бјелић, *Међународна трговина*, Центар за издавачку делатност Економског факултета, Београд, 2012.
3. Подаци Републичког Завода за статистику Србије.
4. „Привремени споразум”, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu>;
5. „Споразум о стабилизацији и придруживању”, сајт Канцеларије за европске интеграције: www.seio.gov.rs;
6. „Споразум о измени и приступању Споразуму о слободној трговини у Централној Европи”, Сајт Канцеларије за европске интеграције: www.seio.gov.rs/dokumenta/sporazumi.197.html.
7. “Council Regulation (EC) No 1215/2009 of 30 November 2009 introducing exceptional trade measures for countries and territories participating in or linked to the European Union’s Stabilisation and Association process”, *Official Journal of the European Union*, OJ L 328, 15.12.2009.
8. “Regulation (EU) No 1336/2011 of the European Parliament and of the Council of the 13 December 2011 amending Council Regulation (EC) No 1215/2009 introducing exceptional trade measures for countries and territories participating in or linked to the European Union’s Stabilisation and Association process”, *Official Journal of the European Union*, OJ L 347, 30.12.2011.

9. Stephen Woolcock, “European Union policy towards Free Trade Agreements”, *ECIPE Working Paper no. 03/2007*, European Centre for International Political Economy, Brussels, 2007.
10. European Commission, “Serbia 2012 Progress Report”, *Commission Staff Working Document*, SWD (2012)333 final, Brussels, 10.10.2012.
11. European Parliament, “Trade and Economic Relations between the EU and the Western Balkans”, Directorate General External Policies of the Union, *Briefing Paper*, September 2008, EXPO/B/INTA/2008/42, European Parliament, Brussels, 2008.

UDK: 347.733:346.546:001.6
Biblid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 42, стр. 139–152
Изворни научни рад

Мр Ивана РАКИЋ¹

ДЕФИНИСАЊЕ ТЕСТА ПРЕТПОСТАВЉЕНОГ МОНОПОЛИСТЕ У ПРАВУ КОНКУРЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The article deals with the definition of the hypothetical monopolist test (SSNIP test) under the EU Commission Notice on the definition of relevant market, and with the comparison of this definition and the definition of the SSNIP test in US competition law. The EU test for determination of relevant market is whether a small, but significant and non-transitory increase in price (5-10%) would be profitable, i.e. would it cause a net increase in profit (break-even version of the test). The author asks should the test relate to whether the profit-maximizing price increase for a hypothetical monopolist would be at least 5% (profit-maximizing version). The author concludes that there is a difference between these two tests which can cause some problems in competition protection cases in EU law. The author analyses situations in which relevant market defined according to the break-even version is narrower than it is under the profit-maximizing version. It is also explained under which circumstances defined relevant market is broader than it is under the test applied in US law.

Key words: Hypothetical monopolist test, SSNIP test, relevant market, competition law

СВРХА

У поступцима заштите конкуренције, утврђивањем релевантног тржишта одређују се границе тржишта на којем постоје конкурентски притисци са којима се суочавају тржишни учесници чије се понашање оцењује у конкретном поступку, и на којем се утврђује угрожавање конкуренције.

¹ Институт за упоредно право, Београд. E-mail: ivanaracic12@gmail.com.

Границе тржишта се одређују у предметном (стварном) смислу – према производима који се међусобно сучељавају и који за потрошаче представљају супституте, јер на сличан начин задовољавају њихове исте потребе (релевантно тржиште производа), и у географском смислу – према територији на којој привредни субјекти конкуришу један другом у погледу производа које нуде (релевантно географско тржиште). На тај начин се у сваком конкретном случају врши неопходна идентификација тржишних учесника који међусобно конкуришу један другом у погледу производа (добара и услуга) које нуде на одређеном географском подручју. У складу са економским приступом који преовлађује у модерном праву конкуренције, савремена законодавства све више прихватају квантитативне технике за утврђивање релевантног тржишта које се заснивају на различитим економетријским тестовима. Најпознатијом таквом техником у упоредном праву сматра се тест претпостављеног монополисте (*hypothetical monopolist test*), пошто се он примењује у скоро свим државама које имају савремене прописе о заштити конкуренције, иако је његово спровођење условљено постојањем и доступношћу бројних података неопходних за његову примену.

Као узор за примену теста у овим државама користе се тестови који постоје у праву Европске уније и Сједињених Америчких Држава, јер је вишегодишња пракса у њиховој примени показала да се ради о успешним техникама за утврђивање релевантног тржишта. Применом ова два модела, поступак утврђивања релевантног тржишта спроводи се на исти начин, али због различитих дефиниција поменутих тестова, резултат утврђивања релевантног тржишта не мора бити увек исти. Наиме, дефиниције ових тестова нису исте, па ће у одређеним околностима, коришћењем европског модела релевантно тржиште бити одређено уже или шире него што би било одређено применом америчког модела под истим условима. Наведена разлика, међутим, није до сада стварала проблеме у комунитарној и америчкој пракси, тако да она не утиче на примену теста у праву ЕУ и САД. Због устаљене праксе у примени теста у ЕУ и САД, разлика у дефинисању теста долази до изражаја под специфичним околностима, па су и теоријска разматрања о њој ретка. Ипак, ова разлика није безначајна, јер може утицати на утврђивање релевантног тржишта, а тиме и на доношење коначне одлуке о угрожавању конкуренције, због чега је потребно објаснити какве последице одређена дефиниција теста може имати на процес одлучивања у поступцима заштите конкуренције у ЕУ. Одређивање релевантног тржишта једно је од најконтроверзнијих питања у праву конкуренције, пошто се ради о поступку који изазива бројне дилеме са становишта правне сигурности. С једне стране, уколико је тржиште сувише уско одређено, надлежни орган за заштиту

конкуренције може преценити тржишну моћ привредних субјеката и донети погрешну одлуку која је неповољна за привредне субјекте. С друге стране, прешироким одређењем тржишта може се релативизовати тржишна моћ, па надлежни орган можда неће моћи да потврди да се понашањем привредних субјеката нарушава конкуренција. Имајући у виду могућност да применом теста који постоји у праву ЕУ релевантно тржиште буде преуско, односно прешироко одређено, може се закључити да је важно указати на проблем који може настати приликом дефинисања теста претпостављеног монополисте, посебно ако се зна колики је значај утврђивања релевантног тржишта у поступцима заштите конкуренције у ЕУ.

САДРЖАЈ

Тест претпостављеног монополисте уведен је у право конкуренције Европске уније 1997. године, када је Комисија ЕУ донела Обавештење о дефинисању релевантног тржишта, којим је, по угледу на америчку праксу, прихватила тест као један од основних начина за утврђивање релевантног тржишта.² Према Обавештењу Комисије, спровођењем теста утврђује се најуже тржиште за одређени производ на којем би претпостављени монополиста могао профитабилно да изврши мало, али значајно (5–10%) и трајно повећање цена (до једне године). Полазећи од претпоставке о постојању једног учесника на тржишту на страни понуде (претпостављени монополиста), тест се заснива на процени шта би се догодило ако би претпостављени монополиста извршио мало, али значајно и трајно повећање цена (енг. *Small but Significant Non-transitory Increase in Price*, даље у тексту: претпостављено повећање цена). Тест се због тога назива и *SSNIP* тест.³ Уколико би претпостављени монополиста повећањем цена остварио профит упркос смањењу обима продаје, релевантно тржиште би било одмах утврђено и обухватило би производ претпостављеног монополисте. Уколико би повећање цена за њега било непрофитабилно, полазном производу се додаје његов потенцијално најближи супститут, па се опет процењује да ли би монополиста могао профитабилно да изврши повећање цена. Поступак је итеративан, па се поново спроводи, а круг производа проширује све док се не

² Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law, *Official Journal*, бр. С. 372/1997.

³ Тест претпостављеног монополисте се на сличан начин примењује приликом одређивања релевантног тржишта производа и релевантног географског тржишта, па ће анализа у раду бити ограничена на релевантно тржиште производа.

утврди најуже тржиште за одређене производе на којем би претпостављени монополиста могао профитабилно да повећа цене. У праву Сједињених Америчких Држава, тест претпостављеног монополисте се до 2010. године примењивао на исти начин, да би се након доношења нових Смерница о хоризонталним концентрацијама тест изменио, као последица бројних новина које у поступак утврђивања релевантног тржишта уносе ове Смернице.⁴ Смернице су сада усмерене на процену ефеката које концентрације имају на конкуренцију, па је умањен значај утврђивања релевантног тржишта, због чега оно више није обавезна фаза на почетку поступка контроле концентрација. Наглашавање процене ефеката концентрација одраз је тежње за што већом применом економетријских модела за директну процену тржишне моћи учесника на тржишту, чијом применом се избегава изузетно сложено дефинисање релевантног тржишта, као и традиционални начин одређивања тржишне моћи који подразумева њену индиректну процену на основу бројних критеријума. Међутим, пошто је у већини поступака ипак потребно утврдити релевантно тржиште, Смернице су задржале тест претпостављеног монополисте као основни метод за утврђивање релевантног тржишта, али су га истовремено измениле, па се он више не примењује као итеративан поступак, а принцип утврђивања „најужег тржишта” је ублажен.⁵ Ипак, основно питање од којег полази надлежни орган приликом примене теста остало је исто, тако да се тест и даље заснива на процени да ли би претпостављени монополиста извршио мало, али значајно (5%) и трајно повећање цена.⁶ Приликом процене да ли би монополиста извршио претпостављено повећање цене, надлежни орган се мора руководити тиме да ли ће повећањем цена претпостављени монополиста максимизовати профит. Дакле, спровођењем овог теста се утврђује (најуже) тржиште на којем би претпостављени монополиста повећао цене најмање 5%. Ако се за потребе

⁴ Видети. US Department of Justice and Federal Trade Commission Horizontal Merger Guidelines (2010).

⁵ За потребе проучавања у раду биће занемарено то што поступак примене теста претпостављеног монополисте у праву САД није више итеративан. Више о овим изменама видети. Carl Shapiro, “The 2010 Horizontal Merger Guidelines: From Hedgehog to Fox in Forty Years”, <http://ssrn.com/abstract=1675210>, стр. 36-42; Carl Shapiro, *Update from the Antitrust Division*, Department of Justice, Washington, 2010, стр. 14-16; Varney E. Christine, “The 2010 Horizontal Merger Guidelines: Evolution, not Revolution”, *Antitrust Law Journal*, вол. 77, бр. 2/2011, стр. 652-656; Herbert J. Hovenkamp, *Merger Policy and the 2010 Merger Guidelines*, University of Iowa – Legal Studies Research Paper, No. 10-34, 2010, Интернет, <http://ssrn.com/abstract=1693246>, стр. 41-43.

⁶ Вид. US 2010 Horizontal Merger Guidelines, sec. 4.1.1.

овог рада изузму новине које у вези са тестом претпостављеног монополисте уводе Смернице из 2010. године, основна разлика између теста који се примењује у праву ЕУ и теста који се примењује у праву САД јесте управо полазно питање на којем се ова два теста заснивају. Наиме, у праву САД потребно је утврдити да ли би претпостављени монополиста повећао цене бар 5%, а не да ли би такво повећање цена било профитабилно, као што је предвиђено у праву ЕУ. У праву САД се дакле поставља питање „да ли би монополиста извршио претпостављено повећање цена?“ (*profit maximizing test version*), а у праву ЕУ „да ли би претпостављени монополиста таквим повећањем цена остварио профит?“, односно „да ли би претпостављено повећање цена било профитабилно?“ (*break-even test version*).

ТУМАЧЕЊЕ ДЕФИНИЦИЈЕ ТЕСТА ПРЕТПОСТАВЉЕНОГ МОНОПОЛИСТЕ

Могућност различитог дефинисања теста претпостављеног монополисте уочена је у САД, у вези са применом теста који је био предвиђен Смерницама о концентрацијама из 1982. године, а касније и Смерницама о концентрацијама из 1984. и Смерницама о хоризонталним концентрацијама из 1992. године.⁷ Према Смерницама из 1982. године, којима је тест уведен у право САД, применом теста се утврђивало тржиште групе производа на којем би претпостављени монополиста могао да увећа профит малим, али значајним и трајним повећањем цена.⁸ Дакле, био је прихваћен модел који се данас примењује у ЕУ. Међутим, у појединим академским радовима истакнуто је да би одредбе Смерница требало тумачити на други начин и да би заправо требало анализирати да ли би претпостављени монополиста повећао цене најмање 5% ако би тако максимизовао профит.⁹ У том смислу су Смернице из 1984. године предвиделе да релевантно тржиште представља производ или скуп производа који се нуде на одређеном географском подручју на којем би претпостављени монополиста који максимизује профит извршио мало, али значајно и трајно повећање.¹⁰ Ипак, у Смерницама није доследно

⁷ US Department of Justice Merger Guidelines (1982), US Department of Justice Merger Guidelines (1984) i US Department of Justice and Federal Trade Commission Horizontal Merger Guidelines (1992).

⁸ Видети: US 1982 Merger Guidelines, sec. II n. 6.

⁹ Видети: Gregory J. Werden, „Market Delineation and the Justice Department’s Merger Guidelines”, *Duke Law Journal*, бр. 3/1983, p. 542–545.

¹⁰ Видети: US 1984 Merger Guidelines, sec. 2.0.

спроведен овакав начин утврђивања релевантног тржишта, јер је одредбама које су посебно регулисале релевантно тржиште производа и релевантно географско тржиште било прописано да се анализа заснива на процени да ли би повећање цена било профитабилно.¹¹ Слична недоследност се понавља и у Смерницама из 1992. године, иако су Смернице на одређени начин прецизирале дефиницију теста. С једне стране, Смернице дефинишу релевантно тржиште као најуже тржиште производа и као најуже географско подручје на којем би претпостављени монополиста повећао цене бар 5%, а с друге стране, предвиђају да се поступак утврђивања релевантног тржишта спроводи све док се не утврди најуже тржиште на којем би претпостављени монополиста могао профитабилно да повећа цене.¹² Недоследност је, међутим, умањена напоменом да ће се током спровођења итеративног поступка сматрати да се приликом одлучивања да ли да повећа цене претпостављени монополиста руководи тиме да ли ће повећањем цена максимизовати профит.¹³ Због оваквих недоследности, разликују се мишљења у вези са тумачењем дефиниције теста и деле се у две супротстављене групе. У прву се убрајају они ставови према којима дефиницију треба тумачити тако да се утврди најуже тржиште на којем би претпостављени монополиста могао профитабилно да повећа цене.¹⁴ Наводи се да дефиницију треба делимично тумачити на овај начин зато што је таква анализа појмовно и аналитички лакша за спровођење.¹⁵ Другу, већинску групу мишљења представљају ставови да треба анализирати да ли би претпостављени монополиста који максимизује профит повећао цене бар 5%, а не да ли би повећање цена било профитабилно.¹⁶ Као аргумент се, између

¹¹ Видети: US 1984 Merger Guidelines, sec. 2.11. i 2.31.

¹² Видети: US 1992 Horizontal Merger Guidelines, sec. 1.0, 1.11. i 1.21.

¹³ Видети: US 1992 Horizontal Merger Guidelines, sec. 1.11.

¹⁴ Видети: John R. Morris, Gale R. Mosteller, "Defining Markets for Merger Analysis", *Antitrust Bulletin*, вол. 36, бр. 3/1991, стр. 605, ф. 15; Barry C. Harris, Joseph J. Simons, „Focusing Market Definition: How Much Substitution Is Necessary?”, *Research in Law and Economics*, вол. 12, 1989, стр. 209; Adriaan ten Kate, Gunnar Niels, "The Relevant Market: A Concept Still in Search of a Definition", *Journal of Competition Law and Economics*, вол. 5, бр. 2/2009, p. 304-305.

¹⁵ John R. Morris, Gale R. Mosteller, op. cit., стр. 605, ф. 15; Joseph J. Simons, Michael A. Williams, "The Renaissance of Market Definition", *Antitrust Bulletin*, вол. 38, бр. 4/1993, p. 824, f. 80.

¹⁶ Видети: Herbert Hovenkamp, *Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and its Practice*, Thomson/West, Saint Paul, 2005, p. 87; Gregory J. Werden, "Market Delineation Under the Merger Guidelines: A Tenth Anniversary Retrospective", *Antitrust Bulletin*, вол.

осталих, наводи прецизирање Смерница из 1992. године да ће се сматрати да претпостављени монополиста тежи да повећањем цена максимизује профит који остварује.¹⁷ У прилог оваквом тумачењу може се навести и одредба Смерница из 2010. године, у којој се прави разлика између „break-even” анализе која се примењује у тзв. анализи критичког губитка и „profit maximizing” анализе (из чл. 4.1.1. Смерница) која се користи приликом примене теста претпостављеног монополисте.¹⁸ У праву ЕУ, као и у САД, постоји свест о томе да се разликују дефиниције тестова који се примењују у ЕУ и САД, али је неспорно да се у праву ЕУ тест заснива на анализи да ли би повећање цена за 5–10% било профитабилно. Ретка су тумачења да би заправо требало применити тест који се примењује у праву САД, јер је он исправан.¹⁹ Зато ће се у раду анализирати на који начин и под којим условима се примена европског модела теста разликује од теста који постоји у праву САД и како то може утицати на утврђивање релевантног тржишта и на одлучивање у поступцима заштите конкуренције.

ПОСЛЕДИЦЕ ДЕФИНИЦИЈЕ ТЕСТА ПРЕТПОСТАВЉЕНОГ МОНОПОЛИСТЕ

Да би се објаснило на који начин дефиниција теста претпостављеног монополисте утиче на утврђивање релевантног тржишта, у анализи се мора поћи од чињенице да се претпостављени монополиста понаша рационално, као сваки други привредни субјект који максимизује профит који присваја. Уколико је у могућности да повећањем цена оствари, односно увећа профит упркос смањењу обима продаје, претпостављени монополиста ће то и чинити, али само ако има подстицај да на тај начин максимизује свој профит. Монополиста ће, дакле, повећавати цене све док не оствари максимални профит, односно док не одреди ону цену при којој ће максимизовати свој профит (оптимална цена). То значи да након

38, бр. 3/1993, р. 537–539; Frederick I. Johnson, *Market Definition Under the Merger Guidelines: Critical Demand Elasticities*, Working Paper, No. 142, FTC Bureau of Economics, Washington, 1986, р. 2.

¹⁷ Gregory J. Werden, „The 1982 Merger Guidelines and the Ascent of the Hypothetical Monopolist Paradigm”, *Antitrust Law Journal*, вол. 71, бр. 1/2003, р. 259, ф. 19; Gregory J. Werden, “Market Delineation Under the Merger Guidelines: A Tenth Anniversary Retrospective”, р. 538, ф. 46.

¹⁸ Видети: US 2010 Horizontal Merger Guidelines, sec. 4.1.3.

¹⁹ Видети: Simon Bishop, Mike Walker, *The Economics of EC Competition Law – Concepts, Application and Measurement*, Sweet and Maxwell, London 2002, р. 87.

успостављања равнотеже на тржишту, монополиста више нема подстицај да повећава цене, јер би свако наредно повећање умањило његов профит.²⁰ Када је цена коју одређује монополиста виша од оптималне цене, монополиста заправо има подстицај да умањи цену, јер ће на тај начин повећати продају свог производа и увећати, односно максимизовати профит. Према томе, монополиста не одређује највишу могућу цену, него ону цену при којој може да максимизује профит.²¹ У циљу правилног утврђивања релевантног тржишта, потребно је имати у виду да је основни мотив претпостављеног монополисте максимизовање профита, па надлежни орган мора водити рачуна на који начин монополиста тај мотив остварује. Међутим, у праву конкуренције ЕУ се занемарује овакво понашање претпостављеног монополисте, па се само утврђује да ли ће повећањем цена монополиста остварити профит. И у САД се на извешан начин утврђује да ли ће повећањем цена претпостављени монополиста увећати профит, јер је потребно утврдити да ли ће повећањем цена од бар 5% претпостављени монополиста остварити максимални профит. Дакле, као што се у праву ЕУ тест претпостављеног монополисте заснива на процени шта би се догодило ако би се повећала цена, тако се и у САД процењује шта би се догодило када би монополиста повећао цену бар 5%. Ипак, утврђивањем да ли ће након повећања цене монополиста моћи да максимизује профит, у САД се у ствари врши процена колика је оптимална цена коју би одредио претпостављени монополиста, односно да ли оптимална цена мора бити бар 5% виша од тренутне цене. Може се отуда закључити да се дефиниција теста претпостављеног монополисте у праву ЕУ разликује од дефиниције теста из америчког права, и у наредна два примера ће се показати на који начин та разлика може утицати на

²⁰ Равнотежа на тржишту у случају монопола успоставља се одређивањем цене при којој монополиста максимизује профит који присваја. За потребе проучавања у раду, ова равнотежна цена ће се означавати изразом *оптимална цена*.

²¹ За разлику од тржишта савршене конкуренције, на тржишту у случају монопола цена више није параметарска величина, јер монополиста може да утиче на тржишну цену доношењем пословних одлука које се односе на обим производње, односно продаје или директно на промену цене. Он може да утиче или на обим производње или на цену, али не може истовремено да утиче и на једно и на друго, па одређујући цену, он одређује и обим производње, и обрнуто. Са порастом цене, опада обим продаје његовог производа, а самим тим и производње, а са порастом производње, смањује се цена његовог производа. Видети више: Борис Беговић, Мирољуб Лабус, Александра Јовановић, *Економија за правнике*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008, стр. 230–235.

одређивање релевантног тржишта и на коначну одлуку о повреди конкуренције на тржишту ЕУ. Први пример се односи на ситуацију у којој ће применом теста релевантно тржиште бити уже одређено него што би било одређено применом америчког модела, а други пример се односи на ситуације у којима ће релевантно тржиште применом европског модела теста бити шире одређено.

Сужавање релевантног тржишта

Да би претпостављени монополиста повећао цену свог производа, он мора прво да утврди да ли ће и колики ће профит остварити таквим повећањем цене. Тиме ће се претпостављени монополиста руководити и приликом процене да ли да повећа цену за 5–10%, колико је прописано Обавештењем Комисије о релевантном тржишту. Проблем настаје у ситуацији када је повећање цене за 5–10% профитабилно за монополисту, а оптимално повећање цене је при томе мање од 5% (нпр. 4%). Претпостављени монополиста би тада повећањем цене за 5–10% увећао профит у односу на тренутну цену, али би максимални профит остварио ако би цену повећао за 4%. У таквим околностима, он би цену повећао за 4%, а не за 5–10%, јер би повећањем од 4% остварио већи профит него повећањем за 5–10%.²² Када се у оваквој ситуацији примени европски модел теста, релевантно тржиште ће бити утврђено и поступак ће бити завршен, јер је тест показао да је претпостављено повећање цена профитабилно. Међутим, ако се примени амерички модел теста, релевантно тржиште неће бити утврђено, зато што би тест показао да претпостављени монополиста не би повећао цену за 5–10%. Иако је повећање цена за 5–10% профитабилно, претпостављени монополиста би повећао цену у мањем проценту (4%) зато што би тако остварио максимални (већи) профит. Поступак би се зато морао поново спровести, док се не утврди најуже тржиште за одређене производе на којем би претпостављени монополиста повећао цену најмање 5%. Дакле, применом постојеће дефиниције теста у праву ЕУ, утврђивање релевантног тржишта било би завршено, јер нису задовољени постављени услови, док би се применом дефиниције из америчког права конкуренције релевантно

²² Када би претпостављени монополиста и повећао цену за 5%, он би након повећања смањивао нову цену, јер има подстицај да то учини зато што је нова цена виша од оптималне цене. Једино тако ће моћи да максимизује профит који остварује, што и јесте циљ његовог пословања.

тржиште морало проширити. То значи да би релевантно тржиште утврђено применом европског модела теста било уже од релевантног тржишта које би се утврдило применом америчког модела. Надлежни орган који одлучује у овим случајевима може због тога преценити тржишну моћ учесника на тржишту чије се понашање процењује у конкретном случају, будући да се тржишна моћ тих субјеката процењује на основу тржишних удела на тако дефинисаном релевантном тржишту. На основу закључка о великом тржишном уделу (с обзиром на то да је релевантно тржиште сужено), могло би се тврдити да је тржишна моћ учесника велика и да њихово понашање угрожава конкуренцију, што би било штетно за тржишне учеснике. Зато би се могло поставити и другачије питање и тестом проценити да ли би претпостављени монополиста повећао цену најмање 5% ако би тим повећањем могао да максимизује профит. Питање „да ли је претпостављено повећање цена профитабилно?” није адекватно, будући да ће претпостављени монополиста који максимизује профит некада извршити и мање повећање цена (мање од 5%) ако ће таквим повећањем цена остварити већи профит од профита који би остварио претпостављеним повећањем цена.²³

Проширивање релевантног тржишта

Други проблем који може настати приликом утврђивања релевантног тржишта јавља се у случајевима када претпостављено повећање цена (5–10%) није профитабилно, а оптимално повећање цена при томе је (много) веће од 10% (нпр. 60% или чак 100%).²⁴ Претпостављени монополиста тада неће остварити профит повећањем цена за 5–10%, али ће остварити (максимални) профит ако цену повећа за више од 10%, тј. када изврши оптимално повећање цена. То значи да би он повећао цену преко 10% (нпр. за 60% или 100%), јер би на тај начин увећао, односно максимизовао профит који остварује. Међутим, претпостављени монополиста може да повећа цену и за 5–10%, иако то није профитабилно, јер након тога може профитабилно да настави са повећавањем цена, пошто је цена коју одређује нижа од оптималне цене. Он ће то чинити све док не изврши оптимално повећање цена, односно док не

²³ Исто и Simon Bishop, Mike Walker, op. cit., стр. 87; Gregory J. Werden, “Market Delineation Under the Merger Guidelines: A Tenth Anniversary Retrospective”, стр. 537–539. Видети: i Adriaan ten Kate, Gunnar Niels, op. cit., стр. 303; Frederick I. Johnson, op. cit., p. 2.

²⁴ Видети: Herbert Hovenkamp, *Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and its Practice*, стр. 87; Gregory J. Werden, “Market Delineation and the Justice Department’s Merger Guidelines”, *Duke Law Journal*, бр. 3/1983, p. 543–544.

максимизује профит. Дакле, претпостављени монополиста је спреман да „жртвује” губитак који ће остварити повећањем цена за 5–10%, зато што ће касније, оптималним повећањем цена, моћи да максимизује профит. Може се зато закључити да би претпостављени монополиста из овог примера повећао цене најмање 5–10%. Када се у оваквим случајевима примени европски модел теста, релевантно тржиште неће бити утврђено, јер је тест показао да повећање цена за 5–10% није профитабилно. Релевантно тржиште би се морало проширити, а поступак утврђивања би се поново спровео све док се не утврди да би претпостављени монополиста на тржишту датих производа могао профитабилно да повећа цене за 5–10%. Уколико се, међутим, примени тест који постоји у праву САД, релевантно тржиште ће бити утврђено зато што је тест показао да би претпостављени монополиста повећао цене бар 5%. Дакле, применом дефиниције из америчког права конкуренције, утврђивање релевантног тржишта било би завршено, јер су задовољени постављени услови, док би се применом постојеће дефиниције у праву ЕУ релевантно тржиште морало проширити. То значи да би релевантно тржиште утврђено применом европског модела теста било шире од релевантног тржишта које би се утврдило применом америчког модела. Тржишна моћ учесника на тржишту чије се понашање процењује у конкретном случају може због тога бити потцењена, јер надлежни орган који одлучује у оваквим ситуацијама процењује тржишну моћ ових субјеката на основу њихових тржишних удела на том проширеном тржишту. На основу закључка о малом тржишном уделу, може се тврдити да је тржишна моћ учесника на тржишту мала и да њихово понашање не угрожава конкуренцију, па надлежни орган не би могао да потврди да се понашањем учесника нарушава конкуренција. Због тога би се у поступку утврђивања релевантног тржишта могло анализирати да ли би претпостављени монополиста повећао цене бар 5% ако би на тај начин максимизовао профит који присваја. Није пресудно да ли је повећање цена од 5% профитабилно, јер некада је веће повећање цена профитабилно, иако мало повећање (од 5%) није. Било би неоправдано проширити релевантно тржиште укључивањем нових производа ако се зна да би на тржишту постојећих производа претпостављени монополиста могао профитабилно да повећа цене за (много) више од 5%. Зато је битно утврдити колика је оптимална цена за претпостављеног монополисту, односно да ли је оптимално повећање цена 5% или више од 5% („бар 5%”).²⁵

²⁵ Herbert Hovenkamp, *op. cit.*, стр. 87. Видети: i Gregory J. Werden, *op. cit.*, стр. 543–544.

ЗАКЉУЧАК

Могућност да се тест претпостављеног монополисте који се примењује у праву ЕУ тумачи на другачији начин веома је ограничена, будући да је неспорно да се применом теста утврђује најуже тржиште на којем би претпостављени монополиста могао профитабилно да повећа цене за 5–10%. Истовремено, ретке су ситуације у којима ће примена европског модела имати различите резултате од оних који би се добили применом теста који се примењује у праву САД, па се може закључити да дефиниција теста која постоји у праву ЕУ не утиче значајно на његову примену и на дугогодишњу праксу органа ЕУ у поступцима заштите конкуренције. Ипак, потребно је указати на решење које постоји у америчком праву и које представља модел за бројна законодавства, будући да такво решење може бити узор и за неку наредну измену комунитарног права конкуренције. Важно је зато знати како се релевантно тржиште утврђује у америчком праву, посебно јер се под одређеним околностима тај поступак разликује од поступка утврђивања релевантног тржишта у праву ЕУ. Када је повећање цена за 5-10% профитабилно за претпостављеног монополисту, а оптимално повећање цена је мање од 5%, релевантно тржиште ће бити утврђено уже него применом америчког модела, а када повећање цена за 5–10% није профитабилно, а оптимално повећање цена при томе је веће од 10%, релевантно тржиште ће бити утврђено шире него применом америчког модела. То значи да се некада може поставити другачије полазно питање на којем се тест заснива, будући да се на тај начин води рачуна о рационалном понашању претпостављеног монополисте, који као и сваки други привредни субјект максимизује профит који присваја. У српском праву, Уредба о критеријумима за одређивање релевантног тржишта (*Сл. гл. РС*, бр. 89/2009) више не предвиђа (обавезну) употребу теста претпостављеног монополисте, па је потребно обратити пажњу на овај проблем уколико се тест у појединим случајевима ипак примени. Међутим, због обавезе усклађивања српског права конкуренције са правом ЕУ и примене права конкуренције у складу са критеријумима који проистичу из примена правила конкуренције која се примењују у ЕУ, Комисија за заштиту конкуренције Републике Србије мора применити тест који је предвиђен Обавештењем Комисије ЕУ о дефинисању релевантног тржишта и мора га тумачити у складу са комунитарном праксом.²⁶

²⁶ Ова обавеза је предвиђена чл. 72. и 73. Закона о потврђивању споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге (*Сл. гл. РС – Међународни уговори*, бр. 83/08).

БИБЛИОГРАФИЈА

1. Bishop, Simon , Walker, Mike, *The Economics of EC Competition Law - Concepts, Application and Measurement*, Sweet and Maxwell, London 2002.
2. Christine, Varney E., “The 2010 Horizontal Merger Guidelines: Evolution, not Revolution”, *Antitrust Law Journal*, вол. 77, бр. 2/2011.
3. Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law, *Official Journal*, бр. C. 372/1997.
4. Gregory J. Werden, “Market Delineation Under the Merger Guidelines: A Tenth Anniversary Retrospective”, *Antitrust Bulletin*, вол. 38, бр. 3/1993.
5. Harris, Barry C., Simons, Joseph J., “Focusing Market Definition: How Much Substitution Is Necessary?”, *Research in Law and Economics*, вол. 12, 1989.
6. Hovenkamp, Herbert J., *Merger Policy and the 2010 Merger Guidelines*, University of Iowa – Legal Studies Research Paper, No. 10-34, 2010, Интернет, <http://ssrn.com/abstract=1693246>.
7. Hovenkamp, Herbert, *Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and its Practice*, Thomson/West, Saint Paul, 2005.
8. Johnson, Frederick I., *Market Definition Under the Merger Guidelines: Critical Demand Elasticities*, Working Paper, No. 142, FTC Bureau of Economics, Washington, 1986.
9. Kate, Adriaan ten, Niels, Gunnar, “The Relevant Market: A Concept Still in Search of a Definition”, *Journal of Competition Law and Economics*, вол. 5, бр. 2/2009.
10. Morris, John R., Mosteller, Gale R., “Defining Markets for Merger Analysis”, *Antitrust Bulletin*, вол. 36, бр. 3/1991.
11. Shapiro, Carl, “The 2010 Horizontal Merger Guidelines: From Hedgehog to Fox in Forty Years”, Интернет, *Update from the Antitrust Division*, Department of Justice, Washington, 2010,
12. Simons, Joseph J., Williams, Michael A., “The Renaissance of Market Definition”, *Antitrust Bulletin*, вол. 38, бр. 4/1993.
13. US 1982 Merger Guidelines, sec. II n.6.
14. US 1984 Merger Guidelines, sec. 2.0.
15. US 1984 Merger Guidelines, sec. 2.11. i 2.31.
16. US 1992 Horizontal Merger Guidelines, sec. 1.0, 1.11. i 1.21.
17. US 1992 Horizontal Merger Guidelines, sec. 1.11.
18. US 2010 Horizontal Merger Guidelines, sec. 4.1.1.
19. US 2010 Horizontal Merger Guidelines, sec. 4.1.3.
20. US Department of Justice and Federal Trade Commission Horizontal Merger Guidelines (2010).

21. US Department of Justice Merger Guidelines (1982), US Department of Justice Merger Guidelines (1984) i US Department of Justice and Federal Trade Commission Horizontal Merger Guidelines (1992).
22. Werden, Gregory J. "The 1982 Merger Guidelines and the Ascent of the Hypothetical Monopolist Paradigm", *Antitrust Law Journal*, вол. 71, бр. 1/2003.
23. Werden, Gregory J., "Market Delineation and the Justice Department's Merger Guidelines", *Duke Law Journal*, бр. 3/1983.
24. Беговић, Борис, Лабус, Миролуб, Јовановић, Александра, *Економија за правнике*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008.

UDK: 311.311:336.711.6

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 42, стр. 153–165

Изворни научни рад

Др Сандра СТОЈАДИНОВИЋ ЈОВАНОВИЋ¹

ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА УРЕДБЕ О СТАТИСТИЦИ ЗАЈЕДНИЦЕ О СТРУКТУРИ И АКТИВНОСТИ СТРАНИХ ФИЛИЈАЛА

ABSTRACT

The European Parliament and the Council of the European Union adopted the Regulation No 716/2007 of 20 June 2007 on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates. The objective of the Regulation is the creation of common framework for the systematic production of comparable Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates. Article 12 of the Regulation determines that the Commission shall submit a report to the European Parliament and the Council on the implementation of the Regulation by 19 July 2012. In light of this report, the paper deals with the implementation of the Regulation and gives the assessment of this implementation.

Key words: European Union, Regulation 716/2007, implementation, foreign affiliates statistics, FATS, globalisation.

СВРХА

Главни циљ Уредбе (ЕЗ) број 716/2007 Европског парламента и Савета о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала (*Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on Community statistics on the structure and activity of foreign*

¹ Економски факултет, Београд. Е-mail: sandra28@gmail.com.

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

affiliates)² јесте да успостави заједнички оквир и стандарде квалитета за систематичну производњу статистике Европске уније о страним филијалама.³ Уредбом је предвиђено да Комисија треба да поднесе Извештај Европском парламенту и Савету о примени Уредбе до 19. јула 2012. године (*Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates*).⁴ Сврха Извештаја јесте да оцени имплементацију Уредбе, са аспекта учињених напора на пољу израде ове статистике, остварених резултата као и идентификовања могућности за даља побољшања.

МЕРЕ ЕУ

У Европској унији је донето више аката намењених регулисању статистике трговине страних филијала. Основе су постављене у Уредби (ЕЗ) број 716/2007 Европског парламента и Савета о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала (*Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates*),⁵ односно FATS⁶ Уредби. Поред тога, ради даљих побољшања, усвојени су и други акти. Тако је, да би се произвели упоредиви подаци хармонизовани међу земљама чланицама, као и да би се смањило ризик грешака у трансмисији података, било неопходно да се одреди технички формат података и

² “Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates”, *OJ L 171*, 29.06.2007, pp. 17–31.

³ Детаљно у: Стојадиновић Јовановић Сандра, „Уредба 716/2007 Европског парламента и Савета о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала”, *Европско законодавство*, бр. 27–28/09, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2009, стр. 65–73.

⁴ “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates”, COM (2012) 249 final, Brussels, 31.05.2012, pp. 1–12.

⁵ “Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates”, *OJ L 171*, 29.06.2007, pp. 17–31.

⁶ Статистика страних филијала од енгл. *Foreign AffiliaTes Statistics (FATS)*.

процедура трансмисије коју треба применити. Поред тога, било је потребно одобрити изузећа појединим земљама чланицама како би им се омогућило да обаве неопходна прилагођавања својих националних статистичких система. Такође, након усвајања Уредбе о ревизији статистичке класификације привредних активности (*NACE Revision 2*), било је неопходно прилагодити и нивое пресека по активностима за статистику Заједнице о структури и активности страних филијала. Зато су, за потребе ових измена и допуна, усвојени следећи акти:

- Уредба Комисије (ЕЗ) број 364/2008 од 23. априла 2008. године којом се примењује Уредба (ЕЗ) број 716/2007 Европског парламента и Савета, која се односи на утврђивање техничког формата статистике страних филијала и изузећа која се одобравају државама чланицама (*Commission Regulation (EC) No 364/2008 of 23 April 2008 implementing Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council, as regards the technical format for the transmission of foreign affiliates statistics and the derogations to be granted to Member States*)⁷, а којом је одређен технички формат и процедура трансмисије статистике страних филијала;⁸
- Уредба (ЕЗ) број 747/2008 од 30. јула 2008. године којом се врши измена и допуна Уредбе (ЕЗ) број 716/2007 Европског парламента и Савета о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала, а која се односи на дефиниције карактеристика и примену друге ревизије статистичке класификације привредних активности Европске уније (*Commission Regulation (EC) No 747/2008 of 30 July 2008 amending Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates, as regards the definitions of characteristics and the implementation of NACE Rev. 2.*);⁹

⁷ “Commission Regulation (EC) No 364/2008 of 23 April 2008 implementing Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council, as regards the technical format for the transmission of foreign affiliates statistics and the derogations to be granted to Member States”, *OJ L 112*, 24.04.2008, pp. 14–21.

⁸ Детаљно у: Стојадиновић Јовановић, Сандра, „Уредба Комисије (ЕЗ) 364/2008 о техничком формату статистике страних филијала и изузећима”, *Европско законодавство*, бр. 29–30/09, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2009, стр. 65–70.

⁹ “Commission Regulation (EC) No 747/2008 of 30 July 2008 amending Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates, as regards the definitions of characteristics and the implementation of NACE Rev. 2”, *OJ L 202*, 31.07.2008, pp. 20–27.

- Уредба (ЕЗ) број 834/2009 од 11. септембра 2009. године којом се примењује Уредба (ЕЗ) број 716/2007 Европског Парламента и Савета о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала, а која се односи на квалитет извештавања (*Commission Regulation (EC) No 834/2009 of 11 September 2009 implementing Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates, as regards the quality reports*).¹⁰

САДРЖАЈ И РЕЗУЛТАТИ ПРИМЕНЕ УРЕДБЕ

Уредба (ЕЗ) број 716/2007, у члану 2, даје дефиницију *статистике страних филијала* (FATS), као статистике која описује укупну активност страних филијала, подразумевајући под „унутрашњом статистиком страних филијала (унутрашњи FATS¹¹)” статистику која описује активности страних филијала резидената у земљи компилатору, а под „спољашњом статистиком страних филијала (спољашњи FATS¹²)” статистику која описује активности страних филијала у иностранству контролираних од стране земље компилатора. Као *варијабле* које земље треба да прикупе у својој унутрашњој статистици страних филијала, Анексом I Уредбе, одређене су следеће: број предузећа, промет, вредност производње, додата вредност по факторским трошковима, укупне куповине роба и услуга, куповине роба и услуга које су купљене за препродају у истом стању, кадровски трошкови, бруто инвестиције у опипљиву робу, број запослених, укупни интерни истраживачко-развојни издаци и укупан број истраживачко-развојних кадрова. Као *варијабле* које земље треба да прикупе у својој спољашњој статистици страних филијала, у Анексу II Уредбе, одређене су: промет, број запослених и број предузећа. Према члану 7 Уредбе, у коме је садржан захтев за објављивањем *приручника са препорукама* који ће да садржи релевантне дефиниције и допунске савете који се односе на статистику Заједнице израђену сходно Уредби, објављено је прво издање Приручника за статистику страних

¹⁰ “Commission Regulation (EC) No 834/2009 of 11 September 2009 implementing Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates, as regards the quality reports”, *OJ L 241*, 12.09.2009, pp. 3–4.

¹¹ Енгл. *inward FATS*.

¹² Енгл. *outward FATS*.

филијала односно FATS Приручника (*Foreign Affiliates Statistics Recommendations Manual – FATS Recommendations Manual*) 2007. године и два пута било ревидирано од стране Eurostat-а и експерата земаља чланица. Приручник има за циљ да постави методологију и смернице за прикупљање и израду унутрашње и спољашње статистике страних филијала у Европској унији. Чланом 12 Уредбе предвиђено је да Комисија треба да поднесе *Извештај о имплементацији* Европском парламенту и Савету о примени Уредбе до 19. јула 2012. године. Извештај треба да припреми Eurostat и у њему посебно да се фокусира на:

- оцену квалитета произведене статистике;
- оцену користи које имају Заједница, државе чланице, пружаоци и корисници статистичких информација израђене статистике у односу на трошкове;
- оцену напретка пилот студија и њихове примене;
- идентификовање области за потенцијална побољшања и исправке које се сматрају неопходним у светлу остварених резултата и направљених трошкова.

За земље чланице је утврђена обавеза да пружи Eurostat-у информације које захтева Уредба, у вези њене примене, као и примене других, додатних уредби и препорука FATS Приручника. У складу са тим, сачињен је Извештај Комисије Европском парламенту и Савету о примени Уредбе (ЕЗ) број 716/2007 Европског Парламента и Савета од 20. јуна 2007. године о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала¹³. Извештај испитује најважније аспекте примене Уредбе, према извештајима земаља чланица, као и мере предузете од стране Комисије како би се осигурала висококвалитетна европска статистика о активности страних филијала. Комисија (Eurostat) и национални статистички органи тесно сарађују како би обезбедили благовременост, тачност, поузданост и кохерентност FATS статистике. Од земаља чланица се захтева да Комисији достављају годишње квалитативне извештаје који се користе за оцену квалитета података трансмитованих Eurostat-у. Спроведена анализа обухвата резултате последње доступних квалитативних извештаја о FATS подацима за референтну 2009. годину, за коју, по први пут, треба да буде

¹³ “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates”, COM (2012) 249 final, Brussels, 31.05.2012, pp. 1–12.

доступан пун сет података, који треба да обухвати свих 27 земаља чланица. Уочава се да нису све земље чланице у потпуности усклађене са законском регулативом која се односи на FATS (Табела 1).

Табела 1. Примена Уредбе: резултати по појединим аспектима

Аспект	Унутрашњи FATS	Спољашњи FATS
Благовременост	21 од 27	23 од 27
Обухват	81%	94%
Тачност	прихватљива	прихватљива
Кохерентност	25 од 27	20 од 27
Упоредивост међу земљама	27 од 27	26 од 27

Извор: “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates”, COM (2012) 249 final, Brussels, 31.05.2012., p. 5.

Са аспекта *благовремености*, рокови за достављање података, за унутрашњи FATS и спољашњи FATS, Комисији (*Eurostat*-у) се изражавају у месецима после краја референтне године (кроз формулу: $t+20$). Као прва референтна година за коју ће годишња статистика бити израђивана утврђена је календарска година ступања на снагу Уредбе. После тога, земље чланице треба да обезбеђују податке за сваку календарску годину. Предвиђа се да резултати буду трансмитовани у оквиру 20 месеци после краја референтне године. Оцена испуњености захтеваног рока за извештавање, за референтну 2009. годину, показује да је: 21 земља благовремено доставила своје податке за унутрашњи FATS, док су за спољашњи FATS своје податке благовремено доставиле 23 земље. Одступања од одредби FATS Уредбе била су одобрена појединим земљама чланицама како би им се дозволило да учине неопходна прилагођавања у својим националним статистичким системима, нарочито када је у питању развој нових статистичких регистара и метода прикупљања података. Тако су, за спољашњи FATS, одступања била дозвољена Француској, Луксембургу, Шпанији, Великој Британији и Норвешкој за референтну

2007. и 2008. годину, док су за унутрашњи FATS одступања била дозвољена Луксембургу за референтну 2007. и 2008. годину. Генерална оцена аспекта благовремености је задовољавајућа, а тачност је побољшана у поређењу са поднетим подацима за референтну 2007. годину, када је за унутрашњи FATS само 18 земаља, а за спољашњи FATS само 16 земаља доставило податке до утврђеног рока. Успостављен је мониторинг над поштовањем рокова и испуњеношћу овог аспекта, а Eurostat ради заједно са оним земљама чланицама које још увек у потпуности не испуњавају рокове. *Обухват* података који се шаљу Eurostat-у, односно њихова комплетност, се мери бројем достављених података као пропорцијом укупног броја захтеваних вредности. Достављање комплетних сетова података је круцијално за израду агрегатних величина за ниво ЕУ као целине. Недостајући подаци ремете интерпретацију и информативну вредност FATS статистике. У првом кругу извештавања, за референтну 2007. годину, само 3 земље чланице су биле у могућности да обезбеде комплетне сетове података за унутрашњи FATS, а 13 земаља чланица за спољашњи FATS. Оцена за референтну 2009. годину, показује да се комплетност података значајно побољшала. За спољашњи FATS, учешће недостајућих вредности се смањило са 21% на 6%, јер су се недостајући подаци јавили у извештајима само 5 земаља, док су 22 земље чланице обезбедиле комплетне сетове података. За унутрашњи FATS, укупан удео недостајућих података је опао са 47% у 2007. на 19% у 2009. години, јер је 9 земаља чланица обезбедило 100% захтеваних података. *Тачност* се проверава идентификовањем одступања од FATS Уредбе и FATS Приручника, као и обављањем регуларних провера квалитета. Под погрешном класификацијом се подразумева алокација статистичких јединица у погрешну класу у датој класификацији. Кључна ствар овде је исправно кодирање привредних активности филијала. Како би се открили погрешни кодови примењују се провере веродостојности. Готово све земље чланице истичу да су велика предузећа, која у великој мери доприносе финалним резултатима, генерално много боље мотивисана да одговоре на прегледе него мала предузећа. Тако да, иако стопа недобијања одговора може бити висока у појединим случајевима, стварни недостајући део у статистици је много мање значајан. Генерално, тачност се може оценити као прихватљива. *Кохерентност* два или више статистичка аупута односи се на степен до ког статистички процеси у којима су они генерисани користе исте концепте – класификације, дефиниције, циљне популације и хармонизоване методе. Структурна пословна статистика, статистика страних директних инвестиција и статистика истраживања и

развоја мере елементе исте појаве као и FATS – интернационализацију пословања, тако да представљају блиско повезане статистичке области. Ова суштинска сличност, такође, постоји у пракси прикупљања и подаци се често компилирају користећи исти преглед. Стога је важно да резултати не одступају много једни од других. Унутрашњи FATS, као подсет структурне пословне статистике, треба да користи све податке доступне у структурној пословној статистици. Међутим, две земље ЕУ израђују унутрашњи FATS независно од структурне пословне статистике, тако да се ове две популације не могу поредити. У три земље ЕУ, популација унутрашњег FATS је мања од релевантног дела популације структурне пословне статистике, а шест земаља је потврдило да је популација унутрашњег FATS проширена изван релевантног дела популације структурне пословне статистике. Чињеница да популације нису у потпуности конзистентне не значи неминовно да подаци нису кохерентни. Напротив, прилагођавање популације структурне пословне статистике да служи потребама FATS би побољшало квалитет података. За спољашњи FATS, у већини случајева, се годишњи преглед стока страних директних инвестиција или специфични FATS преглед користе као полазна основа. Подаци се прикупљају на основу прегледа предузећа резидената. Прикупљање података је обично базирано на прегледу пописа. Већина земаља ЕУ је потврдила да је користила исте кодове за нерезидентске активности за обе статистичке области – и за токове страних директних инвестиција и за спољашњи FATS, док је седам земаља пријавило да су користиле различите кодове. Аспект *упоредивости* укључује упоредивост међу земљама и упоредивост током времена. Анализа података показује континуирано побољшање упоредивости међу земљама. Са применом заједничких карактеристика и класификација, упоредивост података међу земљама је прилично висока. Разлике међу земљама постају све више објашњиве. Поједини проблеми остају, јер једна земља¹⁴ не користи концепт крајње институционалне јединице (*ultimate controlling institutional unit – UCI*).¹⁵ Међутим, ово не погађа значајније квалитет укупних агрегатних величина. Од референтне 2010. године наовамо, концепт крајње институционалне јединице ће бити примењен у свим земљама чланицама

¹⁴ У питању је Грчка.

¹⁵ „Крајња институционална јединица која контролише страну филијалу” (*ultimate controlling institutional unit of foreign affiliate*) означава инситуционалну јединицу, која се налази у ланцу контроле стране филијале, а коју не контролише друга институционална јединица.

Европске уније. Други аспект упоредивости јесте упоредивост током времена. Неконзистентност током времена дешава се када подаци прикупљени за одређени референтни период времена нису у потпуности компатибилни са подацима наредних периода због низа специфичности у одређеном временском периоду. У оваквим случајевима у питању су прекиди у временским серијама. Код унутрашњег FATS-a, за референтне године до 2006, подаци су доступни само за оне земље које су их достављале на добровољној бази. Почевши од референтне 2007. године, прикупљање података је постало обавезно. Поред тога, поједине земље су отпочеле да примењују договорену заједничку методологију, укључујући концепт крајње институционалне јединице. Ова важна промена у методологији је резултирала у структурном прекиду података за све земље. Наредни структурни прекид се дешава код података за 2008. годину, прву референтну годину за коју су подаци били прикупљени према прерађеној статистичкој класификацији привредних активности (*NACE Revision 2*).¹⁶ Последица тога је да подаци унутрашњег FATS-a за 2008. годину не могу бити директно упоредиви са подацима ранијих референтних година. Директно поређење могуће је на нивоу укупне активности и за оне секције и дивизије код којих није било измена.

Код спољашњег FATS, поједине земље су добровољно прикупљале податке почевши од 2004. године. За референтну 2007. годину, прикупљање и трансмисија података за спољашњи FATS постали су обавезни. Примена FATS Уредбе је резултирала у структурном прекиду доступних временских серија, углавном услед увођења значајне методолошке промене – концепта крајње институционалне јединице. У овом лежи и главни разлог зашто подаци пре 2007. и подаци од 2007. године наомамо не могу бити упоредиви за већину земаља. Наредни структурни прекид се дешава из истог разлога као и код унутрашњег FATS. С обзиром на примену Уредбе (ЕЗ) број 1893/2006 којом се успоставља друга ревизија статистичке класификације привредних активности, земље чланице су морале да примене нову класификацију активности од референтне 2010. године за спољашњи FATS. Ово ће резултирати у

¹⁶ Друга ревизија класификације привредних активности регулисана је Уредбом (ЕЗ) број 1893/2006 која установљава статистичку класификацију привредних активности, тзв. *NACE Revision 2* ("Regulation (EC) No 1893/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 establishing the statistical classification of economic activities NACE Revision 2 and amending Council Regulation (EEC) No 3037/90 as well as certain EC Regulations on specific statistical domains", *OJ L* 393, 30.12.2006, pp. 1–39).

наредном структурном прекиду од 2010. наовамо. Генерално, подаци које подносе земље чланице се оцењују као значајно упоредиви, а њихов квалитет показује значајна побољшања током претходних година. Методолошки оквир се константно развија кроз међусобне консултације и тематски фокусиране састанке. Такође, *Eurostat* улаже напоре, заједно са другим међународним организацијама, како би побољшао упоредивост података и метода и изван Европске уније. Уредбом 716/2007 је било предвиђено и извођење *пилот студија* са циљем оцене релевантности и изводљивости прикупљања додатних варијабли. У члану 5, Уредба је предвидела да земље чланице, добровољно, спроводе пилот студије. Предвиђено је да Комисија састави програм за пилот студије које ће националне власти спровести на добровољној бази за додатне варијабле и анализе за унутрашњи и спољашњи FATS. Спровођење пилот студија има за сврху да се оцени релевантност и изводљивост прикупљања података, узимајући у обзир користи од доступности података у односу на трошкове прикупљања и оптерећеност предузећа. Предвиђено је да на основу закључака пилот студија, Комисија усвоји неопходне имплементационе мере за унутрашњу и спољашњу статистику страних филијала. Као рок до ког пилот студије треба да буду завршене одређен је 19. јул 2010. године. Код заједничког модула за унутрашњу статистику страних филијала, у Анексу I Уредбе, као варијабле, за које треба да се спроведу пилот студије, одређене су: извоз роба и услуга, увоз роба и услуга, интрагрупни извоз роба и услуга, као и интрагрупни увоз роба и услуга. Предвиђено је и да пилот студије буду спровођене да би се оценили релевантност, изводљивост и трошкови анализе варијабли које су наведене у одељку 2 Анекса I Уредбе. Такође је и код заједничког модула за спољашњу статистику страних филијала, у Анексу II Уредбе, предвиђена обавеза Комисије да уведе пилот студије које земље треба да спроведу, с тим што код овог модула пилот студије треба да обухвате следеће варијабле: кадровске трошкове, извоз роба и услуга, увоз роба и услуга, интрагрупни извоз роба и услуга, интрагрупни увоз роба и услуга, додату вредност по факторским трошковима и бруто инвестиције у опипљиву робу. Пилот студије су сматране основом за било које даље одлуке о имплементирајућим мерама, укључујући одлуке о обиму прикупљања података за унутрашњи и спољашњи FATS. Пилот студијама је дат велики значај у погледу будућег дизајнирања укупне компилације FATS података унутар ЕУ. Неколико пилот студија је спровео један број земаља чланица. Њихов резултат дао је увид на пољу прикупљања додатних варијабли у унутрашњем и спољашњем FATS-у које нису биле дефинисане као

обавезне у FATS Уредби. Комисија је била резервисана око предлога да било која од варијабли из пилот студија буде утврђена као обавезна, јер се сматрало да би то повећало трошкове националних статистичких органа и достављача података. Међутим, Комисија је такође потврдила велику тражњу за овим информацијама од стране корисника ових података. На основу анализе и оцене примене Уредбе, *Eurostat* је идентификовао области за потенцијална даља побољшања и допуне. *Eurostat* планира даља побољшања квалитета FATS података кроз развој и хармонизацију методологије, и то у погледу: примене друге ревизије статистичке класификације привредних активности на спољашњи FATS што би водило ка бољој међународној упоредивости, као и утврђивању агрегатних величина за ЕУ од референтне 2009. године наомамо за обе статистике – и унутрашње и спољашње FATS податке. При изради FATS статистике, земље чланице могу да користе Групне регистре (*EuroGroups Register - EGR*) као заједничко оруђе. Развој овог регистра је у току и садржаће податке о групама предузећа и њиховим конститутивним јединицама и карактеристикама. Ово ће омогућити да се класификује код земље крајње институционалне јединице којој предузеће припада и тако унапреди квалитет FATS статистике. *Eurostat*, такође, ради на Регулаторном оквиру статистике интегрисаног бизниса (*Framework Regulation Integrating Business Statistics – FRIBS*), како би установио заједнички легални оквир за систематско прикупљање, компилацију, трансмисију и дисеминацију европске статистике која се односи на привредну активност, структуру и перформансе бизнис сектора. Предвиђено је и да FATS карактеристике и захтеви буду преиспитивани у контексту овог Регулаторног оквира статистике интегрисаног бизниса.

ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба (ЕЗ) број 716/2007 Европског Парламента и Савета од 20. јуна 2007. године о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала ступила је на снагу 20 дана након њеног објављивања у *Службеном листу Европске уније (Official Journal of the European Union)*. Уредба је обавезујућа у својој целости и директно примењива на све земље чланице. Уредбом је било предвиђено да се Извештај о њеној примени поднесе до 19. јула 2012. године.

Извештај Комисије Европском парламенту и Савету о примени Уредбе (ЕЗ) број 716/2007 Европског парламента и Савета од 20. јуна 2007. године

о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала је поднет 31. маја 2012. године.

ИЗВОРИ

1. “Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates”, *OJ L 171*, 29.06.2007, pp. 17–31.
2. “Regulation (EC) No 1893/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 establishing the statistical classification of economic activities NACE Revision 2 and amending Council Regulation (EEC) No 3037/90 as well as certain EC Regulations on specific statistical domains”, *OJ L 393*, 30.12.2006, pp. 1–39.
3. “Commission Regulation (EC) No 364/2008 of 23 April 2008 implementing Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council, as regards the technical format for the transmission of foreign affiliates statistics and the derogations to be granted to Member States”, *OJ L 112*, 24.04.2008, pp. 14–21.
4. “Commission Regulation (EC) No 747/2008 of 30 July 2008 amending Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates, as regards the definitions of characteristics and the implementation of NACE Rev. 2”, *OJ L 202*, 31.07.2008, pp. 20–27.
5. “Commission Regulation (EC) No 834/2009 of 11 September 2009 implementing Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates, as regards the quality reports”, *OJ L 241*, 12.09.2009, pp. 3–4.
6. “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Regulation (EC) No 716/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on Community statistics on the structure and activity of foreign affiliates”, COM (2012) 249 final, Brussels, 31.05.2012, pp. 1–12.
7. Стојадиновић Јовановић Сандра, „Уредба 716/2007 Европског парламента и Савета о статистици Заједнице о структури и активности страних филијала”, *Европско законодавство*, бр. 27–28/09, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2009, стр. 65–73.
8. Стојадиновић Јовановић, Сандра, „Уредба Комисије (ЕЗ) 364/2008 о техничком формату статистике страних филијала и изузећима”, *Европско законодавство*, бр. 29–30/09, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2009, стр. 65–70.

ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Регулаторни оквир Европске уније на пољу развоја статистике страних филијала и његове примене из више разлога су значајани за Србију. Подаци које обезбеђује постојећи статистички систем Србије не садрже податке о привредним активностима страних филијала, тако да не постоји основа за оцену активности страних предузећа у Србији. У Европској унији је благовремено утврђено да је редовна и квалитетна статистика о структури и активности страних филијала неопходна за адекватну оцену утицаја страних предузећа на привреду земље. FATS подаци се све више користе за мерење како различитих аспеката глобализације тако и њених ефеката. Показатељ значаја FATS података за кориснике јесте и број података и публикација које су преузете са Интернет стране *Eurostat-a* (*website-a*). Број преузимања је са 3.616 у 2010. години повећан на 4.512 у 2011. години. Главни корисници ових FATS података су Комисија, међународне организације (ОЕСД, СТО, УН), министарства, привредне коморе, трговински синдикати, истраживачи, новинари, амбасаде, ентитети и агенције за пословну, инвестициону или извозну промоцију и бројни други. Потреба за подацима о привредној активности страних филијала у привреди Србије, такође, постоји, како са аспекта корисника у самој земљи тако и међународних корисника ове статистике. Како Србија води преговоре о приступању Европској унији, то је, такође, и са овог аспекта, сваки корак на пољу праћења активности страних филијала и израде FATS статистике, донети правни акт и његова примена у Европској унији, од значаја за Србију.

UDK: 338.45.01
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 42, стр. 166–171
Изворни научни рад

Мр Бојан КОВАЧИЋ¹

ИЗАЗОВИ НОВЕ ДИРЕКТИВЕ О ЕНЕРГЕТСКОЈ ЕФИКАСНОСТИ

ABSTRACT

On 4th October this year EU Council endorsed new Energy Efficiency Directive that on 11th September this year is adopted by the European Parliament, too. Directive is proposed with title Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC, 2011/0172 (COD). The Directive prescribes the legal framework for improvement of energy efficiency, on energy consumption side as well as in energy production, transmission and distribution. In this paper are shown the key elements of this important directive.

Key words: Energy efficiency, Energy Efficiency Directive

СВРХА

Савет Европске уније је четвртог октобра ове године одобрио нову Директиву о енергетској ефикасности, коју је 11. септембра ове године усвојио и Европски парламент, са 632 гласова за, 25 против, док је 19 посланика било уздржано. Директива је предложена под називом: *Proposal for a Directive of the european parliament and of the council on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC, 2011/0172 (COD)* [1], (у даљем тексту Директива). Као што се из назива Директиве види, она ће заменити две постојеће: о енергетској ефикасности крајњих корисника и о промовисању когенерације, са циљем поједностављења и постизања веће кохерентности у активностима. Планом енергетске ефикасности усвојеним у марту 2011, Европска унија се обавезала да до 2020. за 20% смањи (пројектовану) потрошњу примарне енергије у односу на (базну) 2007. годину, односно за 368

¹ Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине Републике Србије.

милиона тона еквивалентне нафте (мтен). Анализе исказане у наведеном Плану, показале су да је, упркос свим напорима, тренд такав да би 2020. уштеде биле 164 мтен, дакле више него двоструко мање него што је планигано. Управо из тог разлога предложена је, а како видимо и усвојена, нова Директива о енергетској ефикасности, која треба да усредреди напоре ка достизању циља. Као главни проблеми апострофирају се недовољно развијено тржиште услуга енергетске ефикасности, недовољна политичка воља, недовољно развијена свест о могућностима унапређења енергетске ефикасности, као и недостатак довољног броја подстицаја за примену мера енергетске ефикасности, како на страни производње, тако и на страни потрошње енергије. Како је предвиђено Директивом, посебно значајну улогу, али и обавезе, добија јавни сектор, што је и очекивано, јер он својим примером мора да утиче и на друге, приватне, субјекте и, у крајњем, на све грађане и, на тај начин, значајно допринесе развоју тржишта енергетске ефикасности.

САДРЖАЈ

Директива предвиђа да државе чланице одреде индикативне циљеве у погледу енергетске ефикасности, изражене у апсолутној вредности потрошње примарне енергије. Њоме се захтева од држава чланица да остваре дефинисани минимум уштеда у енергији. Два главна правца уштеде су: 1,5% финалне енергије сваке године (за крајње кориснике) и обнова 3 % подне површине зграда са већом површином од 250 m² сваке године, уз куповину најефикаснијих производа и услуга (за јавни сектор); код тзв. „зелених набавки” додаје се „ако је задовољена исплативост и осигурано задовољење техничких захтева, као и осигурана конкурентност”. Оно што је интересантно, али и ново у односу на претходну директиву 2006/32/ЕС, предлажу се обавезне мере, дакле не обавезни циљеви, (бар до 2014), како за сваку државу чланицу, тако и на нивоу ЕУ. Ипак, државе чланице, уколико то желе, могу самостално да дефинишу свој (не)обавезујући циљ. Анализа ефеката и оцена напретка извршиће се 2013. и уколико напредак не буде у функцији достизања прокламованог циља ЕУ до 2020, 2014. ће се предложити дефинисање обавезних националних циљева (ово ће бити препорука комесара ЕУ за енергетику). Велика шанса за спровођење пројеката енергетске ефикасности јесте тзв. ESCO (*Energy Services Companies*) концепт. Потенцијал ЕУ за такво тржиште је око 25 милијарди евра, тренутна вредност ESCO тржишта у ЕУ је 6 милијарди евра, док је у САД његова вредност 30 милијарди евра. Овај концепт има више модела и он, у основи, предвиђа финансирање пројеката енергетске ефикасности из

остварених уштеда у енергији током периода отплате. Пројекти погодни за реализацију овог концепта су пројекти у области јавног уличног осветљења, зграда, индустрије и др. Директива сугерише да државе чланице успоставе праћење тржишта ESCO услуга, дефинишу листу понуда за пројекте, као и моделе уговора. Као подршка већем степену енергетске ефикасности у производњи, преносу и дистрибуцији енергије уводе се многе регулаторне мере. Неке од њих, на пример, треба да осигурају да се „вишак” топлоте, односно отпадна топлота која се генерише током производње енергије или из индустријских процеса, најпре користи за грејање зграда или врати у процесе, односно да се примарна енергија оптимално искористи. Тако се, рецимо, сугерише да све нове електране инсталисане топлотне снаге преко 20 MW, морају да буду опремљене за рекулерацију отпадне топлоте и да се налазе близу крајњих корисника топлоте, а то исто треба да важи и за индустријска постројења наведене снаге. Затим, државе чланице морају да осигурају право приоритетног прикључења на мрежу високоефикасним когенеративним (CHP – *Combine Heat and Power*) постројењима, баш као што је то случај са постројењима која користе обновљиве изворе енергије. До 1. јануара 2014. државе чланице треба да развију националне планове грејања и хлађења у циљу развоја високоефикасне когенерације и ефикасног даљинског грејања и хлађења. Основни циљ је дуплирање учешћа когенерације у енергетском миксу ЕУ са садашњих 11%, односно потребно је обезбедити раст од 6% годишње да би се 2020. достигло 21%. Термоелектране и нафтна и гасна постројења треба да повећавају своју енергетску ефикасност, уз коришћење најбољих расположивих технологија (BAT – *Best Available Technologies*). Европска комисија ће пратити и анализирати напредак у погледу унапређења енергетске ефикасности производње електричне и топлотне енергије и, по потреби, предлагати одговарајуће мере. Од осталих мера треба поменути обавезну енергетску ревизију за велике компаније на сваке три године, као и обавезу енергетских компанија да својим потрошачима обезбеде лак и бесплатан приступ прецизним подацима о потрошњи енергије. Владе држава ће моћи да организују систем трговине уштедама између компанија користећи тзв. систем „белих сертификата”. Државе чланице се охрабрују да развију подстицаје за компаније које су увеле енергетски менаџмент на системски начин.

Све предложене мере су међусобно повезане и само ако се заједно примењују могу се постићи жељени ефекти. Процене енергетских ефеката су следеће: уштеде у примарној енергији 2020. предвиђају се између 19,7% и 20,9%, а у финалној између 15,6% и 19,5%. Највећи ефекти очекују се у резиденцијалном и сектору транспорта. Не треба сметнути с ума ни

циљеве у погледу заштите животне средине – ако се достигну тзв. 20 %-циљеве у области енергетске ефикасности и обновљивих извора енергије, смањиће се емисија гасова са ефектом стаклене баште за 25 %. Све то имаће утицаја и на цену CO₂ у оквиру Шеме ЕУ за трговину емисијама - ETS. Имплементација овако свеобухватне и комплексне директиве неће бити једноставна. Један од проблема јесте како измерити уштеде. Наиме, тренутно не постоји заједничка европска листа потенцијалних акција и валоризовања уштеда, какву имају поједине земље. На пример, Француска има листу од 170 типичних мера за уштеду. Такође, јавне зграде обухватају само 8–12% зграда у Европи, па треба видети како ће се решавати проблеми у приватном сектору. Поставља се и питање да ли граница од 250m² значи да ће мање зграде бити искључене из систематског унапређивања енергетске ефикасности.

ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Планирана динамика усвајања Директиве је следећа:

- јули 2011: извештај за Европски парламент; прве презентације и дискусије у Радној групи Савета за енергију;
- септембар–децембар 2011: наставак дискусије у Радној групи; дискусија у Европском парламенту; Савет за енергију – новембар);
- јануар–јун 2012: постизање политичког споразума;
- јун–децембар 2012: финализација текста; ступање на снагу (до краја 2012);
- децембар 2013: имплементација Директиве у државама чланицама;
- јун 2014: Оцена напретка према ЕУ циљу (20 %).

Након усвајања, државе чланице имају годину дана за транспонување Директиве у национално законодавство.

ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Енергетска ефикасност је веома важна за постизање сигурности снабдевања енергијом, конкурентности у енергетском сектору и унапређивања заштите животне средине. Индикатори енергетске ефикасности у Србији показују да постоји потенцијал унапређења степена рационалног коришћења енергије у свим секторима потрошње, посебно у резиденцијалном сектору (зградарство, пољопривреда, јавне комуналне делатности, домаћинства) [2]. Такође, наша индустријска предузећа према

званичним подацима почињу да се опорављају од последица дугогодишње стагнације и назадовања. То се посебно односи на мала и средња предузећа, која због своје флексибилности, са адекватним управљањем и применом нових приступа у пословању и производњи, могу да буду замајац свеукупног економског развоја. Имајући у виду да је у Републици Србији енергија још увек у знатној мери инструмент социјалне политике, разумљиво је што паритети цена енергената и енергетских услуга нису реални. Међутим, то делује дестимулативно за активности повећања енергетске ефикасности. Због тога је у циљу остварења ове идеје и ради њеног систематског повећања неопходна водећа улога државе. Постојећи правни оквир није довољно обавезујући за секторе потрошње енергије у погледу повећања енергетске ефикасности. Држава мора у наредном периоду да донесе закон којим се уређује рационална употреба енергије, како би омогућила реализацију идентификованих приоритетних техничких мера. С друге стране, потписивањем Уговора о оснивању Заједнице за енергетику југоисточне Европе 2005. године, Србија је преузела одређене обавезе. Наша земља према Уговору мора, наравно постепено, потпуно либерализовати тржиште енергије и енергената. Овим уговором предвиђено је и да Заједница усваја мере ради подстицања развоја у областима обновљивих извора енергије и енергетске ефикасности. Уговорна обавеза подразумева усвајање и примену одређених директива Европске уније, дакле и нове Директиве о енергетској ефикасности. Може се очекивати је да ће се у наредном периоду и она наћи на дневном реду Заједнице за енергетику Југоисточне Европе, па ће и Србија бити у обавези да примењује њене одредбе.

ЗАКЉУЧАК

У последњих петнаест година на нивоу Европске уније унапређењу енергетске ефикасности придаје се све већа пажња. Заједничке документе и стратегије прати и одговарајући правно-регулаторни оквир. Последњи у низу примера је нова Директива о енергетској ефикасности, која је још у фази предлога изазвала прилично различитих коментара. Оно што је сигурно је да се проналазе нови начини дефинисања обавеза за земље чланице. Као основни кровни циљ истакнута је намера да сви имају корист од примене ове директиве:

- потрошачи: да имају већу расположивост информација о могућем регулисању својих рачуна за енергију;
- јавни сектор: да смањи своје трошкове коришћењем енергетски ефикаснијих зграда, производа и услуга;

- ЕУ економија: сигурније снабдевање енергијом и отварање нових радних места;
- животна средина: смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште.

Такође, за очекивати је да ће примена Директиве бити прожета многим изазовима, са којима и наша земља треба да буде упозната.

ЛИТЕРАТУРА

1. Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC, 2011/0172 (COD), Интернет, http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/eed_en.htm.
2. Бојан Ковачић, „Предуслови и начини унапређивања енергетске ефикасности у Србији”, зборник радова на CD-у, *Међународна регионална конференција IEER 2010 „Индустријска енергетика и заштита животне средине у земљама југоисточне Европе”*, Златибор, 2010.

ФИНАНСИЈЕ

UDK: 336.02:005.337

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 42, стр. 172–183

Изворни научни рад

Проф. др Драгомир ЂОРЂЕВИЋ¹
Проф. др Иван МИЛОЈЕВИЋ²
Доц. др Светлана ИГЊАТИЈЕВИЋ³

ФИСКАЛНА ПОЛИТИКА У МОДЕЛУ РАВНОТЕЖНОГ ДОХОТКА

ABSTRACT

Modern fiscal policy adopted by the philosophy that budget is not the means necessary social function of the state, is increasingly becoming a tool of development and stabilization policy. Macro-financial policy for the budget in the fiscal theory and policy is synthesis politics of public revenue and expenditure, as well as a very effective instrument in stabilization policy, on the one hand, synthetic instruments of fiscal and monetary policy, in initiating or promoting economic growth, with other. On the other hand, micro-financing policy at the level of the budget of the entity is treated as a synthesis of the revenue policy of the enterprise and public revenues, and synthesis of business policy, and fiscal and monetary policy, on the other hand, the increase in profits

Key words: Taxes, balance the budget micro-and macro-budget income

УВОД

Управљање фискалном политиком у себи садржи управљање циљевима и инструментима фискалних прихода, као и циљевима и инструментима

¹ Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Факултет за економију и инжењерски менаџмент. Е-mail: djordjevic@fimek.edu.rs.

² Војна академија, Београд.

³ Привредна академија у Новом Саду, Факултет за економију и инжењерски менаџмент, Нови Сад.

фискалних расхода, али и синтезом узајамних деловања тих инструмената, у зависности од општих макроекономских циљева развоја. Овакво посматрање произилази из одређења фискалне макроекономије као синтезе два агрегатна блока: фискалних расхода и фискалних прихода. У зависности од изабраних циљева опште економске политике (оптималан раст, запосленост, стабилност, платно-билансна равнотежа, структурне промене и сл.), као и од оцене стања и кретања привреде, бира се одговарајући пакет мера и инструмената фискалне политике за остваривање потенцијалних циљева. Тако у условима рецесионих кретања када је производња ригидна (нееластична) и када привредни сектори сnose финансијске терете и редуковање сопствене ликвидности, плаћање пореза даље умањује расположиви доходак.

МАКРО-ФИСКАЛНИ МЕНАЏМЕНТ

Уколико фискални намети брже расту од расположивог дохотка, утолико се брже смањује ликвидност привреде и расположиви доходак. Раст фискалног оптерећења даље умањује расположиви доходак, инвестиције и профит предузећа, што наравно утиче и на раст предузећа. Даље вођење такве фискалне политике води ка рецесији. Да би се спречило такво деловање фискалне прорецесионе политике уводе се компензаторске фискалне мере: 1) механизам и систем убрзане амортизације редукује расположиви опорезиви доходак, уз остављање средстава предузећима за репродукцију (инвестиције), 2) “*Credit d’impôt*” као фискално изузимање од фискалне основе, 3) фискалне бонификације (стимулације) на дужи рок.⁴ Ове мере су стално присутне у фискалној пракси развијених земаља што улази у систем субвенција или као облик бескаматног зајма предузећима од стране државе. У условима високе коњунктуре привреде, високе потрошње (личне, инвестиционе, јавне) када прете инфлаторна неравнотежа и нестабилност, фискални намети (повећања пореза, проширивања пореске основе, смањење јавних расхода, гашење јавног дуга, отплата кредита централној банци, укидање фискалних стимуланса и сл.) блокирају прогресивно ширење коњунктурног утицаја. „Ефекти смиривања” осећају се преко смањења ликвидности, расположивог слободног дохотка, уз истовремену редукацију ефективне тражње. Економска еластичност пореза за време цикличних економских флукуација може се ублажити утицајем на опорезиву

⁴ Бошко Раичевић, *Фискална економија*, Економски факултет, Београд, 2003.

материју и прилагођавањем технике опорезивања. Уколико је опорезива основа само економска активност, онда је осетљивост фискалних доходака наглашен. Порез на потрошњу такође је осетљив, као што је и порез на инвестиционе расходе. Уколико је опорезива основа доходак, степен осетљивости варираће према природи дохотка. Уколико је, пак, порески предмет капитал, осетљивост пореза је врло скромна, изузев пореза на екстрапрофит у периоду економске експанзије. Инфлациона неравнотежа утиче на реаговање фискалне политике: 1) сужавање опорезиве основе елиминацијом фискалних намета, 2) пораст пореских стопа, 3) увођење додатних пореза на потрошњу, 4) увођење коњунктурног или стабилизационог пореза, 5) институционализацију тзв. фискалне аконтације као одузимања дела зараде, 6) фиксирање једне врсте пореза на дужи рок у односу на остварени доходак, 7) увођење нових фискалитета, 8) повећање пореза на добит која се не реинвестира, 9) надопорезивање екстрадохотка, 10) репрограмирање диференцираног модела фискалног захватања, 11) аутоматизам супституције пропорционалног прогресивним опорезивањем, 12) програмирање комплементарности или супституције између посредних и непосредних фискалитета, 13) селективно филтрирање глобалног и структурног фискалног оптерећења, 14) увођење пореза на инвестиције (или тзв. дискрецино опорезивање инвестиционе потрошње), које експонирају мимо акумулационог потенцијала, 15) институционализацију дискриминаторског опорезивања јавне потрошње која превазилази друштвено-економски лимитиране оквире, 16) замрзавање буџетских вишкова, 17) ограничавање кретања јавних расхода, 18) диференцирани третман економских и социјалних трансфера.⁵ Управљање фискалном политиком садржи и један од основних циљева порастом штедње или акумулације, а на тој основи, и раст инвестиција. То се може постићи следећим методама: пораст инвестиција на терет личне и јавне потрошње у функцији потрошње, забраном одлива капитала у иностранство, смањењем издатака за наоружање, иностраним приватним инвестицијама, иностраним помоћима и поклонима, кредитним олакшицама, јавним зајмовима, опорезивањем и јавним уштедама у систему јавног трошења. Основна функција пореске и фискалне политике је управо у томе да осигура такву расподелу дохотка и контролу потрошње којима ће се осигурати прелокација средстава на штедњу, односно инвестиције, а преко тога и на економски раст. Улога фискалне политике у повећању стопе привредног

⁵ Жарко Ристић, *Фискални менаџмент*, Економски факултет, Београд, 1999.

раста састоји се у смањењу потрошње и повећању штедње, а кроз то и увећању формирања капитала.⁶

Проблем привредног раста лежи у подизању нивоа приватне штедње и формирања капитала. Фискалним маневрима долази се до јавне штедње у форми буџетског вишка за који се претпоставља да ће бити стављен на располагање тржишту капитала путем разних облика концесионог финансирања. Порези могу деловати и на коришћење спољних средстава: прво, у правцу привлачења вредносних папира одређених група фискалних обвезника и друго, у правцу утицаја на инвестициону активност корпорација. Порез има дејство на акционарско и облигационо финансирање инвестиција. Регулациони пореско оптерећење држава утиче на формирање интереса за пласман нових капитала у акције, јер ангажовани капитал у дуг добија камату која се исплаћује из текућег дохотка. На тако стечени доходак примаоци камате плаћају порез најчешће из текућег дохотка, по стопама за опорезивање индивидуалних доходака. Тим механизмом држава по правилу стимулише или дестимулише интерес за пласман капитала чак и слојева са ниским доходима. Ослобађањем од плаћања пореза уживалаца високих доходака држава може стимулативно да делује на пласман капитала чак и онда кад је каматна стопа нижа него код других вредносних папира. У неким земљама се користе фискалне привилегије ради подржавања раста индивидуалне штедње, посебне пореске олакшице које се дају индустрији и њеним групацијама, премирање за стимулацију инвестиција у циљу решавања проблема регионалног развоја, односно привлачења приватног капитала у инфраструктурне инвестиције. Политика фискалног ослобађања може бити глобална или селективна. Према природи и циљевима интервенције пореска ослобођења (потпуна или делимична) имају структурне и коњунктурне импликације. Акумулација као стратешка варијабилна раста један је од кључних домена активне фискалне политике. Детакација акумулације утиче на брзину формирања акумулације капитала и на оријентацију инвестиција и раста. На глобалном плану однос фискалне политике и акумулације идентификује се са односом фискалне политике и тражње (тј. коњунктурном политиком). На селективном плану акције фискалне политике су секторски усмерене. Глобална фискална политика формирањем неопорезиве акумулације помаже економском расту као најефикаснијом мером у борби против коњунктурне инфлације. Селективна

⁶ Andrew Gant, 1963. Central Government: Cash Deficits and Surplus, "Review of Economic and Statistics".

фискална политика дискриминаторски оријентише динамичко-пропулзивне секторе. Модификовање јавних инвестиција (буџетска политика) и приватних инвестиција (фискална политика) на теоријском плану су есенцијални циљеви економске политике. Међутим, њихови ефекти нису идентични. Буџетска политика даје веће ефекте од пореске политике. Мултипликатор раста буџетских расхода је заправо супериорнији од мултипликатора редукције пореских прихода. Фискалним инструментима држава стимулише пораст новчане акумулације становништва повећањем расположивог дохотка путем разних социјалних исплата и помоћу фискалних бенефиција којима утиче на повећање склоности штедњи. Различити предмети опорезивања различито се репродукују на понашање новчане штедње сектора становништва. Друга фискална дискриминација односи се на фискално захватање доходака од мобилних капитала (акција, свих врста дуга итд.). Социјалним трансферима увећавају се лична примања и стварају претпоставке за повећање уштеда сектора становништва. Економским трансферима штити се ниво животног стандарда становништва, омогућава мање издвајање средстава из личног дохотка за текућу личну потрошњу и шири простор за повећање личне штедње. Јавним финансирањем образовних, културних, здравствених и социјалних потреба омогућава се повећано каналисање индивидуалних средстава на штедне улоге односно у текућу личну потрошњу. Фискалним бенефицијама посебно се утиче на редистрибуцију новчане штедње становништва између различитих финансијских облика, институција и појединаца. Фискалним инструментима подржава се индивидуална штедња као алтернатива порасту јавне акумулације. Одобравањем разних облика премија у корист штедних рачуна из државних фондова, повећавају се приноси дотичних новчаних улагања. Приноси из улагања у одређене финансијске облике ослобађају се од пореза, у потпуности или делимично. Одобравањем допунских премија на штедњу домаћинства с нижим приходима и већим бројем чланова (укључујући стране раднике) и стимулисањем наменске штедње (за куповину станова, за имовинска улагања и за куповину друштвено пожељних добара) утиче се стимулативно како на волумен акумулационог потенцијала становништва, тако и на алокацију штедних ресурса грађана.

МИКРО-ФИСКАЛНИ МЕНАЏМЕНТ

Порези су широко подручје за изучавање у јавним финансијама и финансијском менаџменту, јер само мали број пословних одлука није

под њиховим (ин)директним утицајем. Стандардна обрада ове материје укључује основне елементе пореског система, обично под заједничким називом „пореско окружење”. Поједини аутори користе појам „менаџмент пореза” ради истицања улоге финансијског менаџмента у пореским активностима предузећа. Те активности су: избегавање вишеструког опорезивања; преусмеравање са опорезивог профита на добит у капиталу који има повољнији порески третман; одлагање плаћања пореза; упросечавање добитака током пословних година да би се избегли неповољни ефекти опорезивања високо флукутирајућих добитака; проблеми залиха; преузимања и реорганизације; иностране активности; централно и локално опорезивање и сл. Порези су укључени и у анализу неких кључних инвестиционих или финансијских одлука; на пример, о избору капиталне структуре и сл. Порески систем се заснива на опорезивању предузећа (порез на добит корпорација) и опорезивању грађана. Сви економски агенти су порески субјекти. Предузећа која се карактеришу значајним ослобађањима од пореза, плаћају тзв. „минималан порез”. Порез се плаћа у виду процента на профит (*profit tax*) или као проценат на додату вредност (*Value Added Tax - VAT*). Англо-амерички порески систем се базира на порезу на профит, док европско континентално законодавство и већина земаља у транзицији користе порез на додату вредност. Менаџерске одлуке треба да се концентришу на олакшавање пореског терета предузећа како би се повећао готовински ток. Порески третман амортизације и камата, улога капиталне структуре у минимизирању укупних пореза и алокација губитка на финансијски резултат могу највише да послуже овој сврси. Амортизација се дефинише као систематска алокација трошкова једног капиталног средства током временског периода за рачуноводствене сврхе, пореске сврхе, или обоје. Амортизација представља ставку расхода која умањује опорезиви профит. При осталим једнаким условима, што је већа амортизација то су мањи порези и обрнуто. За обрачун амортизације користе се различите технике као што су линеарна амортизација и варијанте метода убрзане амортизације. Коришћење различитих метода за обрачун амортизације у књиговодствене и пореске сврхе има за последицу тзв. одложене порезе. Одложени порези представљају „обавезу” са којом се уравнотежују пословне књиге предузећа. Ова обавеза једнака је кумулативној разлици између обрачунатог и исплаћеног пореза. Разлика је последица примењених метода за обрачун амортизације у књиговодствене и финансијске сврхе. Ставка одложених пореза показује тенденцију сталног раста, што

отежава објективну анализу финансијских проблема. Слабости трајне стопе раста постоје управо због неуважавања разлике коју чине одложени порези. Реалност намеће потребу да се финансијски извештаји коригују по основу одложених пореза. С тим у вези постоји неколико могућих решења:

1. повећати нето приход за износ одложених пореза са аргументацијом да су профити потцењени зато што су порези прецењени;
2. одложене порезе у билансу стања треба додати сопственом капиталу, са аргументацијом да ови порези нису дефинитивна законска обавеза која треба да се плати у предвидивој будућности. Осим тога, билансна позиција дуга је прецењена што ће рећи да одложени порези више личе на сопствени капитал, него на дуг;
3. одложени порези треба да се одузму од нето фиксних средстава предузећа. Вишак амортизације у пореске сврхе, у односу на књиговодствено исказану амортизацију, пре смањује вредност средстава него што креира обавезу.

Камате на кредите имају третман расхода јер се искључују из пореске основице. Пошто то није случај са дивидендама и задржаним приходима, произилази да порески систем привилегује кредитно у односу на акцијско финансирање. Табела 1. илуструје овај случај:

Табела 1. Порески третман добити предузећа

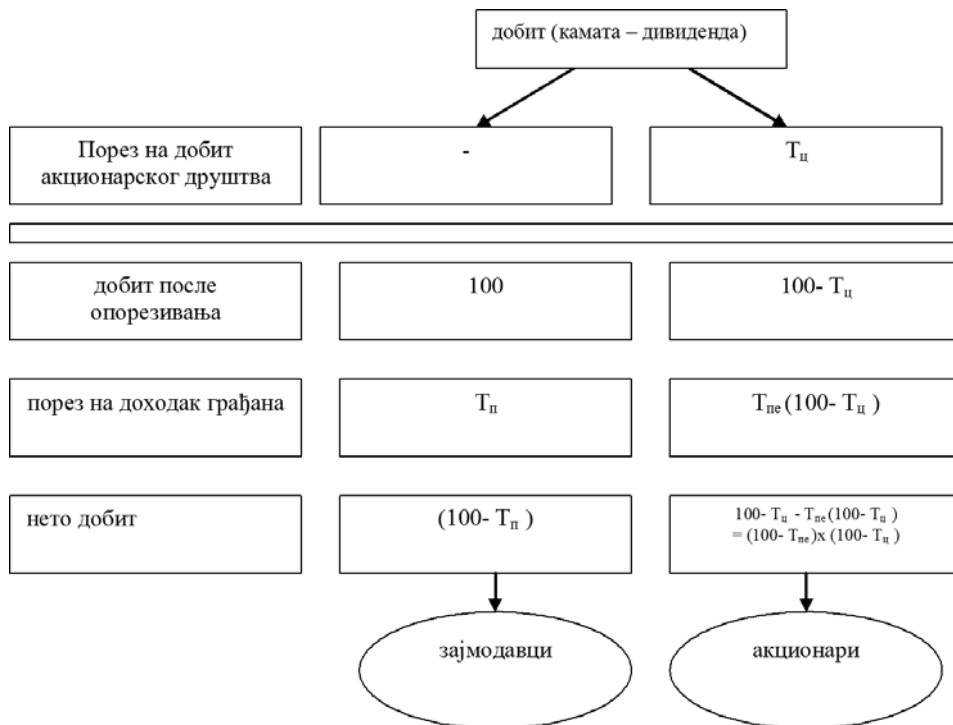
	Предузеће А		Предузеће Б
Добит из пословања	2.000		2.000
Камате на дуг (5.000h12%)	0		600
Добит пре опорезивања	2.000		1.400
Порез на добит по стопи	20%	400	280
Добитак расположив за акционаре	1.600		1.120
Укупан добитак расположив свим власницима хартија од вредности	1.600		1.120
Разлика у укупној добити		480	

Извор: Вучинић Д, Милојевић И, *Финансијско порески аспекти креирања вредности предузећа*, Међународна академија наука, Београд, 2008.

Предузећа А и Б су слична у свему, осим по питању коришћења финансијског лаверица (*lveragea*). Предузеће Б користи дуг у износу од 5.000 на који плаћа камату по стопи од 12% ($5.000 \times 12\% = 600$). Предузеће А не користи дуг у свом пословању. Предузеће Б остварује већи укупан профит за све власнике хартија од вредности (акционаре и власнике обвезница), у односу на предузеће А. То је зато што кредитори примају своје дохотке у виду камате пре обрачуна пореза, а акционари након опорезивања. Пошто камате смањују опорезиви профит, за њих постоји термин пореска заштита (*tax shield*). Пореска заштита представља расход који се не опорезује. Овај расход штити од опорезивања еквивалентан износ прихода, тако што се искључује из пореске основице. Табела 1. показује да дохоци свих инвеститора расту за износ који је једнак производу пореске заштите и пореске стопе ($600 \times 20\% = 120$). Ако предузеће перманентно користи дуг у свом пословању, онда може да се израчуна садашња вредност користи по основу изузећа камата од опорезивања: Садашња вредност користи од пореске заштите по основу дуга $= (r)(b)(tc) / r = (b)(tc)$, при чему је r каматна стопа, b тржишна вредност дуга и t_c порез на профит корпорација. Замењујући бројкама изразе у горњој формули добија се $5.000 \times 20\% = 1.000$. То значи да је вредност предузећа Б већа за 1.000 од вредности предузећа А због коришћења финансијског лаверица. Струја доходака свих инвеститора предузећа Б је већа за 120 годишње, него што би иначе била у одсуству дуга. При дисконтној стопи од 12%, садашња вредност овог повећања износи 1.000 ($120 / 0,12 = 1.000$). Дисконтна стопа од 12% једнака је каматној стопи на дуг, из чега имплицитно произилази и једнак ниво ризика за ова два готовинска тока. Вредност предузећа које користи лавериц једнака је збиру користи од пореског третмана и вредности предузећа које не користи лавериц. Ако се претпостави да стопа капитализације акцијског капитала предузећа А које не користи дуг износи 16% и да његова стопа раста и дивидендна стопа износе 0 и 100% респективно, онда вредност предузећа А износи 10.000 ($1600 / 0,16 = 10.000$). Када се овај износ повећа за 1.000 садашње вредности уштеда по основу коришћења дуга, добија се укупна вредност предузећа Б у износу од 9.000. Горње формуле показују да што је већи износ коришћења дуга, то је већа вредност користи од пореске заштите и вредност предузећа, при осталим непромењеним условима. Пореске уштеде које су повезане са коришћењем дуга обично нису тако извесне као у горњем примеру. Ако предузеће није рентабилно или остварује губитке, онда су значајно умањене или елиминисане користи од пореске заштите. Предузећа пред ликвидацијом губе шансу за будуће пореске уштеде. Коначно, законодавац

може да промени пореске стопе, или да ограничи проценат кредитних средстава који умањује пореску основицу. Овај други случај је познат под називом “утањена капитализација” (*thin capitalization*). Други по реду аспект менаџерских одлука у сфери опорезивања тиче се улоге капиталне структуре у минимизирању свих пореза на профит предузећа. “Сви порези” укључују како порез на профит корпорације, тако и порез на доходак грађана који плаћају инвеститори. Слика 1. показује како капитална структура одређује расподелу профита из пословања на камате и профит по основу акцијског капитала.

Слика 1. Расподела профита из пословања на камате и нето добит акционарског друштва



На Слици 1. профит из пословања грана се према власницима позајмљеног капитала и акција у зависности од капиталне структуре, тј. финансијског лаверица. $T_{р}$ означава порез на доходак грађана по основу

камата, а T_{pe} порез на доходак грађана по основу исплаћених дивиденди. Камате се опорезују само порезом на доходак грађана. Профит на акцијски капитал се двоструко опорезује: једном на нивоу предузећа (T_c - порез на добит предузећа) и други пут порезом на доходак грађана. Циљ предузећа треба да буде избор капиталне структуре тако да се максимизира профит после свих пореза. Из пореског угла, предузећу се више исплати финансирање дугом уколико је $(100 - T_p)$ веће од $(100 - T_{pe})(100 - T_c)$. У супротном, предузеће се налази у лошијој ситуацији. На основу свега, може да се формулише једноставно правило за одлучивање: капитална структура треба да се утврди тако да се профит из пословања преусмери у ону грану Слике 2. где су порези најмањи. Порески систем фаворизује дуг у односу на финансирање акцијским капиталом, али колико је велика та предност? Проблем није лако решив јер “типичан” инвеститор предузећа може да буде пензијски фонд који се изузима од опорезивања, као и милионер који припада највишој пореској групи. Зато T_{pe} и T_p на слици 1. могу да имају врло различите вредности. Утицај капиталне структуре на вредност предузећа када инвеститори имају различите пореске стопе се може представити кроз: предузећа се иницијално финансирају само са акцијским капиталом. Дохоци инвеститора по основу акцијског капитала су у форми нереализованих добитака у капиталу који се не опорезују ($T_{pe} = 0$ за све инвеститоре); дохоци по основу камата на дуг подлежу опорезивању у широком распону 0–50% у зависности од врсте инвеститора ($T_p = 0 \dots 50\%$). Предузећа почињу да користе дуг за финансирање пословања. Емисија дуга не би била могућа ако се неки инвеститори не “убеде” да инвестиције у акцијски капитал замене инвестицијама у обвезнице предузећа. Каква је последица таквог корака? Предузећа ће остварити уштеду на порезу на добит зато што се камате на емитовани дуг искључују из пореске основице. Инвеститори ће своје неопорезиве дохотке (нереализовани добици у капиталу) заменити опорезивим дохоцима (камате на инвестиције у обвезнице). Ако се ништа друго не промени, онда ће инвеститори остварити губитак на порезу на доходак грађана. Предузећима ништа друго не преостаје него да повећају каматне стопе на емитовани дуг, ради компензације губитка инвеститора. Повећање каматних стопа је финансирано из уштеда предузећа на порезу на профит. Миграција инвеститора од акцијског капитала ка обвезницама траје тако дуго док се уштеде на порезу на профит предузећа не изједначе са губицима инвеститора. Тако се формира равнотежно стање. Предузећа су формирала одређену

капиталну структуру (дуг / акцијски капитал). Један број инвеститора је мигрирао ка позајмљеном капиталу предузећа, док су остали задржали акцијски капитал. У тачки равнотеже стопа пореза на добит предузећа се изједначава са стопом пореза на доходак грађана ($T_c = T_p$). Гранични случај миграције инвеститора је онај када се његова стопа пореза на доходак изједначи са корпорацијском стопом пореза на добит. Таквом граничном инвеститору све једно је да ли остварује доходак по основу инвестирања у акцијски капитал или позајмљени капитал предузећа. Последице, инвеститори који у тачки равнотеже задржавају акцијски капитал су они инвеститори који припадају највишим пореским групама. Њихове стопе пореза на доходак су веће од корпорацијске стопе пореза на добит. Зато не постоји никаква могућност миграције ове преостале групе инвеститора ка позајмљеном капиталу предузећа. У тачки равнотеже формирана је капитална структура која је оптимална са аспекта минимизирања укупних пореза предузећа. Свако даље задуживање предузећа водило би ка повећању укупних пореза. Порези су одредили агрегатни износ дуга у равнотежној тачки, али не и капиталну структуру појединачног предузећа. Агрегатни дуг за предузећа у целини зависи од пореског система и расположивих средстава инвеститора који се налазе у различитим пореским групама. Повећање пореза на добит предузећа води ка миграцији инвеститора од акцијског ка дуговом капиталу. Повећање пореза на доходак грађана изазива миграцију у супротном смеру - од дуговог ка акцијском капиталу. Истовремено повећање обе врсте пореза не изазива никакве последице по капиталну структуру предузећа.

ЗАКЉУЧАК

Управљање циљевима фискалне макроекономије посебно се односи на фискално деловање на привредни раст. Привредни раст се подстиче преко мобилизације акумулационог потенцијала (подстицање штедње свих сектора, а тиме и глобалне штедње, уз њено усмеравање у привредне инвестиције предузетничког сектора, чиме се оживљавају инвестиције као генератор привредног раста). Секторско моделирање и усмеравање инвестиција мерама и инструментима фискалне политике, уз посебно стимулисање технолошког развоја и научно-истраживачког рада, израда објеката економске инфраструктуре, али и подстицајне мере израде одговарајуће финансијске инфраструктуре, омогућавају слободније и ефикасније међусекторско кретање акумулације и њена већа производна

употреба. Ефикасност, усмеравање и ефекти нових инвестиција насталих преусмеравањем штедње са потрошње или нерационалних (непрофитних) улагања јавног сектора, подстиче економски раст. Предузећа која из пореских мотива користе дуг за финансирање пословања, могу да рачунају на већу предност уколико: успешно прилагођавају своју капиталну структуру захтеву за минимизирање укупних пореза; порески систем и пореске карактеристике индивидуалних инвеститора погодују миграцији ка дуговном капиталу, или услед правилне алокације губитка који је трећи значајан аспект менаџерских одлука у сфери опорезивања. Ефективна пореска стопа предузећа може значајно да се смањи, захваљујући законским нормама о могућности да се изврши алокација губитака унапред и уназад на финансијски резултат пословања, што се остварује путем да се остварени губитак у текућој години може алоцирати на финансијске резултате уназад у последњих n година или унапред у наредних m година.

БИБЛИОГРАФИЈА

1. Coosserat G., *Modern Auditing*, 2nd Edition, John Wiley & Sons. 2004.
2. Cullinan C. and Wright G., *Cases from the SEC Files: Topics in Auditing*, 1st Edition, Prentice Hall. 2003.
3. Ђорђевић Д., *Јавне финансије*, ФИМЕК, Нови Сад, 2008.
4. Gantt A. (1963) Central Government: Cash Deficits and Surplus, Review of Economic and Statistics, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 45, No. 1, Feb., 1963.
5. Jakson P. and Fogarty T., *Sarbanes-Oxley for Nonprofits: A Guide to Building Competitive Advantage*, John Wiley & Sons. 2005.
6. Moizer P., *Governance and Auditing*, Edward Edgar Pub. 2005.
7. Раичевић Б., Фискална економија, Економски факултет, Београд, 2003.
8. Ристић Ж., *Фискални менаџмент*, Економски факултет, Београд, 1999.
9. Вучинић Д, Милојевић И., *Финансијско порески аспекти креирања вредности предузећа*, Међународна академија наука, Београд, 2008.

UDK: 336.226.14:001.6
Biblid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 42, стр. 184–196
Изворни научни рад

МА Славен САВИЋ¹

РЕФУНДАЦИЈА ПОРЕЗА НА ДОДАТУ ВРЕДНОСТ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

One of most important tasks in implementing every VAT system is to define rules about refund input tax. These rules should be, at the same time, easy for implementation by the tax administration, and cheap in terms of compliance costs that have to be paid by taxpayers. This paper will present potential ways how to avoid potential difficulties in implementing proper VAT refund system.

Key words: Value-added tax, refund, VAT Directive

УВОД

Рефундација пореза на додату вредност је одувек била једно од најосетљивијих подручја у имплементацији сваког система ПДВ. Ова комплексност извире из чињенице да је порез на додату вредност захтеван порески облик, али, уколико се поставе одговарајуће законске основе, ови проблеми би се умногоме могли избећи. Будући да је основни метод на коме почива функционисање пореза на додату вредност кредитно-фактурни метод, то значи да се за све набавке које порески обвезник изврши може тражити поврат улазног пореза. Овде, заправо, и лежи основни проблем у вези са повратом улазног пореза, јер се може десити да продавац и купац намерно лажирају фактуре да би се остварило право на поврат непостојећих пореских износа. Наиме, купац може преувеличати износ фактуре, чиме би се аутоматски створила могућност поврата оног дела пореза који заправо није ни плаћен, док продавац може сакрити износ који је исказан на фактури, како би минимизирао своју пореску обавезу. Поврат пореза сам по себи

¹ Хербос фитофармација д.о.о. E-mail: slaven.savic.83@gmail.com.

представља одређени притисак на државне ресурсе. Наиме, уколико порески обвезник правилно попуни захтев за поврат улазног пореза, држава мора у разумном року (у случају Европске уније, тај рок износи 4 месеца) одлучити о томе да ли ће тај захтев прихватити или одбацити. Уколико га прихвати, онда је дужна у што краћем року измирити своју обавезу.²

МЕРЕ ЕУ

- *Thirteenth Council Directive 86/560/EEC of 17 November 1986 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turnover taxes - Arrangements for the refund of value added tax to taxable persons not established in Community territory, Official Journal L 326 , 21/11/1986 P. 0040 – 0041*
- *Council Directive 2008/9/EC of 12 February 2008 laying down detailed rules for the refund of value added tax, provided for in Directive 2006/112/EC, to taxable persons not established in the Member State of refund but established in another Member State, Official Journal L 44 , 20/02/2008 P. 0023 - 0028*

Како је Европска унија заједница 27 независних земаља чланица, доношење ових Директива има за циљ усаглашавање националних прописа земаља чланица како би се на што бољи и ефикаснији начин омогућило функционисање система поврата ПДВ. Сама природа Европске уније се огледа у што већој слободи, тј. либерализацији међународне трговине како између самих земаља чланица, тако и између Европске уније и трећих земаља. У наставку ће бити више речи о овим директивама.

САДРЖАЈ

Члан 170 Директиве 2006/112/ЕС дефинише основна правила која се односе на рефундацију пореза на додату вредност. Ова правила су детаљније разрађена у директивама 86/560/ЕЕС и 2008/9/ЕС.

Рефундација пореза на додату вредност под Директивом 2008/9/ЕС

Директива 2008/9/ЕС, наследница Директиве 79/1072/ЕЕС (Осме директиве), регулише процедуру рефундације ПДВ оним пореским

² Прилагођено према: Richard M. Bird and Pierre-Pascal Gendron, *The VAT in Developing and Transitional Countries*, Cambridge University Press, 2007, pp. 176–180.

обвезницима чије је седиште различито од места из ког иста обављају пословне активности по основу којих имају право на поврат пореза, или, чија је матична земља различита од земље од које се тражи поврат пореза. Међутим, ово право се може искористити уз услов да се та предузећа налазе и те активности обављају на територији Уније. У наставку овог дела ће бити детаљније елаборирана правила утврђена овом Директивом.

Услови потребни за стицање права на рефундацију пореза

Према члану 1 Директиве, напред споменути порески обвезници (у даљем тексту: опорезива лица) морају испуњавати одређене услове који су наведени у члану 3 исте. Ти услови се односе на:

- правна и физичка лица која, за време периода рефундације, нису имала у земљи чланици у којој се врши поврат (или, како стоји у Директиви, земљи поврата) ни седиште ни сталну пословну јединицу из које би обављала пословне активности, или, уколико исто (седиште или стална пословна јединица) не постоји, та земља (земља која врши поврат пореза) није земља домицила или земља у којој иста имају стално место боравка;
- правна и физичка лица која, за време периода рефундације, нису набављала добра или услуге за које се може сматрати да су набављена у земљи чланици која врши поврат пореза, са изузетком одређених добара и услуга у складу са члановима Директиве 2006/112/ЕС наведеним у ставу 2(б)(II) предметног члана Директиве 2008/9/ЕС.

(У циљу повећања јасноће ових тумачења, навешће се следеће. Под опорезивим лицем које није основано у земљи чланици која врши поврат пореза подразумева се опорезиво лице у смислу члана 9 (1) Директиве 2006/112/ЕС, које није резидент земље чланице која врши поврат пореза, већ је основано у другој земљи чланици. Под земљом чланицом која врши поврат пореза подразумева се земља чланица у којој је обрачунат порез лицу које није резидент те земље чланице, али у којој врши набавку роба или услуга од стране других субјеката који послују у дотичној земљи чланици.)

Подаци које мора саджавати захтев за поврат да би био узет у разматрање

Да би био узет у разматрање, захтев за рефундацију пореза мора испуњавати одређене формалне услове који се односе како на идентификацију пореског обвезника који подноси захтев, тако и на идентификацију испоручиоца и све податке у вези са примљеним фактурама

од стране истог. Када је реч о информацијама које су потребне за идентификацију подносиоца захтева, ове информације се могу груписати на следећи начин:

- што се тиче контакт информација, у захтеву се мора назначити назив правног лица, адреса његовог седишта, као и *e-mail* адреса лица преко кога ће се обављати кореспонденција;
- у вези са финансијским информацијама и информацијама потребним за идентификацију пореског обвезника, наводи се ПДВ идентификациони број (ПИБ), као и број текућег рачуна са идентификационим бројем банке у систему платног промета (*BIC* код) и са бројем партије рачуна (*IBAN* број);
- од осталих података, мора се навести опис пословних активности за које су робе и услуге набављене, период за који се тражи поврат пореза, као и изјава пореског обвезника да за време периода поврата није набављао робе и услуге за које се може сматрати да су набављене у земљи која врши поврат пореза, изузев трансакција које су наведене у члану 3(б) ове Директиве.

Подаци у вези са књиговодственом евиденцијом

У овом делу захтева за поврат порески обвезник је у обавези да за сваку земљу од које тражи поврат пореза и за сваку фактуру или документ о увозу приложи следеће информације:

- назив и пуну адресу добављача;
- изузев у случају увоза, ПДВ идентификациони број добављача, исказан на начин као што је исти додељен од стране земље чланице која врши поврат пореза, у складу са Директивом 2006/112/ЕС;
- изузев у случају увоза, префикс земље чланице која врши поврат пореза, а који је дефинисан у Директиви 2006/112/ЕС;
- датум и број фактуре или документа о увозу;
- опорезиви износ и износ ПДВ исказан у валути земље која врши поврат пореза;
- износ одбитног дела ПДВ исказан у валути земље чланице која врши поврат пореза;
- пропорцију одбитног дела ПДВ исказану у процентима, у случају где се исто може израчунати;

- природу набављених роба и услуга у шифрама дефинисаним чл. 9 Директиве.

Начин подношења захтева за поврат и обавезе земље чланице која врши поврат пореза

Подносилац захтева за поврат је, без обзира на захтеве за додатним информацијама упућене од стране земље чланице која врши поврат, у обавези да поднесе, у електронском облику, заједно са захтевом за поврат, и копију фактуре или документа о увозу. Вредност исказана на овим документима мора износити најмање 1.000 евра (у случају набавке горива тај праг износи 250 евра) или протувредност тог износа исказану у валути земље која врши поврат. Овај захтев мора бити упућен земљи чланици у којој је подносилац захтева основан најкасније до 30. септембра наредне године у односу на годину за коју се тражи поврат средстава. Уколико је захтев правилно попуњен, земља чланица у којој је подносилац захтева основан је у обавези да без одлагања обавести истог о пријему захтева.

Период за који се тражи поврат средстава не може бити дужи од једне године, нити краћи од три месеца. Међутим, уколико се захтев за поврат односи на период који је краћи од три месеца, тај период представља време које је преостало до краја текуће календарске године.

Уколико се захтев за поврат односи на период који није краћи од три месеца, нити дужи од годину дана, минимални износ за који се тражи поврат не може бити мањи од 400 евра (или протувредности тог износа изражене у валути земље која врши поврат). Међутим, уколико се овај захтев односи на период од једне године или на период који је преостао до краја текуће календарске године (при чему је тај период краћи од три месеца), износ за који се тражи поврат не може бити мањи од 50 евра (или протувредности тог износа изражене у валути земље која врши поврат). Разлог зашто је износ потребан за рефундацију, у случају када се захтев односи на период од годину дана, нижи него у случају када се захтев односи на период између три месеца и годину дана, лежи у очувању неутралности ПДВ. У принципу, порески обвезник би сносио веће трошкове уколико би овај износ био испод 50 евра. Међутим, већи минимални износ потребан у случају захтева за поврат који се односи на период између три месеца и годину дана требало би да се посматра као мера упозорења да се избегне ситуација да порески обвезник мора подносити четири кварталне пријаве, што би изазвало високе трошкове пореске администрације. Земља чланица која врши поврат би требало у што краћем року, електронским путем, да обавести подносиоца

захтева о датуму пријема захтева, као и о одлуци да ли је одобрила или одбила исти. Иницијални период (који је у пракси обично дужи због прикупљања додатних информација) у коме одлука мора бити донета износи четири месеца. У случају да земља чланица установи да нема све релевантне информације на основу којих би донела одлуку о захтеву (било у целини или његовим деловима), она може, у овом периоду, електронским путем захтевати додатне информације, било од подносиоца, било од надлежних институција земље чланице у којој је подносилац захтева основан. Уколико су ове информације захтеване од неког ко није ни подносилац, нити надлежна институција земље чланице, ови захтеви могу бити упућени електронским путем једино уколико је прималац у могућности да их на тај начин прими. Уколико је потребно, земља чланица која врши поврат може, поред напред наведених информација, захтевати још више информација. Информације које су захтеване могу укључивати достављање оригинала или копија релевантних рачуна или увозних докумената, уколико земља чланица има основане сумње које се тичу валидности или тачности појединачних захтева. У том случају, прагови наведени у члану 10 ове Директиве се не примењују. Земља чланица која врши поврат би требало да буде снабдевена овим информацијама у року од месец дана од дана кад су захтеви пристигли примаоцу. У случају када земља чланица која врши поврат захтева додатне информације, она би требало да обавести подносиоца захтева о одлуци да ли је одобрила или одбила захтев у року од два месеца од пријема захтеваних информација или, уколико није примила одговор о захтеву, у року од два месеца од истека рока који је одређен у члану 20 (2) ове Директиве. Међутим, период потребан за одлуку у складу са целином или деловима захтева би требало увек бити најмање шест месеци од дана пријема захтева од стране земље чланице која врши поврат. У случају када земља чланица која врши поврат захтева још информација, она би требало да обавести подносиоца захтева о одлуци да ли је примила или одбила захтев у складу са целином или појединим деловима захтева у року од осам месеци од дана пријема захтева од стране те земље чланице. У случају када је захтев за поврат одобрен, поврат одобреног износа би требало бити плаћен од стране земље чланице која врши поврат у року од најмање 10 радних дана од дана истека последњег рока дефинисаног у члану 19 (2) Директиве (тј. у року од четири месеца) или, у случају кад су захтеване додатне информације, после истека последњег рока дефинисаног у члану 21 Директиве (тј. највише у року од осам месеци). Овај поврат би требало бити плаћен у земљи чланице која врши поврат или, на захтев подносиоца захтева, у било којој другој земљи чланице. У овом другом случају, било која банкарска накнада,

наплаћена од стране земље чланице која врши поврат, би требала бити одбијена од износа који би морао бити плаћен подносиоцу захтева. У случају када је захтев одбијен у целини или у деловима, основи за доношење одлуке о одбијању би требало бити наведени од стране земље чланице која врши поврат, заједно са одлуком о захтеву. Жалбе на одлуку о одбијању захтева би требало бити упућене од стране подносиоца захтева надлежним властима земље чланице која врши поврат, у одговарајућем облику и одговарајућим роковима наведеним у жалбама који се примењују као и у случају захтева за поврат упућених од стране пореских обвезника који су основани у истој земљи чланици (тј. земљи чланици која врши поврат). Уколико се, у складу са правним прописима земље чланице која врши поврат, немогућност у погледу доношења одлуке о захтеву за поврат, у оквиру временских рокова наведеним у овој Директиви, не може сматрати одобрењем или одбијањем захтева, све правне и административне процедуре које се у том случају примењују на пореске обвезнике са седиштем у дотичној земљи чланици се једнако примењују и на подносиоце захтева из других земаља чланица. Уколико никакве правне процедуре нису доступне, немогућност у погледу доношења одлуке о захтеву за поврат ће се сматрати као да је захтев одбијен.

Робе и услуге за које се не може тражити поврат улазног пореза

Да би се стекао увид у то за које робе и услуге се не може тражити поврат улазног пореза, претходно ће се објаснити функционисање система поврата за оне робе и услуге за које се поврат може тражити. Специфичне ставке у погледу трошкова за које се може тражити поврат улазног пореза варирају од земље до земље, али се генерално може говорити о следећем. Европска унија дефинише услуге као набавке за које постоји највећа вероватноћа да ће предузећа регистрована у једној земљи чланици Европске уније моћи да поврате ПДВ који је настао у другој земљи чланици. Међутим, у складу са новим правилима о месту пружања услуга, ПДВ настао по основу стечених услуга у другим земљама чланицама је значајно смањен, јер су ПДВ накнаде за исте трансакције нормално наплаћиване купцу у земљи чланици у којој пружалац услуга има седиште. Што се тиче поврата ПДВ у вези са набавком добара, ситуација је много компликованија. Генерално посматрано, набавка роба из једне земље чланице од стране предузећа регистраног у другој земљи чланици је нулто опорезована. Кад су робе набављене у другој земљи чланици, ПДВ може бити враћен под условом да ниједне друге олакшице нису доступне и да, као резултат тих трансакција, компанија не постаје

обавезна да се региструје за ПДВ у тој земљи чланици. Уз неколико изузетака, уколико су робе купљене у циљу даље продаје, било унутар или изван земље чланице, предузеће ће скоро сигурно бити у обавези да се региструје за ПДВ сврхе у погледу препродаје и биће у могућности да врши поврат ПДВ кроз ту регистрацију за ПДВ. Директни поврат ПДВ-а ће се, стога, једино примењивати на робе испоручене и трошене у пословне сврхе у оквиру државе чланице у којој је ПДВ наплаћен.³

Рефундација пореза на додату вредност под директивом 86/560/ЕЕС

Директива 86/560/ЕЕС регулише поврат пореза оним лицима која нису основана на територији Заједнице. Под овим лицима се подразумевају лица наведена у члану 4(1) Директиве 77/388/ЕЕС, која, у одређеном временском периоду наведеним у члану 3(1) Директиве 86/560/ЕЕС, на територији Заједнице нису имала ни седиште ни сталну пословну јединицу из које би вршила трансакције, или, уколико исто не постоји, нису имала стално место боравка. Такође, под овим лицима се подразумевају и лица која, за време наведеног периода, нису испоручивала робе и услуге за које се може сматрати да су набављене у земљи чланици из члана 2 ове Директиве, са изузетком одређених трансакција наведених у Директиви 77/388/ЕЕС. При томе се под територијом Заједнице означава она територија на којој је Директива 77/388/ЕЕС применљива. Без обзира на одређене (додатне) захтеве утврђене овом Директивом, свака земља чланица ће рефундирати било ком пореском обвезнику који није основан на територији Заједнице било који износ пореза на додату вредност наплаћеног у вези са набавком одређене покретне имовине или примљеним услугама од стране других лица, под условима одређеним у Директиви 77/388/ЕЕС у погледу коришћења набављених роба и услуга, или под условима одређеним у члану 1 ове Директиве, при чему су ове набавке учињене на територији одређене земље. Такође, земље чланице могу условљавати ове поврате пореза гаранцијама од стране других земаља чланица у погледу компаративних предности других пореза на потрошњу. Уколико се за тим укаже потреба, државе чланице могу захтевати именоване пореског пуномоћника. Поврати наведени у члану 2(1) ове Директиве ће бити одобрени на основу поднетог захтева од стране пореског обвезника. Државе чланице ће одредити аранжмане за подношење пријава, укључујући и рокове за њихово

³ “European VAT Refund guide 2011”, Deloitte, Brussels, 2011, pp. 5–6.

подношење, период који захтев треба да обухвати, надлежне органе који ће их примити, као и минималне износе за које се захтев може поднети. Оне ће, такође, одредити и аранжмане у вези са чињењем поврата, укључујући и рокове у којима они морају бити извршени. Подносиоцу захтева ће бити наметнуте обавезе које су неопходне да се одреди да ли је захтев оправдан да би се спречила превара, а посебно обавезу да се обезбеди доказ да је исти ангажован у економским активностима у складу са чланом 4(1) Директиве 77/388/ЕЕС. Подносилац захтева треба да верификује, у писменој изјави, да у прописаном периоду није вршио ниједну трансакцију која не испуњава услове утврђене у тачки 1 члана 1 ове Директиве. Битно је нагласити да ови поврати не могу бити одобрени под повољнијим условима од оних који се примењују на пореске обвезнике основане на територији Заједнице. Као посебан аспект рефундације пореза ће се навести члан 171а Директиве 2006/112/ЕС.

Члан 171а Директиве 2006/112/ЕС

У недостатку прецизнијег тумачења овог члана, навешће се само његов приближан превод. Према овом члану, државе чланице могу, уместо давања права на поврат у складу са Директивама 86/560/ЕЕС или 2008/9/ЕС, а за оне трансакције (тј. набавке добара и услуга) за које је опорезиво лице дужно да плати ПДВ, омогућити одбитак овог пореза у складу са процедуром која је наведена у члану 168 Директиве 2006/112/ЕС. Постојећа ограничења из члана 2(2) и Члана 4(2) Директиве 86/560/ЕЕС могу бити задржане. У том циљу, државе чланице могу искључити опорезиво лице које је дужно да плати ПДВ из процедуре поврата пореза у складу са Директивама 86/560/ЕЕС или 2008/9/ЕС.⁴

Мишљења о тежини пореских прописа у вези са рефундацијом

Европска комисија је 2004. године, у својој публикацији *European Tax Survey* објавила резултате истраживања спроведеног у циљу оцене тежине захтева који се постављају пред компаније свих величина, а који су у вези са испуњавањем обавеза плаћања појединих врста пореза. Када је реч о ПДВ, ово истраживање је обухватило како прописе земље у којој су предузећа

⁴ Напомена: овај члан је уведен на основу уложених амандмана на члан 171 ове Директиве, који имају упориште у касније донесеним директивама (превасходно у Директиви 2008/9/ЕС).

основана, тако и прописе других земаља чланица. На узорку од 696 компанија, који је обухватио компаније свих величина, највећи број компанија се изјаснио да захтеви у вези са повратом ПДВ које поставља земља у којој су компаније основане не представљају превелик трошак за њихово испуњавање. Међутим, у другом истраживању, спроведеном на узорку од 164 компаније (од тог броја, 113 њих чине велике компаније, док остатак, тј. 51 њих чине компаније мале и средње величине), трошкови које сnose ове компаније у другим земљама чланицама, у појединим аспектима рефундације (у случају малих и средњих компанија се ради о фреквенцији поврата ПДВ, док је у случају великих компанија реч о подношењу захтева за поврат и самом поврату новца), значајно расту. Још једна занимљива ствар у вези са рефундацијом ПДВ су трошкови које сnose велике компаније у оним земљама чланицама у којима немају сталну пословну јединицу. Исти аспекти који се појављују као проблематични у случају када се посматра испуњавање захтева у другим земљама чланицама у глобалу (притом се мисли на компаније свих величина уз претпоставку да постоји стална пословна јединица у свим земљама чланицама), важе и у овом случају.⁵ После елаборације рефундације пореза на додату вредност у Европској унији ће се дати и преглед законских решења овог аспекта ПДВ и у Републици Србији.

Рефундација пореза на додату вредност у Републици Србији

Члан 52 Закона о порезу на додату вредност Републике Србије ближе одређује услове које је неопходно испунити да би се стекло право на поврат претходног пореза. Према овом члану, уколико је износ претходног пореза већи од створене пореске обавезе, тада порески обвезник може искористити право на поврат, или тај износ пренети у наредни период, како би умањило своју нову пореску обавезу (при том би износ неввраћеног претходног пореза из ранијег периода био признат као порески кредит). Уколико се порески обвезник ипак определи да искористи право на поврат, тада он мора бити извршен најкасније у року од 45 дана (или 15 дана, уколико се ради претежно о пореским обвезницима извозницима), рачунајући од дана истека рока за предају пореске пријаве. У даљем тексту ће се мало детаљније описати ова законска решења. Под појмом “повраћај ПДВ” се подразумева повраћај негативне разлике по обрачуну ПДВ-а за порески период исказан у пореској пријави, при чему та негативна разлика означава разлику између пореске

⁵ “European Tax Survey”, Working paper No 3/2004, European Commission, Brussels, pp. 75–81.

обавезе и износа претходног пореза. Када је реч о третману пореских обвезника, у смислу делатности коју обављају (тј. да ли се ради о унутрашњем или спољашњем промету), претежни промет добара у иностранство представља извоз чија је вредност, у односу на вредност укупног промета добара и услуга, већа од 70%, а најмање 10 мил. евра, исказаних у финансијском извештају за претходну календарску годину. Уколико обвезник испуни овакве услове за период од наредних 12 календарских месеци, сматраће се обвезником који претежно врши промет добара у иностранство. У циљу тачног утврђивања шта се сматра претежним прометом добара у иностранство, обвезник који је испунио претходно наведене критеријуме има обавезу да уз пореску пријаву за месец фебруар текуће године достави и образац на ком се наводе ПИБ пореског обвезника, вредност укупног промета добара и услуга за претходну календарску годину, вредност извршеног извоза добара и услуга за претходну календарску годину (у динарима и еврима).⁶

Из досадашње елаборације рефундације ПДВ у Европској унији, могу се уочити одређене специфичности у вези са законском регулативом предметне проблематике. Европска унија примењује две директиве које регулишу различите аспекте ове области. Док се Директивом 2008/9/ЕС уређује проблем рефундације ПДВ у самој Унији, дотле се Директива 86/560/ЕЕС примењује на лица која нису основана на територији Уније, али која имају право на рефундацију по основу трансакција са компанијама са седиштем у Унији. Још једна од специфичности односи се на прагове испод којих рефундација ПДВ није могућа. Иако, на први поглед, минимални износ од 400 евра не изгледа велик, узимајући у обзир број компанија и обим њиховог промета, постаје јасно због чега се поставља овакав праг. Исти случај је у погледу износа потребног за поврат, у ситуацији када се захтев односи на период од годину дана. Када је реч о роковима за подношење захтева, као и самом поврату, треба истаћи да је, у циљу очувања ефикасности пореске администрације, одређен (у случају Европске уније релативно дуг) период поврата потребан да држава не би дошла у ситуацију да порески обвезници подносе велики број жалби због неажурности пореске администрације. Када је реч о Републици Србији, ту је ситуација мало другачија. С обзиром на разлике у величини и економској развијености, може се очекивати је да у Србији време поврата краће. Међутим, оно што је специфичност законске регулативе поврата ПДВ-а у Србији, то је третман пореских обвезника у погледу врсте пословних трансакција које се врше. Наиме, уколико је

⁶ Гордана Илић-Попов, *Закон о порезу на додату вредност – Коментар закона и подзаконских аката*, Пословни Зборник, Београд, 2005, стр. 221–225.

претежна делатност предузећа извоз, тада је рок у ком се врши поврат 15 дана, док је у осталим случајевима он знатно дужи (45 дана). Такође су прописани и одређени услови који морају бити испуњени (а који су раније објашњени) да би се могло сматрати да је делатност пореског обвезника претежно извозног карактера.

ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива 2006/112/ЕС је ступила на снагу 2007. године.

Директива 2008/9/ЕС је ступила на снагу 20.2.2008. године.

Директива 86/560/ЕЕС је ступила на снагу 11.12.1986. године.

ИЗВОРИ

1. Richard M. Bird and Pierre-Pascal Gendron, *The VAT in Developing and Transitional Countries*, Cambridge University Press, 2007.
2. Гордана Илић-Попов, *Закон о порезу на додату вредност-Коментар закона и подзаконских аката*, Пословни Зборник, Београд, 2005.
3. *Recast Sixth VAT Directive (Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax, OJ L 347)*.
4. *Council Directive 2008/9/EC of 12 February 2008, laying down detailed rules for the refund of value added tax, provided for in Directive 2006/112/EC, to taxable persons not established in the Member State of refund but established in another Member State. OJ L 44, p. 11.*
5. *Council Directive 86/560/EEC of 17 November 1986 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turnover taxes - Arrangements for the refund of value added tax to taxable persons not established in Community territory, OJ L 326, p. 40*
6. *Council Directive 2006/138/EC of 19 December 2006, OJ L 384, p. 92.*
7. *Council Directive 2007/75/EC of 20 December 2007, OJ L 346, p. 13.*
8. *Council Directive 2008/117/EC of 16 December 2008, OJ L 14, p. 7.*
9. *Council Directive 2009/47/EC of 5 May 2009, OJ L 116, p. 18.*
10. *Council Directive 2009/69/EC of 25 June 2009, OJ L 175, p. 12.*
11. *Council Directive 2009/162/EC of 22 December 2009, OJ L 10, p. 14.*
12. *Council Directive 2010/23/EC of 16 March 2010, OJ L 72, p. 1.*
13. *Council Directive 2010/45/EC of 13 July 2010, OJ L 189, p. 1.*
14. *Council Directive 2010/88/EU of 7 December 2010, OJ L 326, p. 1.*
15. *Corrigendum to Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax (OJ L 347, 11.12.2006), OJ L 335, 20.12.2007, p. 60.*

16. "European VAT Refund guide 2011", Deloitte, Brussels, 2011.
17. "European Tax Survey", Working paper No 3/2004, European Commission, Brussels.

ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Порез на додату вредност у Србији је релативно млад порески облик, чија је коначна примена, после низа (неуспешних) покушаја (који датирају још с краја 80-их година прошлог века), коначно почела 1.1.2005. године. Самим тим, може се очекивати да су прописи у овој области, и поред сталног њиховог усаглашавања са постављеним законским оквирима, још увек недовољно развијени. Са друге стране, порез на додату вредност (у његовом мање-више модификованом облику) је у Француској уведен још крајем 40-их година прошлог века, док је његова прва унификација у ЕУ, која је поставила основе данашњем облику овог пореза, извршена 1977. године, доношењем Шесте директиве, тј. Директиве 77/388/ЕЕС. Када се посматрају прописи у вези са рефундацијом пореза у Европској унији и Србији, мало шта од законских решења Европске уније може бити модел новим законским решењима овог пореза у Србији. По мишљењу аутора овог рада, једино што би се могло колико-толико применити су прописи о третману пореских обвезника и времену рефундације пореза. Док Европска унија не прави разлику у погледу карактера делатности пореских обвезника, у Србији је она тачно дефинисана. Наиме, Закон о ПДВ Републике Србије је, као што је већ описано, дефинисао различито време поврата у зависности од карактера делатности пореског обвезника. Иако се оправдање за оваква пореска решења може наћи у циљу минимизирања административних трошкова, то, у исто време, може представљати и одређену дискриминацију оних пореских обвезника чији је карактер делатности претежно унутрашњи промет, будући да је период рефундације пореза у случају ових обвезника знатно дужи него у случају пореских обвезника извозника. Из овог разлога, уз постављање правилне законске регулативе, требало би пронаћи такво решење које би задовољило оба захтева, а да притом могућност злоупотреба ових прописа буде сведена на минимум. Иако ни ЕУ модел ПДВ није савршен (напротив, још многа законска решења тек треба да буду усаглашена), у извесној мери, уз добро постављену законску регулативу, он може постати какав-такав модел за имплементацију овог пореза у оним земљама које тек намеравају да уведу овај порески облик, као и оним земљама у којима он није још довољно развијен.

UDK: 341:581.5:001.6

Bibliid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 42, стр. 197–210

Изворни научни рад

Др Душан ДАБОВИЋ¹

ПРАВО НА БИЉНУ СОРТУ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

The system of Community Plant Variety Right was created in 1994, by adoption of the Council Regulation (EC) No 2100/94 on Community plant variety rights and its amending regulations. This system operates alongside the national systems of the member countries, offering a single application process and protection that covers all member states. Since that time, the number of plant variety applications and rights granted has steadily increased at EU level, and has been decreasing in many member states. Therefore, the aim of this study was to determine the basic elements of the system of plant variety rights in the European Union - its purpose, the taken measures and the content of the Regulation – as well as the importance of the system for the Republic of Serbia. The study used the legal method, the comparative method and the method of text analysis. In terms of purpose, it was found that the system of the Community plant variety rights was established not only to harmonize the Member States' policies in this area, but also to stimulate the creation of new plant varieties, in accordance with the International Convention for the Protection of New Plant Varieties. In this paper as EU measures in this field are allocated: leveling the definitions of the basic terms, the establishment of the Community Plant Variety Office, and the procedure for protection of plant variety rights (which consists of several stages: application, technical testing, plant variety denominations and appeal procedure). This paper notes that the Law on Protection of Breeders of Plant Varieties, which was enacted in Serbia in 2009, introduced many innovations in this area, in accordance with the Regulation 2100/94.

Key words: Agriculture, plant variety, EU legislation, Regulation.

¹ Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управа за заштиту биља, Београд. E-mail: dusan.dabovic@minpolj.gov.rs.

СВРХА

Систем права на биљну сорту у ЕУ успостављен је 1994. године, као паралелни систем поред националних система земаља чланица, у овој области, нудећи на основу само једног захтева правну заштиту која покрива свих 27 држава чланица. Од тада се на нивоу ЕУ стално повећава број пријава биљних сорти као и додељених права, док је у паду у многим земљама чланицама. У 2010. години, више од 2.300 права на биљну сорту је одобрено преко овог система, а више од 28.000 права тренутно покрива широк спектар биљних сорти у областима украсног биља, пољопривредног биља, и воћа и поврћа.² Основна сврха система права на биљну сорту у Европској унији, који је успостављен доношењем Уредбе број 2100/94 о праву на биљну сорту у Заједници, је доношење заједничке политике земаља чланица у овој области, с обзиром да земље чланице својим националним прописима на различите начине уређују ово питање.³ При томе, напомиње се да нови систем права на биљну сорту не искључује националне дефиниције које су донете у области права на интелектуалну својину, посебно у области патента, као ни одговарајуће прописе. Предвиђено је да нови систем мора имати у виду развој нових технологија у овој области, укључујући и биотехнологије, с циљем да се стимулишу стварање и развој нових биљних сорти. При томе, напомиње се да се овај систем односи на све биљне сорте свих родова и врста, као и да заштићене биљне сорте морају испуњавати међународно признате услове (да је биљна сорта нова, различита, униформна и стабилна) и бити адекватно дефинисане. Дакле, систем права на биљну сорту би требало да на нивоу Заједнице стимулише стварање нових биљних сорти, уз потврђивање међународно прихваћеног правила слободног приступа признатим биљним сортама ради њиховог развоја и експлоатације. Овај систем права на биљну сорту заснива се на Међународној конвенцији за заштиту нових биљних сорти, из 1961. године, са изменама и допунама из 1972., 1978. и 1991. године, којој је, у време доношења ове Уредбе, већ приступило неколико земаља чланица ЕУ.⁴

² Интернет, www.ghkint.com/Services/PublicPolicy/FoodChain/EvaluationoftheEU_CommunityPlantVarietyRight.aspx, 05/04/2012.

³ "Council Regulation (EC) No 2100/94 on Community plant variety rights", *Official Journal*, L 227/1, 01/09/1994.

⁴ "The International Convention for the Protection of New Varieties of Plants" ("UPOV Convention").

МЕРЕ ЕУ

Осим наведене Уредбе, систем права на биљну сорту у Заједници, чине и амандмани на ову Уредбу.⁵ Осим тога, касније је донето још неколико прописа у овој области који су регулисали нека посебна питања.⁶ Овим системом права на биљну сорту успостављено је неколико мера. Пре свега, успостављено је идентично дефинисање основних појмова у овој области, што је од есенцијалног значаја, јер се тиме уједначава дефинисање предмета и субјекта регулисања, као и обима права и осталих важних питања (место и рок подношења захтева и др.). Осим тога, основано је посебно тело на нивоу Заједнице које ће спроводити донете прописе, с обзиром да је оцењено да ће адекватна примена бити могућа само ако се спроводи преко јединственог тела – Канцеларије Заједнице за биљне сорте (*Community Plant Variety Office – CPVO* – у даљем тексту: Канцеларија). Такође, утврђен је и поступак заштите права на биљну сорту, који се састоји од неколико фаза: подношење захтева, техничко испитивање, одређивање назива биљне сорте и подношење жалбе.

⁵ “Council Regulation (EC) No 2506/95”, *Official Journal*, L258/3, 28.10.1995; “Council Regulation (EC) No 807/2003”, *Official Journal*, L122/36, 16.05.2003; “Council Regulation (EC) No 1650/2003”, *Official Journal*, L245/28, 29.09.2003; “Council Regulation (EC) No 873/2004”, *Official Journal*, L245/28, 29.09.2003; “Council Regulation (EC) No 873/2004”, *Official Journal*, L162/38, 30.04.2004; “Council Regulation (EC) No 15/2008”, *Official Journal*, L8/2, 08.11.2008; “Commission Regulation (EC) No 874/2009” – implementing rules for proceedings before the Community Plant Variety Office.

⁶ “Council Regulation (EC) No 2470/96 providing for an extension of the terms of a Community plant variety right in respect of potatoes”, *Official Journal*, L435/10, 24/12/1996; “Commission Regulation (EC) No 1238/95 establishing implementing rules for the application of Council Regulation (EC) No 2100/94 as regards the fees payable to the Community Plant Variety Office” (Амандмани: “Commission Regulation (EC) No 329/2000”, *Official Journal*, L37/19, 12.02.2000; “Commission Regulation (EC) No 569/2003”, *Official Journal*, L82/13, 29.03.2003; “Commission Regulation (EC) No 1177/2005”, *Official Journal*, L 189/26, 21.07.2005; “Commission Regulation (EC) No 2039/2005”, *Official Journal*, L328/33, 15.12.2005); “Commission Regulation (EC) No 1768/95 implementing rules on the agricultural exemption provided for in Article 14 (3) of ‘Council Regulation (EC) No 2100/94 on Community plant variety rights’”, *Official Journal*, L173/14, 25/07/1995 (Амандман: “Commission Regulation (EC) No 2605/98”, *Official Journal*, L328/6, 04.12.1998); “Commission Directive 2009/97/EC amending ‘Directives 2003/90/EC and 2003/91/EC setting out implementing measures for the purposes of Article 7 of Council Directives 2002/53/EC and 2002/55/EC respectively, as regards the characteristics to be covered as a minimum by the examination and the minimum conditions for examining certain varieties of agricultural plant species and vegetable species (Text with EEA relevance)’”, *Official Journal*, L 202/29, 04.08.2009.

САДРЖАЈ

Опште одредбе, предмет, субјект, обим права

У Уредби број 2100/94 о праву на биљну сорту у Заједници, у делу са општим одредбама, утврђује се да овај пропис важи на целој територији Европске уније и да ни на који начин не утиче на додељивање националног права на биљну сорту. Осим тога, оснива се Канцеларија Заједнице за биљне сорте, као основни орган за примену ове Уредбе. Као предмет права на биљну сорту наводе се биљне сорте свих родова и врста, укључујући и хибриде. Према Уредби, субјект права на биљну сорту је особа која је створила, или открила и развила сорту, или њен наследник. Ако су два или више лица створила или открила и развила сорту заједно, право им припада заједнички, или њиховим наследницима. Право се односи заједнички на ствароца и било које друго лице или лица, ако су стваралац и друго лице или лица о томе закључили писмени споразум. Ако је стваралац запослен, прописано је да се његово право утврђује у складу са националним прописима важећим у време заснивања радног односа. Захтев за признавање права на биљну сорту може да поднесе било које физичко или правно лице, под условом да је држављанин, или да има пребивалиште (за физичко лице), или да има седиште или је основано (за правна лица) у некој од држава чланица Заједнице, или у земљи чланица Уније, за заштиту нових биљних сорти у смислу Међународне конвенције о заштити нових биљних сорти. Право на биљну сорту обухвата производњу, репродукцију, расађивање, стављање у промет, маркетинг, извоз, увоз и складиштење. Изузетно, за потребе очувања пољопривредне производње, пољопривредници су овлашћени да, за одређене биљне врсте, на сопственом газдинству за сетву користе производе добијене на сопственом имању, осим хибрида или синтетичких сорти. При томе, право на биљну сорту не обухвата наведене активности учињене у приватне или у некомерцијалне сврхе, за експерименталне сврхе, у циљу оплемењивања, откривања и развоја других сорти, као и у друге прописане сврхе. Право на биљну сорту у Заједници траје 25 година, а за винову лозу и дрвеће 30 година, од стицања права. Међутим, Савет може на предлог Комисије, у погледу појединих родова или врста, да предвиди продужење трајања заштите још пет година. Право на биљну сорту престаје пре истека прописаних рокова, ако ималац права преда писмену изјаву (одустанак) Канцеларији, са важношћу од наредног дана од дана пријема одустанка од стране Канцеларије. Канцеларија ће прогласити право на биљну сорту ништавим ако се утврди да нису били испуњени прописани услови за стицање права на биљну сорту, у погледу

различитости сорте. Ако је право на биљну сорту проглашено ништавим, сматраће се да од самог почетка нису постојали његови ефекти. Такође, Канцеларија може укинути право на биљну сорту са ефектом убудуће, ако се утврди да се одређени прописани услови наведени у погледу униформности и стабилности сорте не поштују. Ако се утврди да ови услови нису били испуњени у неком тренутку пре отказа, отказивање може наступити у том тренутку. Осим ако је другачије прописано, право на биљну сорту посматра се у свим аспектима и на целој територији Заједнице, као одговарајуће имовинско право у држави чланици. Прописано је да се право на биљну сорту може преносити само на наследнике, а може бити и предмет извршења, укључујући заштитне мере у смислу члана 24. Конвенције о надлежности и извршењу пресуда у грађанским и трговачким стварима.

Оснивање и организација Канцеларије Заједнице за биљне сорте

Канцеларија је орган Заједнице и има својство правног лица. У свакој држави чланици, Канцеларија ужива најширу правну способност, односно може да располаже покретном и непокретном имовином и може бити странка у судском поступку. Канцеларију представља њен председник. Уз сагласност Управног савета Канцеларија може да повери националним агенцијама вршење одређених управних функција, односно да за ту сврху у државама чланицама, уз њихову сагласност успостави сопствени пословни простор. Одредбе наведене у Уредби о одређивању језика који се користи у Заједници, примењују се и у погледу Канцеларије. Наиме, захтеви Канцеларији, као и документа потребна за обраду таквих захтева, подносе се на једном од службених језика Заједнице.

Одлуке Канцеларије ће, под условом да се не односе на Одбор за жалбе, бити донете од стране председника Канцеларије, или на основу његовог овлашћења. У одређеним случајевима одлуку доноси Комитет састављен од три запослена у Канцеларији. Квалификације чланова тог одбора, овлашћења појединих чланова у припремној фази доношења одлуке, као и улога председника у погледу тог одбора утврђују се интерним актима. Иначе, чланови овог Комитета, при доношењу своје одлуке, нису везани никаквим инструкцијама. Административни савет је успостављен као саветодавно и контролно тело Канцеларије. Овлашћења Административног савета су, поред осталог: обавештавање о питањима за које је Канцеларија одговорна, разматрање извештаја председника, праћење активности и доношење правила о методама рада Канцеларије. Осим тога, Административни савет може и да

достави мишљење, и захтева информације, када се сматра да је то потребно. Овај савет се састоји од по једног представника сваке државе чланице и једног представника Комисије и њихових заменика. Чланови савета могу, у складу са одредбама свог пословника, да затраже помоћ саветника и стручњака. Административни савет бира свог председника, као и заменика председника, из реда својих чланова. Заменик председника ће по службеној дужности заменити председника у случају да је он спречен да обавља своје дужности. Мандат председника, односно заменика председника траје три године, или престаје када престане њихово чланство у Административном савету. Канцеларијом руководи председник, који има следеће функције и овлашћења: предузима све неопходне кораке управљања Канцеларијом, укључујући и доношење интерних административних упутстава и обавештења, подноси извештај Комисији и Административном савету сваке године, врши овлашћења у погледу особља, саставља процене прихода и расхода Канцеларије, може да постави пред Административни савет нацрте измена и допуна ове Уредбе, може да пренесе своја овлашћења на друге запослене у Канцеларији. Председнику помажу један или више потпредседника. Ако је председник одсутан, један од потпредседника га замењује у складу са процедуром. Председника Канцеларије именује Савет са листе кандидата које предлаже Комисија по прибављеном мишљењу Административног савета. Такође, председник Канцеларије може бити смењен од стране Савета, на предлог Комисије, по прибављеном мишљењу Административног савета. Мандат председника не може бити дужи од пет година и може се обновити. Потпредседник Канцеларије именује се и разрешава у процедури као и председник, након консултација са председником. Комисија контролише законитост аката председника, за које није предвиђена контрола законитости од стране другог органа, као и акте Административног савета, који се односе на буџет Канцеларије. Прописано је да ће Комисија захтевати да се сваки незаконити акт промени или поништи. Државе чланице, било који члан Административног савета, или било које друго лице на које се, било изричито или имплицитно, односи неки акт председника, могу да захтевају од Комисије да испита законитост тог акта. Захтев се доставља Комисији у року од два месеца од дана када је странка сазнала за акт који се оспорава, а Комисија је обавезна да донесе одлуку у року од два месеца од подношења захтева.

Одбор за жалбе

Уредба прописује да ће у оквиру Канцеларије бити формиран (један или више) Одбор за жалбе, који је одговоран за одлучивање по жалбама. Одбор за жалбе може се сазивати по потреби. Број одбора по жалби и

расподела њиховог рада утврђује се посебним прописима, у складу са Уредбом. Одбор за жалбе састоји се од председника и два члана. Председник бира за сваки предмет остале чланове Одбора и њихове заменике са листе квалификованих чланова. Ако Одбор за жалбе сматра да је предмет такав да је то неопходно, може да позове до два додатна члана са наведеног списка. Квалификације које су неопходне за чланове сваког Одбора за жалбе, овлашћења појединих чланова у припремној фази одлука и услови гласања утврђују се посебним прописима. Председника Одбора за жалбе и његовог заменика именује Савет са листе кандидата, ако су предложени од стране Комисије по прибављеном мишљењу Управног савета. Мандат председника Одбора за жалбе и његовог заменика траје пет година и може бити обновљен. Остали чланови одбора по жалби ће бити изабрани од стране Административног савета, на период од пет година, са листе квалификованих чланова, коју утврђује Канцеларија, такође на период од пет година. Чланови Одбора за жалбе морају бити независни, односно приликом доношења своје одлуке не могу бити везани било каквим инструкцијама. Чланови Одбора за жалбе не могу обављати било које друге послове у Канцеларији, али могу радити са скраћеним радним временом. Члан Одбора за жалбе не може бити разрешен, нити уклоњен са листе, током одређеног периода, осим ако постоје озбиљни разлози за његово разрешење и ако Суд правде Европских заједница, на захтев Комисије, по претходно прибављеном мишљењу Административног савета, донесе такву одлуку. Члан Одбора за жалбе не може да учествује у било којем жалбеном поступку, ако има у њему било какав лични интерес, или ако је претходно био укључен у поступак као представник једне од странака, или ако је учествовао у доношењу одлуке против које је изјављена жалба. Ако из једног од наведених разлога, или из неког другог разлога, члан Одбора за жалбе сматра да не треба да учествује у жалбеном поступку, он о томе обавештава Одбор за жалбе. Члан Одбора за жалбе може изјавити приговор на било коју страну у жалбеном поступку из једног од наведених разлога, или ако сумња у непристрасност. При томе, ниједна примедба не може да се заснива на националности чланова.

Поступак Канцеларије Заједнице за биљне сорте

Захтев за доделу права на биљну сорту мора да буде поднет директно Канцеларији, или једној од основаних или овлашћених потканцеларија или националних агенција, при чему се информација о овом подношењу доставља директно Канцеларији у року од две недеље после подношења.

Детаљи о начину на који информација мора бити достављена, могу бити утврђени посебним прописима. Пропуст у прослеђивању информације о захтеву Канцеларији, не утиче на ваљаност захтева ако је захтев стигао у Канцеларију у року од месец дана након подношења потканцеларији, или националној агенцији. Форма, односно елементи захтева Канцеларији су прописани чланом 50 Уредбе. Даном подношења захтева за доделу права на биљну сорту сматра се датум када је примљен валидан захтев у Канцеларији, потканцеларији, или националној агенцији. Право првенства пријаве утврђује се даном пријема захтева. Ако захтеви имају исти датум пријаве, приоритети се утврђују према редоследу у коме су примани, ако се то може утврдити. У супротном, они ће имати исти приоритет. Ако је подносилац пријаве или његов претходник већ поднео захтев за доделу права на биљну сорту у држави чланици, или у чланици Међународне уније за заштиту нових биљних сорти, као и ако је пријава поднета у року од 12 месеци од подношења раније поднете пријаве, подносилац пријаве ужива право првенства за ранију пријаву, под условом да раније поднета пријава на дан захтева и даље постоји.

Испитивање биљне сорте

Канцеларија ће испитати да ли је пријава поднета ефикасно, у складу са условима прописаним овом Уредбом, да ли постоји захтев за приоритет у складу са одговарајућом одредбом и да ли су таксе плаћене у прописаном року. Ако пријава не испуњава све потребне услове, Канцеларија је дужна да подносиоцу да прилику да исправи недостатке. Канцеларија ће испитати да ли сорта може да буде предмет права на биљну сорту, да ли је нова, да ли подносилац захтева има право да поднесе захтев и да ли се поштују услови који се односе на заступство. Такође, Канцеларија ће испитати да ли предложена сорта испуњава услове прописане Уредбом, у погледу назива. Први подносилац захтева сматра се субјектом заштите права оплемењивача биљних сорти, осим ако је Канцеларија, пре него што је одлука о захтеву донета, обавештена да на основу правоснажне пресуде ово право није поверено првом подносиоцу захтева, или да није поверено само првом подносиоцу захтева. Ако Канцеларија није уочила никакву препреку за додељивање права на биљну сорту, организоваће техничко испитивање у складу са утврђеним условима у Уредби. Техничко испитивање треба да буде спроведено од стране организације која је барем у једној од држава чланица овлашћена за техничко испитивање биљних сорти оних биљних врста које су у надлежности Административног савета („Канцеларија за испитивање”).

Тамо где нема Канцеларије за испитивање, Канцеларија може, уз сагласност Управног савета, поверити испитивање другој одговарајућој организацији, или успоставити своју потканцеларију за исте сврхе. Ова организација може да користи опрему и објекте који су на располагању од стране подносиоца пријаве. Канцеларија доставља Канцеларији за испитивање копију захтева, у складу са одговарајућим одредбама ове Уредбе. У погледу узорака, прописано је да Канцеларија одређује, општим правилима, или путем захтева у појединачним случајевима, када, где и у којим количинама и каквог квалитета материјала треба да се поднесу референтни узорци за техничко испитивање. Ако је поднет захтев за право приоритета, у року од две године од дана подношења захтева мора се поднети потребан материјал, као и одговарајућа документа. Ако је, у том смислу, ранија пријава повучена, или је захтев одбијен пре истека рока од две године, Канцеларија може да захтева од подносиоца пријаве да у одређеном року достави потребан материјал, или било која документа. Осим ако није другачије прописано, Канцеларија за испитивање ће, за потребе техничког прегледа, гајити дату сорту или предузети нека друга потребна испитивања. При томе, технички преглед мора бити у складу са смерницама за тестирање издатим од стране Административног савета и инструкцијама донетим од стране Канцеларије. За потребе испитивања, Канцеларија за испитивање може, уз сагласност Канцеларије, да користи услуге других одговарајућих организација и да узме у обзир њихове налазе. Канцеларија за испитивање почиње технички преглед, уколико Канцеларија друкчије не одреди, најкасније на дан на који би испитивање почело на основу пријаве за одговарајуће национално право, поднете на дан на који је захтев послат од стране Канцеларије примљен у Канцеларији за испитивање. У случају захтева за право првенства, испитивање почиње ако су испуњени и додатни услови у погледу потребног материјала и докумената. Такође, Административни савет може да одреди да испитивање биљних сорти за вино и неке врсте дрвећа може почети касније. Канцеларија за испитивање, на захтев Канцеларије, или ако сматра да су резултати испитивање адекватни за процену сорте, доставља Канцеларији извештај о испитивању сорте и ако сматра да су услови испуњени, даје опис сорте. Канцеларија доставља резултате испитивања и опис сорте подносиоцу захтева, са позивом да се о томе изјасни. Међутим, ако Канцеларија утврди да извештај испитивања не представља довољну основу за одлуку, може обезбедити на сопствену иницијативу, након консултација са подносиоцем пријаве, или на захтев подносиоца захтева, додатно испитивање. За потребе процене резултата, сваки допунски испит спроводен до донете одлуке, сматраће се делом испитивања. При томе, резултати техничког прегледа ће

бити предмет искључивих права располагања Канцеларије и могу се користити само од стране Канцеларије за испитивање уз одобрење Канцеларије. Канцеларија је дужна да ради испитивања плати Канцеларији за испитивање одговарајућу прописану накнаду. Свако лице може изјавити Канцеларији писмени приговор на доделу оделу права на биљну сорту у Заједници. Подносилац приговара је поред подносиоца захтева странка у поступку доделе права на биљну сорту у Заједници. Стога, подносиоци приговара имају приступ документима, укључујући и резултате техничког прегледа као и опис сорте. Приговори се могу заснивати само на тврдњи да услови утврђени Уредбом нису испуњени и да постоји сметња на предложени назив сорте. Приговори се могу поднети у било које време пре одлуке, односно у року од три месеца од објављивања предложеног назива сорте. Одлука о приговору може се донети заједно са одлуком о захтеву. Ако приговор са образложењем да услови нису испуњени доведе до повлачења или одбијања захтева за заштиту права оплемењивача биљних сорти и ако жалилац у року од месец дана након повлачења, или у року од месец дана од када је одбијање постало правоснажно, у односу на исту сорту поднесе свој захтев за заштиту права оплемењивача биљних сорти, може захтевати да се датум повлачења или одбијања претходне пријаве сматра датумом подношења његове пријаве. Канцеларија ће одбити захтев за доделу права на биљну сорту ако стигне извештај на основу испитивања да нису испуњени прописани услови у погледу различитости, стабилности, униформности и тога да ли је сорта нова. Такође, захтев ће бити одбијен и ако се утврди да подносилац захтева није отклонио недостатке за које је позван да их исправи у одређеном року, као и да није предложио сорту која је погодна у погледу назива.

Доношење Одлуке о додели права на биљну сорту и одржавање сорте

Уколико Канцеларија сматра да су резултати испитивања довољни да се одлучи о захтеву и да не постоје сметње у погледу жалбе или разлога за одбијање, мора подносиоцу захтева за наведену сорту доделити право на биљну сорту. Одлука садржи званични опис сорте. Ако је захтев за доделу права на биљну сорту у Заједници одобрен, Канцеларија ће потврдити, за дату сорту, да је назив погодан. Канцеларија ће проверити континуирано постојање непромењене заштићене сорте. У ту сврху, врши се техничка провера. Носилац права је дужан да пружи све информације неопходне за процену и континуирано постојање непромењене сорте Канцеларији и Канцеларијама за испитивање којима је поверена техничка верификација

сорте. Носилац права је обавезан да, у складу са упутствима датим од стране Канцеларије, достави материјал сорте и да омогући да се провери да ли су предузете одговарајуће мере како би се обезбедило континуирано постојање непромењене сорте. На захтев Канцеларије, или ако се утврди да сорта није нова, различита, униформна или стабилна, Канцеларија за испитивање ће послати Канцеларији извештај о својим налазима. Ако су неки недостаци пронађени у току техничке верификације, Канцеларија обавештава носиоца права о резултатима техничке верификације и даје му прилику да се о томе изјасни. Канцеларија ће изменити назив ако утврди да не испуњава услове наведене у Уредби, или у случају сукоба са правом трећег лица, ако је носилац права сагласан да се назив измени, или ако је имаоцу права или било којој другој особи правоснажном пресудом забрањена употреба сорте. Канцеларија је дужна да имаоцу предложи да измени назив сорте, на шта ималац права може уложити приговор.

Жалбени поступак

Свако физичко или правно лице може изјавити жалбу против одлуке Канцеларије, ако је странка у поступку, или је директно заинтересована страна. Жалба се подноси у писаној форми у року од два месеца од достављања одлуке или, у случају одсуства странке, у року од два месеца од објављивања одлуке, а писмена изјава у којој се наводи основ за жалбу, подноси се у року од четири месеца од достављања или објављивања жалбе. Ако Канцеларија сматра да је жалба прихватљива и основана, дужна је да исправи одлуку. Ово се не примењује када се жалби противи друга страна у жалбеном поступку. Ако одлука не буде отклоњена у року од месец дана по пријему изјаве о основама за жалбу, Канцеларија ће одмах проследити жалбу Одбору за жалбе.

Ако је жалба прихватљива, Одбор за жалбе ће испитати да ли је жалба основана. Приликом разматрања жалбе, Одбор за жалбе ће позвати странке да поднесу примедбе на обавештења или на комуникацију са другим странкама у жалбеном поступку у оквиру одређених рокова. При томе, стране у жалбеном поступку имају право да се усмено изјасне. Одбор за жалбе одлучује о жалби на основу испитивања и не може решавати питања која су у надлежности Канцеларије, или може упутити случај надлежном органу Канцеларије на даљи поступак. При том, у погледу утврђених чињеница, овај орган мора бити везан ставом Одбора за жалбе. Даља жалба Суду правде Европских заједница ће зависити од одлуке Одбора за жалбе. Наиме, даља жалба се може изјавити на основу недостатка

надлежности, кршења суштинских процедуралних правила, нарушавања Оснивачког уговора, или ове Уредбе, или владавине права која се односи на њихову примену или на злоупотребу овлашћења. Даљу жалбу може да поднесе било која странка у жалбеном поступку на коју је негативно утицано одлуком Комисије или Канцеларије. Даља жалба се подноси Суду правде у року од два месеца од достављања одлуке Одбора за жалбе. При томе, ако Суд правде врати предмет Одбору за жалбу, овај мора поступити у складу са препорукама Суда правде.

ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба Савета број 2100/94 о праву на биљну сорту, која је установила систем права на биљну сорту у ЕУ, ступила је на снагу даном објављивања у *Службеном гласнику ЕУ*, 01/09/1994, док су одредбе о оснивању Канцеларије ступиле на снагу 27. априла 1995. године. Већи број Уредби које су допуњавале или мењале ову Уредбу ступале су на снагу у наредном периоду након објављивања у *Службеном гласнику ЕУ*.

ИЗВОРИ

1. “Council Regulation (EC) No 2100/94 on Community plant variety rights”, *Official Journal*, L 227/1, 01/09/1994.

ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

„Закон о заштити права оплемењивача биљних сорти”, који је заменио „Закон о заштити сорти пољопривредног и шумског биља”, донео је бројне новине у овој области.⁷ Законом се уређују услови, начин и поступак за заштиту права оплемењивача биљних сорти, у складу са Уредбом 2100/94. Наиме, на скоро идентичан начин преузете су дефиниције основних појмова, основни услови за доделу права и поступак доделе, односно заштите права (оплемењивача) на биљну сорту. На тај начин се ова област усклађује са прописима ЕУ у овој области, те ће на тај начин у перспективи приступа наше земље ЕУ бити олакшана примена обавезујућих прописа у овој области. Тако се под оплемењивачем подразумева лице које је створило или открило и развило нову сорту, затим послодавац лица које је

⁷ „Закон о заштити сорти пољопривредног и шумског биља”, *Службени лист СРЈ*, број 28/00, *Службени гласник РС*, број 101/05 – др. закон.

у радном односу створило или открило и развило нову сорту, или лице које је по његовом овлашћењу обавило посао, као и лице које је правни следбеник лица које је створило или открило и развило нову сорту или његовог послодавца. Послове заштите права оплемењивача који су одређени овим законом обавља министарство надлежно за послове пољопривреде, које има функцију Канцеларије за право на биљну сорту у Заједници. Ово министарство оснива посебно стручно тело – Стручни савет за заштиту права оплемењивача биљних сорти, који прати стање у области заштите права оплемењивача, разматра стручна питања, даје стручна мишљења и предлоге и учествује у реализацији пројектних задатака у области заштите права оплемењивача, односно има функцију Административног савета у ЕУ. На основу „Закона о заштити права оплемењивача биљних сорти” донети су следећи правилници: „Правилник о обрасцу и садржини захтева за додељивање права оплемењивача биљне сорте и документацији која се прилаже уз овај захтев, као и количини и начину достављања узорака репродукционог материјала сорте”; „Правилник о садржини и начину вођења Регистра захтева за додељивање права оплемењивача биљних сорти, Регистра заштићених биљних сорти, Регистра пренесених права оплемењивача и Регистра уговора о лиценци”; „Правилник о Листи врста пољопривредног биља на које се односе изузеци од права оплемењивача и о елементима за одређивање малих пољопривредних произвођача”.⁸

БИБЛИОГРАФИЈА

1. “Council Regulation (EC) No 2100/94 on Community plant variety rights”, *Official Journal*, L 227/1, 01/09/1994;
2. “The International Convention for the Protection of New Varieties of Plants” (“UPOV Convention”), Интернет http://www.upov.int/upovlex/en/upov_convention.html, 05/10/2012;

⁸ „Правилник о обрасцу и садржини захтева за додељивање права оплемењивача биљне сорте и документацији која се прилаже уз овај захтев, као и количини и начину достављања узорака репродукционог материјала сорте”, *Службени гласник РС*, број 82/09; „Правилник о садржини и начину вођења Регистра захтева за додељивање права оплемењивача биљних сорти, Регистра заштићених биљних сорти, Регистра пренесених права оплемењивача и Регистра уговора о лиценци”, *Службени гласник РС*, број 70/09; „Правилник о Листи врста пољопривредног биља на које се односе изузеци од права оплемењивача и о елементима за одређивање малих пољопривредних произвођача”, *Службени гласник РС*, број 38/10.

3. „Закон о заштити права оплемењивача биљних сорти”, *Сл. гласник РС*, бр. 41/10 и 88/11;
4. Marie-Louise Gillard, “Community Plant Variety Rights”, Others, Cabinet Be4. au de Lomenie – 1995, Интернет, http://www.bdl-ip.com/upload/Etudes/uk/bdl_community-plant-variety-rights.pdf, 05/10/2012;
5. GHK Consulting with ADAS UK for DG SANCO, “Evaluation of the Community Plant Variety Right *Acquis* – Final Report”, April 2011, Интернет, http://ec.europa.eu/food/plant/propertyrights/docs/cpvr_evaluation_final_report.pdf, 5/4/2012;
6. Интернет презентација Канцеларије Заједнице за право на биљну сорту, Интернет, <http://www.cpvo.europa.eu/main/en/>, 5/10/2012;
7. Интернет презентација права на биљну сорту у Европској унији, Интернет, http://ec.europa.eu/food/plant/propertyrights/index_en.htm, 5/10/2012.

UDK: 2-747:347:341.91:006](497.11)
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 42, стр. 211–230
Изворни научни рад

Ана ЈОВАШЕВИЋ¹

ПРАВА ИНТЕЛЕКТУАЛНЕ СВОЈИНЕ – ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И ПРАВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ABSTRACT

In the last couple of years, within the European Union Law or the so – called “European Community law” several different documents have been adopted, establishing the system of European standards in the field of regulating and protecting intellectual property rights, as well as the right of competition, in order to prevent the collision between these two significant rights that represent preconditions for further technological progress of the European Union member states. These rights refer to various forms of material (tangible) and immaterial (intangible) creations that are placed under special legal protection, guaranteed not only for their authors (creators) but for other persons as well. The Republic of Serbia has recently adopted new legislation regulating the field of intellectual property rights, including: Law on Copyright and Related Rights, Law on Trademarks, Law on the protection of Topographies of Integrated Circuits and Law on the Legal Protection of Industrial Design. Hence, our country accepted numerous European standards from this field and implemented them in its national legal system, which actually represents the issue discussed in this paper.

Key words: European Union, directives, law, intellectual property, copyright, related rights, right of competition

¹ Institut für Kultur und Medien management, Freie Universität, Berlin. E-mail: ana.jovasevic@gmail.com.

УОПШТЕ О ИНТЕЛЕКТУАЛНОЈ СВОЈИНИ

Живот савременог човека почев од последњих деценија 20. века се више уопште не може замислити без интелектуалне својине, њеног коришћења у свакодневном животу људи, односно у функционисању привреде, у унутрашњем и спољнотрговинском пословању.² Овде се ради о вредностима које уживају заштиту не само у појединим државама, већ и шире, у целој међународној заједници. Основу овако широко и свеобухватно постављене правне заштите интелектуалне својине чини низ међународних стандарда садржаних у релевантним међународним документима који су донети од стране:

- 1) Организације УН за просвету, науку и културу (UNESCO)³ и
- 2) Светске организације за интелектуалну својину (WIPO).⁴

Наиме, међународна заједница⁵ је у протеклом периоду донела више релевантних докумената којима успоставља ефикасан систем правних стандарда у погледу свеобухватне и ефикасне заштите интелектуалне својине у целости или појединих њених елемената.⁶ Те стандарде⁷ су данас у највећој мери прихватиле све савремене државе и инкорпорисале их у свом националном законодавству. Интелектуалну својину⁸ (као генусни појам који у свом конститутивном садржају обухвата и ауторско право и друга сродна права) карактеришу два елемента. То су : 1) нематеријални (морални, духовни, интелектуални, неекономски) елемент и 2) економска (привредна) функција која обезбеђује да субјект заштите овог права присваја материјалну корист од његове привредне експлоатације. Интелектуална својина у Републици Србији (а на сличан начин и у другим европским државама), дакле, обухвата две групе добара или вредности. То су: 1) ауторско и сродна права (која уређује Закон о ауторским и сродним правима) и 2) права индустријске својине. Ова права,

² В. Бесаровић, *Право индустријске својине и ауторско право*, Београд, 1984, стр. 16–23.

³ И. Јанев, *Односи Југославије са UNESCO-ом*, Београд, 2010, стр. 57–69.

⁴ И. Јанев, *Статутарно уређење међународних организација*, Београд, 2009, стр. 229–248.

⁵ И. Јанев, *Међународно право и међународни односи*, Београд, 2012, стр. 161–165.

⁶ О прегледу бројних међународних конвенција које постављају правне стандарде у области уређења и заштите интелектуалне својине више: И. Јанев, *Светска организација за интелектуалну својину*, Београд, 2009, стр. 46–178.

⁷ С. Јелисавац, М. Зиројевић, “Ауторско право и Светска организација за заштиту интелектуалне својине”, *Ревизија за европско право*, Београд, број 2–3/2007, стр. 61–68.

⁸ В. Бесаровић, *Интелектуална својина – индустријска својина*, Београд, 2005, стр. 78–92.

између осталих, уређују следећи закони: 1) Закон о жиговима, 2) Закон о заштити топографија интегрисаних кола, 3) Закон о правној заштити индустријског дизајна,⁹ и 4) Закон о патентима.¹⁰ У ауторска и сродна права спадају следећа правна добра: 1) ауторско право, 2) право интерпретатора, 3) право произвођача фонограма, 4) право произвођача видеограма, 5) право произвођача емисија и 6) право произвођача базе података.¹¹ У права индустријске својине спадају следећа права : 1) патентно право, 2) право жига, 3) право заштите географских ознака и порекла, 4) право узорка и модела, 5) право заштите топографија интегрисаних кола, 6) право сузбијања нелојалне конкуренције и 7) пословна тајна (*know-how*).¹² Дакле, интелектуалну својину чини више интелектуалних добара која су настала као резултат различитих људских активности у области уметности, науке, технике и привреде. У оквиру интелектуалне својине се тако разликују следеће вредности. То су: 1) творевине и 2) псеудотворевине. Творевине су нематеријалне креације индивидуалног људског духа. То су интелектуална добра која су резултат духовног стваралаштва као психичког процеса за који је способан само човек. Духовно стваралаштво обухвата психичку обраду стварности (материјалног и духовног света) на један особен, личан начин ствараоца, и настанак одређеног интелектуалног добра (ауторско право, право интерпретације или проналазачко право). Псеудотворевине су интелектуална добра која не настају као резултат стваралаштва са индивидуалним духовним обележјима једног или више људи, већ настају као плод или као функција привредне делатности одређеног физичког или правног лица (ознаке за обележавање робе и услуга – робне и услужне марке, географске ознаке порекла, фонограми, емисије, базе података).¹³

ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ ЗАШТИТЕ ИНТЕЛЕКТУАЛНЕ СВОЈИНЕ И ПРАВО КОНКУРЕНЦИЈЕ

Историјски развој европског права интелектуалне својине

Још при оснивању Европске економске заједнице као један од њених примарних циљева постављено је остварење “прогресивне интеграције” у

⁹ Службени гласник Републике Србије, број 104/2009.

¹⁰ Службени гласник Републике Србије, број 99/2011.

¹¹ Закон о ауторском и сродним правима (Службени гласник Републике Србије, број 104/2009).

¹² С. Марковић, *Право интелектуалне својине*, Београд, 2000, стр. 21–34.

¹³ К. Дамјановић, З. Марић, *Интелектуална својина*, Београд, 2008, стр. 113–126.

смислу интегративног приступа, инкорпорације, окупљања више ентитета у јединствени стационарни ентитет. Будући да се интегративни процеси овога типа не могу још увек очекивати на политичком нивоу, они су свој пуни ефекат управо испољили на економском нивоу путем установљења заједничког тржишта – простора без унутрашњих граница на коме владају основни принципи слободног кретања робе, услуга, капитала и људи. Интеграција се у Европској унији одвија на два паралелна колосека:¹⁴

- 1) путем негативне интеграције – кроз контролу понашања држава чланица и њених субјеката коју врши Суд правде Европских заједница. То су, управо, она понашања којима се могу стварати или одржавати препреке у слободној циркулацији роба или којима се нарушавају принципи слободне конкуренције на заједничком тржишту и
- 2) позитивна интеграција – која обухвата интервенцију комунитарног законодавства усвајањем прописа (директива и уредби) и мера које предвиђају координацију, усклађивање и унификацију националних законодавстава у оним областима где различитости појединих националних решења могу угрозити функционисање заједничког тржишта. То значи да процес интеграције обухвата деловање у једном значајном домену – домену интелектуалне својине који полако, али сигурно прелази из искључиве надлежности држава чланица у надлежност Европске уније – феномен који се назива у теорији “прогресивна комунитаризација”. Овај је процес нужен управо због односа права интелектуалне својине као монополских, апсолутних и искључивих права (као врсте својинских права) која су се традиционално налазила у области искључиве надлежности националног законодавства појединих држава и комунитарног права конкуренције који је данас од посебног и суштинског значаја за правилно функционисање јединственог тржишта Европске уније и његове четири основне слободе. И у систему европских правила посебна је пажња посвећена анализи појма, карактеристика, садржине, правне природе и улоге права интелектуалне својине која обухватају: а) ауторска права и економске аспекте ауторских права и њима сродних права, те њихов значај за савремену економију и б) индустријску својину и значај ових права као елемента развоја економских субјеката и савременог корпоративног управљања. Према овим решењима права интелектуалне својине сматрају се творевинама људског ума и духа, односно резултатом интелектуалног стваралаштва у области технике, индустрије, пољопривреде или ауторских права. Иако се

¹⁴ К. Дамњановић, *Права интелектуалне својине и право конкуренције Европске уније*, Београд, 2011, стр. 78–84.

ради о скупу различитих права, њих краси основна карактеристика, а то је њихов предмет који чине односи који настају поводом нематеријалних (духовних) добара, а не ствари, иако сва она теже да буду материјализована, односно да њиховим носиоцима обезбеде и омогуће остваривање ових права, односно њихово економско искоришћавање. Данас право интелектуалне својине обухвата две основне целине: 1) ауторска и сродна права и 2) права индустријске својине, али ту спада и право конкуренције будући да су правила о сузбијању нелојалне конкуренције обухваћена међународним документима из области индустријске својине.¹⁵

Европски систем заштите и уређења права интелектуалне својине

Дакле, основну врсту права интелектуалне својине и према праву Европске уније чини ауторско право. Оно се може схватити у двојакном смислу:¹⁶ 1) у субјективном смислу (као скуп конкретних овлашћења творца ауторског дела или других лица на које је аутор пренео право на његово искоришћавање које настаје самим чином настанка таквог дела без икаквих формалности) и 2) у објективном смислу (као скуп правних норми којима се регулишу друштвени односи у вези са стварањем и коришћењем ауторских дела, односно духовних творевина човека у области књижевности, науке и уметности које су изражене у одређеној форми без обзира на њихову вредност, намену, величину, садржину и начин испољавања). Ауторско објективно право у ширем смислу обухвата и сродна права – права која су се појавила као нови облици искоришћавања ауторских дела. То су односи репродуктивних уметника – интерпретатора и трећих лица која економски искоришћавају њихово извођење или представљање ауторског дела и сл. Посебну вредност ауторска и сродна права добијају у економској сфери приликом, њиховог искоришћавања где су примарни економски (лукративни) циљеви.¹⁷ Данас се економске користи од искоришћавања ауторских права проширују на све већи круг лица. Ипак ни аутори, а ни ова друга лица често нису у ситуацији да на прави начин максимално комерцијализују своја интелектуална дела јер за то

¹⁵ В. Бесаровић, *Право индустријске својине и ауторско право*, оп. cit., стр. 78–82.

¹⁶ К. Дамњановић, *Права интелектуалне својине и право конкуренције Европске уније*, оп. cit., стр. 178–182.

¹⁷ Д. Ведрина, К. Хорватић, Д. Смиљанић, Г. Марошевић, *Аутори и њихова права*, Загреб, 1998, стр. 78–94.

немају материјалних могућности, али ни кадровских, организационих или дистрибутивних потенцијала, па аутори све чешће преносе искоришћавање својих ауторских дела на разне субјекте. А то доводи и до потребе да се постави систем ефикасне правне заштите свих економских аспеката ауторског права где је потребно остварити компромис између: а) личног интереса аутора и б) потребе друштва – општих интереса за већу доступност ауторског дела као тековине цивилизације. Слична је улога и индустријске својине чија ефикасна правна заштита омогућује, с једне стране, истинско вредновање човекових идеја и креативности, а с друге стране, доприноси економском и општем друштвеном развоју. Ту се посебно мисли на улогу и значај: а) патента и сродних права, б) знакова разликовања (жиг и ознака географског порекла) и в) индустријског дизајна. Најзначајнија област индустријске својине везана је за патент. То је право индустријске својине којим се штити проналазак као ново решење техничког проблема које има одређени инвентивни ниво и које је примењиво у индустрији, пољопривреди и у домену технике (после усвајања TRIPS споразума). То је највиши степен инвентивности. Патент је универзално прихваћени облик правне заштите који свом носиоцу даје искључиво право на производњу и комерцијализацију предмета проналаска. Уз њега су данас посебно значајна и сродна права као што су: *know-how*, корисни модел, топографија интегрисаних кола и биљне сорте.¹⁸ Сва права индустријске својине данас имају велику улогу у корпоративним делатностима привредних субјеката (мултинационалних компанија) широм света. Њиховим одређењем и заштитом баве се поједини оснивачки акти, али и одлуке Комисије Европске уније, као и пресуде Суда правде на којима се заснива делатност Европске уније и правни прописи у области комунитарног права који се односе на потребу заштите интелектуалне својине на комунитарном нивоу у циљу јачања конкурентног положаја Европске уније на светском тржишту. Овде је приметан помак и померање од искључиве надлежности држава у области уређења и заштите права интелектуалне својине ка полагањем потпадању под утицај комунитарног права конкуренције, односно “комунитаризације права интелектуалне својине” из разлога све већег економског значаја ових права на глобалном нивоу.¹⁹ То је уочено још 1997. године када је Европска комисија објавила Зелену књигу као део Првог акционог плана за проналазаштво у Европи, у којој су истакнута три основна принципа европске политике у овој области. То су следећи принципи:

¹⁸ В. Бесаровић, *Право индустријске својине и ауторско право*, op.cit., стр. 113–116.

¹⁹ С. Радовановић, *Ауторско право Србије у европској перспективи*, Зборник радова, Београд, број 3/2006. године, стр. 343–357.

1) промовисање истинске културе проналазаштва путем константног образовања и усавршавања, 2) стварање повољних услова у области заштите интелектуалне својине, једноставнијих и јефтинијих административних поступака и поступака финансирања и 3) боља артикулација истраживања и проналазаштва на националном, али и на комунитарном нивоу путем програма за помоћ и подршку истраживачкој делатности. Глобализација економије је посебно истакла неопходност заштите проналазака што је потврђено и у два документа Европске уније. То су:

- 1) Коминике од 3. априла 2007. године – СОМ (2007) 165 final о потреби побољшања патентног система у Европи где је истакнуто да је за привредни раст и повећање запослености потребно побољшати начин регулисања права интелектуалне својине као нови елемент Лисабонске стратегије и
- 2) од 16. јула 2008. године - СОМ (2008) 465 final о Стратегији Европе у домену права индустријске својине који би довео до хоризонталне стратегије развоја и заштите. То је постепено довело до увођења “комунитарног или европског патента” чију конвенцију је и Република Србија недавно усвојила.

На бази претходних искустава и потреба праксе уочена се потреба за доношењем Резолуције Савета Европске уније о поштовању права интелектуалне својине од 1. марта 2010. године (број 2010/Ц 56/1) где је истакнута : а) важност заштите свих права интелектуалне својине као елемента промоције култура европских народа и њихових различитости и б) иновативност и креативност европских предузећа у циљу промоције развоја и запослености и њеног конкурентног положаја на светском тржишту.

Активности Европске уније у спречавању злоупотреба права интелектуалне својине

За остваривање овако постављених циљева посебно место, улогу и значај имају настојања Европске уније и њених специјализованих органа у сузбијању и спречавању пиратерије којом се директно повређују или угрожавају поједина права интелектуалне својине, с једне стране, односно, којима се наноси економска штета носиоцима ових права, односно субјектима њихове привредне експлоатације, с друге стране.²⁰ Полазећи од

²⁰ К. Дамњановић, *Права интелектуалне својине и право конкуренције Европске уније*, op. cit., стр. 136–138.

дефинисања појма и врста фалсификовања и пиратерије појединих права интелектуалне својине као распрострањених појава које опасно угрожавају ова права, посебно економски интерес њихових носилаца, Европска унија је предузела и низ конкретних мера и активности указујући на показатеље обима и интензитета последица незаконитих делатности на економском нивоу, па констатује потребу за координираном акцијом на међународном нивоу, иако се још увек правна средства реаговања на ову појаву налазе у рукама националних законодавстава. Како би се повећала ефикасност у обезбеђењу потпуне и квалитетне заштите интелектуалне својине од свих облика злоупотребе, донета су три изузетно значајна акта. То су:²¹

- 1) Уредба о поступању царинских органа у погледу роба за које се сумња да вређају поједина права интелектуалне својине, као и о мерама које се могу предузимати у погледу оваквих роба из 2003. године – број 1383/2003, ЈО Л 328,
- 2) Директива о поштовању права интелектуалне својине из 2004. године – број 2004/48, ЈО Л 157 и
- 3) Директива о кривичноправним мерама за обезбеђивање поштовања права интелектуалне својине из 2006. године – број COM/2006/0168 final.

Ови правни акти регионалног карактера успоставили су режим регулисања права интелектуалне својине и комунитарног права уопште, те улогу појединих националних законодавстава у области уређења и заштите права интелектуалне својине. Циљ је ових активности да се издвоје начини на које институције Европске уније, а нарочито Комисија и Суд правде установљавају и примењују принципе помирења и усаглашавања комунитарног права конкуренције и националних права у области уређења и заштите интелектуалне својине

Однос права интелектуалне својине и права конкуренције

Из наведених излагања произилази и посебан значај одредби Римског уговора, посебно са аспекта изузетака од примене принципа слободне циркулације роба у смислу члана 30. Римског уговора и искључиве надлежности држава чланица у области режима својине и признавања својинских права сходно члану 295. Римског уговора, те начинима и

²¹ С. Радовановић, „Ауторско право Србије у европској перспективи”, *Зборник радова*, Београд, број 3/2006, стр. 343–357.

облицима за разграничење примене комунитарног од националног права у овој области. На овом месту треба рећи да Римски уговор не садржи изричите норме о регулисању права интелектуалне својине што указује да су садржина и обим примене, односно начин заштите ових права у искључивој надлежности појединих држава.²² Али и поред тога Римски уговор се у члану 30. (сада члан 36. Уговора о Европској унији) на посебан начин изјашњава о правима интелектуалне својине где се говори о препрекама, забранама и ограничењима код увоза, извоза или транзита робе ако су оправдана, између осталог разлозима заштите националног културног добра, уметничке, историјске и археолошке вредности или заштите индустријске и трговачке својине, иако такве забране не смеју да буду средство за дискриминацију или прикривени облик ограничења трговине међу државама чланицама Европске уније. У светлу ових решења је и одредба члана 295. Римског уговора где је предвиђено да овај уговор не утиче на правни режим својине који постоји у појединим државама чланицама.²³ С тим у вези се у правној теорији и пракси распламсала расправа међу појединим ауторима да ли су права интелектуалне својине – својинска права или не. То се питање своди на давање одговора о правној природи интелектуалних права. При томе се дају различити критеријуми за разграничење комунитарног и националних права у области уређења и заштите права интелектуалне својине. Најпознатија је у овом погледу теорија резервисаних домена, а поред ње се јављају и следећа схватања: 1) теорија о инхерентним правима, 2) теорија легитимних функција и 3) теорија злоупотребе права.²⁴ Према теорији “исцрпљивања права” титулар патента треба да има интерес да инвестира у земљи где је патент додељен у чему лежи основа његове заштите. Овако утврђена права ипак не трају вечито, па се она исцрпљују протеком одређеног времена при чему је чак и Суд правде покушао да успостави ефикасне границе “исцрпљивања права на патент”, посебно у делу циркулације и комерцијализације производа који су заштићени патентом. И на крају, посебно се у области заштите права интелектуалне својине у последње време разматра питање обавезне или принудне лиценце као једног од сегмената лиценцих права

²² К. Дамњановић, *Права интелектуалне својине и право конкуренције Европске уније*, ор. cit., стр. 132–137.

²³ Ј. Чизмић, *Огледи из права индустријског власништва – правни извори, судска пракса и обрасци*, Ријека, 1998, стр. 54–59.

²⁴ А. Јовашевић, “Европско патентно право и стање у Србији”, *Европско законодавство*, Београд, број 37–38/2011, стр. 198–201.

које инаугуришу национална законодавства у овој области.²⁵ У вези са овим разматрањима треба указати на основни, руководни принцип Европске уније – установљење режима који ће обезбеђивати да конкуренција не буде угрожена, чему је посебно допринео и пројекат под називом: “Модернизација комунитарне политике конкуренције” из 1998. и 1999. године. У спровођењу овог принципа од посебног је значаја члан 81. Римског уговора (сада члан 101. после усвајања Споразума из Амстердама) према коме су забрањени сви уговори који су противни заједничком тржишту којима предузећа и њихова удружења наносе штету трговини и чији је циљ спречавање и ограничење или нарушавање конкуренције унутар заједничког тржишта. Но, да би ова решења заживела у пракси, она подлежу одговарајућем систему контроле сагласности споразума између предузећа са правилима комунитарног права. На бази успостављене праксе у заштити права конкуренције уопште, а посебно у сфери уређења и заштите права интелектуалне својине због потреба њихове комерцијализације и економске експлоатације децембра 2003. године донета је Уредба број 1/2003 ЈО Л 1 којом је извршена коренита реформа права конкуренције са циљем централизације у примени чл. 81–82. Римског уговора. Тиме је извршено преношење надлежности Европске комисије на националне органе у појединим државама чланицама (у првом реду на националне судове). Но, овом је Уредбом утврђен и прецизиран однос националног и комунитарног права. Да би се ове одредбе о правима конкуренције у европском јединственом тржишном економском простору могле ефикасно применити било је потребно да се одреди који уговори о искоришћавању права интелектуалне својине потпадају под примену члана 81. Римског уговора који забрањује споразуме између предузећа, а који су рестриктивни по слободну конкуренцију на унутрашњем тржишту.²⁶ Овде се, заправо, разликују две врсте споразума који су рестриктивни по конкуренцију. То су: а) хоризонтални и б) вертикални споразуми према класификацији антимонополског, односно антитрустовског права. У примени ових споразума посебно место је нашла и Уредба број 330/2010 о примени члана 81. став 3. Уговора о Европској унији на вертикалне споразуме која се посебно односи на “права на дистрибуцију” у комунитарном праву. Према овој Уредби, бројни вертикални споразуми спадају под примену члана 81.

²⁵ Р. Матановац, *Хрватско право интелектуалног власништва у свјетлу приступа Европској унији*, Загреб, 2006, стр. 78–82.

²⁶ С. Марковић, *Колективно остваривање ауторског права у светлу слободе конкуренције на тржишту Европске уније*, Зборник радова, Крагујевац, 2010, стр. 311–327.

Римског уговора, као што су: 1) уговори о ексклузивној дистрибуцији (ексклузивној концесији продаје), 2) уговори о ексклузивној куповини, 3) уговори о селективној дистрибуцији и 4) уговори о франшизингу. Међу овим уговорима од посебног су значаја бројна решења која се односе на : 1) проналазачко право: уговор о лиценци патента, уговор о трансферу технологије - know-how, 2) жиговно право и 3) ауторска и сродна права.²⁷ При овим разматрањима треба посебно указати на низ различитих решења која су инаугурисана у уредбама о изузецима по категорији уговора о преносу и коришћењу права интелектуалне својине почев од јула 1984. године (када је донета прва уредба ове врсте – Уредба број 2349/84 која је искључивала: збирне патенте, уговоре о лиценци са заједничким предузећем, реципрочне уговоре о лиценци или о дистрибуцији и уговоре о лиценци који се односе на биљне врсте) до данашњих дана.²⁸ Три уредбе изричито регулишу изузетак по категорији за поједине врсте уговора којима се преносе права интелектуалне својине које данас имају примену на подручју Европске уније. То су:

- 1) Уредба број 772/2004 о примени члана 81. став 3. Римског уговора на категорије споразума о трансферу технологије из јула 2004. године (која има за циљ да обезбеди ефикасну заштиту конкуренције и довољну правну сигурност за све привредне субјекте без обзира на њихову величину и положај на тржишту),
- 2) Уредба број 1217/2010 о примени члана 81. став 3. Римског уговора на категорије споразума о истраживању и развоју из децембра 2010. године (која се односи на споразуме о заједничком истраживању и развоју производа или поступака до степена њихове индустријске примене, као и уговоре о искоришћавању овако постигнутих резултата) и
- 3) Уредба број 1218/2010 о примени права Европске уније на одређене категорије споразума о специјализацији из децембра 2010. године.

Значајан део активности Европске уније и њених појединих органа се односи на забрану злоупотребе доминантног положаја и права интелектуалне својине.²⁹ То заправо, произилази из примене члана 82. (сада члана 102)

²⁷ В. Бесаровић, *Право индустријске својине и ауторско право*, оп.цит. стр. 156–159.

²⁸ Д. Златовић, “Темељне одреднице патентне заштите у хрватском праву”, *Право и порези*, Загреб, број 3/2009, стр. 49–51.

²⁹ С. Роксандић Видличка, „Специфичности патентне заштите и уступање права на коришћење патента темељем уговора о лиценци”, *Право и порези*, Загреб, број 7/2008, стр. 49–56.

Римског споразума. На овом месту треба рећи да примена и коришћење права интелектуалне својине, а нарочито патента у великој мери зависи од њихових односа према злоупотреби доминантног положаја предузећа на тржишту, као и у односу на операције концентрације предузећа. Наиме, европско право у члану 82. Римског уговора забрањује доминантни положај на тржишту, док се, са друге стране, права интелектуалне својине посматрају као “законски монополи”. Стога је потребно довести у одређену раван ова два права – право конкуренције и право интелектуалне својине, а да то не буде на штету ниједног од ова два права, посебно како би се спречиле злоупотребе у коришћењу доминантног положаја на заједничком тржишту или у његовом битном делу од стране једног или више предузећа, што би створило штетне последице по трговину између држава чланица.³⁰ У сваком случају потребно је утврдити “злонамерно понашање предузећа” на доминантном положају што представља посебан проблем не само за органе Европске уније и Суд правде, већ и за надлежне државне органе у појединим државама чланицама када се сусретну за овим проблемом. При томе је потребно указати на најзначајније облике и видове злонамерног понашања у пракси појединих привредних субјеката на заједничком европском тржишту који су наведени у члану 82. Римског уговора. То се посебно односи на следеће облике злоупотреба као што су: 1) наметање цена или неједнаких услова пословања, 2) ограничење производње и снабдевања, 3) ограничење дистрибуције, 4) ограничење или спречавање технолошког развоја, 5) примена дискриминаторских услова и 6) условљавање закључења уговора прихватањем неоправданих престација итд. Но, да би се остварила ефикасна и квалитетна заштита права конкуренције у области права интелектуалне својине није од значаја само систем правних прописа који одређује услове и начине примене овог права, већ и начин његове заштите, у првом реду у судском поступку.³¹ Ту су посебно значајне активности комунитарних институција у циљу усвајања прописа у области тужби за накнаду штете у случајевима повреде правила конкуренције јер се досадашња решења због диспаритета у националним законодавствима нису показала довољно ефикасним.³² Тако је Комисија Европске уније децембра 2005. године усвојила Зелену књигу –

³⁰ A. L. Monotti, S. Ricketson, *Universities and intellectual property, ownership and exploitation*, Oxford, 2003, pp.167–172.

³¹ Д. Ведрина, К. Хорватић, Д. Смиљанић, Г. Марошевић, *Аутори и њихова права*, Загреб, 1998, стр. 78–94.

³² Б. Масњак, „Лицензни односи са иноземством”, *Сувремено предузетништво*, Загреб, број 7/2003, стр. 59–64.

COM (2005) 672 final о тужбама за накнаду штете у случају повреде комунитарних правила о конкуренцији, односно закључења рестриктивних споразума и о злоупотреби доминантног положаја на унутрашњем тржишту. У основи ових решења се налази уверење Европске уније да на отвореном унутрашњем тржишту јака конкуренција представља једини гарант повећања продуктивности и капацитета иновативних активности европских предузећа, па је зато примена права конкуренције основа Лисабонске стратегије чији је циљ остварење економског напретка Европске уније и отварање нових радних места. На основу Зелене књиге, Европска комисија је потом усвојила Белу књигу у априлу 2008. године – COM (2008) 165 final о тужбама за накнаду штете због повреде комунитарних правила о рестриктивним споразумима и злоупотреби доминантног положаја која представља припрему Европске уније за доношење обавезујућих прописа – уредби – према којој сваки грађанин Европске уније и свако предузеће које претрпи штету услед повреде комунитарног права о забрани ресриктивних споразума или злоупотребом доминантног положаја има могућност на накнаду штете од онога који је ту штету проузроковао. Ово је право Суд правде и потврдио у својим бројним пресудама које су донете последњих година. Будући да права интелектуалне својине данас премашују границе појединих држава (и њихових тржишта) потребно је заштиту ових права успоставити на јединственим основама и на међународном плану.³³ Последњих година Европска унија је у циљу заштите отворености тржишта и економске утакмице између појединих привредних субјеката поставила низ правила, начина и поступака за спречавање доминантног положаја, односно за остварење слободне конкуренције у најширем смислу. Томе су допринели бројни акти (уредбе и директиве) који су донети у овој области, а посебно у сфери остварења и заштите права интелектуалне својине (нарочито код патента), као и пракса Суда правде који у примени комунитарног права строго следећи интенције чл. 81–82. Римског уговора у овој области поставља чврсте темеље ефикасне и квалитетне заштите права конкуренције, али и права интелектуалне својине без њиховог супротстављања.³⁴ Тиме се на посредан начин утиче и на домаће право конкуренције у државама чланицама Европске уније (или оним државама које теже да то постану као што је случај са државама Западног Балкана – укључујући и Србију). Имајући то у виду у Републици Србији је донет

³³ Ј. Чизмић, „Споразум о сурадњи на подручју патента”, *Зборник Правног факултета у Сплиту*, Сплит, број 1–2/1999, стр. 259–268.

³⁴ С. Марковић, *Колективно остваривање ауторског права у светлу слободе конкуренције на тржишту Европске уније*, Зборник радова, Крагујевац, 2010, стр.

посебан Закон о конкуренцији 2009. године чиме су у великој мери имплементирани европски стандарди у овој области у домаће законодавство и праксу надлежних органа: Комисије за заштиту конкуренције (антимонополске комисије), али и кроз праксу надлежних судова.

АУТОРСКО ПРАВО

Појам и карактеристике ауторског права

Видели смо из претходних излагања да се у оквиру интелектуалне својине по свом значају, природи, улози и карактеристикама издваја ауторско право.³⁵ Данас је у Републици Србији, на сличан начин као и у другим европским државама ауторско право уређено посебним Законом о ауторском и сродним правима. Овај закон је донет средином децембра 2009. године. То је први закон Републике Србије као суверене државе у овој области. Он је заменио истоимени закон СР Југославије. Новодонети Закон о ауторским и сродним правима уређује права аутора књижевних, научних, стручних и уметничких дела, право интерпретатора, право првог издавача слободног дела, права произвођача фонограма, видеограма, емисија, база података и право извођача штампаних издања као права сродна ауторском праву, начин остваривања ових права и њихову судску заштиту (члан 1). Ауторско право се односи на правни режим ауторског дела. Тако се ауторско дело у смислу члана 2. Закона о ауторском и сродним правима, дефинише као оригинална духовна творевина аутора изражена у одређеној форми без обзира на њену уметничку, научну или другу вредност, њену намену, величину, садржину и начин испољавања, као и допуштеност јавног саопштавања њене садржине.³⁶ На сличан начин појам и карактеристике ауторског дела,³⁷ одређује и Закон о ауторском праву и сродним правима Републике Хрватске из 2003. године.³⁸ Према овом законском решењу, према члану 5. ауторским делом се сматра оригинална творевина из књижевног, научног или уметничког подручја која има индивидуални карактер без обзира на начин и облик изражавања,

³⁵ Ј. Митровић, Ж. Радојковић, *Ауторско право и право индустријске својине*, Београд, 1976, стр. 45–59.

³⁶ *Службени гласник Републике Србије*, број 104/2009.

³⁷ И. Ханеберг, „Ауторско право у Хрватској”, *Хрватски патентни гласник*, Загреб, број 6/1995, стр. 1421–1427.

³⁸ *Народне новине Републике Хрватске*, 167/2003 и 79/2007.

врсту, вредност или намену ако законом није другачије одређено. Овако одређено ауторско право (члан 13) садржи следеће елементе: 1) морална права аутора, 2) имовинска права аутора и 3) друга права аутора. Њиме се штите личне и духовне везе аутора са његовим ауторским делом, његови имовински интереси, те други интереси аутора у погледу његовог ауторског дела.³⁹ Ауторским делом се у Републици Србији, нарочито, сматрају: 1) писана дела (књиге, брошуре, чланци, преводи, рачунарски програми у било ком облику њиховог изражавања, укључујући и припремни материјал за њихову израду), 2) говорна дела (предавања, говори, беседе), 3) драмска, драмско-музичка, кореографска и пантомимска дела, као и дела која потичу из фолклора, 4) музичка дела са или без речи, 5) филмска дела (кинематографска и телевизијска дела), 6) дела ликовне уметности (слике, цртежи, скице, графике, скулптуре), 7) дела архитектуре, примењене уметности и индустријског обликовања, 8) картографска дела (географске и топографске карте), 9) планови, скице, макете и фотографије и 10) позоришна режија.⁴⁰ Као ауторско дело сматрају се и: незавршено ауторско дело, делови ауторског дела, наслов ауторског дела, као и прерада ауторског дела, односно збирка (као што су: енциклопедија, зборник, антологија, изабрана дела, музичка збирка, збирка фотографија, графичка мапа, изложба), збирка народних књижевних и уметничких творевина, збирка докумената, судских одлука и сличне грађе).⁴¹ Сам је закон од правне заштите изузео одређене документе које не сматра ауторским делом (члан 6).⁴² Тако ауторскоправном заштитом нису обухваћене опште идеје, поступци, методе рада или математички концепти, начела, принципи и упутства који су садржани у ауторском делу. А као ауторско дело се не сматрају ни: 1) закони, подзаконски акти и други прописи, 2) службени материјали државних органа и органа који обављају јавну функцију, 3) службени преводи прописа и службених материјала државних органа и органа који обављају јавну функцију и, 4) поднесци и друга акта у управном и судском поступку. Интерпретација је духовно добро које настаје личним ангажовањем интерпретатора приликом звучног, односно визуелног или звучно-визуелног саопштавања ауторског дела.

³⁹ Г. Бубић, „Заштита ауторског права у Босни и Херцеговини”, *Избор судске праксе*, Београд, број 5/2006, стр. 67–70.

⁴⁰ Д. Милић, „Предмет заштите ауторског права”, *Право и привреда*, Београд, број 5–8/2006, стр. 715–729.

⁴¹ Ј. Митровић, Ж. Радојковић, *Ауторско право и право индустријске својине*, op. cit., стр. 89–92.

Субјекти ауторског права

Ауторско дело је објављено када је на било који начин и било где у свету први пут саопштено јавности од стране аутора, односно лица кога је он на то овластио.⁴³ Без обзира на то, аутор ужива морална и имовинска права према члану 8. Закона о ауторском и сродним правима у погледу свог ауторског дела од момента настанка ауторског дела.⁴⁴ Нова законска решења из децембра 2009. године разликују више врста субјеката ауторског дела. Примарно је субјект ауторскоправне заштите сам аутор дела – физичко лице које је створило предметно дело. То је лице чије су име, псеудоним или знак назначени на примерцима дела или су наведени приликом објављивања дела, док се не докаже другачије. Изузетно се и правно и физичко лице чији је назив, односно име назначено на филмском делу сматрају произвођачем тога дела.⁴⁵ Поред аутора, носилац ауторског права може да буде и друго лице које је на основу закона стекло ауторско право (а није аутор дела). Поред аутора, ауторскоправну заштиту уживају и коаутори. То су лица која су заједничким стваралачким радом са другим лицем (или лицима) створили одређено ауторско дело. Сличну правну заштиту уживају и коаутори филмског дела. Овде спадају: 1) писац сценарија, 2) режисер, 3) главни сниматељ, а под одређеним условима и : 4) композитор – ако се ради о музичком филму и 5) главни аниматор филма – ако се ради о цртаном или анимираном филму. И коначно, ауторско право на ауторском делу чији аутор није познат имају и следећа лица: 1) издавач – за издато дело и 2) лице које је дело објавило – за објављено, али неиздато дело.⁴⁶

Садржина ауторског права

Ауторско право чине два његова конститутивна елемента.⁴⁷ То су: 1) морална права, и 2) имовинска права аутора или других законом одређених лица. У морална права аутора спадају следећа права: 1) право патернитета,

⁴² П. Тијанић, „Заштита ауторског и сродних права”, *Правни живот*, Београд, број 5–6/2008, стр. 117–134.

⁴³ П. Вучић, „Ауторско право и ауторскоправни односи”, *Слободно подухетништво*, Загреб, број 8/2001, стр. 123–135.

⁴⁴ М. Трампуж, *Ауторско право*, Љубљана, 2000,

⁴⁵ М. Јањић, *Ауторско филмско право*, Београд, 1971.

⁴⁶ Д. Милић, “Предмет заштите ауторског права”, *Право и привреда*, Београд, број 5–8/2009. године, стр. 24–37.

⁴⁷ И. Глиха, *Ауторско право*, Загреб, 2000, стр. 211–235.

2) право на назначење имена, 3) право објављивања, 4) право на заштиту интегритета дела и 5) право на супротстављање недостојном коришћењу дела.⁴⁸ Другу групу ауторских права⁴⁹ чине имовинска права аутора.⁵⁰ То је право на економско искоришћање свог дела, као и дела које је настало преадам његовог дела. Овде спадају: 1) право на бележење или умножавање, 2) право стављања примерака дела у промет, 3) право давања примерака дела у закуп, 4) право давања примерака рачунарског програма на послугу, 5) право извођења, 6) право представљања, 7) право преношења, извођења или представљања, 8) право емитовања, 9) право реемитовања, 10) право на јавно саопштавање, укључујући интерактивно чињење дела доступним јавности, 11) право на прилагођавање, аранжирање и другу измену дела, 12) право јавног саопштавања дела које се емитује и 13) право јавног саопштавања дела са носача звука или слике. Поред тога аутор има и друга “изведена” права. У ову групу изведених права аутора спадају следећа права : 1) право према власнику примерка ауторског дела, 2) право на посебну накнаду и 3) право на накнаду за давање на послугу. Заштита ауторског и сродних права у Републици Србији остварује се на два начина.⁵¹ То су: 1) индивидуална и 2) колективна заштита.⁵² У оквиру ове заштите ипак, најефикаснији вид заштите ауторског права у целини или појединих њему сродних права пружају одредбе новог Кривичног законика из 2005. године.⁵³ Наиме, путем одредби новог кривичног законодавства прописан је систем кривичних дела, као и кривичне санкције за повреде или угрожавања ауторског и сродних права.

ЗАКЉУЧАК

Последњих година у оквиру комунитарног права на нивоу Европске уније донето је више различитих докумената којима је успостављен систем европских стандарда у области уређивања и заштите права интелектуалне својине, али и права конкуренције како би се спречио сукоб ова два

⁴⁸ Више : Б. Стојановић, *Практикум за ауторско и сродна права*, Београд, 2006.

⁴⁹ И. Ханеберг, *Ауторско право*, Загреб, 2001, стр. 145–156.

⁵⁰ Д. Ђетковић, “Ауторска и сродна права”, *Правни зборник*, Подгорица, број 1–2/2006–2007, стр. 278–285.

⁵¹ З. Миладиновић, “Остваривање ауторског и сродних права”, *Право и привреда*, Београд, број 5–8/2008, стр. 857–867.

⁵² С. Марковић, *Колективно остваривање ауторског права у светлу слободе конкуренције на тржишту Европске уније*, Зборник радова, Крагујевац, 2010, стр. 311–327.

⁵³ *Службени гласник Републике Србије*, број 85/2005.

значајна права без којих нема даљег технолошког и економског напретка држава чланица Уније. Ради се о различитим облицима материјалних и нематеријалних творевина које уживају посебну законску заштиту, не само за њихове ауторе (творце), већ и за друга лица. Република Србија је приликом недавног доношења законодавства из области права интелектуалне својине као што су: Закон о ауторским и сродним правима, Закон о жиговима, Закон о заштити топографија интегрисаних кола, Закон о правној заштити индустријског дизајна и Закон о патентима, прихватила бројне европске стандарде и имплементирала их у домаћи правни систем. Живот савременог човека почев од последњих деценија 20. века се више уопште не може замислити без интелектуалне својине, њеног коришћења у свакодневном животу људи, односно у функционисању привреде, у унутрашњем и спољнотрговинском пословању. Овде се ради о вредностима које уживају заштиту не само у појединим државама, већ и шире, у целој међународној заједници. Основу овако широко и свеобухватно постављене правне заштите интелектуалне својине чини низ међународних стандарда садржаних у релевантним међународним документима који су донети од стране: 1) Организације ОУН за просвету, науку и културу (UNESCO) и Светске организације за интелектуалну својину (WIPO), али и од стране Европске уније. Наиме, међународна заједница је у протеклом периоду донела више релевантних докумената којима поставља ефикасан систем правних стандарда у погледу свеобухватне и ефикасне заштите интелектуалне својине у целости или појединих њених елемената (сегмената). Те стандарде су данас у највећој мери прихватиле све савремене државе у свом националном законодавству. Интелектуалну својину (као генусни појам који у свом конститутивном садржају обухвата и ауторско право и друга сродна права) карактеришу два елемента. То су: 1) нематеријални (морални, духовни, интелектуални, неекономски) елемент и 2) економска (привредна) функција која обезбеђује да субјект заштите овог права присваја материјалну корист од његове привредне експлоатације. Интелектуална својина у Републици Србији (а на сличан начин и у другим европским државама), дакле, обухвата две групе добара или вредности. То су: 1) ауторско и сродна права и 2) права индустријске својине. Бројни правни акти регионалног карактера донети у оквиру Европске уније последњих година су успоставили посебан режим регулисања права интелектуалне својине и комунитарног права уопште, те улогу појединих националних законодавстава у области уређења и заштите права интелектуалне својине. Циљ је ових активности да се издвоје начини на које институције Европске

уније, а нарочито Комисија и Суд правде установљавају и примењују принципе помирења и усаглашавања комунитарног права конкуренције и националних права у области уређења и заштите интелектуалне својине. На овом месту треба указати на посебан значај одредби Римског уговора, посебно са аспекта изузетака од примене принципа слободне циркулације роба у смислу члана 30. Римског уговора и искључиве надлежности држава чланица у области режима својине и признавања својинских права сходно члану 295. Римског уговора, те начинима и облицима за разграничење примене комунитарног од националног права у овој области. Такође треба рећи да Римски уговор не садржи изричите норме о регулисању права интелектуалне својине што указује да су садржина и обим примене, односно начин заштите ових права у искључивој надлежности појединих држава. Али и поред тога Римски уговор се у члану 30. (сада члан 36. Уговора о Европској унији) на посебан начин изјашњава о правима интелектуалне својине где се говори о препрекама, забранама и ограничењима код увоза, извоза или транзита робе ако су оправдана, између осталог разлозима заштите националног културног добра, уметничке, историјске и археолошке вредности или заштите индустријске и трговачке својине, иако такве забране не смеју да буду средство за дискриминацију или прикривени облик ограничења трговине међу државама чланицама Европске уније. У светлу ових решења је и одредба члана 295. Римског уговора где је предвиђено да овај уговор не утиче на правни режим својине који постоји у државама чланицама.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бесаровић, В., *Право индустријске својине и ауторско право*, Београд, 1984.
2. Бесаровић, В., *Интелектуална својина – индустријска својина*, Београд, 2005.
3. Ведрина, Д., Хорватић, К., Смиљанић, Д., Марошевић, Г., *Аутори и њихова права*, Загреб, 1998.
4. Глиха, И., *Ауторско право*, Загреб, 2000.
5. Дамјановић, К., Марић, З., *Интелектуална својина*, Београд, 2008.
6. Дамњановић, К., *Права интелектуалне својине и право конкуренције Европске уније*, Београд, 2011.
7. Јанев, И., *Статутарно уређење међународних организација*, Београд, 2009.
8. Јанев, И., *Светска организација за интелектуалну својину*, Београд, 2009.
9. Јанев, И., *Односи Југославије са UNESCO-ом*, Београд, 2010.
10. Јанев, И., *Међународно право и међународни односи*, Београд, 2012.

11. Јањић, М., *Ауторско филмско право*, Београд, 1971.
12. Марковић, С., *Право интелектуалне својине*, Београд, 2000.
13. Матановац, Р., *Хрватско право интелектуалног власништва у свјетлу приступа Еуропској унији*, Загреб, 2006.
14. Митровић, Ј., Радојковић, Ж., *Ауторско право и право индустријске својине*, Београд, 1976.
15. Monotti, A.L., Ricketson, S., *Universities and intellectual property, ownership and exploitation*, Oxford, 2003.
16. Стојановић, Б., *Практикум за ауторско и сродна права*, Београд, 2006.
17. Трампуж, М., *Ауторско право*, Љубљана, 2000.
18. Ханеберг, И., *Ауторско право*, Загреб, 2001.
19. Чизмић, Ј., *Огледи из права индустријског власништва – правни извори, судска пракса и обрасци*, Ријека, 1998.

UDK: 34:658.56:624.131.7:001.6
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 42, стр. 231–244
Изворни научни рад

Мр Анђела БУКАНОВИЋ¹

**ДИРЕКТИВА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА
И САВЕТА 2004/23/ЕЗ О УСПОСТАВЉАЊУ
СТАНДАРДА КВАЛИТЕТА И БЕЗБЕДНОСТИ, ЗА
ДОНИРАЊЕ, ДОБИЈАЊЕ, ТЕСТИРАЊЕ, ОБРАДУ,
ОЧУВАЊЕ, СКЛАДИШТЕЊЕ И ДИСТРИБУЦИЈУ
ЉУДСКИХ ЋЕЛИЈА И ТКИВА**

ABSTRACT

Increasing use and exchange of human cells and tissues for therapeutic purposes within the EU, created the need for unified framework in order to ensure high standards of quality and safety of human tissues and cells at EU level. 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 sets minimum standards in this field. Main principle governing tissue and cell donation is principle of voluntary and unpaid donations of tissues and cell. Because of the significant differences in the ethical cultures of the Member States, regulating the application of new technologies on human tissues and cells as well as the application of advanced therapies is quite challenging. Because of these differences, some

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: andjela@diplomacy.bg.ac.rs. Рад представља део научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије број: 179029.

provisions of Directive 2004/23/EC leave more freedom to the Member States. This is the case with the provisions regarding the donor's consent and data protection, and most importantly, Member States have the freedom to allow or ban use of a certain type of human tissue or cells.

Key words: Human tissues and cells, quality and safety, donation, traceability, procurement, testing, processing, preservation.

СВРХА

У медицинским терапијама, а и као почетни материјал за лекове за напредну терапију, све се више користе донирана ткива и ћелије, као што су кожа, кости, тетиве, рожњача и матичне ћелије. Поред тога, и репродуктивне ћелије се користе у области медицински асистираних репродуктивних технологија, нпр. вантелесна оплодња (*in vitro* фертилизације – ИВФ) и других техника којима се постиже трудноћа на вештачки или делимично вештачки начин. Трансплантација људских ћелија и ткива у великој мери проширује област медицине, и нуди велике могућности за лечење до сада неизлечивих болести. Дакле, Директива 2004/23/ЕЗ је донета услед хитне потребе за унификавањем правног оквира у овој области, како би се омогућили високи стандарди у погледу квалитета и безбедности, за донирање, добијање, тестирање, обраду, очување, складиштење и дистрибуцију људских ћелија и ткива (као и произведених продуката који потичу из људских ћелија и ткива) намењених за примену код људи широм ЕУ.² Регулисањем ове области доприноси се превенцији преношења болести, односно у ширем смислу очувању јавног здравља. Директива 2004/23/ЕЗ се примењује на ћелије и ткива, укључујући ту и ћелије хематопоезе из периферне крви, матичне ћелије из пупчане врпце (крви) и коштане сржи, репродуктивне ћелије, ткива и ћелије фетуса, матичне ћелије одраслих и ембриона. Међутим, Директива 2004/23/ЕЗ се не односи на крв и продукте крви (осим у изнетом смислу), нити на људске органе, као ни на органе, ткива или ћелије животињског порекла. Наиме, крв и продукти крви углавном су регулисани путем Директиве 2002/98/ЕЗ, док је стандард и квалитет људских органа намењених за трансплантацију регулисан пре свега путем Директиве 2010/53/ЕУ. Такође, Директива 2002/98/ЕЗ се не односи ни на истраживања у којима се користе људске ћелије и ткива, када се користе за друге сврхе тј. не на људима, као ни

² “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, p. 48.

у случају аутологног трансплантата у склопу исте хируршке интервенције. Директива 2004/23/ЕЗ неће утицати на одлуку неке од држава чланица о коришћењу или некоришћењу неког одређеног типа људских ћелија.³ Осмишљена је да потпомогне заштиту здравља живих давалаца и поштовање људског достојанства преминулих даваоца, а базирана је на принципима добровољног и неплаћеног донирања, анонимности даваоца и примаоца, несебичности даваоца и солидарности између даваоца и примаоца. Такође, поштује принципе предвиђене у Повељи о основним правима у Европској унији и узима у обзир Конвенцију о заштити људских права и достојанства људског бића у погледу примене биологије и медицине: Конвенцију о људским правима и биомедицини од 1997. године, донету у оквиру Савета Европе. У погледу обраде личних података у примени Директиве 2004/23/ЕЗ, примењиваће се Директива 95/46/ЕЗ о заштити појединаца у погледу обраде личних података и слободног кретања таквих података. Нешто касније су донете и две техничке директиве путем којих се спроводи Директива 2004/23/ЕЗ. Директивом 2006/17/ЕЗ се ближе одређују технички захтеви који се тичу добијања ћелија и ткива, избора давалаца и њиховог тестирања у лабораторији, процедуре за добијање ћелија и ткива и њиховог пријема у одговарајућој установи, док Директива 2006/86/ЕЗ успоставља одређене техничке захтеве у погледу кодирања, обраде, очувања, складиштења и дистрибуције људских ћелија и ткива. Значајна је и Одлука 2010/453/ЕУ којом се успостављају смернице у погледу услова инспекције, мера контроле и типова инспекција, као и у погледу обучавања, стручних квалификација и обавеза инспектора у области људских ткива и ћелија. Иако је најопштија сврха доношења Директиве 2004/23/ЕЗ усаглашавање права како би се обезбедила економска интеграција у оквиру ЕУ, односно она је техничке природе, постоје мишљења да су Директива 2004/23/ЕЗ и Уредба (ЕЗ) 1394/2007 Европског парламента и Савета од 13. новембра 2007. године о лековима за напредну терапију, управљене и на унификацију етичких норми држава чланица, дакле да етичке норме могу бити индиректно инкорпорисане у право ЕУ, иако је њихов примарни циљ омогућавање економске интеграције.⁴ Због значајних разлика у етичкој култури држава чланица,

³ Ibid., p. 49.

⁴ Marcella Favale, Aurora Plomer, "Fundamental Disjunctions in the EU Legal Order on Human Tissue, Cells and Regenerative Therapies", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 16, Issue 1 (2009), pp. 93-94; Christian Lenk, Nils Hoppe, Katharina Beier, Claudia Weisemann (eds), *Human Tissue Research: A European Perspective on the Ethical and Legal Challenges*, Oxford University Press, New York, 2011, p. XXI.

регулисање области које су у том смислу осетљиве, као што је случај са применом нових технологија на људска ткива и ћелије као и примена напредних терапија, представља изазов. У Европи постоје поделе у погледу употребе одређених врста људских ткива или ћелија за терапеутске сврхе (углавном у вези са употребом ћелија ембриона, односно употребом репродуктивних ћелија), не постоји консензус чак ни у погледу информисаног пристанка пацијента (нпр. да ли он мора бити општи или посебан).⁵ Вероватно је да су због ових разлика у Директиву 2004/23/ЕЗ унете одредбе које остављају већу слободу државама чланицама, и то пре свега у погледу пристанка пацијента из члана 13. Директиве 2004/23/ЕЗ, где је државама чланицама остављено да ближе одреде његову материјалну садржину, односно услове које валидан пристанак мора да испуни, затим у погледу заштите личних података, у члану 14. државе чланице се обавезују да предузму све неопходне мере како би осигурале заштиту личних података, међутим те мере се даље не конкретизују, и најзад, државама је остављена слобода да одлуче да ли ће или неће дозволити коришћење неког одређеног типа људских ткива или ћелија. Највеће несугласице постоје у погледу истраживања на људским матичним ћелијама ембриона у ЕУ. У Европској унији Немачка, Аустрија, Италија, Финска, Грчка, Ирска, Португалија и Норвешка забрањују или у значајној мери ограничавају употребу матичних ћелија ембриона, док су Шведска и Уједињено Краљевство створили правну основу која подржава истраживање на матичним ћелијама ембриона. Белгија нпр. дозвољава терапеутско клонирање ембриона.⁶ У вези са овим питањем били су присутни бројни покушаји да се постигне консензус, међутим на крају је државама чланицама ипак остављена слобода избора.⁷ Из овог разлога Директива 2004/23/ЕЗ не регулише питање истраживања на ћелијама и ткивима, односно ово питање није регулисано у оквиру ЕУ, а понекад ни у националним законодавствима.⁸

⁵ Marcella Favale, Aurora Plomer, "Fundamental Disjunctions in the EU Legal Order on Human Tissue, Cells and Regenerative Therapies", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, op. cit., p. 95.

⁶ "Stem cell laws", *Wikipedia*, Интернет: http://en.wikipedia.org/wiki/Stem_cell_laws, 30. 10. 2012.

⁷ Anne-Maree Farrell, "The Politics of Risk and EU Governance of Human Material", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 16, Issue 1 (2009), p. 53.

⁸ Christian Lenk, Nils Hoppe, Katharina Beier, Claudia Weisemann (eds), *Human Tissue Research: A European Perspective on the Ethical and Legal Challenges*, op. cit., p. XIX.

МЕРЕ ЕУ

Директива Европског парламента и Савета 2004/23/ЕЗ од 31. марта 2004. године о успостављању стандарда квалитета и безбедности, за донирање, добијање, тестирање, обраду, очување, складиштење и дистрибуцију људских ћелија и ткива.

Одлука 2010/453/ЕУ од 3. августа 2010. године о успостављању смерница у погледу услова инспекције и мера контроле, и у погледу обучавања и стручних квалификација службених лица у области људских ткива и ћелија, предвиђених у Директиви Европског парламента и Савета 2004/23/ЕЗ.

Директива Комисије 2006/17/ЕЗ од 8. фебруара којом се спроводи Директива Европског парламента и Савета 2004/23/ЕЗ у погледу одређених техничких захтева за донирање, добијање и тестирање људских ћелија и ткива.

Директива Комисије 2006/86/ЕЗ од 24. октобра којом се спроводи Директива Европског парламента и Савета 2004/23/ЕЗ у погледу захтева следивости, обавештења о озбиљним нежељеним реакцијама и догађајима, и одређени технички захтеви за кодирање, обраду, очување, складиштење и дистрибуцију људских ћелија и ткива.

САДРЖАЈ

Спровођење

Директивом 2004/23/ЕЗ предвиђа се да ће државе чланице одредити компетентне власти које ће бити одговорне за њено спровођење, с тим да свака држава чланица може одредити строже заштитне мере, као што су забрана или ограничење увоза људских ћелија или ткива, како би се осигурао висок ниво здравствене заштите.⁹

Основни појмови

У члану 3. дефинише се низ појмова за сврхе Директиве 2004/23/ЕЗ. Тако се под ћелијама подразумевају појединачне људске ћелије, или скупови људских ћелија који нису повезани ниједном врстом везивног ткива. Под

⁹ “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*, op. cit., Article 4.

ткивом се подразумева саставни део људског тела који је сачињен од ћелија и везивног ткива. Давалац јесте било који људски извор људских ћелија или ткива, било жив или преминуо, док донирање представља давање људских ћелија или ткива ради примене код људи. Орган представља 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. Под добијањем се подразумева поступак којим ћелије и ткива постају доступне. Обрада представља сваку радњу која укључује припрему, руковање, очување и паковање ћелија и ткива намењених за примену код људи. Очување обухвата употребу хемијских средстава, променљивих услова средине или других средстава и поступака приликом обраде како би се спречило или успорило биолошко или физичко пропадање ћелија или ткива. Складиштење представља очување производа у одговарајућим контролисаним условима до дистрибуције, док дистрибуција обухвата превоз и испоруку ћелија и ткива намењених за примену код људи. Карантин представља статус добијања ћелија и ткива, односно изолацију ткива физички или на неки други начин у очекивању одлуке о њиховом прихватању или одбијању. Овлашћена установа представља банку ткива или одељење болнице или неко друго тело где се предузима обрада, очување, складиштење и дистрибуција људских ћелија и ткива, с тим да она може бити одговорна и за добијање и тестирање људских ћелија и ткива. И најзад, под алогеном употребом се подразумева уклањање ћелија или ткива са једне особе ради примене на другој особи, док аутологна употреба подразумева уклањање ћелија или ткива и њихову употребу на једном истом лицу.

Обавезе држава чланица ЕУ

Државе чланице су дужне да осигурају да се добијање и тестирање ћелија и ткива спроводи од стране стручних лица са искуством и да се обавља у условима предвиђеним за ту сврху од стране надлежних власти. У том смислу овлашћене установе у којима се врши тестирање, обрада, очување, складиштење и дистрибуција људских ћелија и ткива намењених за примену код људи, морају дакле бити за то овлашћене, именоване, одобрене или им је за то издата дозвола од стране надлежних власти за сврхе ових активности, с тим да надлежне власти морају назначити које активности и под којим условима могу обављати. Овлашћене установе не могу предузимати никакве суштинске промене у својим активностима без добијања дозволе од стране надлежних власти. Такође, надлежне власти могу суспендовати или опозвати

овлашћење, именовање, одобрење или већ издату дозволу установи, или процес припреме ћелије и ткива уколико инспекција или контролне мере показују да таква установа или процес не испуњавају захтеве Директиве 2004/23/ЕЗ.¹⁰ Надлежне власти организују инспекције, док овлашћене установе предузимају контролне мере ради усаглашености са Директивом 2004/23/ЕЗ. Предвиђено је да се инспекције и контролне мере морају предузимати на редовној основи, и интервал између две инспекције не може премашити две године. Инспекције и контролне мере предузимају службена лица која представљају надлежне власти, и овлашћена су да: врше инспекцију овлашћених установа, оцену и потврду поступака и активности извршених у овлашћеним установама, као и да испитају документе у вези са Директивом 2004/23/ЕЗ. Инспекција и контролне мере ће се предузимати уколико је то неопходно и у случају постојања озбиљне нежељене реакције или озбиљне нежељене појаве.¹¹ Када је реч о следивости ткива и органа, предвиђено је да су државе чланице дужне да осигурају следивост свих ткива и ћелија добијених, обрађених, ускладиштених и дистрибуираних на њиховој територији. Идентификација даваоца ће се вршити кроз систем који додељује јединствени код свакој донацији и сваком производу који је повезан са њом. Овлашћене установе морају обезбедити следивост у свим фазама, с тим да подаци који омогућавају пуну следивост, морају да се чувају најмање 30 година након клиничке употребе.¹² У погледу увоза и извоза ћелија и ткива из трећих земаља који је регулисан чланом 9. Директиве 2004/23/ЕЗ, државе чланице морају предузети све неопходне мере како би осигурале да је увоз ћелија и ткива из трећих земаља обављен од стране установа које су овлашћене, именоване, одобрене или им је издата дозвола за сврхе ових активности, као и да се увезена ткива и ћелије могу следити од даваоца до примаоца, односно морају се испунити стандарди из Директиве 2004/23/ЕЗ. Извоз ка трећим земљама мора такође бити предузет од стране таквих установа, и бити у сагласности са стандардима Директиве 2004/23/ЕЗ. Овлашћене установе су дужне да воде евиденцију о својим активностима, укључујући ту и све количине и типове ткива и/или ћелија које су добијене, тестиране, обрађене, очуване, ускладиштене и дистрибуиране или на други начин одложене, као и порекло и дестинацију ћелија и ткива намењених за примену код људи, а о томе ће обавештавати овлашћене власти.¹³ И најзад,

¹⁰ Ibid., Article 5.

¹¹ Ibid., Article 7.

¹² Ibid., Article 8.

¹³ Ibid., Article 10.

чланом 11. Директиве 2004/23/ЕЗ, предвиђено је да су државе чланице дужне да организују систем за обавештавање, истраживање, регистровање и пренос информација о озбиљним нежељеним реакцијама и озбиљним нежељеним појавама, које могу утицати на квалитет и безбедност ћелија и ткива, и које се могу приписати добијању, тестирању, обради, очувању, складиштењу и дистрибуцији људских ћелија.

Одабир и процена даваоца

Државе чланице ЕУ имају обавезу да настоје да осигурају поштовање принципа добровољног и неплаћеног донирања ћелија и ткива. Ипак, давалац има право на накнаду која је ограничена на трошкове и неугодности повезане са донирањем, с тим да државе чланице дефинишу услове под којима се накнада може одобрити.¹⁴ Државе чланице ће обавестити Комисију о предузетим мерама у овом смислу до 7. априла 2006. године, а након тога на сваке три године.¹⁵ У другом извештају донетом у складу са поменутом одредбом Директиве 2004/23/ЕЗ, пре свега је указано на то да 25 држава чланица у свом домаћем праву имају правно обавезујућа правила којима се регулише принцип добровољног и неплаћеног донирања ћелија и ткива, две државе немају овакве прописе (Лихтенштајн и Ирска), док Аустрија није пружила никакве податке у овом смислу (иначе познато је да је Аустрија прилично затворена у овој области, односно да је присутан јак утицај цркве).¹⁶ Добијање ћелија и ткива може се одобрити само након што се добије обавезан пристанак или одобрење предвиђени у праву државе чланице у питању, а државе чланице ће такође предузети и све неопходне мере како би осигурале да даваоци, њихови рођаци, или друга лица која дају одобрење у име даваоца добију све неопходне информације.¹⁷ Листа потребних информација

¹⁴ Као и код донирања органа, у складу са чланом 13. Директиве 2010/53/ЕУ од 7. јула 2010. године о стандардима и квалитету људских органа намењених за трансплантацију, давалац има право на трошкове и губитак примања повезаних са донацијом.

¹⁵ Ibid., Article 12.

¹⁶ “Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – 2nd Report on Voluntary and Unpaid Donation of Tissues and Cells”, *European Commission*, COM(2011) 352 final, Brussels, 17.6.2011, p. 3.

¹⁷ “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*, op. cit., Article 13.

наведена је Анексу Директиве 2004/23/ЕЗ.¹⁸ Дакле, није прецизирана форма пристанка који се мора добити, будући да у државама чланицама постоје различити модели пристанка пацијента. Због поменутих различитости ни у каснијој Директиви 2010/53/ЕУ од 7. јула 2010. године о стандардима и квалитету људских органа намењених за трансплантацију није прецизиран модел пристанка пацијента.¹⁹ У погледу питања заштите података и поверљивости, државе чланице су дужне да предузму све неопходне мере (међутим оне нису даље конкретизоване) како би осигурале да се из података, укључујући ту и генетичке податке, који су прикупљени у складу са Директивом 2004/23/ЕЗ и који су доступни трећим странама, не могу идентификовати ни давалац ни прималац.²⁰ Државе чланице такође морају осигурати да се идентитет примаоца не открије даваоцу или његовој породици и обрнуто, не доводећи при том у питање важеће законе држава чланица о условима откривања података, а поготово у случају донације гамета.

Квалитет и безбедност ћелија и ткива

Државе чланице морају предузети све неопходне мере како би овлашћене установе успоставиле и ажурирале систем квалитета базиран на принципима добре праксе. Овлашћене установе морају осигурати да систем квалитета обухвата бар следећу документацију: стандардне оперативне поступке, смернице, стручне приручнике, обрасце за извештавање, регистар даваоца и информацију о коначном одредишту ћелија и ткива. Овлашћене установе морају предузимати све потребне мере како би осигурале да ова документација буде доступна органу надлежном за обављање послова инспекције. Такође, овлашћене установе ће чувати неопходне податке како би осигурале испуњеност захтева следивости из Директиве 2004/23/ЕЗ.²¹

¹⁸ У случају живог даваоца лице које води процес донације ће осигурати да је давалац претходно информисан најмање о следећем: сврси и природи прибављања ћелија и ткива, последицама и ризицима, аналитичким тестовима уколико се изводе, о бележењу и заштити података о даваоцу, лекарској поверљивости, терапеутској сврси и потенцијалним добитима и информацијама о применљивој заштити даваоца. Када је реч о преминулом даваоцу, информације се дају у складу са законима на снази у држави чланица у питању.

¹⁹ “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”, *Official Journal of the European Union*, L 207, 6.8.2010, Article 14.

²⁰ “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*, op. cit., Article 14.

²¹ *Ibid.*, Article 16.

Овлашћене установе су обавезне да именују одговорно лице, које мора испуњавати одређене услове и квалификације. Оно мора пре свега поседовати диплому, сертификат или други доказ формалне квалификације у области медицинских или биолошких наука, који се додељује након завршетка факултетских студија или курса признатог као еквивалентног од стране држава чланица, и мора имати бар две године практичног искуства у релевантним областима. Дужност одговорног лица јесте да осигура да се добијање, тестирање, обрада, очување, складиштење и дистрибуција људских ћелија и ткива намењених за примену код људи, у установи за коју је то лице одговорно, обавља у складу са Директивом 2004/23/ЕЗ и законима на снази у државама чланицама, а такође дужно је и да обезбеди информације надлежним властима у вези овлашћивања, именовања, одобрења или издавања дозвола установама, односно информације из члана 6. Директиве 2004/23/ЕЗ, као и да учествује у примени чланова 7. (инспекција и контролне мере), 10 (регистровање овлашћених установа и обавезе извештавања), 11. (извештавање о озбиљним нежељеним реакцијама или појавама) 15. (селекција оцена и добијање), 16. (управљање квалитетом) и члановима од 18. до 24. Директиве 2004/23/ЕЗ, (особље у овлашћеним установама, пријем ћелија и ткива, обрада ћелија и ткива, услови њиховог складиштења, означавање, документација и паковање, дистрибуција, односи између овлашћених установа и трећих страна).²² Дакле може се приметити да у Директиви 2004/23/ЕЗ одговорно лице има значајну улогу. Када је реч о особљу у овлашћеним установама, пријему ћелија и ткива, обради ћелија и ткива, условима њиховог складиштења, означавању, документацији, паковању као и дистрибуцији ћелија и ткива, предвиђа се да се морају испунити услови који су предвиђени у члану 28. Директиве 2004/23/ЕЗ (који се односи на техничке захтеве и њихово прилагођавање на научни и технички напредак).²³ У погледу односа између овлашћених установа и трећих страна, чланом 24. Директиве 2004/23/ЕЗ, прописано је да ће овлашћене установе закључивати писане споразуме са трећим странама приликом сваке спољашње делатности која утиче на квалитет и безбедност ткива и ћелија које се обрађују у сарадњи са трећом страном, поготово у случајевима када: овлашћена установа повери неку од фаза обраде ћелија и ткива трећој страни, када трећа страна пружа добра и услуге који утичу на квалитет ткива или ћелија, укључујући и њихову дистрибуцију, односно када овлашћена установа пружа услуге неовлашћеној установи, и најзад, када овлашћена установа дистрибуира ткива или ћелије обрађене од трећих страна. Избор трећих

²² Ibid., Article 17.

²³ Ibid., Article 18.

страна врше овлашћене установе, на основу њихове могућности да испуне услове из Директиве 2004/23/ЕЗ.

Размена информација, извештаји и казне

Државе чланице морају успоставити и систем за идентификацију људских ткива и ћелија, како би се осигурала њихова следивост. Комисија је у сарадњи са државама чланицама задужена за стварање јединственог европског система означавања како би се омогућило пружање информација о главним обележјима и особинама ткива и ћелија.²⁴ Државе чланице су дужне да поднесу први извештај о предузетим активностима у погледу Директиве 2004/23/ЕЗ до 7. априла 2009. године, укључујући и предузете мере у погледу инспекције и контроле, а након тога на сваке три године.²⁵ Комисија је закључила да је имплементација Директиве 2004/23/ЕЗ од стране држава чланица углавном на задовољавајућем нивоу, с тим да је ипак уочена потреба за даљим напорима у погледу развоја специфичних система за одобравање поступка припреме ћелија и ткива, затим у погледу завршавања поступка овлашћивања, именовања, давања одобрења или дозволе за сваку појединачну установу, у вези спровођења инспекције, затим надзора увоза и извоза, испуњења захтева у погледу обавештавања и најзад у погледу израде годишњих извештаја о озбиљним нежељеним последицама или појавама.²⁶ Чланом 27. Директиве 2004/23/ЕЗ, предвиђа се да се морају одредити казне које су применљиве у случају кршења националних одредби које су усвојене у складу са Директивом 2004/23/ЕЗ. Према извештају Комисије из 2011. године, казне за кршење законских одредби којима се предвиђа добровољни и неплаћени пристанак на донарање ћелија и ткива прописане су у 23 државе чланице ЕУ.²⁷

²⁴ Ibid., Article 25.

²⁵ Ibid., Article 26.

²⁶ “Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application of Directive 2004/23/EC on setting standards of quality and safety for the donation, procurement, testing, processing, preservation, storage and distribution of human tissues and cells”, *European Commission*, COM(2009) 708 final, Brussels 6.1.2010, pp. 11–12.

²⁷ “Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – 2nd Report on Voluntary and Unpaid Donation of Tissues and Cells”, *European Commission*, COM(2011) 352 final, Brussels, 17.6.2011, p. 3.

Саветовање са одборима

Чланом 28. Директиве 2004/23/ЕЗ предвиђа се да ће у складу са прописаним поступком бити одлучено о следећим техничким захтевима и њиховом прилагођавању на научни и технички напредак: захтевима за овлашћивањем, именовањем, одобравањем или издавањем дозвола, захтевима у погледу добијања људских ћелија и ткива, системима квалитета укључујући и обуку, критеријумима избора даваоца ткива и/или ћелија, лабораторијским тестовима даваоца, поступцима добијања ћелија и/или ткива и њихов пријем у овлашћеној установи, захтевима у погледу поступка припреме ћелија и ткива, обрадом ткива и ћелија, складиштењем и дистрибуцијом и најзад, захтеви за директну дистрибуцију примаоцу одређених ћелија и ткива. Комисија одлучује о дефинисању и усвајању поменутих захтева, а у ком ће јој помоћи посебан Одбор, а у том погледу се може саветовати и са другим релевантним научним одборима.

ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива 2004/23/ЕЗ ступила је на снагу 7. априла 2004. године. Државе чланице су дужне да усагласе своје унутрашње право са Директивом 2004/23/ЕЗ не касније од 7. априла 2006. године.

ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

С обзиром на то да је Србија као држава заинтересована за чланство у ЕУ, у том смислу се намеће и обавеза усаглашавања њеног унутрашњег права са правом ЕУ у свим областима регулисања, па и у области стандарда квалитета и безбедности ткива и ћелија. У овом смислу најзначајнији је Закон о трансплантацији ћелија и ткива из 2009. године.²⁸ Као и у већини закона Републике Србије новијег датума, присутан је значајан утицај права ЕУ, тако да је у великој мери присутан и утицај Директиве 2004/23/ЕЗ на Закон о трансплантацији ћелија и ткива, као и директива путем којих се она спроводи, тј. Директиве 2006/17/ЕЗ и Директиве 2006/86/ЕЗ, односно да је Закон начелно гледано усаглашен са правом ЕУ у овој области. Дефиниције појмова у Закону су готово идентичне као и дефиниције из споменутих директива. Значајно је поменути да се у Закону за „овлашћене установе” (тј. у Директиви 2004/23/ЕЗ *tissue establishment*), користи термин „банака ћелија и ткива”. Начела поступка трансплантације су у Закону нешто шире постављена, а то су: начело солидарности (у склопу којег су наведени принципи из Директиве 2004/23/ЕЗ,

²⁸ Закон о трансплантацији ћелија и ткива, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009.

тј. да се начело солидарности заснива пре свега на добровољности, неплаћеном донирању, анонимности даваоца и примаоца и алтруизму даваоца), начело медицинске оправданости, заштите интереса и достојанства, доступности и забране дискриминације, као и начело безбедности.²⁹ Закон дакле уређује: добијање, донирање, тестирање, обраду, очување, складиштење и дистрибуцију људских ћелија и ткива намењених за примену код људи; оснивање банака ћелија и ткива, обављање послова државне управе у области трансплантације ћелија и ткива, организацију и поступак обављања послова трансплантације ћелија и ткива, посебно поступак узимања ткива од умрлог лица, надзор над спровођењем Закона и казнене одредбе. Такође односи се и на исти круг ћелија и ткива као и Директива 2004/23/ЕЗ, с тим што треба имати на уму да је у њој државама чланицама остављена слобода да забране или дозволе употребу неког типа ткива или ћелија. Међутим, Законом је регулисано и питање научноистраживачког рада на ћелијама и ткивима, за чије спровођење издаје дозволу министар здравља, што је иначе питање које није регулисано Директивом 2004/23/ЕЗ због споменутих значајних разлика међу чланицама ЕУ, поготово у вези са истраживањем на матичним ћелијама ембриона или репродуктивним ћелијама. Чланом 88. Закона се ближе одређују ћелије на којима је дозвољен научноистраживачки рад: на крвотворним ћелијама периферне крви, крви из плаценте, матичним ћелијама из коштане сржи, репродуктивним ћелијама, ткивима и ћелијама фетуса и матичним ћелијама одраслих организама и ембриона који не испуњавају услове и критеријуме за употребу ради лечења, односно који нису довољни за поступак лечења, односно који нису потребни за поступак лечења одређеног пацијента. Законом је детаљно регулисан писмени пристанак примаоца односно даваоца ћелија или ткива, као и писмени пристанак малолетног примаоца и даваоца, односно примаоца и даваоца коме је одузета пословна способност.³⁰ Значајно је да је Законом дакле омогућено оснивање прве јавне банке матичних ћелија, чија се изградња иначе ускоро очекује, будући да је за грађане Србије чување матичних ћелија било могуће само у иностранству. Даље, омогућава се и боља размена односно извоз ћелија и ткива у ЕУ, у складу са чланом 9. Директиве 2004/23/ЕЗ. И најзад, Закон би требало да омогући већи број трансплантација ћелија и ткива, будући да у том погледу значајно заостајемо за земљама ЕУ.

²⁹ Ibid., чланови 4–8.

³⁰ Члан 21. Закона о трансплантацији ћелија и ткива за пунолетног примаоца, члан 22. за малолетног примаоца, односно примаоца коме је одузета пословна способност, члан 50. за живог даваоца, и члан 51. за малолетног даваоца, односно примаоца коме је одузета пословна способност.

ИЗБОРИ

1. “Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application of Directive 2004/23/EC on setting standards of quality and safety for the donation, procurement, testing, processing, preservation, storage and distribution of human tissues and cells”, *European Commission*, COM(2009) 708 final, Brussels 6.1.2010, pp. 1–12.
2. “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.
3. “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.
4. “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.
5. “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.
6. Farrell, Anne-Maree “The Politics of Risk and EU Governance of Human Material”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 16, Issue 1 (2009), pp. 41–64.
7. Favale Marcella, Plomer, Aurora “Fundamental Disjunctions in the EU Legal Order on Human Tissue, Cells and Regenerative Therapies”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 16, Issue 1 (2009), pp. 89–112.
8. Lenk Christian, Hoppe, Nils, Beier, Katharina, Weisemann, Claudia (eds), *Human Tissue Research: A European Perspective on the Ethical and Legal Challenges*, Oxford University Press, New York, 2011.
9. “Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – 2nd Report on Voluntary and Unpaid Donation of Tissues and Cells”, *European Commission*, COM(2011) 352 final, Brussels, 17.6.2011, pp. 1–8.
10. „Закон о трансплантацији ћелија и ткива”, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009.

UDK: 328.34:159.923.2](4)

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 42, стр. 245–254

Изворни научни рад

Др Ирис БЈЕЛИЦА ВЛАЈИЋ¹

ПРЕГЛЕД ЕВРОПСКОГ ЗАКОНОДАВСТВА О ЗАШТИТИ ЛИЧНИХ ПОДАТАКА У ЗДРАВСТВЕНОМ СЕКТОРУ

ABSTRACT

Since 1974 when US adopted the Privacy Act, protection of privacy and data protection have been applied to many areas. Among them is medical sector. While under medical file one understands systematic documentation of patient's history within the jurisdiction of one health provider, medical data is applied to various pieces of information about an individual. With the technology improvements these data is widely reachable and in need of protection. Furthermore, since freedom of movement of people, services and goods were guaranteed within the EU, medical services stretch beyond national borders. That means that the data flow has to be regulated.

In Europe two separate systems of medical data protection exist. First one is under the Council of Europe and the other under the EU. A brief presentation of adopted legislation that regulates this matter has been offered. Finally, without division all data require to be protected while legality and basic principles should be applied to any type of their processing.

Key words: Protection of privacy, data protection, medical data protection, European Union practice, European Union legislation

СВРХА

Због специфичности медицинског сектора активности међународних тела и националних власти држава дуго времена биле су усмерене на обезбеђивање права појединца не адекватне здравствене услуге, остављајући

¹ Агенција за заштиту личних података у Босни и Херцеговини. E-mail: iris_bjelica_vlajic@yahoo.com.

нерегулисаним нека од пратећих права међу којима је и право на заштиту података. Међутим, овако узак приступ показао је мањкавости и, коначно, довео и до слабљења квалитета услуга. Како би се лица заштитила у потпуности при уживању права на адекватну медицинску услугу, Европска унија и Савет Европе усвојили су акте којима се од чланица тражи спровођење мера којима би се отклонили уочени недостаци. Анализа садржаја текста усвојених директива Европске уније и препорука Савета Европе за циљ има утврђивање обавеза Републике Србије у овој области. Под заштитом података о личности подразумева се скуп мера којима се штите права и слободе појединаца, односно право на тајност при обради њихових личних података.² Лични податак подразумева било коју информацију која се односи на физичко лице на основу којег се утврђује или може утврдити идентитет носиоца личног податка, односно физичког лица на које се податак односи. Ови лични подаци могу се, даље, разврстати на опште податке о личности и посебне категорије података. Под посебним категоријама подразумевају се лични подаци којима се може утврдити сексуално опредељење, расно или етничко порекло, држављанство, политичко и религиозно уверење или мишљење, медицински податак, генетски код или биометријски подаци. У Европи, рад на заштити података одвија се паралелно под окриљем Савета Европе и унутар Европске уније.

ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Законодавство ЕУ које се бави заштитом података у здравственом сектору чине три директиве, од чега се две баве заштитом података, а једна здравственом заштитом.³ Основни разлози за усвајање наведених директива налазе се у специфичности Европске уније и намери да се заштите слобода пружања услуга, тако да се појединцима унутар Уније омогући коришћење медицинских услуга на одговарајући начин, уз истовремену заштиту њихове приватности. Осим тога, усвојена је и стратегија Бела књига „Заједно за здравље: стратешки приступ за ЕУ 2008–2013”. Ову стратегију објавила је Европска комисија у Бриселу 23. октобра 2007. године, наводећи да су разлози за њено доношење везани за следеће чиниоце: старење становништва, које оптерећује здравствени систем ЕУ; претње здрављу какве су пандемије, инциденти и биотерори-

² The Privacy Act of 1974 (Public Law 93-579, 88 Stat. 1896, enacted December 31, 1974, 5 U.S.C. § 552a).

³ Директива 95/46/ЕУ, Директива 2002/58/ЕУ и Директива 2011/24/ЕУ.

зам, и развој нових технологија.⁴ Након опсежних консултација наведени су основни принципи за активности ЕУ на пољу здравства. Пре свега, стратегија је базирана на дељењу истих вредности, пошто Комисија заједно са чланицама покушава да одреди заједничке принципе и вредности здравственог система ЕУ. С друге стране, значај ове стратегије је у пружању смерница у ком ће се правцу у наредном периоду кретати Унија. То су, пре свих, право на превентивну заштиту и медицинске третмане. У том смислу, препоручено је стварање Европског система здравствених индикатора са јединственим механизмом за прикупљање упоредивих здравствених података на свим нивоима, укључујући и правила о њиховој размени, као и да Комисија и чланице заједно усвоје изјаву о основним вредностима здравља, те почну промоцију програма за подизање свести о здрављу за различите узрасте. Према мишљењу твораца ове стратегије, три су разлога због којих је Унији потребно активније деловање у медицинској области. Посматрано са економског становишта здрава популација доприноси економској производњи и напретку, имајући у виду да су здравствени рачуни економско оптерећење буџетима. Под слоганом „здравље је највећа имовина” препоручује се да Комисија и чланице израде студију о економским односима између здравственог стања, улагања у здравство и економског раста.⁵ Пошто се здравство не може посматрати као издвојена целина, неопходно је његово повезивање са осталим секторским политикама Уније.⁶ Коначно, препоручује се јачање ЕУ гласа у светском систему здравства будући да ЕУ може да преузме лидерску позицију у овој области побољшањем положаја ЕУ у међународним организацијама и чвршћом сарадњом са партнерима.⁷ Ово би, даље, довело до развоја

⁴ По својој природи Беле књиге у систему ЕУ представљају скуп радова објављених од стране Европске комисије и садрже предлоге о активностима унутар Уније које су потребне у одређеној области. Могло би се рећи да Бела књига представља ауторитативан извештај или водич који помаже решавању неког проблема. Креатори политике често захтевају од универзитета или академског особља да помогну креаторима политике са стручним мишљењима и релевантним истраживањима.

⁵ Потребна је боља здравствена заштита за Европу која стари да би становници живели дуже и здравије. То укључује активности: заштите на раду, као и заштите старијих, деце и омладине; праћење чинилаца који утичу на здравље попут алкохола, дувана, исхране, менталног здравља и др. развој комуникација на пољу ретких болести, те донације и трансплантације органа.

⁶ Пример за то је борба против HIV/AIDS заједно са суседним земљама.

⁷ Заштита становништва од здравствених претњи путем научне процене ризика учвршћивањем механизма надзора и одговора на претње по здравље, као и ревизијом рада Европског центра за превенцију и контролу болести.

помоћи трећим земљама. Посебно је обрађено питање подршке развоју здравственог система и нових технологија с обзиром на кретања пацијената и медицинских стручњака. Питање е-здравља, биотехнологија и генских модификација поставља оквир за сигурну, висококвалитетну и ефикасну здравствену службу. Због тога, од Комисије се очекује да пружи подршку чланицама и регионима у побољшању здравственог система, као и увођења и развоја е-здравља. Рад на усаглашавању права појединаца у вези са здравственом заштитом настављен је доношењем Директиве 2011/24/ЕУ о примени права пацијената на здравствену заштиту изван граница, коју су 9. марта 2011. године донели Европски парламент и Савет.⁸ У њој се наводи да је циљ осигурање високог степена сигурности и квалитета здравствене заштите између чланица, са изузетком: услуга у дугорочном пружању заштите, алокацији органа за трансплантацију, и система вакцинасања против пандемијских и других заразних болести. Основни појмови су дефинисани Директивом. Дефиницијама су обухваћени појмови: здравствене заштите, осигураника, изабране државе чланице, државе чланице у којој се обавља лечење, система лечења ван граница, здравствених професионалних радника, пружалаца здравствених услуга, пацијента, медицинских производа, медицинских справа, рецепта, здравствене технологије и медицинских података. Сваки пацијент који захтева или прима лечење ван граница своје државе има право да по добијању третмана о томе добије и писани или електронски медицински картон лечења. Члан 4. Директиве наводи обавезе државе лечења, међу којима је у параграфу 2. тачка е) предвиђено право на приватност при обради медицинских података у складу са домаћим законодавством и Директивама 95/46 и 2002/58.⁹ Конкретно, ово подразумева да, како би се уклониле препреке току личних података, ниво заштите права и слобода појединаца у погледу обраде таквих података мора бити једнак у свим државама чланицама. Мада је овај циљ од пресудне важности за унутрашње тржиште, државе чланице не могу га постићи саме због разилажења која тренутно постоје између релевантних закона, па је потребно њихово координисање како би се осигурало да прекогранични

⁸ Директива је донета на основу члана 114. (3) Уговора о функционисању ЕУ, у ком се изричито наводи да је у процесу хармонизације неопходно гарантовати висок ниво остваривања здравствене заштите узимајући у обзир сваки нови развој базиран на научним чињеницама.

⁹ Директиве 95/46 и 2002/58 посвећене су заштити личних података и општи принципи садржани у њима примењују се и на медицинске податке, уз посебне услове које због специфичности саме области наводи Директива 2011/24.

ток личних података буде доследан и у складу с циљем постојања унутрашњег тржишта. Стога, треба започети рад на усаглашавању тих закона. На овај начин, резултат усклађивања закона ће бити побољшање заштите коју домаћа законодавства сада пружају за слободно кретање личних података. Осим тога, након усклађивања законодавства међу државама чланицама, осигураће се да се пренос личних података који се обрађују или које треба обрадити након преноса трећој земљи, може извршити једино ако треће земље о којима се ради осигурају одговарајући ниво заштите. Овај ниво се процењује у зависности од свих околности преноса података или скупа операција преноса података, а посебно природе података, сврхе и трајање предложене операције или операција обраде, земље порекла и земље коначног одредишта, законске одредбе на снази у трећој земљи о којој се ради, те професионалних правила и мера безбедности које се поштују у тој земљи. Ако Комисија утврди да трећа земља не осигурава одговарајући ниво заштите државе чланице предузеће потребне мере за спречавање било каквог преноса података у земљу о којој се ради и започеће преговоре с циљем исправљања такве ситуације. Када Комисија утврди да трећа земља осигурава одговарајући ниво заштите путем унутрашњег законодавства или међународних обавеза које је преузела донеће одлуку о дозвољеном преносу података коју ће упутити чланицама. У члану 26. Директиве 95/46 наведена су одступања. Наиме, пренос или скуп преноса личних података трећој земљи који не осигурава одговарајући ниво заштите може се извршити под условом:

- (а) да је особа чији се подаци обрађују дала своју недвосмислену сагласност за предложени пренос; или
- (б) пренос је потребан ради извршења уговора између особе чији се подаци обрађују и контролора или провођења предуговорних мера предузетих на захтев особе чији се подаци обрађују; или
- (ц) пренос је потребан за закључивање или извршење уговора склопљеног у интересу особе чији се подаци обрађују између контролора и треће странке; или
- (д) пренос је потребан или законски затражен ради важног јавног интереса, или ради успостављања, извршења или одбране законских потраживања; или
- (е) пренос је потребан како би се заштитили витални интереси особе чији се подаци обрађују; или
- (ф) трансфер се врши из евиденције која у складу са законима или прописима и има за сврху информисање јавности и која је јавности

уопштено или свакој особи која може доказати оправдани интерес отворена за консултовање, у оној мери у којој су услови прописани у закону у погледу консултација испуњени у одређеном случају.

Иста обавеза постоји и у члану 5, тачка д. Директиве 2011/24 у вези са лечењем у држави по избору. На овај начин помирили су пацијентово право на информацију и право на заштиту података.

Даље, члан 10. исте Директиве регулише узајамну помоћ и сарадњу и у ставу 4. наводи да ће се информације о пракси професионалних здравствених радника регистрованих у националним или локалним регистрима учинити доступним органима друге државе у складу са правилима о заштити података из Директива 95/46 и 2002/58.¹⁰ Питање е-здравства регулисано је чланом 14. У њему се, између осталог, наводи да ће свака чланица направити упутства о листама за податке о пацијентима које здравствени професионалци размењују ради комплетне заштите, научног истраживања и идентификовања мера за пренос података у иностранство уз поштовање основних принципа заштите података.¹¹

САВЕТ ЕВРОПЕ

Бавећи се питањима права на заштиту података у вези са здравственом заштитом, Савет Европе је донео две препоруке. Прва од њих је Препорука бр. Р(97)5 о заштити медицинских података. Ова Препорука се односи на сакупљање и аутоматску обраду медицинских података уколико домаћим законодавством нису пружене довољне гаранције за њихову сигурност.¹² На почетку препоруке наведене су дефиниције основних појмова, као што су: лични податак, медицински податак и генетски податак. У том смислу медицински податак се односи на све податке који говоре о здрављу појединаца или са здрављем појединца имају јасну и блиску везу, док је генетски податак било која врста податка која се односи на наследне особине појединца или је у вези с обрасцем наслеђивања карактеристика унутар сродне групе појединаца, али и на податке о ношењу генетских

¹⁰ Директива 95/46/ЕЦ Европског парламента и Већа од 24. октобра 1995. године о заштити појединаца у вези са обрадом личних података и слободним кретањем таквих података и Директива 2002/58/ЕЦ Европског парламента и Већа од 12. јула 2002. године у вези са обрадом личних података и заштитом приватности у сектору електроничких комуникација.

¹¹ Члан 4 Директиве 95/46/ЕУ.

¹² Усвојена 13. фебруара 1997. године.

информација (гена) у индивидуалним или генетским линијама у односу на здравље или болест и без обзира да ли су издвојене као идентификационе карактеристике или не. У члану 3. Препоруке наведено је како се при прикупљању и обради медицинских података мора поштовати приватност појединца. Само професионална здравствена лица могу прикупљати и обрађивати медицинске податке у складу са гаранцијама за заштиту података које пружа домаће законодавство. Изузетно, контролори који нису здравствени радници могу прикупљати и обрађивати ове податке под условима и у складу са мерама заштите које важе и за здравствене раднике. Медицински подаци се прикупљају у складу са принципима тачности, законитости и сврсисходности од субјекта на ког се односе. Изузетно, уколико то није могуће, могу бити прибављени и од других лица. Две су групе основа за прикупљање медицинских података: они који су прописани законом и они који се прикупљају ради других интереса. Законом су утврђени разлози за прикупљање података када је то потребно: ради заштите јавног здравља, спречавања реалне опасности или сумње да је извршено кривично дело или постоји други јавни интерес. Друга група основа везује се за превентивну или терапеутску медицину, обезбеђење виталних интереса субјекта или трећег лица, испуњење посебних уговорних обавеза или вођење судског поступка. Медицински подаци нерођеног детета сматрају се личним и уживају исту заштиту. Прикупљање генетских података у сврху вођења судског поступка мора бити регулисано посебним законом. Сваки субјект, најкасније у време прикупљања података, мора бити обавештен о: постојању базе са његовим медицинским подацима; сврхом због које се подаци прикупљају; правним или физичким лицима која их прикупљају; правним или физичким лицима којима подаци могу бити достављени и могућношћу да, ако се тражи сагласност пре прикупљања податка, ту сагласност ускрате. Сагласност се даје изричито и слободно, а подаци достављају трећим лицима једино у сврху научног истраживања, у складу са чланом 12. Препоруке. Осим овога, наводе се основи за достављање података трећем лицу када је то неопходно у демократском друштву (ради заштите јавног здравља, спречавања реалне опасности или сумње да је извршено кривично дело или постоји други јавни интерес, или заштита права и слобода других) или закон изричито предвиђа ову могућност (заштита субјекта или сродника у генетској линији, заштита виталних интереса субјекта или трећег лица, испуњење посебних уговорних обавеза или вођење судског поступка). Право је сваког појединца да има приступ својим подацима лично или преко овлашћеног пуномоћника. Изузеци морају бити наведени у закону. Најчешће је то

случај када се ради о мери неопходној у демократском друштву ради заштите државне, јавне сигурности или борбе против криминала, или сазнање може нанети штету здрављу субјекта, или сазнање података о субјекту угрожава приватност његових сродника, или се сазнања користе за научна истраживања, када је анонимност загарантована и обавезна. Уколико обрада генетичких података доведе до неочекиваних сазнања, она се саопштавају субјекту, осим уколико домаће законодавство не забрањује такву радњу из напред наведених разлога. Чланице су дужне да предузму све мере како подаци не би били непажњом уништени, изгубљени, откривени неовлашћеним лицима и сл. У том смислу, чланице су дужне да спрече: приступ неовлашћеним лицима у простор где се врши обрада; читање, копирање или измену података од стране трећих лица; неовлашћено уношење података у базе; приступ базама података; мешање различитих података (као што су: медицински, социјални, лични, административни и генетски). Осим тога, одређене гаранције морају бити дате за: могућност исправљања података, контролу и преглед лица која су имала приступ подацима и обезбеђење копија свих ускладиштених података како не би били изгубљени. Подаци се чувају онолико дуго колико је то нужно потребно. Изузетно, из разлога наведених за потребе демократског друштва могу бити чувани и дуже, али се тада предузимају посебне мере за њихову заштиту. Прекогранични пренос медицинских података је могућ када се врши у државу која је ратификовала Конвенцију 108 и нуди исти степен заштите.¹³ За земље које нису ратификовале Конвенцију или не нуде исти ниво заштите, пренос се врши изузетно у случају када постоје посебне мере уговорне природе или субјект да свој пристанак за такав пренос. Друга Препорука Савета Европе је Препорука бр. Р(81)1 о регулисању аутоматских база (банки) података за медицинске податке. Она је усвојена 23. јануара 1981. године. Њоме су дефинисани основни принципи који се односе на аутоматске базе (банке) медицинских података, када су ове базе успостављене ради заштите здравља, медицинску заштиту, руковођење медицинским или здравственим сектором или медицинским истраживањем. Успостављање и контрола рада врши се у складу са домаћим законодавством. Пре успостављања аутоматских база, неопходно је о тој намери обавестити јавност, а по успостављању дати информације о називу базе (банке), инструментима којима је успостављена и прегледу регулативе ком подлеже у свом раду.

¹³ Конвенција о заштити лица с обзиром на аутоматску обраду личних података (ETS. 108) Савета Европе од 28. јануара 1981. године.

Минимални садржај регулативе су одредбе о: специфичној намени; категоријама информација које има; телу које њоме руководи; надлежном лицу у том телу; категоријама лица чији ће подаци ту бити ускладиштени (изворници података); категоријама лица која имају приступ подацима; приступу трећих лица; дугорочним мерама заштите; сврси прикупљања података, безбедности система и условима под којима се повезују са другим сличним базама. Осим тога, надлежно лице или тело које успоставља базу/банку мора поштовати принципе: законитости и тачности, релевантности, верификовања тачности и временског трајања чувања података у складу са сврхом. Подаци би требало да буду раздвојени према природи на: личне, медицинске, социјалне и административне. Приступ се дозвољава једино медицинском особљу у складу са сврхом за коју су прикупљени, уколико закон не предвиђа другачије. Сваком лицу које је дало податке морају бити омогућени приступ и контрола тих података, осим уколико се подаци не користе за статистичке или научне сврхе или сазнање може угрозити здравље субјекта. Сва лица која имају приступ бази требало да поштују принцип поверљивости.

ИЗВОРИ

1. The Privacy Act of 1974 (Public Law 93-579, 88 Stat. 1896, enacted December 31, 1974, 5 U.S.C. § 552a), Интернет, http://en.wikipedia.org/wiki/Privacy_Act_of_1974.
2. 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 L 281*, 23/11/1995 P. 0031 – 0050.
3. Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications), *Official Journal L 201*, 31/07/2002 P. 0037 – 0047.
4. Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (97) 5 on the Protection of Medical Data (Feb. 13, 1997), Интернет <http://www1.instreet/coerecr97-5.html>.
5. Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (81) 1 on Regulations for automated medical data banks
6. Интернет, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=599521&SecMode=1&DocId=670452&Usage=2>.
7. Интернет: http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:088:0045:0065:ENhttp://ec.europa.eu/health/ph_overview/Documents/strategy_wp_en.pdf.

ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија као чланица Савета Европе и земља која тежи чланству у Европској унији дужна је да испуни одређене услове које чланство носи. Међу њима су увођење е-здравства и обезбеђивање нивоа заштите за медицинске податке који се гарантује у Унији и чланицама Савета Европе. У том смислу, увођење е-здравства намеће нове изазове и повезивања различитих правних и физичких лица у земљи и иностранству. Слободно кретање на тржишту и могућност појединаца као носилаца података да бирају пружаоце здравствених услуга довешће до потребе за разменом података. Како би ови подаци били адекватно заштићени од свих учесника се очекује раздвајање података према њиховој природи на личне, медицинске и административне, а након тога и поштовање минималног нивоа заштите. Приступ подацима и њихово прикупљање резервисано је за медицинско особље. Док за прикупљање и обраду неких од ових података није потребна сагласност њиховог носиоца, за друге је носилац у могућности да за те радње даје или ускраћује своју сагласност. Ова одлука обавезујућа је за сва физичка или правна лица која се баве прикупљањем, обрадом и чувањем података. Успостављање и функционисање унутрашњег тржишта у којем је, у складу с чланом 7а Уговора, слободно кретање роба, особа, услуга и капитала осигурано, захтева не само слободно кретање личних података из једне државе чланице у другу, него и да се очувају основна права појединаца. Пренос података у иностранство дозвољен је и могућ и за посебно осетљиве податке какви су медицински, под условом да се у држави у коју се подаци преносе гарантује и поштује минималан ниво њихове заштите. Тај минимум за сада деле све државе које су ратификовале Конвенцију 108 Савета Европе и све чланице ЕУ. За остале државе, овај ниво се утврђује у сваком конкретном случају од стране правног или физичког лица које обавља пренос података и, изузетно, од стране Европске комисије. Коначно, без обзира о којој врсти података се ради, основни принципи законитости, сврсисходности и временског важења морају се поштовати. Због свега наведеног, осим усаглашавања домаћег законодавства са напред наведеним правним актима очекиваће се активније учешће државних органа на контроли рада и образовању медицинског особља и пружалаца здравствених услуга, али и појединаца чији ће подаци бити предмет преноса и размене.

UDK: 364.65:001.6

Bibliid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 42, стр. 255–266

Изворни научни рад

Мр Јелена ТЕШИЋ¹

ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ СОЦИЈАЛНЕ УКЉУЧЕНОСТИ

ABSTRACT

European Union law in the area of social protection and social inclusion represents the basis for the countries that aspire to become its members. On its path to the EU membership, Serbia has already committed to harmonize its legislation with EU in this area. Social inclusion policy is the responsibility of national governments while the EU provides the framework for coordinating policies between EU countries. This framework is better known as the open method of coordination. The subject of this paper is to analyze the process of implementation of social inclusion policies at the EU level and its relevance and interest for Serbia.

Key words: Social inclusion, social exclusion, reduction of poverty, open method of coordination, Joint Inclusion Memorandum, strategy Europe 2020.

СВРХА

Мере и правна регулатива Европске уније (ЕУ) у области социјалне укључености (енгл. *social inclusion*) представљају један од сегмената у широј области политике запошљавања, социјалне заштите и социјалне укључености (енгл. *Employment, Social Affairs and Inclusion*). Иако је у оквирима Европске

¹ Универзитет у Бањој Луци, Економски факултет, Бања Лука. E-mail: jelena.tesic@efbl.org.

уније социјална укљученост заиста актуелна и широко распрострањена тема која се доста истражује и у оквиру које европске институције и институције њених земаља чланица проводе значајне политике, дефиниција овог појма зависи од контекста у коме се он употребљава и временом је константно еволуирала. Друга страна појма социјалне укључености представља појам социјалне искључености (енгл. *social exclusion*). За сврхе овог рада усвојићемо дефиниције ових појмова онако како је то учињено у званичним актима Европске уније. Тако се социјална укљученост дефинише као процес који омогућава да грађани који се налазе у ризику од сиромаштва и социјалне искључености стекну могућност и ресурсе неопходне да потпуно учествују у економском, социјалном и културном животу, те да уживају стандард живота и благостања који се сматра нормалним у друштву у којем живе; овај процес омогућава да такви грађани имају веће учешће у процесу одлучивања који утиче на њихове животе и приступ основним правима.² Социјална искљученост се према истом документу дефинише као процес у којем су одређени појединци гурнути на ивицу друштва и онемогућено им је потпуно учествовање у процесу одлучивања услед њиховог сиромаштва, недостатка основних компетенција или недостатка могућности доживотног учења, или као резултат дискриминације; ово их дистанцира од могућности запошљавања, прихода и образовања, као и од социјалних и друштвених мрежа и активности; такви појединци имају слаб приступ телима моћи и често се због тога осећају беспомоћни и без могућности да преузму контролу над одлукама које утичу на њихов свакодневни живот. Често се у пракси ЕУ и њених чланица појам социјалне укључености поистовећује са активностима у области борбе против сиромаштва и социјалне искључености (енгл. *Poverty and Social Exclusion*), која је само један, мада најзначајнији сегмент у активностима целокупног процеса социјалне укључености. С тим у вези, ако бисмо желели да конкретније представимо шта се све подразумева под појмом социјалне укључености у оквиру Европске уније, онда треба рећи да се конкретне политике и мере у области социјалне укључености примењују у следећих неколико одвојених, али међузависних области: сиромаштво и социјална искљученост, здравствена брига, пензиони систем, дугорочна брига, друштвене услуге од заједничког интереса и демографске промене у

² Према дефиницији датој у Саопштењу Европске комисије (видети у Изворима), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Joint report on social inclusion summarising the results of the examination of the National Action Plans for Social Inclusion (2003–2005)*

Европи.³ Процес провођења политике у области социјалне укључености је у надлежности земаља чланица, док се на нивоу ЕУ обезбеђује оквир кроз који се проводе националне стратегије развоја, те Европска комисија као извршно тело Европске уније врши координацију политика земаља чланица у овој области. Предмет овог рада јесте анализа процеса провођења социјалне укључености у ЕУ коју проводи Европска комисија, односно национални ауторитети у њеним земљама чланицама. Како законодавство ЕУ у целој области социјалне укључености представља основу законодавства за земље које желе постати њене чланице, у раду ће бити представљен и значај законодавства ЕУ за Републику Србију.

МЕРЕ ЕУ

Социјална укљученост и борба против сиромаштва интегрални су део постављених циљева у области раста и запошљавања Европске уније. Координација националних политика социјалне заштите и социјалне укључености базирана је на процесу којим се обезбеђује заједничка размена и учење између земаља чланица, боље познатом као отворени метод координације (енгл. *open method of coordination* – ОМС). Осим што овај процес служи као оквир у којем се делује у циљу елиминисања сиромаштва и социјалне искључености, он би требало да постане и основа свих сегмената политике социјалне укључености, што подразумева изградњу адекватног и одрживог пензионог система, као и развој доступне и висококвалитетне здравствене и дугорочне бриге.⁴ С обзиром да отворени метод координације – ОМК представља основ провођења политике социјалне укључености, неопходно је навести основне правне акте Европске уније којима је овај оквир успостављен. Уврштавање политике социјалне укључености у ЕУ, односно успостављање отвореног метода координације као оквира њеног деловања, детаљно је регулисано следећим правним актима који су хронолошки поређани:

- Саопштење Комисије „Стварање инклузивне Европе” (*Communication from the Commission of 1 March 2000 “Building an inclusive Europe”*). Овим Саопштењем питање социјалне укључености као један од тада највећих изазова земаља чланица ЕУ, први пут је експлицитно

³ Званична страница Европске комисије: *Social Protection and Social Inclusion*, Интернет, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=750&langId=en>.

⁴ Званична интернат страница: *Summaries of EU Legislation*, http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_inclusion_fight_against_poverty/index_en.htm.

препознато и наведено у неком званичном документу. Саопштење је издато након неформалног састанка министара за социјална питања одржаног у Лисабону у фебруару 2000. године.

- Закључци Европског савета са заседања у Лисабону из марта 2000. године (*Lisbon European Council 23 and 24 March – Presidency Conclusion*). Овим Закључцима је и формално успостављен отворени метод координације.
- Одлука 50/2002 Европског парламента и Савета о успостављању програма активности Заједнице за кооперацију земаља чланица у борби против социјалне искључености (*Decision No 50/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 7 December 2001 establishing a programme of Community action to encourage cooperation between Member States to combat social exclusion*). Овом Одлуком успостављен је конкретан програм акција у периоду 2002–2006. године како би се побољшала ефикасност политика земаља чланица и Уније у провођењу политике социјалне укључености.
- Саопштење Комисије „Нови оквир за отворену координацију социјалне заштите и укључености” (*Communication from the Commission of 22 December 2005 “A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies”*). Циљ Саопштења било је јачање отвореног метода координације, те његово ближе везивање за ревидирану Лисабонску стратегију.
- Одлука 1672/2006 Европског парламента и Савета о успостављању програма Заједнице за запошљавање и социјалну солидарност (*Decision No 1672/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Community Programme for Employment and Social Solidarity — PROGRESS*). Овом Одлуком у склопу новог буџетског оквира ЕУ 2007–2013. године успостављен је јединствен извор финансирања, тзв. *PROGRESS* за неколико области, укључујући и социјалну укљученост, које су се раније финансирале из различитих извора.
- Саопштење Комисије упућено Парламенту, Савету и Европском економском и социјалном комитету и Комитету регија „Посвећеност европском социјалном моделу – учвршћивање отвореног метода координације за социјалну заштиту и социјалну укљученост” (*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 2 July 2008 – ‘A renewed commitment to social Europe:*

Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion). Овим Саопштењем желело се указати на неке раније недостатке ОМК, као и на будућа побољшања која је неопходно остварити у домену његових метода, циљева и отворености (видљивости).

- Саопштење Комисије Парламенту, Савету и Европском економском и социјалном комитету и Комитету регија – Европска платформа против сиромаштва и социјалне искључености: европски оквир за социјалну и територијалну кохезију (*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 16 December 2010 – The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion*).

Последњи наведени акт (Европска платформа против сиромаштва и социјалне искључености) у ствари представља суштину нове европске стратегије „Европа 2020”. Стога је и сама стратегија „Европа 2020” саставни део аката Европске уније у области социјалне укључености. Ова стратегија регулисана је следећим правним актом:

- Саопштење Комисије „Европа 2020 – Стратегија за паметан, одржив и инклузиван раст” (*Communication from the Commission of 3 March 2010 - Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*).

У наставку ћемо поближе анализирати како је овим актима (Европском платформом за борбу против сиромаштва и социјалне искључености, те стратегијом „Европа 2020”) суштински регулисано питање социјалне укључености у ЕУ.

САДРЖАЈ

Видели смо да је политика социјалне укључености у Европској унији препозната и званично успостављена негде почетком овог миленијума, када је ово питање постало интегрални део тзв. Лисабонске стратегије.⁵ Упоредо с тим, тада је формално успостављен и отворени метод координације као оквир у коме се ова политика проводи у складу са

⁵ Елементи садржани у Лисабонској стратегији пратили су Закључке са заседања Европског савета у Лисабону. Ова стратегија, или боље речено средњорочни план развоја подразумевао је постизање циљева везано за економски развој Европске уније у периоду 2000–2010. година. Од 2010. године замењена је садашњом стратегијом „Европа 2020”.

расподелом надлежности између земаља чланица и Европске комисије као тела на нивоу Уније. Отворени метод координације каснијим актима је дорађиван, као и програми акција као конкретни делови провођења политике социјалне укључености. У садашњем периоду, значај провођења политике социјалне укључености поново је потврђен с обзиром да се у стратегији „Европа 2020”, која је заменила Лисабонску стратегију, експлицитно наводе конкретни циљеви („таргете”) који се желе постићи у оквиру политике социјалне укључености.⁶ Лидери ЕУ кроз ову Стратегију, обавезали су се на пет конкретних циљева који се желе постићи до 2020. године, од којих се два најдиректније односе на провођење политике социјалне укључености, а то су да се из сиромаштва до 2020. године извуче више од 20 милиона људи, те да се повећа стопа запослености грађана између 20–65 година на 75% до 2020. године. Битно је нагласити да је политика социјалне укључености остављена у надлежности земаља чланица, док се на нивоу ЕУ постиже заједнички оквир ових политика који је усаглашен од стране земаља чланица, а Европска комисија координише рад националних тела у овој области. Дакле, на нивоу Уније обезбеђује се координациона функција и то путем идентификовања најбољих пракси и заједничког учења, постављања ширих циљева на нивоу Уније и обезбеђивања фондова за финансирање.⁷ Координација националних политика социјалне укључености базирана је на заједничком учењу и размени знања, и то кроз поменути оквир и отворени метод координације између земаља чланица. Кроз овај метод, ЕУ обезбеђује оквир за националне стратегије развоја, као и оквир за координисање политика између земаља чланица ЕУ по питањима сиромаштва и социјалне искључености, здравствене заштите и пензионог система, те других области које су саставни део политике социјалне укључености. Отворени метод координације је добровољни процес за политичку координацију базиран на договореним заједничким циљевима (енгл. *common objectives*) и заједничким индикаторима (енгл. *common indicators*) како би се добили једнообразни показатељи испуњавања ових циљева на националном и европском нивоу. Националне владе преводе заједничке циљеве у националне планове које подnose у форми Националних стратегијских

⁶ Чак и сам назив стратегије *Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth* упућује на то да је политика социјалне укључености саставни део ове стратегије јер се ово *inclusive* односи на „укључујући раст”.

⁷ Званична страница Европске комисије: *European Platform Against Poverty and Social Exclusion*, Интернет, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=en>.

извештаја (енгл. *National Strategic Reports*). Национални стратегијски извештаји се даље оцењују од стране Европске комисије и Савета министара у тзв. Заједничком извештају (енгл. *Joint Report*). Ови извештаји рефлектују шта се иницијативом са нивоа ЕУ успело постићи у оквиру националних граница.⁸ Битно тело на нивоу Уније које је задужно за провођење политике социјалне укључености, и које на неки начин предствља спрегу између нивоа Уније и земаља чланица, јесте Комитет за социјалну заштиту (енгл. *Committee for Social Protection*). Функционисање овог Комитета дефинисано је садашњим Уговором о оснивању Европске уније, Члан. 160 (*Treaty on the Functioning of the EU, Article 160*), док је његово прво формално успостављање пратило Одлуку Савета из 2000. и 2004. године.⁹ Улога овог Комитета односи се на рад и припремање Заједничких извештаја, издавање Мишљења, а Комитет координише, припрема и усмерава расправу у Савету по питању социјалне укључености. Комитет за социјалну заштиту издаје тзв. индикаторе суб-групе (енгл. *Indicators' Sub-Group*) који представљају уствари средство путем којег се прати рад земаља на провођењу политике социјалне укључености. На бази ових индикатора земље чланице усмеравају националне циљеве у оквиру социјалне укључености који се односе на заједнички постављене циљеве на нивоу Уније (енгл. *commonly agreed objectives*). Везано за конкретне индикаторе на бази којих се прате и оцењују постигнути резултати у земљама чланицама, неопходно је поменути Уредбу Европског парламента и Савета којом се регулише тзв. EU-SILC Анкета.¹⁰ Пуни назив ове Уредбе је Статистика Европске заједнице о приходима и условима живота (енгл. *Community Statistics on Income and Living Conditions – SILC*). Она у ствари представља основу праћења великог броја статистичких показатеља који се односе на теме у оквиру политике социјалне укључености. Ова Анкета предвиђа

⁸ Званична страница Европске комисије: Social Protection and Social Inclusion, *Policy Framework*, Интернет, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=753&langId=en>.

Official Journal of the European Union L 314/8, *Council Decision of 4 October 2004 establishing a Social Protection Committee and repealing Decision 2000/436/EC*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:314:0008:0010:EN:PDF>.

⁹ Official Journal of the European Union L 314/8, *Council Decision of 4 October 2004 establishing a Social Protection Committee and repealing Decision 2000/436/EC*, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:314:0008:0010:EN:PDF>.

¹⁰ Official Journal of the European Union, *Regulation 1177/2003 of the European Parliament and of the Council concerning Community Statistics on Income and Living Conditions*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:165:0001:0009:EN:PDF>

добровољну обавезу земаља за статистичким праћењем прихода, животних услова и сиромаштва домаћинстава. Подаци добијени у свакој земљи чланици од стране њихових статистичких агенција потпуно су статистички хармонизовани, тј. упоредиви међу различитим земљама. Осим обавезе вршења и продуковања извештаја о овим темама, земље су пре свега дужне да хармонизују своје статистике на нивоу ЕУ како би статистички извештаји међу различитим земљама ЕУ били упоредиви. За земље кандидате, како се приближавају пуноправном чланству, предвиђено је састављање Заједничког меморандума о социјалном укључивању (енгл *The Joint Inclusion Memorandum*). Овај Меморандум помаже земљама кандидатима да реформишу свој социјални систем. Предвиђено је да на његовој изради заједно раде Комисија, националне владе, невладин сектор, и друга удружења у циљу заједничког интереса, а то је смањење сиромаштва, борба против социјалне искључености и промовисање социјалне заштите. Овај заједнички извештај припрема земљу за пуноправно чланство у ЕУ, те обезбеђује солидну основу за даљу партиципацију у поменутом отвореном методу координације земаља кандидата, а све у циљу хармонизације националних политика са заједничким циљевима Европске уније. Када земља потпише Заједнички меморандум о социјалном укључивању, следећи задатак јој је имплементација и надзор над политикама социјалне укључености. Овај меморандум до сада је потписала само Хрватска у марту 2007. године.¹¹

ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Одлука 50/2002 Европског парламента и Савета, *Decision No 50/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 7 December 2001 establishing a programme of Community action to encourage cooperation between Member States to combat social exclusion*, ступила је на снагу 15.01.2002. године. Одлука 1672/2006 Европског парламента и Савета, *Decision No 1672/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Community Programme for Employment and Social Solidarity — PROGRESS*, ступила је на снагу 1.01.2007. године, а важиће до 31.12.2013. године. Одлука 2004/689 Савета, *Council Decision of 4 October 2004 establishing a Social Protection Committee and repealing Decision 2000/436/EC*, објављена је 13.10.2004. године и ступила је на снагу

¹¹ Званична страница Европске комисије, *Joint Inclusion Memorandum (JIM)* Интернет, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=842&langId=en>.

најкасније 4 месеца након усвајања 4.10.2004. године. Уредба 1177/2003 Европског парламента и Савета, *Regulation 1177/2003 of the European Parliament and of the Council concerning Community Statistics on Income and Living Conditions*, ступила је на снагу 23.07.2003. године.

ИЗВОРИ

1. Decision No 50/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 7 December 2001 establishing a programme of Community action to encourage cooperation between Member States to combat social exclusion, *Official Journal of the European Union L 10/1*.
2. Интернет, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:010:0001:0001:EN:PDF>
3. Decision No 1672/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Community Programme for Employment and Social Solidarity — PROGRESS, *Official Journal of the European Union L 315/1*.
4. Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:315:0001:0008:EN:PDF>.
5. Council Decision of 4 October 2004 establishing a Social Protection Committee and repealing Decision 2000/436/EC, *Official Journal of the European Union L 134/8*.
6. Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:314:0008:0010:EN:PDF>
7. Regulation 1177/2003 of the European Parliament and of the Council concerning Community Statistics on Income and Living Conditions, *Official Journal of the European Union L 165/1*, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:165:0001:0009:EN:PDF>

Акти необјављени у Службеном гласнику Европске уније

1. Саопштење Комисије, *Communication from the Commission of 1 March 2000 "Building an inclusive Europe"* Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0079:FIN:EN>:
2. Закључци Европског савета са заседања у Лисабону, *Lisbon European Council 23 and 24 March – Presidency Conclusion*, Интернет, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm.
3. Саопштење Комисије, *Communication from the Commission of 22 December 2005 "A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies"* Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0706:FIN:EN:PDF>.

4. Саопштење Комисије, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 2 July 2008 – ‘A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion*, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0418:FIN:EN:PDF>.
5. Саопштење Комисије, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 16 December 2010 – The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion*, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:EN:PDF>.
6. Саопштење Комисије, *Communication from the Commission of 3 March 2010 – Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>.
7. Саопштење Комисије, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Joint report on social inclusion summarizing the results of the examination of the National Action Plans for Social Inclusion (2003–2005)*, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0773:FIN:EN:PDF>.

Интернет

1. Званична страница Европске комисије: *Social Protection and Social Inclusion*, Интернет, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=750&langId=en>.
2. Званична интернат страница: *Summaries of EU Legislation*, Интернет http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_inclusion_fight_against_poverty/index_en.htm.
3. Званична интернет страница Европске комисије: *European Platform Against Poverty and Social Exclusion*, Интернет, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=en>.
4. Званична страница Владе Србије, *Социјално укључивање и смањење сиромаштва – Ка већој социјалној укључености у Републици Србији на путу европских интеграција*, Интернет, http://www.inkluzija.gov.rs/?page_id=34.
5. Влада Републике Србије, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва (2010) *Праћење социјалне укључености у Србији – преглед и тренутно стање социјалне укључености на основу праћења европских и националних показатеља*, Интернет, <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2010/08/Pregled-stanja-socijalne-ukljucenosti-u-Srbiji-jul-2010.pdf>.

ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Усклађивање законодавства са прописима ЕУ је неопходно уколико нека земља жели да постане њена чланица. С обзиром да је Србија потписала Споразум о стабилизацији и придруживању и поднела захтев за пријем у ЕУ, политика у области социјалне укључености постаје саставни део обавеза које је Србија преузела у циљу интеграције у Европску унију. Стицањем статуса кандидата, Србија би у наредном периоду требало да изради Заједнички меморандум о социјалном укључивању (енгл. *Joint Inclusion Memorandum*). Међутим, до тада, односно до добијања статуса кандидата и обавезе да се изради Заједнички меморандум о социјалном укључивању, Србија се „фазно” припрема за потпуну хармонизацију у овој области, која тренутно није у потпуности усаглашена. У циљу стицања кандидатуре и потпуне хармонизације, у јулу 2009. године Влада Србије основала је Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва при Кабинету потпредседника Владе за европске интеграције. Улога овог Тима је у томе да помаже ресор европских интеграција при Влади Републике Србије, односно да „координише, надзире и извештава о напорима Владе Републике Србије у области социјалног укључивања и борбе против сиромаштва”.¹² Осим Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Влада је почетком 2010. године успоставила и Радну групу за социјално укључивање чија је основна улога да служи као форум за расправу и размену искустава између владиног и невладиног сектора, те да прати рад институција Владе у дефинисању и праћењу политика социјалне укључености. Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва у јулу 2010. године израдио је документ „Праћење социјалне укључености у Србији – преглед и тренутно стање социјалне укључености на основу праћења европских и националних показатеља”. Према званичном ставу Тима „улога овог документа је припрема земаља кандидата за њихово пуно учешће у Отвореном методу координације, након њиховог приступања ЕУ, именовање главних изазова који се односе на борбу против сиромаштва и социјалне искључености, приказ главних стратешких мера које се предузимају како би се заједнички циљеви ЕУ превели у националне политике и идентификовање кључних стратешких проблема за праћење и процену стања у области социјалне укључености”.¹³ Међутим, овај

¹² Званична интернет страница Владе Србије, *Социјално укључивање и смањење сиромаштва – Ка већој социјалној укључености у Републици Србији на путу европских интеграција*, http://www.inkluzija.gov.rs/?page_id=34.

¹³ Влада Републике Србије, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва (2010) *Праћење социјалне укључености у Србији – преглед и тренутно стање социјалне*

извештај представља само међуфазни продукт до потпуног усаглашавања методологије мерења показатеља социјалне укључености са праксом у ЕУ. Наиме, подаци и резултати прикупљени за потребе овог извештаја израђени су на основу Анкете о потрошњи домаћинстава (АПД) и Анкете о радној снази (АРС). Србија у овој фази европског пута још увек није у обавези да редовно израђује SILC истраживање (Анкета о приходима и условима живота). Међутим, редовно и систематско праћење социјалне укључености на бази АПД и АРС, пружиће добру основу за будућу израду Заједничког меморандума о социјалној укључености (енгл. *Joint Inclusion Memorandum*), који поред поменута два извора треба да укључи и неопходне SILC изворе података. Влада Србије и Републички завод за статистику тренутно раде на реализацији Анкете о приходима и условима живота (SILC истраживање). Израдом SILC извора података стекли би се услови за припрему Заједничког меморандума о социјалној укључености. Оно што је битно јесте да се, спровођењем SILC анкете обезбеди потпуно усклађивање и упоредивост параметара социјалне укључености (сиромаштво, здравствена брига, дугорочна брига и пензије) у Србији са подацима у Европској унији. За очекивати је, према наводима званичника, да до 2012. године ово буде и учињено. На крају рецимо још да је Влада Србије у марту 2011. израдила и објавила Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва, који представља први корак у циљу израде поменутог Заједничког меморандума о социјалној укључености (енгл. *Joint Inclusion Memorandum*).¹⁴ Заједнички меморандум о социјалном укључивању требао би бити потписан до краја 2012. године.

укључености на основу праћења европских и националних показатеља, Београд, стр. 13. <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2010/08/Pregled-stanja-socijalne-ukljucenosti-u-Srbiji-jul-2010.pdf>.

¹⁴ Влада Републике Србије (2011) *Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији*, <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2011/03/Prvi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smanjenju-siromastva1.pdf>.

UDK: 347.633:314.5:613.885

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 42, стр. 267–281

Изворни научни рад

Ана ЧОВИЋ¹

УСВОЈЕЊЕ ДЕЦЕ ОД СТРАНЕ ИСТОПОЛНИХ ПАРОВА ИЗМЕЂУ НАЈБОЉИХ ИНТЕРЕСА ДЕТЕТА И ПРАВА НА ПЛАНИРАЊЕ ПОРОДИЦЕ

ABSTRACT

Family planning is a conscious activity of individuals and couples in the reproductive age. The goal of family planning is to plan the number of children, but the timing and the birth or adoption of a child, and includes biological, medical, demographic, social, economic and psychological aspects. Family is the most important pillar of society, a happy family is the foundation for the preservation of mental and physical health of each individual. Adoption is the preferred form of protection for children without parental care, because it provides to child permanent protection and growing up in a family environment. Also, adoption is one way to realize the planned families. Realization of the family should be the result of a joint decision by the partners, not something that happens accidentally and unexpectedly. A family and its planning is right guaranteed by Constitution, but also the obligation to the generations to come. However, the question is whether the right to family planning is equally guaranteed to all or homosexuals are discriminated by the law, the practice of the state and its organs. Analysis of the legislation and some comparative solutions, I will try to answer the question of whether the adoption of a child by a same-sex couple in accordance with their best interest, which is the standard that the law expressly stipulates as a condition for adoption.

Key words: Adoption, same-sex couples, family planning, child's best interest

СЛОБОДНО ОДЛУЧИВАЊЕ О РАЂАЊУ И ПРАВО НА ПЛАНИРАЊЕ ПОРОДИЦЕ (УСТАВНА И ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА)

Слобода рађања подразумева више одвојених људских права и слобода као што су право на брак и заснивање породице, право на планирање

¹ Институт за упоредно право, Београд. E-mail: tankosicana@yahoo.com.

породице, право на репродуктивно здравље, право на једнакост и забрану дискриминације, право на информацију и образовање и право на приватност и породичан живот. Право на планирање породице није експлицитно гарантовано ниједним међународним документом. Основу за његову заштиту могу представљати члан 23 Међународног пакта о грађанским и политичким правима (посебна заштита породице и детета), члан 12 Европске конвенције о људским правима (право на брак) и члан 16 УН Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена (обавеза држава да обезбеде једнакост мушкараца и жена и у области планирања породице).² У Уставу Републике Србије³ члан 63. утврђује „право свакога да одлучује о рађању деце”, што је новина у односу на формулацију из члана 27. претходног устава који је утврђивао право човека да слободно одлучује о рађању деце.⁴ Овако непрецизна и широка формулација даје могућност да о рађању одлучују и држава, црква и друштвене групе које се залажу за забрану абортуса. Члан 5. Породичног закона утврђује да жена слободно одлучује о рађању.⁵ Може се претпоставити да је намера уставотворца била да изједначи жену и мушкарца у остваривању овог права, као и лица која живе у брачној и ванбрачној заједници. Људска права зајемчена уставом непосредно се примењују и законодавац не може задирати у садржину тих права. На овај начин се чува садржина зајемчених права од могућег законског сужавања. Кршење права зајемчених уставом једнако је кршењу устава, које треба да санкционише уставни суд. У случају сукоба устава и закона следи да би требало применити устав. Закон о забрани дискриминације усвојен у мају 2009. године, забрањује дискриминацију засновану на полу, роду и сексуалној оријентацији и квалификује их као тешке облике дискриминације.⁶ У данашњем међународном праву у овој области, од значаја је Резолуција Европског парламента која у чл. 6 прописује да се забрањује дискриминација заснована на сексуалној оријентацији, а у чл. 56 и 57 се позивају све државе чланице да гарантују једнородитељским породицама, невенчаним паровима и истополним паровима права која имају и традиционални парови, као и да поднесу амандмане на постојеће законе у циљу регистрације истополних

² *Универзални документи о људским правима*, Београд: Београдски центар за људска права, 2005.

³ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

⁴ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 1/1990.

⁵ Породични закон Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 18/2005.

⁶ Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник РС*, бр. 22/2009.

парова.⁷ Повеља о основним правима Европске уније у чл. 21 истиче да је било који вид дискриминације, па тако и онај заснован на сексуалној оријентацији, забрањен.⁸ Међутим, хомосексуалци право на брак неће моћи да остваре све док се не промени Устав, јер се брак у члану 62. Устава дефинише као заједница живота мушкарца и жене. Устав из 1990. године је својом неодређеношћу био либералнији од садашњег, јер није говорио о томе ко чини један брак, већ је само садржао одредбу да се „брак и односи у браку и породици уређују законом”. У Повељи о људским и мањинским правима и грађанским слободама из 2003. године, говори се о равноправности супружника, без навођења пола.⁹ На овај начин, чланом 62. Устава повређен је принцип забране смањивања достигнутог нивоа људских права. Хомосексуалци не могу да остваре право на брак и заснивање породице, не могу да планирају породицу, да усвајају децу, повређено им је право на једнакост, на приватност и породичан живот. Из тог угла још је мање јасан члан 63. Устава, односно, ко је „свако”? Да ли је то на пример и жена која жели да роди дете и да га подиже са својом партнерком? Једно врло важно питање уређено је прилично неодређено и непрецизно.

УСВОЈЕЊЕ ОД СТРАНЕ ИСТОПОЛНИХ ПАРОВА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Усвојење је правна установа којом се формира родитељски однос између туђег малолетног детета (усвојеника) и пунолетне пословно способне особе (усвојитеља). С обзиром на то, да је право сваког детета да одраста у породици која га воли и прихвата, најбоље је за дете да одраста у оквиру своје билошке породице. Ако из неког разлога није могуће да дете живи са својим родитељима, а истовремено не постоји могућност да се оно збрине у породици сродника, усвојење јесте следеће најбоље решење, јер представља трајни облик заштите. Усвојењем дете може у потпуности да

⁷ Резолуција Европског парламента бр. А5-0050/2000 од 16. марта 2000.

⁸ Повеља о основним правима Европске уније први пут у историји ЕУ јединственим текстом утврђује низ грађанских, политичких, економских и социјалних права свих грађана и лица са пребивалиштем у ЕУ. Повеља је објављена на Самиту ЕУ у Ници 7.12.2000, али као политичка декларација која није била обавезујућа. Потписана је на пленарној седници Европског парламента 12.12.2007. у Стразбуру, а Уговором из Лисабона постала је правно обавезујући документ у свим институцијама и државама чланицама ЕУ.

⁹ Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама, *Службени лист СиЦГ*, бр. 6/2003.

изгради осећање припадања и заједништва са усвојитељима. Усвојење од стране истополних парова, може се појавити у три облика:

- усвојење од стране хомосексуалног пара;
- усвојење од стране хомосексуалца појединца и
- усвојење биолошког детета једног партнера од стране другог партнера хомосексуалца.

У државама у којима ова врста усвојења деце није дозвољена, главни разлог је дилема да ли хомосексуални парови имају способност да на адекватан начин врше родитељско право у интересу детета. У државама које дозвољавају усвојење деце од стране истополних парова, легализовању ове могућности претходило је законско регулисање регистрованог партнерства истополних парова. Хавајска судска одлука је била увод у законско нормирање.¹⁰ Идеја регистрованог партнерства у Европи почела је да се реализује прво у нордијским земљама, које су пионири у овој области, а током седамдесетих година хомосексуални парови су у пракси изједначени у својим узајамним правима (наслеђивање, заједничка имовина, пореске олакшице итд.) са невенчаним хетеросексуалним паровима. Када се постепено дошло до регистрованог партнерства, примећено је да је он сличан браку, од кога се разликује једино у вези признања родитељских права. Нордијским земљама се придружује и Мађарска, чији је Парламент 1996. године гласао да се легализује тзв. брак хомосексуалаца на обичајним основама, што је било

¹⁰ На Хавајима 1990. године, три хомосексуална пара тражила су признање свих грађанских и имовинских статуса који произилазе из брака, између осталог и признање права на родитељство. Окружни суд у Хонолулу је 3.12.1996. године пресудио у случају Boer VS. Miike, у коме су тужитељи били три истополна пара, а тужени директор Министарства за здравље. Они су затражили дозволу за склапање брака, а одбијени су због обавезе државе да заштити здравље и добробит деце и других особа. Као разлози су наведени интерес да се подржи рађање у традиционалном браку, признање хавајског брака и у другим државама, заштита државних финансија и спречавање проституције, полигамије, инцеста и порнографије. Врховни суд је прогласио мировање док се не реше други паралелни поступци који су се водили због различитих дискриминација хомосексуалаца, а мировање је прекинуто када је постало јасно да овај поступак представља „тест” случај и да од његовог решења зависи на који ће се начин пресудити и у осталим поступцима. Суд је сматрао да се особе истог пола безразложно дискриминишу на основу предрасуда које нису ничим доказане. Коначна одлука је била, да законско омогућавање склапања брака искључиво особама различитог пола, представља кршење права свих људи на једнаку правну заштиту и правни статус и да се иста могућност законски регулисане животне заједнице признаје и особама истог пола. Више о томе Мршевић, З., *Регистровано партнерство као неопходна цивилна опција и део феминистичке агенде*, Интернет, <http://www.zenskstudie.edu.rs/>, 03.02.2012.

изненађујуће будући да томе није претходила никаква друштвена кампања. Они су добили сва права која су имали и супружници, осим права да усвајају децу. Међутим, иако брак важи свугде, регистровано партнерство важи само у држави у којој је склопљено и чији га закони одобравају, а најмање један члан истополог пара мора имати држављанство те државе.¹¹ У државама у којима законодавац допушта могућност усвојења од стране истополних парова, одлучујућу улогу је одиграла судска пракса, као и различита здравствена, психолошка и социјална удружења која су стала на становиште да се деца која одрастају поред родитеља хомосексуалаца неће због те чињенице разликовати од деце која одрастају поред хетеросексуалног пара, нити да због тога могу имати развојних тешкоћа или тешкоћа у прилагођавању.¹² Упркос малим узорцима и чињенице да у државама у којима је дозвољен овакав вид усвајања деца тек треба да постану свесна својих статуса усвојеника, досадашња истраживања показују да сексуална оријентација није у вези са родитељским способностима нити са прилагођавањем детета у нову средину.¹³ Међутим, док присталице усвојења деце од стране хомосексуалних парова истичу да је најважније збринети децу без родитељског старања и обезбедити им породицу, независно од сексуалне оријентације усвојилаца, противници сматрају да одсуство женских или мушких узора у породици могу имати штетан утицај на развој детета, као и да су хомосексуалци склонији промискуитету, злоупотребама опојних дрога, депресијама, самоубиствима и изазивању насиља у породици.¹⁴ Америчко удружење психолога објавило је да су истраживања показала да ниједна мајка лезбејка није злостављала своје дете и да су страхови од могуће веће учесталости насиља у хомосексуалним породицама неоправдани.¹⁵ Јужна Африка је једина држава на афричком континенту која допушта могућност усвојења од стране истополних парова и

¹¹ Ibid.

¹² Тако је Трећи окружни апелациони суд државе Флориде у образложењу пресуде истакао, „да држећи се резултата истраживања у области развојне психологије не би било рационално и у интересу детета забранити хомосексуалне бракове”. Third District Court of Appeal State of Florida, No. 3D08-3044, Lower Tribunal No. 06-33881 from 22. September 2010.

¹³ Farr, R., Forssell, S., Patterson, C., *Parenting and Child Development in Adoptive Families: Does Parental Sexual Orientation Matter?*, Applied developmental science, 14(3), 164–178, Psychology press, 2010.

¹⁴ William Satetan, *Adopting Premises*, Slate, 07. 02. 2002, Интернет, <http://www.unz.org/Pub/Slate-2002feb-00059>, 3/2/2012.

¹⁵ *Lesbian and gay parenting*, American Psychological Association, str. 12, Интернет, <http://www.apa.org/pi/lgbt/resources/parenting-full.pdf>, 03.02.2012., RICANPSYCICAASSOCIATION.

то од 2002. године када је Уставни суд донео пресуду у случају Ду Тоит и др. против министра здравља и развоја становништва и др., након чега је измењен Закон о бризи о детету из 1983. године на тај начин што је допуштено истополним паровима у сталним везама да заједнички усвајају децу као и да усвајају биолошку децу свог партнера.¹⁶ Пракса европских судова је неуједначена, чак и када пресуде у овој области доноси исти суд једне државе. Тако је у фебруару 2006. године, француски Касациони суд пресудио да оба партнера истог пола могу имати родитељско право над биолошким дететом једног партнера.¹⁷ Међутим, у фебруару 2007. године, исти суд је пресудио против лезбејског пара, где је једна партнерка покушала да усвоји дете друге партнерке.¹⁸ Након оваквих исхода пред националним судовима, случајеви неретко завршавају пред Европским судом за људска права.¹⁹ У земљама Блиског истока, Израел је отишао најдаље у признавању права

¹⁶ Du Toit and Another v Minister of Welfare and Population Development and Others (CCT40/01) [2002].

Одлука је донета четири године пре легализовања хомосексуалних бракова у овој држави. Поступак су покренуле Сузан ди Тоит и Ана Мари де Вос које су биле партнерке од 1989. године. Оне су усвојиле двоје деце 1995. године, али пошто закон није дозвољавао усвајање невенчаним партнерима, Де Вос је била једини легални родитељ ове деце. Високи суд Преторије је одредбе Закона о бризи о детету и Закона о старатељству прогласио неуставним из три разлога. У образложењу пресуде наведено је да су усвојитељке неоправдано дискриминисане на основу сексуалне оријентације и брачног статуса, да је Сузани ди Тоит повређено право на достојанство и да је прекршено начело да су најбољи интереси деце од пресудне важности у поступцима који укључују децу.

Према Уставу Јужне Африке, сваки судски поништај акта Парламента мора бити потврђен од стране Уставног суда. Уставни суд је саслушао аргументе 9. маја 2002. године и 10. септембра једногласно потврдио одлуку Вишег суда. Закон о бризи о детету и Закон о старатељству су у јуну 2006. године замењени Законом о деци који дозвољава усвојење брачним партнерима и ванбрачним партнерима који се налазе у трајној вези, независно од сексуалне оријентације. Интернет, <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2002/20.pdf>, 03/02/2012.

¹⁷ Cour de cassation, N°. 04-17090, 24 February 2006.

¹⁸ Cour de cassation, N°. 04-15676, 20 February 2007.

¹⁹ Године 1998, васпитачица у Францускојживи са другом женом у заједници и подноси захтев да јој се дозволи усвојење детета из Департеманта Јура. Одбор за усвојење препоручује да се жени не дозволи да усвоји дете, јер дете не би имало оца, а председник Департамента уважава препоруку. Овакву одлуку потврдио је и Државни савет. Европски суд за људска права је закључио, да су овакве одлуке биле кршење члана 14 Европске конвенције о људским правима у вези са чланом 8. *Case E.B. v. France*, No. 43546/02 од 22. 01. 2008.

хомосексуалним паровима да усвоје децу. Јануара 2005. године, одлуком Врховног суда Израела дозвољено је усвајање биолошког детета једног партнера од стране другог истополног партнера, а у фебруару 2008. године, донета је одлука да истополни парови могу да усвајају дете и ако то није биолошко дете једног од њих, што је представљало прекретницу у изједначавању хомосексуалних парова у овој области.²⁰ Иначе, Израел, Турска, Ирак и Кипар су једине државе на Блиском истоку у којима хомосексуалност није илегална, док је у другим државама хомосексуалност забрањена, а прописане санкције су затвор, телесно кажњавање и смртна казна.²¹ У САД у 2005. години, око 270 хиљада деце је живело са истополним партнерима, а 65 хиљада њих је било усвојено.²² Права истополних парова у области усвојења варирају и разликују се од државе до државе. Иако неколико држава има законе и политику који експлицитно забрањују хомосексуалцима да усвајају децу, неке агенције за усвајање и појединци изван тих држава дискриминишу геј и лезбејске кандидате, на основу сопствених предрасуда или погрешног веровања да таква забрана постоји. Због тога, поједини аутори истичу важност и значај правних и организационих промена, а пре свега промена у понашању надлежних органа и професионалаца који се баве овом проблематиком и предлажу њихову обуку и усавршавање. Посебно се истиче значај подршке усвојитељима у постадоптивном периоду и укључивање деце у тај процес, у коме им се мора рећи да се могу сусрести са предрасудама околине због чињенице да су их усвојили геј родитељи.²³ На Флориди је 2008. године, закон из 1977 године који је забрањивао геј родитељима да усвајају децу, проглашен неуставним. Судија је у образложењу пресуде навела, да су овим законом била повређена права деце и потенцијалних усвојитеља и да најбољи интереси деце неће бити сачувани ако се хомосексуалцима забрани

²⁰ AG okays wider adoption rights for same-sex couples, By Yuval Yoaz, February 12, 2008, Интернет, <http://www.haaretz.com/print-edition/news/ag-okays-wider-adoption-rights-for-same-sex-couples-1.239054>, 03.02.2012.

²¹ Интернет, <http://www.crol.hr/portal/lezbocosmo/>

²² Adam P. Romero, Amanda K. Baumle, M.V. Lee Badgett, Gary J. Gates, *Census Snapshot: United States*, University of California, School of law: Williams Institute, December 2007, стр. 2., Интернет, <http://escholarship.org/uc/item/6nx232r4>, 03.02.2012.

²³ Према спроведеним истраживањима, између 1% и 12% деце у САД (између милион и 9 милиона) има најмање једног геј родитеља. Најсигурније је рећи да се ради о најмање милион деце узраста до 18 година. Jeanne Howard, *Expanding Resources For Children: Is Adoption By Gays and Lesbians Part of the Answer for Boys and Girls Who Need Homes?*, Интернет, http://www.adoptioninstitute.org/publications/2006_Expanding_Resources_for_Children%20_March_.pdf, стр. 5, 03/02/2012.

усвајање деце.²⁴ У Канади је законодавство у области усвојења у надлежности канадских провинција, а усвојење од стране истополних парова допуштено је на целој територији Канаде.²⁵ У Средњој и Јужној Америци законодавство у овој области се, такође, разликује од државе до државе.²⁶ У Аустралији је у свим државама, осим у Јужној Аустралији, дозвољено усвајање деце од стране појединаца хомосексуалаца, а истополним паровима само на територији Западне Аустралије, Новог Јужног Велса и на територији аустралијског главног града (Канбера).²⁷ На Новом Зеланду појединци хомосексуалци могу да усвоје дете, са изузетком мушкарца који не може да усвоји женско дете. Међутим, истополни парови нису изједначени са хетеросексуалним паровима и немају могућност усвајања деце.²⁸

СРБИЈА ПРЕД ИЗАЗОВИМА ЛЕГАЛИЗОВАЊА БРАКОВА И УСВОЈЕЊА ДЕЦЕ ОД СТРАНЕ ИСТОПОЛНИХ ПАРОВА

У погледу брачног статуса усвојитеља, Породични закон прописује да усвојити могу супружници или ванбрачни партнери заједно, али и лице које је супружник или ванбрачни партнер родитеља детета. У одређеним ситуацијама, министар надлежан за породичну заштиту може дозволити

²⁴ Florida Adoption Ban Ruled Unconstitutional, Интернет, <http://www.boxturtlebulletin.com/2008/11/25/6910>, 03/02/2012.

²⁵ Права хомосексуалаца у Северној Америци су најнапреднија у Канади. Од 2005, Канада је омогућила истополним паровима склапање бракова и тиме је постала трећа земља у свету где се истополни бракови легално обављају (почевши од 2003, у провинцији Онтарио). Интернет, http://en.wikipedia.org/wiki/LGBT_rights_in_Canada, 03/02/2012.

²⁶ У Мексико Ситију, законодавна Скупштина федералног округа, усвојила је 21. децембра 2009. закон којим се омогућава истополним паровима да усвајају децу. Осам дана касније, шеф владе Марсело Ебард је потписао указ и закон је званично ступио на снагу 4. Марта 2010. У Аргентини, Бразилу и Уругвају истополни парови могу заједнички да усвоје дете, док у осталим државама таква могућност не постоји. Међутим, према истраживањима, око 76,4 хомосексуалаца у Мексику, доживело је неки вид психичког насиља због сексуалне оријентације. Интернет, http://www.globalrights.org/site/DocServer/LGBT_ICCPR_Shadow_Report_Mexico.pdf?docID=1118, 03/02/2012.

²⁷ Први пут усвојење од стране истополног пара дозвољено је двојници мушкараца у јуну 2007. године у Западној Аустралији. Интернет, http://en.wikipedia.org/wiki/Adoption_in_Australia, 03/02/2012.

²⁸ Међутим, све чешће се две жене појављују у улози родитеља, на тај начин што се подвргавају вештачкој оплодњи уз помоћ сперме донора, а након рођења детета обе се уписују у матичну књигу рођених, једна као мајка, а друга као други родитељ. Интернет, http://en.wikipedia.org/wiki/LGBT_rights_in_New_Zealand, 03/02/2012.

увођење и лицу које живи само, под условом да за то постоје нарочито оправдани разлози.²⁹ Усвођење се заснива одлуком органа старатељства када је то у најбољем интересу детета.³⁰ Србија спада у ред држава чије је становништво врло конзервативно у погледу остваривања сексуалних слобода и толеранције различитости, па се самим тим нр може очекивати да ће се у догледно време достигнућа из упоредних законодавстава примењивати у Србији у погледу заснивања усвођења од стране истополних парова.³¹ Тако, 67% грађана има негативан став према геј популацији, 22% нема став или је он неутралан, а око 11% њих има позитиван став. Седам од десет грађана у Србији мишљења су да је хомосексуалност болест, иако је скинута са листе Светске здравствене организације још 1990. године, а сваки други сматра да је она врло опасна и да друштво и држава морају да раде на њеном сузбијању. Такође, 77% испитаника је против геј бракова, а тек сваки двадесети испитаник се слаже са могућношћу да се хомосексуалцима дозволи усвајање деце.³² Промене се не могу спровести пуким изменама законодавства. Друштвена свест и сазнање о потреби разумевања и прихватања различитости, морају се развијати постепено, у процесу који подразумева велику ангажованост различитих друштвених чинилаца који ће допринети да се друштво ослободи стега и норми које коче његов демократски развој. Можда би узоре требало тражити у пракси неких држава попут Шпаније, која је у основним и средњим школама увела час који укључује лекције о геј правима, људским правима, сексуалности и равноправности жена и мушкараца. Иако су се Католичка црква и одређени број родитеља

²⁹ Чл. 101 ПЗС.

³⁰ Чл. 89 ПЗС.

³¹ У време СФРЈ хомосексуални односи између мушкараца били су кажњавани по чл.186 ст.2 Кривичног закона СФРЈ, а прописана је била казна до годину дана затвора.(Кривични законик, „Сл. лист СФРЈ”, бр. 15/65, 15/67, 20/69 и 6/73). Након измена устава 1974. године, преношењем овлашћења са федералног на републички и покрајински ниво, укида се федерални кривични закон. Војводина је декриминализовала хомосексуалност 1978. године, али је законом из 1990. године хомосексуалност поново криминализована на целој територији Републике Србије. Скупштина је 1994. године декриминализовала хомосексуалност, с тим што је законска граница за ступање у сексуалне односе за истополне парове била 18, а за хетеросексуалне 14 година. Таква ситуација се задржала до 1. јануара 2006. године када је граница изједначена на 14 година независно од сексуалне оријентације.

³² Интернет, <http://www.pescanik.net/content/view/2787/58/>, Из бележнице за емисију од 06/03/2009.

супротстављали томе, суд је утврдио да родитељи уколико не желе да им дете похађа ове часове, немају право на приговор савести.³³ Ауторка Зорица Мршевић закључује, да се деца која одрастају поред истополних парова, суочавају са низом проблема, али да све то представља део одрастања, те да ова деца из тог разлога могу „одрасти ојачана за искуство вредновања различитости, коју иначе сви постепено уче кроз живот”.³⁴ Извесно је да нас од такве законске регулативе, ако до ње и дође, дели дуг временски период, у коме ће нам постати доступни и резултати првих релевантнијих истраживања, која ће за сврху имати утврђивање квалитета родитељских односа у истополним породицама и начин на који је одрастање у таквим породицама утицало на усвојену децу. Можда ће они показати да то ипак није природно окружење за развој детета и да су детету неопходни модели оца и мајке, а можда ће све сумње о успешности овако заснованих усвојења пасти у воду. Време ће показати.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

„Хомосексуалност засигурно није предност, али није ни нешто чега се треба стидети, није порок, нити понижење и не може бити класификована као болест. Ми сматрамо да је хомосексуалност варијација сексуалне функције настала кроз одређено заустављање сексуалног развоја. Многи високо поштовани индивидуалци старих и модерних времена били су хомосексуалци, као и неколико највећих људи међу њима (Платон, Микеланђело, Леонардо да Винчи, итд). Велика је неправда судити хомосексуалности као злочину, а такође је и сурово”.

Сигмунд Фројд

До средине Средњег века, хомосексуалним чиновима хришћанска црква није придавала значај, али од краја 12. века почиње да се јавља нетрпељивост према хомосексуалном чину као неприродном, и та нетрпељивост и осуда се укоренењу у све европске религијске и световне институције.³⁵ Таква пракса са мањим или већим разликама између држава, наставила се до данашњих дана. Једно британско истраживање показује да се 52% гејева и лезбејки налази у дуготрајним моногамним везама, 31% њих

³³ Интернет, <http://www.pinknews.co.uk/2009/01/30/court-rules-spanish-children-cannot-opt-out-of-gay-rights-class/>, 03/02/2012.

³⁴ Мршевић, З., „Истополне заједнице и деца”, *Становништво*, бр. 1/2009, стр. 33.

³⁵ Група аутора, *Читанка од А до Ш о лезбејским и геј људским правима*, Лабрис, Београд, 2006, стр. 41.

се налази у везама које трају од једне до три године, а 15% у моногамним везама које су дуже од дванаест година. То разбија предрасуде да су истополне заједнице нестабилне, а хомосексуалци знатно склонији промискуитету.³⁶ Хомофобија која је данас широко распрострањена у свим друштвима, потпуно је неоправдана, будући да ниједно од многобројних спроведених истраживања не потврђује да сексуални идентитет утиче на смањени квалитет родитељства, ширење промискуитета или инцеста, те се може закључити да се суочавамо са гомилом предрасуда које никада нигде нису доказане. Тврдње да ће легализовање хомосексуалних бракова утицати на разбијање традиционалне породице, на тај начин што ће се смањити број склопљених хетеросексуалних бракова, а повећати број развода, такође су без подлоге, будући да је у Италији за коју је карактеристичан висок степен хомофобије мањи број склопљених бракова, него нпр. у Данској која је у овој области врло либерална.³⁷ Иако је право на планирање породице универзално људско право, оно није подједнако загарантовано свима. У хетеросексуалним односима, уколико жена затрудни и жели да роди дете, мушкарац може бити обавештен о томе, али и не мора. У сваком случају, он не може утицати на одлуку жене да роди или не роди дете. У тим ситуацијама мушкарац нема могућност избора, осим да прихвати женин избор, јер она има слободу да одлучи о рађању. Нису ретки случајеви да се брак склапа искључиво због непланиране трудноће коју жена жели да одржи. Супружници временом почињу да се осећају као жртве непланираног родитељства и брака, након чега се брак завршава разводом. Не може се чак рећи, ни да жена суверено одлучује о рађању потомства, јер на њену одлуку утиче више спољашњих фактора.³⁸ Она је под великим утицајем личних и туђих предрасуда, средине, породице и њених очекивања, традиције и економске ситуације у држави. Хомосексуалци немају могућност планирања породице, јер им ово право ускраћују држава

³⁶ Мршевић, З. *op. cit.*, стр. 28., цитирано према Интернет, uk.gay.com, 26. 1. 2004.

³⁷ Видети, *Ibid.*, стр. 23–47.

³⁸ Жена је вековима била подређена оцу, затим мужу, а касније и сину. Удајом се од жене примарно очекивало да подари потомство, па ни данас нису ретки случајеви да се жена која не роди сматра мање женом, и да се из тог разлога брак разведе. У овим ситуацијама се углавном не поставља питање мушке плодности јер је раширено схватање да се мушкост не може на тај начин доводити у питање. Наша популација је великим делом рурална популација, а утицај наслеђене традиције врло је присутан. Иако помаци постоје, када се мало завири у наша сеоска домаћинства, чини се да је време стало. Преовлађују заједничка домаћинства која представљају производну јединицу. Не само што се примарно од жене очекује да роди, него се очекује и да роди

и њени органи, правдајући ову врсту дискриминације уважавањем ставова хомофобичне већине. То је само оправдање за неспособност државе да обезбеди и заштити основна људска права било које мањине у друштву, у овом случају права хомосексуалаца. Они немају могућност заснивања брака и ванбрачне заједнице, па су им на тај начин ускраћена и бројна права која из њих произилазе. Не могу да усвајају децу, а већина становништва реагује врло негативно на саму помисао о могућности да им се дозволи склапање бракова. Главно образложење је забринутост за децу, која би тако расла у „неприкладним” условима. Са друге стране, свакодневно се повећава број деце која расту у породицама где су изложена насиљу, или су сведоци насиља у породици, што значи да хетеросексуални брак није гаранција нормалне средине и услова за одрастање детета.³⁹ У току 1999. године у САД је потврђено 1.070.000 случајева злостављања и занемаривања деце, а 1.396 је било са смртним исходом, у просеку четворо деце дневно.⁴⁰ Постоји и велики број самохраних родитеља, па у тим ситуацијама нико не поставља питање да ли одсуство оца или мајке утиче на правилан раст и развој детета, док исто питање као аргумент постављају противници хомосексуалних бракова и усвајања деце у тим браковима. Право на планирање породице постоји на папиру, али још увек не постоји у свести људи. Брак и деца су нешто што мора да се догоди, или би требало да се догоди, сваком (хетеросексуалном) појединцу у одређеном периоду живота. Још увек

сина. Уколико су претходно рођене две девојчице, жена је принуђена од стране мужа да настави са рађањем како би испунила мужевљево и свекрову жељу за рођењем сина, јер муж одлучује о величини породичног фертилитета (подаци из Расинског округа). Након рођења жељеног сина, репродукција се обуставља, а абортус је најзначајнији регулатор рађања. Ако се не абортира на време, дете се напушта и остаје без родитељског старања или се одмах добровољно даје на усвајање. Традиционализам у српској сеоској породици, огледа се и у неприхватању контрацепције. Жена је на селу и данас обесправљена и потчињена мушким члановима заједнице. Она не одлучује слободно о свом животу, већ уместо ње то чине родитељи, а затим муж као глава куће. Рајковић, Ј. *Породица и положај жене у руралној Србији*, Интернет, <http://www.awin.org.yu/srp/text/elbtext14.htm>

³⁹ Године 2006. је четворо деце у нашој земљи умрло од последица насиља у породици, у 29% случајева она се психички злостављају, физички у 22% случајева, 4% деце је приморано да ради, 72% родитеља у Србији признају да су физички кажњавали децу, у 53,32% насилник је била особа која је представљала фигуру оца у породици, а у 98,26 % починитељ сексуалног злостављања је био познат детету, најчешће из круга породице. Видети Почуча, М., „Насиље у породици”, *Право – теорија и пракса*, бр. 9–10/2010, стр. 52.

⁴⁰ Интернет, http://www.aap.org/bpi/Child_Abuse.html, 03/02/2012.

постоје чврсти шаблони који се намећу особи од момента рођења, кроз васпитање.⁴¹ Када се деца буду васпитавала да живе слободно, чинећи искључиво ствари које желе, планирање породице и право да се слободно одлучује о рађању, постаће реалност. Ревидирана конвенција о усвојењу из 2008. године има за циљ усаглашавање националних законодавстава у области усвојења, што би за последицу имало и уједначенију праксу Европског суда за људска права у овој области.⁴² Једна од новина је 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. Ово је први пут да се једним међународним документом експлицитно признаје право истополним паровима да реализују породицу путем усвојења. То несумњиво говори у прилог чињеници, да се структура данашње породице и односи у њој мењају. Улога права је да препозна промене у постојећим односима и регулише их на начин који ће пружити потпуну и једнаку заштиту свим учесницима. Да ли се право хомосексуалаца на планирање породице путем усвојења директно супротставља најбољим интересима детета, или је пак могуће да се најбољи интереси детета реализују у истополној породици, питање је на које ће наша теорија и пракса морати у скорије време да дају одговор, а све у циљу прецизирања законске регулативе у овој области.

ЛИТЕРАТУРА

1. Adam P. Romero, Amanda K. Baumle, M.V. Lee Badgett, Gary J. Gates, *Census Snapshot: United States*, University of California, School of law: Williams Institute, December 2007, стр. 2, Интернет, <http://escholarship.org/uc/item/6nx232r4>, 03/02/2012.
2. AG okays wider adoption rights for same-sex couples, By Yuval Yoaz, February 12, 2008, Интернет, <http://www.haaretz.com/print-edition/news/ag-okays-wider-adoption-rights-for-same-sex-couples-1.239054>, 03/02/2012.

⁴¹ Док је дете још мало, родитељи већ имају слику неког будућег идеалног партнера за њу или њега, већ знају колико би њихово дете требало да има деце и ког пола би деца требало да буду. Тако се често може чути, да је „идеална комбинација” имати дечака и девојчицу. Тај образац преузет из куће, као путоказ за даљи живот, касније доводи до фрустрација појединца уколико се не реализује.

⁴² Европска конвенција о усвојењу (измењена), Савет Европе, Стразбур, 2008.

3. Farr, R., Forssell, S., Patterson, C., *Parenting and Child Development in Adoptive Families: Does Parental Sexual Orientation Matter?*, Applied developmental science, 14(3), 164–178, Psychology press, 2010.
4. Jeanne Howard, *Expanding Resources For Children: Is Adoption By Gays and Lesbians Part of the Answer for Boys and Girls Who Need Homes?* Интернет, http://www.adoptioninstitute.org/publications/2006_Expanding_Resources_for_Children%20_March_.pdf, 03/02/2012.
5. *Lesbian and gay parenting*, American Psychological Association, p. 12. Интернет, <http://www.apa.org/pi/lgbt/resources/parenting-full.pdf>, 03/02/2012. „000 03.02.2012.
6. Група аутора, *Читанка од А до Ш о лезбејским и геј људским правима*, Београд: Лабрис, 2006.
7. Мршевић, З., *Исторолне заједнице и деца*, Становништво, бр. 1/2009.
8. Мршевић, З., *Регистровано партнерство као неорходна цивилна опција и део феминистичке агенде*, преузето са Интернет, <http://www.zenskestudie.edu.rs/>, 03.02.2012
9. Почуча, М., *Насиље у породици*, Право – теорија и пракса, бр. 9-10/2010.
10. Рајковић, Јб. *Породица и роложај жене у руралној Србији*, Интернет, <http://www.awin.org.yu/srp/text/elbtext14.htm>, 03.02.2012.
11. *Универзални документи о људским правима*, Београд: Београдски центар за људска права, 2005.
12. William Satetan, *Adopting Premises*, Slate, 07. 02. 2002., Интернет, <http://www.unz.org/Pub/Slate-2002feb-00059>, 3.2.2012.

Правни документи

1. Европска конвенција о усвојењу (измењена), Савет Европе, Стразбур, 2008.
2. Кривични законик, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 15/65, 15/67, 20/69 и 6/73.
3. Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама, *Службени лист СиЦГ*, бр. 6/2003.
4. Породични закон Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 18/2005
5. Резолуција Европског парламента бр. А5-0050/2000 од 16. марта 2000.
6. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 1/1990.
7. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.
8. Закон о забрани дискриминације, *Сл. гласник РС*, бр. 22/2009

Судске одлуке

1. *Case E.B. v. France*, No. 43546/02 од 22. 01. 2008.
2. Cour de cassation, N°.04-15676 , 20 February 2007.
3. Cour de cassation, N°. 04-17090, 24 February 2006.
4. *Du Toit and Another v Minister of Welfare and Population Development and Others* (CCT40/01) [2002].
5. Third District Court of Appeal State of Florida, No. 3D08-3044, Lower Tribunal No. 06-33881 from 22. September 2010.

Интернет

1. Florida Adoption Ban Ruled Unconstitutional, Интернет, <http://www.boxturtlebulletin.com/2008/11/25/6910>, 03/02/2012.
2. Интернет, http://en.wikipedia.org/wiki/Adoption_in_Australia, 03/02/2012.
3. Интернет, http://en.wikipedia.org/wiki/LGBT_rights_in_Canada, 03/02/2012.
4. Интернет, http://en.wikipedia.org/wiki/LGBT_rights_in_New_Zealand, 03/02/2012.
5. Интернет, <http://www.crol.hr/portal/lezbocosmo/>, 03/02/2012.
6. Интернет, http://www.globalrights.org/site/DocServer/LGBT_ICCPR_Shadow_Report_Mexico.pdf?docID=11184, 03/02/2012.
7. Интернет, <http://www.pescanik.net/content/view/2787/58/>, 03/02/2012.
8. Интернет, <http://www.pinknews.co.uk/2009/01/30/court-rules-spanish-children-cannot-opt-out-of-gay-rights-class/>, 03/02/2012.
9. Интернет, http://www.aap.org/bpi/Child_Abuse.html, 03/02/2012.

UDK: 330.163:364.614.8:001.6
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 42, стр. 282–296
Изворни научни рад

Весна ЂОРИЋ ЕРИЋ¹

МЕСТО ЕКОНОМСКИХ И СОЦИЈАЛНИХ ПРАВА У ПОРЕТКУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The Charter of Fundamental Rights of the European Union is deemed as a revolutionary document as it contains a comprehensive catalogue of fundamental rights, including, inter alia, civil, political, economic and social rights. It was argued that the initial idea behind the Charter was to provide equal protection to given categories. However, it introduces the unclear and inconsistent distinction between principles and rights. This article examines whether the given distinction constitute an adequate legal basis for marginalizing economic and social rights. Subsequently to giving a critical analysis of this confusing distinction, paper identifies other Charter's formulations, which might be relevant in determining the place of economic and social rights in the EU legal order.

Key words: Economic and Social Rights, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Court of Justice, Revised European Social Charter

СВРХА

Повеља Заједнице о основним социјалним правима радника (у даљем тексту: Повеља Заједнице) из 1989. године је, упркос свом необавезујућем карактеру, значајно утицала на унапређивање заштите социјално-економских права у поретку Европске уније (у даљем тексту ЕУ).² Домашај Повеље о основним правима у ЕУ (у даљем тексту: Повеља) свакако ће бити израженији, будући да се ради о правно обавезујућем документу чија се правна снага, Уговором из Лисабона, изједначава са Оснивачким уговорима.

¹ Институт за упоредно право, Београд. E-mail: vesnacoric@yahoo.com.

² Jeff Kenner, "Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility", *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights: A Legal Perspective* (eds. T. Hervey, J. Kenner), Hart Publishing, Oxford 2003, p. 25.

Утицај који Повеља буде извршила на законодавне и судске органе у поретку ЕУ, ће представљати један од главних показатеља њене сврсисходности. У раду се пре свега анализира да ли се невешто изведена подела на права и начела, која се уводи Повељом, одражава на обезбеђивање једнаке заштите правима прве и друге генерације.

МЕРЕ ЕУ

Правни акти пре доношења Повеље

Већ је Уговор из Рима садржао поједине одредбе које су се односиле на социјална права, али су биле секундарног значаја у односу на циљеве економских интеграција. Након тога су, у оквиру Социјалног акционог програма из 1974. године, усвојене директиве које регулишу једнаку зараду и једнак третман. На путу унапређивања заштите социјално-економских права, значајно је било и доношење Повеље Заједнице из 1989. године, која је значајно утицала на даљи развој те области.³ Након тога, Уговором из Амстердама из 1997. године, Споразум о социјалној политици постаје саставни део Уговора о ЕЗ, спроводећи тако решења из Повеље Заједнице. Значајан је у овом контексту и измењени члан 136. ЕЗ (бивши 117. ЕЕЗ) којим се упућује на „основна социјална права” која произилазе из Повеље Заједнице и Европске социјалне повеље (у даљем тексту: ЕСП). Из изложеног се може закључити да су временом предузимани значајни кораци у погледу унапређења социјалноправног оквира.⁴ Међутим ти помаци су оцењени од *Poiares Maduro* недовољним, будући да је „унутрашња логика тржишне интеграције [...] превладавала чак и када је то доводило до сукоба са социјалним правима.”⁵

Судска пракса пре доношења Повеље

Суд правде (у даљем тексту: СП) је у периоду пре приступања изрази Повеље, у својој пракси пружао заштиту социјално-економским правима.

³ Grainne de Burca, “The Language of Rights and European Integration”. *New Legal Dynamics of European Union* (eds. J. Shaw, G. More), Clarendon Press, Oxford, 1995, p. 29.

⁴ Philip Alston, “The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realization of Economic and Social Rights”, *Monitoring Fundamental Rights in the EU* (eds. P. Alston, O. de Schutter), Hart Publishing, Oxford 2005, p. 166.

⁵ Miguel Poiares Maduro, “Striking the Elusive Balance between Economic Freedom and Social Rights in the EU”, *The EU and Human Rights* (eds. P. Alston, M. Bustelo, J. Heenan), Oxford University Press, New York 1999, p. 468.

Опште правно начело једнаке плате мушкараца и жена за једнаки рад које је регулисано чланом 157. УФЕУ (бивши 141. УЕЗ), свакако, у домену људских права, представља питање о којем постоји најбогатија пракса СП. То се објашњава, пре свега, чињеницом да је то начело јасно предвиђено примарним комунитарним законодавством. СП је, такође, у својој пракси пре доношења Повеље пресуђивао и о одредбама секундарног законодавства које се односе на људска права прве и друге генерације.⁶ Пре доношења Повеље, СП се повремено позивао на међународне споразуме којима се гарантују људска права, пре свега ЕСП и Конвенције МРО, при пресуђивању о економским и социјалним правима.⁷ Међутим, у највећем броју случајева догађало се да су одредбе међународног права о економским и социјалним правима тумачене на начин на који то чини Европски суд за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП), одражавајући тако тенденцију давања приоритета заштити грађанских и политичких правима на уштрб економских и социјалних.⁸

Повеља о основним правима у Европској унији

У изложеним околностима започела је расправа о укључивању социјалних права у Повељу. Још на састанку Европског савета 1999. године наглашена је потреба увођења у Повељу економских и социјалних права.⁹ У каснијим дискусијама које су вођене на ту тему, као основни проблем јавиле су се разлике у ставовима држава чланица у погледу њиховог дефинисања. Између осталог, Комитет за економска, социјална и културна права (у даљем тексту: КЕСК) је током израде Повеље вршио утицај на састављаче да се њоме обезбеди да се економска и социјална права поштују „равноправно са грађанским и политичким правима”.¹⁰ Сматрало се да би се доношењем свеобухватног писаног каталога, тачније кодификацијом свих основних права допринело успостављању правне

⁶ Elisabeth F. Defeis, “Human Rights and The European Union: Who decides? Possible Conflicts between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights”, *Dickinson Journal of International Law*, vol. 19, 2001, p. 313.

⁷ В., између осталог, Предмет 6/75, *Horst v Bundesknappschaft*, 1975, ECR 823, пасуџ 836.

⁸ Jeff Kenner, “Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility”, p. 12.

⁹ Ивана Крстић, Милан Пауновић, „Повеља о основним правима у ЕУ”, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/2000, стр. 556.

¹⁰ Philip Alston, “The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realization of Economic and Social Rights”, op. cit., p. 167.

сигурности и унапређењу заштите права прве, друге и треће генерације. Повеља је усвојена свечаном прокламацијом представника Европског парламента, Савета и Комисије у Ници 7. децембра 2000. године и у почетку није представљала извор комунитарног права.¹¹ Ступањем на снагу Уговора из Лисабона, Повеља постаје правно обавезујући акт, чија се правна снага при том изједначава са Оснивачким уговорима.

САДРЖАЈ

Како би се закључиле доктринарне полемике око тога да ли Повеља успоставља једнаке режиме заштите у погледу, с једне стране грађанских и политичких, и с друге стране, економских и социјалих права, потребно је да се претходно дефинише концепт економских и социјалних права у поретку ЕУ.

Одређење концепта економских и социјалних права у светлу Повеље

Одређивање концепта економских и социјалних права у светлу Повеље представља једно од најсложенијих питања у поретку ЕУ, које имплицира низ тешкоћа.¹² Повеља, као уосталом и Објашењења уз Повељу пропустили су да их дефинишу.

Проблеми наслеђени из система Уједињених нација

Као први проблем отвара се питање класификовања економских и социјалних права. Ово питање се јавило и у оквиру Уједињених нација (у даљем тексту: УН). Остало је недоречено из ког разлога се нека права, попут слободе удруживања, истовремено подводе и под права прве и друге генерације и сходно томе истовремено регулишу Међународним пактом о грађанским и политичким правима (у даљем тексту: ПГП) и Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима (у даљем тексту: ПЕСК). Слично томе, нејасно је на основу ког критеријума право на образовање, као право са хибридниим карактером, регулише искључиво ПЕСК иако је истовремено блиско повезано са уживањем

¹¹ Giorgio Sacerdoti, "The European Charter of Fundamental Rights: From a Nation-State Europe to a Citizens' Europe", *Columbia Journal of European Law*, vol. 8, 2002, p. 49.

¹² Philip Alston, "The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realization of Economic and Social Rights", *op. cit.*, p. 161.

грађанских и политичких права.¹³ И поред тога што је у систему УН општеприхваћена категоризација права друге генерације на економска, социјална и културна права, у појединим случајевима наступају тешкоће када неко конкретно право, нпр. право на образовање и право на рад треба да се сврста под само једну од наведених категорија.

Проблеми својствени поретку ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ

Одређење „економских и социјалних права” у контексту ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ је подједнако проблематично, али из других разлога. Још на почетку, при формирању концепта основних права у пракси СП, економска права су се схватала на другачији начин од оног увреженог у систему међународних људских права. Наиме, израз „економска права” у комунитарном поретку првобитно се употребљавао у контексту четири основне слободе и права на имовину. Другим речима, везивао се за поступање према држављанима држава чланица ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ у сфери економских питања.¹⁴ Други проблем при дефинисању економских и социјалних права наговештен је у систему УН, али је у комунитарном поретку продубљен. У питању је конфузија која се јавља у вези са одређењем концепта економских и социјалних права. Наиме, за разлику од ранијих међународних инструмената заштите људских права, којима се бар тежило дефинисању и категоризовању људских права прве и друге генерације, Повељом се ни не покушавају разграничити те категорије. Као што је већ истакнуто, у њој се избегава даље разврставање како права прве, тако и права друге генерације на начин извршен у систему УН, тачније на: грађанска и политичка, односно економска, социјална и културна. Уместо тога, права се групишу у шест обимних наслова, потпуно независно од тога да ли поједино право спада у групу грађанских, политичких, економских или социјалних права. Наслови се означавају као: достојанство, слободе, једнакост, солидарност, грађанска права и правда.¹⁵ Иако инспирисана садржајем социјалних повеља усвојених у оквиру ЕУ и СЕ, Повеља садржи ужи каталог економских и социјалних права у односу на листу која се штити ЕСП и Повељом Заједнице. Тако Повеља, између осталог, изоставља и кључне категорије као што су право на рад (члан 1. ЕСП), право на правичну накнаду

¹³ Jeff Kenner, “Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility”, op. cit., p. 3.

¹⁴ Philip Alston, “The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realization of Economic and Social Rights”, op. cit., p. 162.

¹⁵ Ibidem.

(члан 4. ЕСП) и право на становање (члан 31. ЕСП). Највећи број социјалних и економских права штити се у оквиру наслова „солидарност”.¹⁶ Уз поделу на наслове која се уводи Повељом, постојећа конфузија у погледу одређивања садржине и места економских и социјалних права појачана је и поделом на начела и права која су предвиђена чланом 52. став 5., као и Објашњењима уз Повељу. Члан 52. став 5. Повеље којим се прописују различити услови у погледу санкционисања повреда права и начела, унет је у Повељу на инсистирање оних који су се од почетка израде Повеље залагали за неутуживост социјалних и економских права. Будући да предлози заговорника неутуживости социјално-економских права нису били прихваћени у Повељи, сматра се да се уношењем члана 52. став 5. при измени Повеље 2004. године настојало, да се „на мала врата” уведу различити режими утуживости, како би се направио уступак поборницима специфичне природе социјално-економских права.¹⁷ Део доктрине сматра да се увођењем ове поделе маргинализују економска и социјална права. У академским круговима, међутим, превладава становиште да се подела на права и начела не може поистоветити са поделом на права прве и друге генерације и да стога не може утицати на њихову маргинализацију.¹⁸ Несаобразност две класификације добро објашњавају *Groussot* и *Pech* истичући да се само тзв. позитивна економска и социјална права могу подвести под групу „начела” (нпр. право на образовање регулисано чланом 14. Повеље и право на запослење предвиђено чланом 15. Повеље).¹⁹ Насупрот томе, они истичу да постоје извесна социјална и економска права која се подводе под групу права, као што су право на штрајк (члан 28. Повеље) и друга права која се односе на положај радника.²⁰ Изложени проблеми који се јављају приликом дефинисања концепта економских и социјалних права свакако отежавају утврђивање њиховог места у поретку ЕУ.

¹⁶ Jeff Kenner, “Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility”, op. cit., p. 17.

¹⁷ Lord Goldsmith, “A Charter of Rights, Freedoms and Principles”, *Common Market Law Review*, vol. 38, 2001, 1213.

¹⁸ Lord Goldsmith, “A Charter of Rights, Freedoms and Principles”, op. cit., p. 1213.

¹⁹ Позитивна економска и социјална права се тако називају због тога што претпостављају позитивно деловање државних органа како би се обезбедио приступ погодностима које дато право гарантује. В. Xavier Groussot, Laurent Pech, “Fundamental Rights Protection in the European Union post Lisbon Treaty”, n. 173, Foundation Robert Schuman, Policy Paper, June 2010, p. 7, Интернет, http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-173-en.pdf, 12/08/2012.

²⁰ Ibidem.

Питање постојања различитих режима

Део доктрине стоји на становишту да се револуционарност Повеље огледа у томе што се њоме у једнаком степену штите како грађанска и политичка права, тако и економска, социјална и културна права.²¹ С друге стране, наводи се више чинилаца који потенцијално могу да узрокују донекле различит третман економских и социјалних права у поретку ЕУ. У питању су:

Прецизност нормирања одређеног права

Поједини аутори указивали на то су да је посебан третман економских и социјалних права последица различитог правно-техничког приступа одређивању њихове садржине. Тако се, у начелу, права друге и треће генерације нормирају на мање прецизан начин у односу на права прве генерације. Наиме, поједине одредбе из Повеље које се могу квалификовати као социјално-економска права садрже широке и отворене формулације.²² На пример, чланом 13. Повеље који регулише слободу уметности и науке предвиђа се да „уметност и научна истраживања не подлежу никаквим ограничењима”. Исто тако, у члановима 37. (заштита животне средине) и 38. (заштита потрошача) позива се ЕУ да обезбеди „висок ниво заштите животне средине” односно „висок ниво заштите потрошача”. У питању су одредбе које садрже само „обавезу унапређивања” и спадају у тзв. „меко право”. Међутим, у прилог једнаког третмана права садржаних у све три генерације истиче се да текст Повеље потврђује да се „чврстим” правним нормама понекад уређују и права друге и треће генерације. Као пример може да послужи члан 35. Повеље који се односи на здравствену заштиту. Тако, почетна формулација члана 35. гласи да „свако има право на приступ превентивној здравственој заштити и право на медицински третман под условима”.²³ Слично томе, истиче се да се

²¹ Angela Ward, “Access to Justice”, *The EU Charter of Fundamental Rights: Politics, Law and Policy* (eds. A. Ward, S. Peers), Hart Publishing, Oxford 2004, 132; Dragica Vujadinović *et al.*, *Democracy and Human Rights in the European Union*, Faculties of Law of the University of Belgrade, POGESTEI Editions, Novi Sad, Nis 2009, 212.

²² Чланови 13. (слобода уметности и науке), 17 (2) (право на имовину), 22, (различитост култура, религија и језика), наведено према Philip Alston, “The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realization of Economic and Social Rights”, *op. cit.*, p. 168.

²³ *Ibid.*, p., 164.

упоређивањем националних правних прописа, на пример, о слободи штампе, у области радних односа и оних који се односе на заштиту природне средине закључује да данас правила у већини националних правних система која регулишу све три генерације права стварају једнако чврсте правне обавезе за државу или трећа лица, баш као што је и њихова садржина подједнако прецизна.²⁴ Стога, може се закључити о постојању опште тенденције која неминовно треба да се рефлектује и у оквиру правног поретка ЕУ.

Условљавање усклађеношћу са националном регулативом

У академским круговима такође се указује на то да се различит третман социјално-економских права, делимично приписује и томе што је њихово регулисање у већем степену у односу на друга права препуштено националним правним системима.²⁵ Битно је да се фраза „у складу са националним правом и праксом” тумачи на начин којим се не би обесмислила и онемогућила примена стандарда стимулираних Повељом. Уживање бројних права из Повеље, најчешће социјално-економских, подвргава се одредби којом се захтева усклађеност са националним правом. Насупрот томе, већина грађанских и политичких права се јасно формулишу, без постављања захтева у погледу усклађености са националним прописима. Изузетак у том погледу, нпр. представља члан 9. Повеље којим се уређује право на брак и заснивање породице. Иако припада групи права прве генерације њиме се захтева усклађеност са националним актима државе чланице. Препуштање регулисања одређених права националним властима не доводи до стварање различитог режима у погледу социјално-економских права у односу на права прве генерације из више разлога. Пре свега, као што је истакнуто постоје у оба смера одступања од принципа да се економска и социјална права подвргавају националној регулативи. С друге стране, чак и да изложени принцип не трпи никакве изузетке, сама фраза „регулисање у складу са „необходно не доводи до примене другачијег режима у погледу економских и социјалних права уколико се поштују захтеви у погледу тумачења Повеље

²⁴ Саша Гајин, *Људска права: Правно-системски оквир*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, ЦУПС, Институт за упоредно право, Београд 2011, стр. 148.

²⁵ Међутим, нпр. члан 31. став 2. Повеље којим се регулишу праведни и поштени услови рада не захтева усклађеност са националним законодавством. В. Jeff Kenner, “Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility”, *op. cit.*, p. 23.

стипулисани чланом 53. Наиме, њиме се предвиђа да ниједна одредба Повеље не може да се тумачи тако да омогући нижи ниво заштите од оног који у одговарајућим областима примене признаје право ЕУ, међународно право и међународни споразуми у којима учествују ЕУ или све државе чланице, као и уставни држава чланица.

Утицај поделе на „начела” и „субјективна права”

Поједини аутори су тврдили да се поделом на начела и права умањује значај социјално-економских права. Међутим, као што је већ истакнуто категорије начела и права се не подударају у потпуности са групама права прве и друге генерације, те се стога не може говорити о тобожњем уступку учињеном поборницима специфичне природе економских и социјалних права. Поделу на начела и права у смислу члана 52. став 5. Повеље карактеришу бројне мањкавости. Пре свега она је недоследна и нејасна, како у погледу квалификовања одређене одредбе као права односно начела, тако донекле и у погледу утврђивања различитих правних режима који се примењују на дате категорије.²⁶ У Повељи се на почетку у језичком смислу прави разлика на „права”, „слободе” и „начела,” али се касније у члановима 51. и 52. трансформише у поделу на „права” и „начела”. У науци се указује на то да с обзиром да слободе нису посебно издвојене приликом прописивања различитих режима заштите, оне се, условно говорећи, поистовећују са правима.²⁷ Подела на „права” и „начела” се даље развија у Повељи. Различитост третирања наговештава се, на првом месту, у члану 51. став 1. Повеље у којем се истиче да се сходно подели на права и начела, права „поштују”, док се начела морају „узети у обзир”. Док термин „поштовање” има дугу традицију у међународном праву људских права, то не важи за израз „узимање у обзир.” Он се ретко користи и значење му је неодређено. Из контекста би се могло закључити да он упућује на постојање нижег степена обавезности.²⁸ Синтагми „узимање у обзир начела”, која је садржана у члану 51. став 1. Повеље и тексту Објашњења уз Повељу, може да се приговори да

²⁶ Ibidem., p. 18.

²⁷ Dragica Vujadinović et al., *Democracy and Human Rights in the European Union*, op. cit., p. 221; Радован Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, Правни факултет, Крагујевац 2008, стр. 48.

²⁸ Philip Alston, “The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realization of Economic and Social Rights”, op. cit., p. 163; Радован Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, 2008, op. cit., стр. 48.

је недовољно одређена и да захтева додатно појашњење. Чланом 52. став 5. Повеље даље се покушавају прецизирати различити режими у вези са поделом на права и начела. Наиме, датим чланом уводи се разлика с обзиром на то да начела за разлику од права имају „судску димензију” једино у случају тумачења законодавних или извршних аката ЕУ или аката држава чланица којима се спроводи право ЕУ, као и приликом одлучивања о њиховој законитости. Из тога се закључује да је основни значај поделе тај да је неопходно постојање законодавног или извршног акта како би одређено начело попримило значење и тиме омогућило СП позивање на одредбу из Повеље. Упркос јасној формулацији члана 52. став 5, део доктрине правне последице поделе приказује означавајући начела неутуживим, а права утуживим.²⁹ Слично томе, у литератури су присутни покушаји да се пресудни критеријум разграничења веже за степен утуживости.³⁰ Гледишта која критеријум разграничења везују било за својство утуживости било за степен утуживости чине се погрешним, будући да су супротна члану 52. став 5. Повеље. Наиме, ослањајући се на терминологију међународног права људских права, било би упутније за опредељујући критеријум поделе узети својство „непосредне примењивости”. Сходно томе би начела, за разлику од права, била обухваћена одредбама које нису „непосредно примењиве”, те захтевају доношење имплементирајућих аката како би се могле остварити пред судом.³¹ Прибегавањем својству „непосредне примењивости” као демаркационој линији поделе на права и начела избегава се маргинализација категорије начела, која би наступила применом критеријума „неутуживости”. Означавање начела „неутуживим” било би погрешно и због тога што се све одредбе из Повеље, па и оне којима се регулишу социјално-економска права, начелно могу оспоравати пред СП. Уз то, економска и социјална права из Повеље нису неутужива, будући да су недискриминаторни аспекти тих права увек утуживи, уколико су на дати случај примењиве одредбе из Повеље, које се односе на општу забрану дискриминације. Стога, термин „неутуживост” је

²⁹ Aalt Heringa, Luc Verhey, “The EU Charter: Text and Structure”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 8, no. 1, 2001, 14.

³⁰ Тако, Мрежа независних експерата објашњава ову поделу истичући да „разлика постоји само у степену утуживости.” В. EU Network of Independent Experts of Fundamental Rights, Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union in 2003, Doc CFR-CDF, rep. EU 2003, January 2004, пасус 123.

³¹ В. Општи коментар бр. 9 о унутрашњој примени ПЕСК из 1998. године који указује на разлику између „утуживости” и „непосредне примењивости”. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 9 (1998): Domestic Application of the Covenant, UN Doc E/1999/22, Annex IV.

потпуно неодговарајући при кваликовању економских и социјалних права.³² Својство „непосредне непримењивости” које се узима за одређујући критеријум поделе на права и начела, не карактерише искључиво економска и социјална права. Наиме, „непосредна непримењивост” се у појединим ситуацијама везује и за нека грађанска и политичка права, као и бројне друге одредбе. Тако су на пример, САД крајње несвакидашње поступиле када су одредбе свих недавно ратификованих међународних уговора којима се штите људска права прогласиле непосредно непримењивим. С друге стране, својство „непосредне примењивости” карактерише и поједина економска и социјална права, попут права на штрајк и поједина права која регулишу положај радника.³³ У литератури се чак предлаже да исправан приступ налаже игнорисање установљене подела на начела и права, због тога што је нејасно конструисана.³⁴ Било би, стога, упутно да се свако од права и начела прописаних Повељом третира на исти начин, тачније као основно право. С друге стране, и ако се прихвати становиште да све одредбе Повеље треба да се квалификују као права, у смислу поделе на права и начела, то још увек не имплицира њихову непосредну примењивост. Наиме из претходне анализе јасно призилази да својство непосредне примењивости нужно не карактерише све одредбе из Повеље.

Специфичан приступ одредбама ЕСП и пракси Европског комитета за социјална права (у даљем тексту ЕКСП)

У прилог квазихијерархијског односа између права прве и друге генерације говори специфичан приступ СП, као и сама Повеља. Пре свега, СП када тумачи одредбе које произилазе из Ревидиране европске социјалне повеље (у даљем тексту: РЕСП) на коју се, иначе, упућује у Преамбули Повеље, не придаје довољан значај пракси ЕКСП. С друге стране, СП се

³² Martin Scheinin, “Economic and Social Rights as Legal Rights”, *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook* (eds. A. Eide, C. Krause, A. Rosas), Martinus Nijhoff, Dordrecht 1995, p. 61.

³³ Xavier Groussot, Laurent Pech, “Fundamental Rights Protection in the European Union post Lisbon Treaty”, *op. cit.*, p. 7.

³⁴ Philip Alston, “The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realization of Economic and Social Rights”, *op. cit.*, p. 165; У литератури се такође истиче да се подела на три генерације људских права више не темељи на критеријуму правне обавезности, будући да савремени уставноправни прописи којима се регулишу све три генерације права најчешће стварају једнако чврсте правне обавезе за државу или трећа лица. Саша Гајин, *Људска права: Правно-системски оквир*, *op. cit.*, стр. 149.

знатно чешће у својим одлукама позива на ЕКЉП и на праксу ЕСЉП, на тај начин посредно умањујући аутономију ЕСП, као и ауторитет ЕКСП.³⁵ Стога би СП требало више да уважава одлуке ЕКСП како би се постигао једнак третман економских и социјалних права са грађанским и политичким. Међутим, текст Повеље, као ни Објашњења уз Повељу не садржи решења која би навела СП на редефинисање својих ставова. У Преамбули Повеље реafirмишу се права која проистичу, између осталог, из ЕКЉП и из ЕСП, као и из праксе ЕСЉП. Ради се асиметричном решењу, које налаже узимање у обзир праксе ЕСЉП, али не и ЕКСП. Поред тога, решење садржано у члану 52. став 3. Повеље такође подстиче различито поступање по том питању. Наиме, предвиђа се да када права из Повеље одговарају правима гарантованим ЕКЉП „значање и област примене таквих права ће бити исти као што је наведеном ЕКЉП предвиђено”. У тексту Објашњења уз члан 52. став 3. истиче се да се тим чланом настојала успоставити усклађеност између ЕКЉП и Повеље, као и да је значење и област примене гарантованих права одређено како текстом ЕКЉП, тако и судском праксом ЕСЉП и СП.³⁶ Дакле, како Повеља, тако и текст Објашњења уз њу пропуштају да се изјасне о значају уважавања праксе ЕКСП. Повеља на тај начин посредно даје првенство ЕКЉП и ЕСЉП у односу на ЕСП и ЕКСП, а самим тим признаје и супериорност заштите грађанских и политичких права у поретку ЕУ.

Осврт

Изложени чиниоци не доводе до битних разлика у третирању социјално-економских права у односу на друга права у поретку ЕУ. Пре свега, члан 52. став 5. није утицао на маргинализацију социјално-економских права, будући да се подела на права и начела и подела на права прве и друге генерације не подударaju. Чини се да Повеља дефицит „непосредне примењивости” не везује за сва економска и социјална права, већ једино за поткатогију тзв. позитивних социјално-економских права која би се могла садржински поистоветити са категоријом начела која је креирана Повељом. Било би упутно да се СП, у перспективи, више ослања на праксу ЕКСП, упркос недоречености Повеље по том питању. С друге стране, на међународном плану приметна је тенденција јачања заштите

³⁵ Jeff Kenner, “Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility”, *op. cit.*, p. 24.

³⁶ *Ibidem*.

социјално-економских права, која се, између осталог, испољава и у доношењу Протокола уз ПЕСК који у наредном периоду ступа на снагу. Овим протоколом уводи се механизам заштите социјално-економских права посредством појединачних представки. Очекује се да ће примена Повеље допринети развојним тенденцијама унапређења заштите социјално-економских права. Значај Повеље као правно обавезујућег акта ће се превасходно оцењивати на основу утицаја који она изврши на законодавне и судске органе у поретку ЕУ. Свакако завршна реч у погледу утврђивања смисла одредби Повеље, укључујући и оне које се односе на место и еволуцију концепта економских и социјалних права у поретку ЕУ, припада СП.

ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Повеља је усвојена свечаном прокламацијом представника Европског парламента, Савета и Комисије у Ници 7. децембра 2000. године и као таква у почетку није представљала извор комунитарног права. Ступањем на снагу Уговора из Лисабона, 1. децембра 2009, правна снага Повеље се изједначава са Оснивачким уговорима. Инспирацију за доношење Повеље, нарочито за наслов „солидарност”, представљали су РЕСП и Повеља Заједнице.³⁷ ЕСП је усвојена 1961. године, а ступила је на снагу 1965. године, док је РЕСП усвојена 1996. године, а ступила на снагу 1999. године. Република Србија је ратификовала РЕСП 2009. године преузимајући инструментом о ратификацији велики број одредби РЕСП.³⁸ РЕСП је ступила на снагу месец дана након предаје ратификационих инструмената. С друге стране, Повеља Заједнице усвојена 1989. године, никада није постала правно обавезујући документ.

ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Проблематика правне заштите социјално-економских права заокупља пажњу међународне заједнице већ деценијама. Доношење Повеље представља напредак на путу унапређивња заштите социјално-економских права, будући да она, као правно обавезујући документ, обухвата, између

³⁷ Бранко Лубарда, *Ревидирана европска социјална повеља: Обавезе државе и улога социјалних партнера после ратификације*, Социјално-економски савет Републике Србије, Swiss Labour Assistance, Београд 2009, стр. 17.

³⁸ Закон о потврђивању Ревидиране европске социјалне повеље, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 42/2009.

осталог, и низ права друге генерације. Додатни протокол уз ПЕСК из 2008. године, који у напредном периоду треба да ступи на снагу, такође представља битан корак с обзиром да се њиме пружа активна процесна легитимација појединцу, омогућавањем подношења представке КЕСК у случају евентуалне повреде датих права. Усвајање РЕСП је такође значајно, будући да се њоме шири скала социјалних права и побољшава контролни механизам. Важан помак је извршен 1991. године доношењем Протокола о колективним жалабама, који је имао за циљ да се и социјалним партнерима призна активна процесна легитимација пред надзорним органима ЕСП. Ипак, на нашем поднебљу, ова тема је недовољно изучена, упркос томе што су европске интеграције један од националних приоритета. Стога је значајно омогућити домаћој стручној јавности да у потпуности сагледа предности и ограничења решења из Повеље која се односе на економска и социјална права, као и на предвиђене механизме заштите. На тај начин би се омогућила делотворна заштита социјално-економских права након уласка РС у ЕУ. Србија је као чланица СЕ ратификовала РЕСП 2009. године, преузимајући бројне одредбе. У циљу што успешнијег и потпунијег спровођења преузетих стандарда у области економских и социјалних права, важно је представити садржину, место и расположиве механизме заштите социјално-економских права, анализом релевантних аката ЕУ и СЕ. Иако Србија није ратификовала Протокол о колективним жалабама, она је дужна да извештава ЕКСП о извршавању преузетих обавеза. На том путу је дужна да поднесе први редовни извештај 2012. године. Такође, након ратификације РЕСП, ЕУ је почела да у извештајима прати испуњеност корпуса датих права у Србији.

ИЗВОРИ

1. Alston, Philip, "The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realization of Economic and Social Rights", *Monitoring Fundamental Rights in the EU* (eds. P. Alston, O. de Schutter), Hart Publishing, Oxford 2005.
2. Вукадиновић, Радован, *Увод у институције и право Европске уније*, Правни факултет, Крагујевац 2008.
3. Гајин, Саша, *Људска права: Правно-системски оквир*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, ЦУПС, Институт за упоредно право, Београд 2011.
4. Goldsmith, Lord, "A Charter of Rights, Freedoms and Principles", *Common Market Law Review*, vol. 38, 2001.
5. Groussot, Xavier, Pech, Laurent, "Fundamental Rights Protection in the European Union post Lisbon Treaty", n. 173, *Fondation Robert Schuman, Policy Paper*, June 2010, Интернет, http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-173-en.pdf.

6. De Burca Grainne, "The Language of Rights and European Integration", *New Legal Dynamics of European Union* (eds. J. Shaw, G. More), Clarendon Press, Oxford, 1995.
7. Defeis Elisabeth F., "Human Rights and The European Union: Who decides? Possible Conflicts between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights", *Dickinson Journal of International Law*, vol. 19, 2001.
8. Dragica Vujadinović *et al.*, *Democracy and Human Rights in the European Union*, Faculties of Law of the University of Belgrade, POGESTEI Editions, Novi Sad and Nis 2009.
9. Kenner Jeff, "Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility", *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights: A Legal Perspective* (eds. T. Hervey, J. Kenner) Hart Publishing, Oxford 2003.
10. Крстић Ивана, Пауновић Милан, „Повеља о основним правима у ЕУ”, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/2000.
11. Лубарда Бранко, Ревидирана европска социјална повеља: Обавезе државе и улога социјалних партнера после ратификације, Социјално-економски савет Републике Србије, Swiss Labour Assistance, Београд 2009.
12. Maduro Miguel Poiares, "Striking the Elusive Balance between Economic Freedom and Social Rights in the EU", *The EU and Human Rights* (eds. P. Alston, M. Bustelo, J. Heenan), Oxford University Press, New York 1999.
13. Sacerdoti Giorgio, "The European Charter of Fundamental Rights: From a Nation-State Europe to a Citizens' Europe", *Columbia Journal of European Law*, vol. 8, 2002.
14. Scheinin Martin, "Economic and Social Rights as Legal Rights", *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook* (eds. A. Eide, C. Krause, A. Rosas), Martinus Nijhoff, Dordrecht 1995.
15. Heringa Aalt, Verhey Luc, "The EU Charter: Text and Structure", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 8, no. 1, 2001.
16. Ward Angela, "Access to Justice", *The EU Charter of Fundamental Rights: Politics, Law and Policy* (eds. A. Ward, S. Peers), Hart Publishing, Oxford 2004.
17. EU Network of Independent Experts of Fundamental Rights, Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union in 2003, Doc CFR-CDF, rep. EU 2003, January 2004.
18. Закон о потврђивању Ревидиране европске социјалне повеље, „Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори”, бр. 42/2009.
19. Предмет 6/75, *Horst v Bundesknappschaft*, 1975, ECR 823.
20. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 9 (1998): Domestic Application of the Covenant, UN Doc E/1999/22, Annex IV.

СПОЉНИ ОДНОСИ, БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

UDK: 338.124.4:321.02:001.6](497)

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 42, стр. 297–312

Изворни научни рад

Др Драган ЂУКАНОВИЋ
Др Александар ЈАЗИЋ¹

**ПРОШИРЕЊЕ ЕУ НА ЗАПАДНИ БАЛКАН
ПОД УТИЦАЈЕМ ЕКОНОМСКЕ КРИЗЕ
И ПОЛИТИЧКИХ ПРИЛИКА У РЕГИОНУ**

ABSTRACT

In this article the authors analyze the influence of the economic crisis in the European Union and its influence on the enlargement policy. Deep economic crisis in the EU and instability of the countries of the Western Balkans gives no opportunity for the dynamic and faster European integration of the rest of region (without Croatia). Dominant political factors and public opinion in the leading EU countries (Germany, France and United Kingdom) also don't support the fastening of the integration of the Western Balkans in the European Union. That's why the authors conclude that there are many problems among Brussels administration and the countries of the rest of the Western Balkans.

Key words: European Union, enlargement, Western Balkans, economic crisis, Treaty of Lisbon, instability, ethnic tensions.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад представља део научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029), а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011. до 2014. године. Е-mail: dragandjuk@yahoo.com; jazic@diplomacy.bg.ac.rs.

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Изазови са којима се Европска унија (ЕУ) данас суочава сасвим сигурно ће као резултат имати измену њене унутрашње структуре. У вези са тим постоји неколико предвиђања, односно претпоставки у вези са правцем будућих промена. Ова предвиђања крећу се од претпоставки да ће доћи до потпуне или делимичне дезинтеграције ЕУ, преко могућности њеног редефинисања у правцу опстанка искључиво економских веза, па све до анализе основа за знатно јачу интеграцију држава чланица. Највише основа за даље разматрање има схватање да ће крајњи резултат кризе бити стварање специфичног вида стабилне конфедерације на тлу Европе. Кључни разлог за такав став су постојећи проблеми, али и проблеми са којима се ЕУ суочава већ дуже време. Прво, током наредног периода у оквиру ЕУ биће остварена фискална унија, као и додатно јачање заједничке спољне политике. Друго, стабилна конфедерација омогућила би снажнију контролу над државама чланицама. То је у потпуности у складу са циљевима кључних европских економија које желе већу контролу у економским токовима да би се избегли нови потреси у овој области попут оних из 2011. године. Треће, постоји значајна разлика када се говори о политичком утицају и економској снази ЕУ у међународним односима, што већ дуже време оптерећује ЕУ. Умањивање тих разлика захтева већу компатибилност између економске и политичке улоге коју ЕУ има на глобалном плану. Као једино решење намеће се формирање једне политике на нивоу целе ЕУ.²

Пред ЕУ стоје проблеми чије ће решавање утицати на промену унутрашње институционалне структуре. Извесно је да то неће бити она ЕУ којој је Србија желела да се прикључи 2001. године. Ситуација је додатно компликована чињеницом да државе Западног Балкана још увек нису решиле одређене проблеме и да ће многи од тих проблема остати и када се ове земље прикључе ЕУ. У овом тренутку је питање колико је Европа спремна да се поред својих проблема директније укључи у решавање проблема држава Западног Балкана. С тим у вези су можда и поједини ставови у ЕУ о формирању „две Европе”. У првој групи би биле развијене државе ЕУ које су већ постигле завидан ниво економског, политичког и социјалног развоја, док би „другу Европу” чиниле „проблематичне” државе Источне и Југоисточне Европе. Тиме не би био успорен развој држава из прве групе, па би оне биле у стању да пруже помоћ државама из

² Владимир Павићевић, „Будућност Европе – једно виђење”, *Истраживачки форум Европског покрета у Србији*, Београд, мај 2012, стр. 13–15.

друге групе у стабилизацији и развоју својих система. Лисабонски уговор је несумљиво чвршће повезао државе ЕУ и утицао на даље јачање њеног наднационалног карактера. Позитиван аспект Лисабонског уговора је уношење реда у до тада у одређеним сегментима нејасну структуру. Ван његовог утицаја остале су области спољне и одбрамбене политике, али европске земље показују интересовање за даље приближавање и у овим областима.³ Ипак, економска криза у еврозони показала је да су без обзира на снагу Лисабонског уговора могућности стагнирања ЕУ и даље присутне. Један од кључних проблема је велика разлика у нивоу економске развијености између појединих држава чланица. Последица тога су недовољни институционални капацитети појединих чланица да одредбе Лисабонског уговора примене у пракси. Лисабонски уговор је унео позитивне измене у функционисање ЕУ, али је јасно да постоје одређени недостаци у његовој имплементацији. Најважнији проблеми тичу се политичке и институционалне организације. Може се рећи да ови проблеми произилазе из нерешеног „питања моћи” у међусобним односима држава чланица. То је једна од последица постојећих разлика у економској снази и развијености политичких институција у различитим државама ЕУ.⁴

ИНТЕНЗИТЕТ ПРОЦЕСА ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ЗАПАДНИ БАЛКАН (1995–2012)

Унапређени процес стабилизације и придруживања ЕУ, подразумева две фазе у току евроинтеграција држава регије Западног Балкана.⁵ Придруживање представља прву фазу, која подразумева формирање консултантских радних група, израду студија о изводљивости, започињање преговора о споразуму о стабилизацији и придруживању и имплементирање истог споразума. Са друге стране, другу фазу представља приступање држава Унији, које подразумева подношење захтева за пријем у ЕУ, добијање статуса кандидата, отпочињање преговора и закључивање споразума о приступању ЕУ. Окончање читавог процеса представља добијање статуса пуноправног члана Европске уније.

³ Ibidem, стр. 11–12.

⁴ Видети: Душко Лопандић, „Еврокриза” и будућност Европске уније”, *Међународна политика*, год. LXII, бр. 1144, октобар–децембар 2011, стр. 9–18.

⁵ Видети: Бранко Будимир, Ивана Радић и Весна Кахримановић, *Водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању*, друго допуњено издање, ISAK фонд, Београд, 2008, стр. 66–67.

Босна и Херцеговина је, у поређењу са свим државама Западног Балкана, на самом зачељу наведеног процеса. Ова земља је захваљујући недостатку унутрашњег друштвеног консенсуса око редефинисања постојећег уставног устројства суштински заустављена у процесу европских интеграција. Ова земља је тренутно једина у региону Западног Балкана, која није успела да поднесе кандидатуру за чланство у Европској унији. Постојање Канцеларије Високог представника, истовремено, утиче на немогућност успостављања одрживих државних структура власти, које би обезбедиле успешно окончање процеса придруживања Унији. Штавише, постојећи институционални аранжмани на нивоу државе Босне и Херцеговине, захваљујући решењима из дејтонског Устава (1995), нису сасвим адекватни за интензивирање евроинтеграционог процеса. Са друге стране, Република Хрватска, која ће постати нова чланица Уније 1. јула 2013. године, свакако је имала најдинамичнији ток придруживања овој организацији.⁶ Наиме, Хрватска је успела да за свега девет месеци започне консултације са представницима Европске комисије, али и да потпише Споразум о стабилизацији и придруживању. Република Албанија, такође, нема статус кандидата за члана у Унији а Црна Гора је крајем јуна ове године добила и датум отпочињања преговора. Србија је, у протеклом периоду, односно почетком марта 2012. године добила статус кандидата за чланство у Унији. Доста потешкоћа у процесу приступања ЕУ, Србији представља и једнострано проглашење косовске независности 17. фебруара 2008. године и признање овог акта од стране водећих држава чланица Европске уније. Наиме, једино Кипар, Шпанија, Словачка, Румунија и Грчка нису признале независност Косова. Косово је у постконфликтној фази 2005. године од стране Европске комисије добило документ „Европска будућност за Косово”.⁷ Европска перспектива овог ентитета је истакнута и на самитима Европског савета 19. и 20. јуна 2008. године. Генерална скупштина Уједињених нација једногласно је усвојила Резолуцију, 9. септембра 2010. године, коју су заједно усагласили званични Београд и ЕУ. У овом документу се напомиње неопходност оснажења дијалога власти у Београду и Приштини, а то би требало да за резултат има убрзање процеса евроинтеграција.⁸ Европска перспектива Косова везана је за убрзавање изборних и административних реформи, статус мањинских

⁶ Видети: Драган Ђукановић и Дејан Гајић, „Европска унија и проширење на Западни Балкан”, у: Драган Ђукановић и Сандро Кнезовић (урс), *Србија и регионална сарадња*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010, стр. 49–62.

⁷ “A European Future for Kosovo”, IP 05/450, Brussels, 20th April 2005.

⁸ „Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација”, Њујорк, 9. септембар 2010, ф.

заједница и слободну трговину. На Косову, према оценама бриселске администрације, постоје и проблеми у вези са борбом против корупције и организованог криминала. Косово је 12. марта 2012. добило и позитивну студију о изводљивости. Република Македонија је од 2005. године у статусу кандидата за чланство у Европској унији. Међутим, датум отпочињања преговора између ЕУ и ове земље још увек није утврђен, а пре свега због дводеценијског сукоба власти у Атини и Скопљу око уставног имена ове некадашње југословенске републике.

ПОЛИТИЧКЕ ПРИЛИКЕ НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ КАО ФАКТОР УСПОРАВАЊА ПРОЦЕСА ПРИДРУЖИВАЊА ЕУ

Све државе Западног Балкана оствариле су одређене помаке у испуњавању критеријума за пријем у ЕУ. Ово се односи на политичке, правне, безбедносне и економске критеријуме. Бројни позитивни резултати остварени су у области тржишних реформи, регионалне и билатералне сарадње, макроекономске политике и стабилизације економског система након кризе. Ипак, поједини проблеми су и даље присутни, а Европска комисија је у својим извештајима скренула пажњу на њих и апеловала на улагање већег напора у њихово решавање. Заједнички проблеми држава Западног Балкана изражени су у сфери корупције, организованог криминала, незапослености, структуралних реформи, јавног сектора, судства и владавине права.⁹ Опређеленост ЕУ да се настави интегрисање целокупног Западног Балкана и поред њених унутрашњих проблема је евидентна. Ово се најпре односи на глобалну економску кризу и рецесију, али и на спровођење Уговора из Лисабона,¹⁰ који би требало да створи институционалне оквире у вези са пријемом нових држава чланица. Са друге стране, већина држава регије Западног Балкана, са изузетком Републике Хрватске, ће постати чланице Уније тек крајем ове деценије или почетком наредне деценије – односно око 2020. године.¹¹ Наиме, њихова отежана постконфликтна консолидација прилика, неадекватни институционални капацитети, јако лоша економска

⁹ Видети: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012”, COM (2011) 666 final, *European Commission*, Brussels, 12 November 2011.

¹⁰ “Treaty of Lisbon”, *Official Journal of the European Union*, Vol. 50, C 306, 13 December 2007.

¹¹ Видети анализу: Heather Grabbe, Gerald Knaus and Daniel Korski, *Beyond wait-and-see: the way forward for EU Balkan policy*, European Council on Foreign Relations, London, May 2010, pp 1–7.

ситуација и политичка нестабилност главни су изазови који утичу на овакав след догађаја. У појединим земљама, попут Албаније и Босне и Херцеговине, а услед политичке нестабилности, шира и свеобухватнија друштвена расправа о ЕУ уопште није доминантна у тамошњој јавности.¹² Уколико Република Србија отпочне преговоре половином 2013. године треба имати на уму да ће они трајати засигурно седам или више година, а имајући на уму друга искустава држава Источне и Централне Европе. Са друге стране, проблеми на релацији Приштина–Београд, и поред вођења дијалога о, како се наводи техничким питањима, нису превазиђени.¹³ Треба притом имати на уму и резолутни став власти у Србији да никада неће признати независност Косова ни под којим условима. Треба напоменути и да још увек егзистирају бројни билатерални проблеми држава региона, који проистичу из периода распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и морају бити постепено решавани, како би дошло до успешног окончања процеса приступања држава региона Западнoг Балкана Европској унији. *Албанија* није до сада у довољној мери испунила критеријуме за прикључење ЕУ. Проблеми се највише односе на функционисање парламента, изборе, судство, антикорупцијску политику, имовинска права и побољшање животних услова Рома. Ипак, у овој земљи спроведене су одређене мере у вези са борбом против организованог криминала, побољшањем услова у затворима и правима детета. У Албанији неке од кључних државних институција, као што је парламент, нису у стању да испуне своје основне функције. Разлог за то је непостојање политичког дијалога између власти и опозиције, али и самих актера власти. Решење се налази у консензусу свих политичких актера, који у Албанији тренутно не постоји.¹⁴ *Босна и Херцеговина* је постигла мали напредак у испуњавању политичких критеријума за пријем у ЕУ. Један од кључних проблема је успостављање владе на централном нивоу, чиме би се окончао процес формирања егзекутивне и законодавне власти. Европска комисија сматра да је то један од кључних разлога непостојања напретка ове земље у спровођењу неопходних реформи, посебно у области демократије и владавине права. Функционисање парламента, без обзира што је у међувремену дошло до

¹² Ibidem.

¹³ Ово се односи на статус Срба на Косову (највише на северу), снабдевање електричном енергијом, обезбеђење пуне слободе кретања, издавање и признавање личних докумената, итд.

¹⁴ Видети: “Albania 2012 Progress Report”, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013”, COM (2012)600 final, *European Commission*, Brussels, 10 October 2012.

јачања његових административних капацитета, отежано је слабом координацијом ентитетских парламената и недостатком политичке подршке.¹⁵

Србија је остварила велики напредак у испуњавању политичких критеријума за прикључивање ЕУ. Позитивни резултати највише се односе на стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, поштовање људских права и заштиту мањина. Односи са властима у Приштини су стабилнији него у претходним периодима, што се види кроз билатералне уговоре којима је олакшан живот људи на Косову и Метохији.¹⁶ Република Македонија у задовољавајућој мери испуњава политичке критеријуме, што се најбоље види у континуираном процесу спровођења захтеваних реформи. Одређени напредак остварен је у судству и јавној администрацији, али пре свега у уобличавању законског оквира. Ипак, неопходно је улагање више напора у његово спровођење, посебно када се ради о слободи изражавања у медијима, правосуђу, администрацији и борби против корупције. Корупција је присутна у многим областима и представља озбиљан проблем у Македонији. Законски и институционални оквир поштовања људских права и заштите мањина је добро постављен.¹⁷ Општи закључак Европске комисије је да су највиши органи у Приштини показали приврженост испуњавању услова за прикључење ЕУ. Поред тога, утврђено је да је дошло до јачања координације у активностима у вези са неопходним реформама. Власти у Приштини оствариле су позитивне резултате у области визне либерализације и развоја трговине. Као проблем се истиче слабост јавне администрације и судства, док се као највећи проблем истиче висок ниво организованог криминала и корупције. Корупција је највише изражена у сфери јавних набавки. Не треба посебно наглашавати да је још један од изазова европске перспективе региона даљи развој дијалога између Београда и Приштине.¹⁸ По мишљењу Европске комисије, Црна Гора је постигла

¹⁵ Видети: “Bosnia and Herzegovina 2012 Progress Report”, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013”, COM (2012)600 final, *European Commission*, Brussels, 10 October 2012.

¹⁶ Видети: „Извештај о напретку Србије за 2012. годину”, који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету „Стратегија проширења и кључни изазови за 2012–2013. годину”, COM (2012)600, *Европска комисија*, Брисел, 10. октобар 2012.

¹⁷ Видети: “The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report”, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013”, COM (2012)600 final, *European Commission*, Brussels, 10 October 2012.

задовољавајуће резултате у испуњавању политичких критеријума за придруживање ЕУ. Законски и институционални оквир је ојачан у циљу јачања улоге парламента и професионализације јавне администрације. Тиме је ојачан процес реформе јавне администрације. Поред тога, поменути оквирима ојачане су изборне процедуре, антикорупцијска политика, судство, слобода медија и сарадња цивилног друштва. Посебан проблем представља ниво корупције у Црној Гори, па је значајна чињеница да је у току спровођење државне стратегије и акционог плана у овој области.¹⁹ Постоје одређене области у којима су све државе Западног Балкана мање или више оствариле приближне резултате, односно деле сличне проблеме. Државе у овом региону веома су активне у развоју регионалне сарадње и добросуседских односа. Наравно, постоје одређени проблеми као што су нерешен статус Косова и Метохије и спор између Грчке и Македоније око новог имена ове бивше југословенске републике. Европска комисија је оценила да је остварена задовољавајућа сарадња свих судова из држава Западног Балкана са Међународним кривичним судом за бившу Југославију (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – ICTY*). Поред тога, упостављена је чвршћа сарадња ових судова у областима од заједничког интереса. Државе Западног Балкана сачувале су у значајној мери економску и монетарну стабилност током глобалне економске кризе. Са друге стране, спорост у процесу реализације политичких реформи негативно утиче на успостављање економске стабилности и континуиран макроекономски раст. Највећи проблем који тренутно у овој области оптерећује поменуте државе је висока стопа незапослености. У одређеном степену дошло је до развоја тржишта у региону Западног Балкана, али су већ поменуте недовољно ефикасне политичке реформе и економска криза успорили овај процес. Европска комисија сматра да би проблеми у вези са незапосленошћу и недовољним развојем тржишта били решени када би државе Западног Балкана уложиле више напора у стварање позитивног пословног амбијента, јер би се тада очекивао већи прилив инвестиција. Корупција и организовани криминал неки су од кључних проблема ових држава, а то је резултат недовољне стабилности

¹⁸ Видети: “Commission Staff Working Document”, accompanying the document Commission Communication on a Feasibility Study for a Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo, COM (2012)602 final, *European Commission*, Brussels, 23 October 2012.

¹⁹ Видети: “Montenegro 2012 Progress Report”, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013”, COM (2012)600 final, *European Commission*, Brussels, 10 October 2012.

политичких система и спорости у спровођењу реформи. У области демократије и владавине права, државе Западног Балкана направиле су напредак ако се узме у обзир ратификација кључних међународних споразума и конвенција. Тиме су додатно јачани законски и институционални оквири којима се штите мањинска права и слободе. Ипак, спровођење ових докумената у пракси и даље не постоји у мери у којој то од ових држава захтева Европска комисија. Најчешће се као кључни разлози за овај проблем у целом региону појављују слабост институција и спорост у реформи државне администрације. Недовољни капацитети органа извршне власти, њихове нејасно дефинисане надлежности и честа преклапања у деловању, само су неке од последица таквог тренутног стања. Проблем представља и слаба координација надлежних органа у области заштите мањинских права и слобода. Према оценама Европске комисије, само су Србија и Црна Гора направиле значајне кораке у прилагођавању својих државних и правних система у складу са прихваћеним међународним документима у области демократије и владавине права. Треба напоменути да је билатерална сарадња држава Западног Балкана у константном успону, што се види по броју спорних питања која су решена на овај начин. Европска комисија једино је препоручила Црној Гори да уложи више напора у развој билатералне сарадње са другим државама у региону. Такође, регионална сарадња се стално развија, а Европска комисија је у тој области позитивно оценила активност Албаније која је успоставила безвизни режим са свим државама Западног Балкана.²⁰

СТАВОВИ НАЈЗНАЧАЈНИЈИХ ЕВРОПСКИХ ФАКТОРА ПРЕМА ПРОШИРЕЊУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ЗАПАДНИ БАЛКАН

Реформа економског, политичког и правног система, као реформа администрације држава Западног Балкана представља кључни циљ ЕУ на овом простору. Основни циљеви ових реформи јесу стабилизација држава Западног Балкана и јачање њихових институција, а *Немачка* у тим процесима игра активну улогу.²¹

²⁰ Видети: “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013”, COM (2012) 600 final, *European Commission*, Brussels, 10 October 2012, pp. 30–64.

²¹ Видети: “Drawing the Western Balkans countries closer to the European Union”, *Federal Foreign Office*, Интернет: <http://www.auswaertiges.amt.de/EN/Europa/WestlicherBalkan/SAP.html>, 02/07/2012.

Немачка администрација као заједничке проблеме држава Западног Балкана на њиховом путу ка ЕУ истиче корупцију и организовани криминал. Помоћ Немачке у решавању ових проблема огледа се у финансијској и техничкој сарадњи са државама Западног Балкана, чији је циљ међусобно повезивање поменутих држава и решавање наведених проблема на регионалном нивоу. Основни смисао те сарадње је стварање односа и веза који су предуслов за чланство. Поред тога, Немачка настоји да мотивише државе Западног Балкана да реше проблеме из периода распада бивше Југославије, који отежавају процес придруживања ЕУ, али у складу са нормама ЕУ и принципима добросуседских односа.²² Питање будућег статуса Косова и Метохије је један од кључних проблема за Србију, али и за власти у Приштини, па Немачка настоји да подстакне конструктиван дијалог између две стране. Један од начина је регионална сарадња, па Немачка поздравља договор две стране о представљању Косова на регионалним скуповима.²³ Економска криза подстакла је владу канцеларке Ангеле Меркел да заузме став о томе да су неопходни строжији критеријуми за пријем нових држава у ЕУ. Дакле, Немачка није против даљег проширења ЕУ, али на прво место ставља њену унутрашњу консолидацију. Зато се може очекивати да ће процес пријема држава Западног Балкана у ЕУ бити дужи од планираног.²⁴ Простор Западног Балкана је већ дуже време један од приоритета француске спољне политике. Због тога, *Француска* подржава улазак држава Западног Балкана у ЕУ. Кључни процеси у којима Француска активно учествује односе се на: поштовање граница и сарадњу држава насталих на простору бивше Југославије. У фокусу ових активности је процес демократизације на простору Западног Балкана и решавање проблема насталих током рата на простору бивше Југославије. Као и Немачка, Француска подржава регионалну сарадњу као најбољи начин постизања стандарда за прикључење ЕУ, али инсистира на регулисању међусобних односа потписивањем билатералних уговора. Тиме се стварају предуслови за решавање конкретних проблема између појединачних држава.²⁵ У Француској је јавност скептична према даљем проширивању ЕУ, а такав став

²² Видети: "Serbia's European prospects", *Federal Foreign Office*, Интернет: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/WestlicherBalkan/Serbien_Europa.html, 02/07/2012.

²³ Видети: "European perspective for Serbia", *Federal Foreign Office*, Интернет: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/AAmt/BM-Reisen/2012/02Belgrad/120223_Besuch%20Belgrad.html, 02/07/2012.

²⁴ Видети: Марина Максимовић, „Немачка од Србије (не)тражи више?“, *Deutsche Welle*, 16. новембар 2011, Интернет: <http://www.dw.de/dw/article/0,,15535235,00.html>, 14/07/2012.

²⁵ Видети: "France and the Balkans", *France Diplomatie*, Интернет: <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/balkans/>, 02/07/2012.

имају и поједини политички актери. Скорашња истраживања јавног мњења показала су да је просек грађана у Француској који су за даље проширивање мањи него у осталим чланицама ЕУ. Политичке актере брине промена геополитичког положаја Француске, као што је био случај 1990. године приликом уједињења Немачке. Зато је Француска у том смислу више заинтересована за Украјину и Турску, јер проширење ЕУ на Западни Балкан не би имало утицаја на геополитички положај ове земље.²⁶ Као Немачка и Француска, *Велика Британија* има регионалан приступ проблему прикључења држава Западног Балкана ЕУ. Ипак, Велика Британија сматра да је потребан јаснији наступ ЕУ на простору Западног Балкана, пре свега у вези са условима за пријем. Без обзира на став да су државе Западног Балкана доста урадиле на свом пријему у ЕУ, Велика Британија сматра да су тренутни кључни проблеми везани за нестабилне суседске односи који су последица нерешених проблема из прошлости. Зато ова земља у први план истиче билатералан приступ решавању проблема и јачање даљег процеса реформи у државама Западног Балкана. Кључна питања за Велику Британију у региону Западног Балкана односе се на дијалог Београда и Приштине, унутрашњу ситуацију у Албанији, а као најважније за ову земљу намеће се питање стабилности Босне и Херцеговине. У свим наведеним питањима Велика Британија инсистира на већем ангажовању међународне заједнице, успостављању конструктивног дијалога између политичких чинилаца и регионалном приступу у решавању проблема.²⁷ У овом тренутку главна питања којима се Велика Британија бави тичу се њене позиције у ЕУ и унутрашњих прилика у еврозони. Анализирајући званичну политику, дугорочно посматрано ова земља није против даљег проширивања ЕУ, али ако се испуне захтеви у вези са економском стабилношћу, реформом администрације и корупцијом. Поред тога, Велика Британија инсистира да државе Западног Балкана прво реше све проблеме који имају регионални карактер.²⁸ Дакле, проширивање ЕУ није спорно, али Велика Британија, слично Немачкој, ставља пред земље које желе да уђу у ЕУ услове који отежавају њихов пријем и самим тим успоравају процес европских интеграција.

²⁶ Видети: Tobi Vogel, "France's enlargement pains", *EuropeanVoice*, 19 June 2008, Интернет: <http://www.europeanvoice.com/article/imported/france-s-enlargement-pains/61318.aspx>, 02/07/2012.

²⁷ Видети: "EU enlargement – a UK perspective", *Foreign & Commonwealth Office*, Интернет: <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=Speech&id=551925482>, 02/07/2012.

²⁸ Видети: „Британија против замрзавања проширења ЕУ”, *Al Jazeera Balkans*, 8. март 2012, Интернет: <http://balkans.aljazeera.net/makale/britanija-protiv-zamrzavanja-prosirenja-eu>, 14/07/2012.

ИЗВОРИ

1. "A European Future for Kosovo", IP 05/450, Brussels, 20th April 2005.
2. "Albania 2012 Progress Report", accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013", COM (2012)600 final, *European Commission*, Brussels, 10 October 2012.
3. „Борис Тадић: Никада нећемо признати Косово”, *Фонет*, Београд, 23. јул 2010.
4. „Британија против замрзавања проширења ЕУ”, *Al Jazeera Balkans*, 8. март 2012, Интернет: <http://balkans.aljazeera.net/makale/britanija-protiv-zamrzavanja-prosirenja-eu>, 14/07/2012.
5. "Bosnia and Herzegovina 2012 Progress Report", accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013", COM (2012)600 final, *European Commission*, Brussels, 10 October 2012.
6. Будимир, Бранко, Радић, Ивана и Кахримановић, Весна, *Водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању*, друго допуњено издање, ISAC фонд, Београд, 2008.
7. Vogel, Tobi, "France's enlargement pains", *EuropeanVoice*, 19 June 2008, Интернет: <http://www.europeanvoice.com/article/imported/france-s-enlargement-pains/61318.aspx>, 02/07/2012.
8. Grabbe, Heather, Knaus, Gerald and Korski, Daniel, *Beyond wait-and-see: the way forward for EU Balkan policy*, European Council on Foreign Relations, London, May 2010.
9. "Drawing the Western Balkans countries closer to the European Union", *Federal Foreign Office*, Интернет: <http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/WestlicherBalkan/SAP.html>, 02/07/2012.
10. Ђукановић, Драган, „Западни Балкан: од сукоба до евроинтеграција”, *Годишњак Факултета политичких наука 2009*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, година III, број 3, Београд, 2009.
11. Ђукановић, Драган, „Спољнополитички приоритети Републике Србије у билатералним и мултилатералним односима са суседима”, у: Едита Стојић-Карановић и Слободан Јанковић (урс), *Елементи стратегије спољне политике Србије*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2008.
12. Ђукановић, Драган и Гајић, Дејан, „Европска унија и проширење на Западни Балкан”, у: Драган Ђукановић и Сандро Кнезовић (урс), *Србија и регионална сарадња*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.

13. "EU enlargement – a UK perspective", *Foreign & Commonwealth Office*, Интернет: <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=Speech&id=551925482>, 02/07/2012.
14. "European perspective for Serbia", *Federal Foreign Office*, Интернет: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/AAmt/BM-Reisen/2012/02-Belgrad/120223_Besuch%20Belgrad.html, 02/07/2012.
15. „Извештај о напретку Србије за 2012. годину”, који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету „Стратегија проширења и кључни изазови за 2012–2013. годину”, COM (2012)600, *Европска комисија*, Брисел, 10. октобар 2012.
16. Лопандић, Душко, Еврокриза и будућност Европске уније”, *Међународна политика*, год. LXII, бр. 1144, октобар-децембар 2011.
17. Лопандић, Душко, „Колико је озбиљна садашња криза Европске уније?: у потрази за новим великим пројектом за Европу”, *Изазови европских интеграција*, бр. 15, Београд, 2011.
18. Максимовић, Марина, „Немачка од Србије (не)тражи више?”, *Deutsche Welle*, 16. новембар 2011, Интернет: <http://www.dw.de/dw/article/0,,15535235,00.html>, 14/07/2012.
19. "Montenegro 2012 Progress Report", accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013", COM (2012)600 final, *European Commission*, Brussels, 10 October 2012.
20. „Norveška uložila 1,5 miliona evra”, *24 sata*, 21. februar 2011, Интернет: <http://www.naslovi.net/2011-02-22/24sata/norveska-ulozila-1-5-milijardi-evra/2352209>, 15/01/2012.
21. Павићевић, Владимир, „Будућност Европе – једно виђење”, *Истраживачки форум Европског покрета у Србији*, Београд, мај 2012.
22. Прибићевић, Огњен, „Немачка – Дунав и покрајине”, у: Боривој Ердџан (ур), *Србија и свет*, Европски покрет у Србији, Београд, 2010.
23. „Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација”, Њујорк, 9. септембар 2010, ф.
24. "Serbia's European prospects", *Federal Foreign Office*, Интернет: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/WestlicherBalkan/Serbien_Europa.html, 02/07/2012.
25. "Treaty of Lisbon", *Official Journal of the European Union*, Vol. 50, С 306, 13 December 2007.
26. Тривић, Бранка, „Александра Стиглмауер: требало би што пре започети преговоре о чланству”, *Радио Слободна Европа*, Програм на босанском, црногорском, хрватском и српском језику, Праг, 21. јун 2010, Интернет:

http://www.slobodnaevropa.org/content/intervju_alexandra_stiglmayer/2078284.html, 15/09/2010.

27. “The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2012 Progress Report”, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013”, COM (2012)600 final, *European Commission*, Brussels, 10 October 2012.
28. “France and the Balkans”, *France Diplomatie*, Интернет: <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/balkans/>, 02/07/2012.
29. “Commission Staff Working Document”, accompanying the document Commission Communication on a Feasibility Study for a Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo”, COM (2012)602 final, *European Commission*, Brussels, 23 October 2012.
30. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012”, COM (2011) 666 final, *European Commission*, Brussels, 12 November 2011.
31. “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013”“, COM (2012) 600 final, *European Commission*, Brussels, 10 October 2012.

ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У наредном временском раздобљу треба ипак бити прилично суздржан у вези са одређивањем датума почетка преговора о чланству Србије у ЕУ, али и убрзањем европских интеграција остатка држава региона Западног Балкана. То ће свакако бити детерминисано бројним проблемима који постоје у односима између Београда и Приштине. У том смислу актуелни застој у преговарачком процесу између власти у Београду и Приштини може додатно представљати услов за убрзавање европских интеграција и убрзавања динамике придруживања Србије ЕУ. Поред наведеног, бројни унутрашњи проблеми у земљи могу изазвати успоравање придруживања. То се превасходно односи на реформе правосуђа, економску ситуацију, борбу против корупције, итд. Један од значајних проблема у вези са убрзањем евроинтеграције држава Западног Балкана везан је и за унутрашњу нестабилност ЕУ, а пре свега еврозоне, као и унутрашњих институционалних проблема, који нису превладани ни након што је усвојен Уговор из Лисабона (2009). Зато ће наставак интеграције не само Србије, него и већине држава Западног Балкана у ЕУ умногоме зависити управо од покушаја унутрашње консолидације прилика у овој међународној организацији. Такође, није јасно

у којем правцу ће ићи даљи развој Европске уније – од потенцијалног федералног устројства и чвршће монетарне уније, до евентуалне дисолуције. Са друге стране, јасно је да водеће политичке партије власти и опозиције у земљама Западног Балкана чланство у ЕУ и даље третирају као водећи спољнополитички циљ и поред видног и постепеног смањења подршке овдашње јавности уласку у Унију. Један од значајних задатака креатора спољне политике у Србији треба да представља и интензивирање и јачање билатералних односа са тренутно водећом државом ЕУ – Савезном Републиком Немачком, са циљем убрзавања европских интеграција. Ово побољшање односа подразумева и успостављање ојачане привредне сарадње и усаглашавање одређених спољнополитичких ставова и задатака између двеју земаља.²⁹ Наведено је веома битно не само како би се убрзао процес придруживања Србије ЕУ већ и због потпуне стабилизације прилика у региону Југоисточне Европе. У контексту убрзања европских интеграција веома је значајно и побољшање односа Србије са Великом Британијом, као и са Републиком Француском како би се осигурала подршка тамошњих власти убрзању приступања земље Унији. Значајно је и успостављање интензивнијих односа Србије са државама такозване Нове Европе, односно са државама чланицама које су Унији приступиле након 2004. године.³⁰ Србија би, такође, требало да ојача билатералне односе и са државама крајњег севера Европе. Ово се превасходно односи на Шведску, Финску и Данску, као чланице ЕУ, али и на Норвешку, која и поред чињенице да није чланица Уније има значајне могућности за инвестирање у нашу земљу.³¹ Имајући у виду развој ЕУ након Другог светског рата и бројна успешна превазилажења унутрашњих криза, може се очекивати и да ће актуелна финансијска и институционална криза Уније у будућности бити превазиђена. Зато је и ЕУ најповољнији оквир за сарадњу држава Старог континента са бројним еволуирајућим елементима наднационалног.³² И Србија, као држава која у савременој политичкој

²⁹ Видети: Огњен Прибићевић, „Немачка – Дунав и покрајине”, у: Боровој Ердељан (ур), *Србија и свет*, Европски покрет у Србији, Београд, 2010, стр. 29–34.

³⁰ Реч је о државама које су 2004. и 2007. године постале чланице Европске уније – Литванија, Летонија, Естонија, Пољска, Чешка, Словачка, Мађарска, Малта, Словенија, Кипар, Румунија и Бугарска.

³¹ Видети: „Норвешка уложила 1,5 милиона евра”, *24 сата*, 21. фебруар 2011, Интернет: <http://www.naslovi.net/2011-02-22/24sata/norveska-ulozila-1-5-milijardi-evra/2352209>, 15/01/2012.

³² Видети: Душко Лопандић, „Колико је озбиљна садашња криза Европске уније?: у потрази за новим великим пројектом за Европу”, *Изазови европских интеграција*, бр. 15, Београд, 2011, стр. 57–69.

историји, а посебно после Првог српског устанка 1804. године, покушава да се прилагоди често променљивом европском окружењу, зато треба да настави процес придруживања како би се на начелима европских вредности и правних тековина Уније конституисала у истински правну и демократску државу. Наведени процес је, дакле, у интересу грађана Србије и није искључиво пројекат европских и националних елита. Србија је зато важна не само као регионални партнер и географски централна балканска држава, већ и као потенцијално поуздан и политички предвидљив спољнополитички актер.

UDK: 327.5:001.6
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 42, стр. 313–333
Изворни научни рад

ИЗГРАДЊА ЕУ КРОЗ ПРИЗМУ ЗАЈЕДНИЧКЕ БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ

Др Милош ЈОВАНОВИЋ¹

ABSTRACT

The paper raises the issue of the EU Common security and defense policy (CSDP) and reflects in a broader sense on the possibility of the achievement of the “l’Europe de la défense”. It argues that “l’Europe de la défense” will represent the final step of the European political integration. Conversely, the inability of European nations to achieve a deeper integration in the field of security and defense, not only condemns EU to be an economic power without real influence on world affairs, but can jeopardize what has been done until now in terms of integration process. Up to now, one can hardly say that the results of the CSDP are conclusive. CSDP missions are rarely decisive in resolving important international crisis and Europe still lacks substantial military capacities. The deficiency of European common foreign policy and the role of NATO in European security are seen as main obstacles to the emergence of EU as a global power in world politics. More importantly, such a condition raises the question of the existence of political will among EU member states to transform Europe into a true political power.

Key words: Common Security and Defense Policy, political integration, Maastricht, Saint-Malo, Lisbon Treaty, European missions, military capacities, military budget, Common Foreign and Security Policy, NATO

“(…) si on veut faire une Europe politique, elle n’est rien si elle n’est pas indépendante. Or, le critérium de l’indépendance, c’est la défense (...)”

Charles de Gaulle, 1962.²

¹ Правни факултет Универзитета у Београду. E-mail: milosjovanovic@ius.bg.ac.rs. Овај рад је један од резултата пројекта Правног факултета Универзитета у Београду „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ“.

² „Ако хоћемо да створимо политичку Европу, она неће бити ништа ако не буде независна. А критеријум независности је управо одбрана”, Alain Peyrefitte, *C’était de Gaulle*, Tome 1, Editions de Fallois/Fayard, Paris, 1994, p. 301.

Вођена амбицијом да ревитализује *Заједничку безбедносну и одбрамбену политику* ЕУ (ЗБОП) и подари јој нови импулс, Француска је у протеклом периоду иницирала низ разговора о следећој могућој европској мисији из домена *Заједничке спољне и безбедносне политике*. Наведена мисија би имала за циљ да помогне властима Малија у борби са исламистичким терористичким групама које су овладале севером земље и, уопште узев, Сахелом. Из тог разлога су се 15. новембра о.г. у Паризу састали министри спољних послова и министри одбране Француске, Немачке, Шпаније, Италије и Пољске. Учесници су након састанка издали саопштење у којем се, осим позива њиховим европским партнерима да повећају напоре у мирном решавању кризе у Малију и допринесу могућој мисији обуке и подршке оружаним снагама Малија, потврђује вољу у спровођењу једне амбициозне европске политике у домену безбедности и одбране. У том смислу заједничко саопштење наглашава низ важних проблема који се односе на „Европу одбране” (*Europe de la défense*) попут питања стратешких капацитета (ваздушни транспорт, допуна горива у ваздуху, беспилотне летелице, противракетна одбрана, итд.) или питања улагања у област развоја и технологије.³

Наведена питања су се нашла и пред Саветом који се у саставу министара спољних послова окупио 19. новембра о.г. у Бриселу и чија је главна тема била европска политика у домену одбране и успостављање нове мисије у Малију. Састанак министара спољних послова и одбране од 15. новембра заправо је представљао увод за седницу Савета чијем су почетку присуствовали и министри одбране земаља чланица. Међу њима се нашао и главни иницијатор ревитализације ЗБОП, француски министар одбране Жан-Ив Ле Дриен (*Jean-Yves Le Drian*) који је последњих недеља у неколико наврата нагласио значај даље европске интеграције у области одбране сматрајући да ће се изградњом „Европе одбране поставити последњи камен Европе мира”.⁴ У овој оцени о важности даљег интегрисања европских земаља у домену одбране се француски министар не вара јер изградња *Europe de la défense* има заиста вишеструки значај.⁵

³ “Réunion des ministres des Affaires étrangères et des ministres de la Défense D’Allemagne, d’Espagne, de France, d’Italie et de Pologne”, Paris, 15 novembre 2012, Интернет, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/121113_Outcome_proposal_V_FR_PROPRE__2__cle88fd72.pdf, 20/11/2012.

⁴ Romain Rosso, “Le Drian mobilise l’Europe de la défense”, *L’Express*, 07/09/2012 ; Интернет, http://www.lexpress.fr/actualite/politique/le-drian-mobilise-l-europe-de-la-defense_1157630.html, 13/11/2012.

⁵ Попут *acquis communautaire*, синтагма *Europe de la défense*, која означава интеграцију ЕУ у домену одбране све се више користи у француском оригиналу. Разлог томе вероватно лежи у чињеници да је управо Француска била чланица ЕУ која је најчешће исказивала вољу за изградњу једног аутономног идентитета ЕУ у домену одбране.

Прво, у једном суштинском смислу, питање „Европе одбране” је заправо питање да ли ће Европа постати значајан политички актер на међународној сцени или ће само остати један интегративни процес који за циљ искључиво има економски просперитет својих држава чланица.

Друго, ово питање има и контекстуални значај јер је реч о домену који најдиректније задире у суверенитет држава и као такав представља лакмус папир степена европске интеграције. Због тога не треба да чуди што се управо у овом тренутку покушава дати нови полет *Заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици*. Наиме, ЕУ тренутно преживљава како економску тако и институционалну кризу која прети да угрози даљи развој европске изградње. У суштини, ради се о озбиљној кризи постојећег модела интеграције, како подвлачи професор Слободан Самарџић.⁶ Несумњиво је да ЕУ још увек није пронашла адекватан модел функционисања након две далекосежне одлуке: прве из 1990. године да се од економске уније процес интеграције усмери ка политичкој унији и друге која се тиче наглог проширења из 2004. године на десет земаља централне и источне Европе. Ова два догађаја су битно изменила садржај ЕУ и захтевала су коренитију институционалну адаптацију истовремено чинећи исту неизвеснијом. Ову озбиљну кризу раста би ЕУ могла пребродити, осим раслојавањем и стварањем Европе „више брзина”, само дубљом интеграцијом која би неминовно довела до квалитативне промене у односима ЕУ и њених држава чланица у корист ове прве. Таква промена, која би захтевала нове „преносе суверенитета” за сада није сасвим изгледна и динамика изградње ЕУ данас највише наликује пат позицији.

У том контексту, и најмањи помак у најделикатнијем сегменту европске изградње, сегменту који директно задире у суверенитет држава и који се тиче безбедности и одбране, може представљати крајње делотворан и охрабрујући подстрек за даљу европску изградњу.

Коначно, и можда најзначајније на плану сагледавања и оцењивања степена и природе европског пројекта и перспективе истог, „Европа одбране” логички представља последњу етапу политичке интеграције Европе. У том смислу би се пре могло рећи, парафразирајући француског министра одбране Ле Дриена, да би се изградњом „Европе одбране” поставио последњи камен политичке интеграције Европе или Европе као државе. Уосталом, модерне државе и јесу настале захваљујући остваривању монопола у неколико малобројних сегмената међу којима је свакако најзначајнији био војни, који је потом омогућио стварање монопола и у другим областима значајним за

⁶ Видети: Слободан Самарџић, „Европска унија између кризе и дезинтеграције”, *Право и друштво*, 2012/1.

настајање модерне државе попут пореског монопола.⁷ У случају ЕУ се ствари можда крећу нешто измењеним редоследом али језгро које чини да ће интеграција бити потпуна остаје непромењено и област безбедности и одбране свакако чини његов део.

У том смислу, пресек стања када је у питању *l'Europe de la défense*, може бити плоносан када се разматра питање изградње ЕУ и њене будућности јер се кроз проблеме са којима се суочава ЗБОП заправо преламају проблеми целокупне европске изградње и целокупног европског пројекта. Другим речима, без „Европе одбране” неће бити довршена ни политичка интеграција Европе. Зато питање – да ли је „Европа одбране” могућа? – има велики значај. Одговор на то питање за сада може бити само посредан и ослања се на тренутно стање ствари и постигнуте резултате у домену *Заједничке безбедносне и одбрамбене политике*. У том погледу можемо констатовати не само да је досадашњи биланс „Европе одбране” негативан (I), већ се може претпоставити и да се у квалитативном смислу ништа неће променити у догледно време јер још увек не постоје фундаментални предуслови за стварање једне дубље интеграције ЕУ у области безбедности и одбране (II).

I. НЕГАТИВАН БИЛАНС „ЕВРОПЕ ОДБРАНЕ”

Покушаји дубље интеграције европских држава у домену одбране сежу далеко у прошлост. Први међу њима чак претходи стварању Европске економске заједнице (А). Ипак, за разлику од области економије, интеграција у домену одбране никада није дала одговарајуће резултате (Б).

А) Дуга историја

Покушај стварања Европске одбрамбене заједнице (ЕОЗ) у периоду од 1950. до 1954. године, иако изнуђен историјским околностима, представља прву етапу на дугом путу реализације „Европе одбране”. Ипак, неуспех ЕОЗ је за дуги низ година питање европске одбране оставио по страни и тек је Мастрихтским уговором из 1992. године то питање стидљиво враћено на дневни ред (1). Међутим, праву прекретницу у развоју *Европске безбедносне и одбрамбене политике* донео је француско-британски самит одржан 3. и 4. децембра 1998. године у Сен-Малоу (Saint-Malo) (2).

⁷ Видети: Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, Calmann-Lévy (1975), édition Pocket, Coll. Agora, 1990.

1. Од ЕОЗ...

У зачетку оба покушаја стварања европске интеграције у домену одбране – и оног амбициозног, мада изнуђеног и неуспелог, из педесетих година прошлог века и овог другог, релативно успешног али ограниченог из деведесетих година – стоје велики геополитички поремећаји и питање Немачке.

Наиме, идеја о Европској одбрамбеној заједници директна је последица Хладног рата.⁸ Избијањем Корејског сукоба јуна 1950. године јавила се бојазан да би корејски сценарио могао да се понови и у самој Европи тако што би Источна Немачка уз помоћ совјетске армије могла да изврши инвазију на Западну Немачку. Следствено томе, поставило се питање поновног наоружавања Западне Немачке и њеног уласка у НАТО.

Суочена са ризиком поновног немачког наоружавања и њеног учешћа у одбрани Западне Европе, Француска је покушала да цео процес контролише тако што ће га увести у један шири ток европске интеграције. Узимајући као основу механизам *Европске заједнице за угљ и челик* у вези с којом су се у то време водили преговори, француски председник владе Рене Плевен (*René Pleven*) је 24. октобра 1950. године изнео пред француском скупштином идеју о стварању *Европске одбрамбене заједнице*.

Осим што се на тај начин добијало на времену, основна замисао је била да се Немачка стави у шире оквире једне наднационалне армије. И поред бројних критика које су Сједињене Америчке Државе и Савезна Република Немачка изнеле на рачун Плевеновог плана, преговори о његовој реализацији су започели између шест држава које су преговарале и о Европској заједници за угљ и челик. Окончани су 27. маја 1952. године када је у Паризу потписан Споразум о Европској одбрамбеној заједници између Савезне републике Немачке, Француске, Италије, Холандије, Белгије и Луксембурга. Споразум је садржао 132 члана и 18 протокола и додатних уговора који су регулисали комплексну материју европске одбране и односа међу западним савезницима. Чланом 1. је предвиђено да стране потписнице успостављају међу собом Европску одбрамбену заједницу, наднационалног карактера, са заједничким институцијама, оружаним снагама и буџетом.⁹ У члану 2. било је речено да је

⁸ Видети: Charles Zorgbibe, *Histoire de la construction européenne*, Paris, Fondation Robert Schuman, Albin Michel, 2005, pp. 28–33; Dezmon Dinan, *Menjanje Evrope, Istorija Evropske unije*, Beograd, Službeni glasnik, 2010, str. 62–67. За детаљан преглед овог питања видети: Бранко Ракић, *За Европу је потребно време*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009.

⁹ “Traité instituant la Communauté européenne de défense”, Paris, 27 mai 1952, Интернет, <http://mjp.univ-perp.fr/europe/1952ced.htm>, 25/11/2012.

Заједница искључиво одбрамбеног карактера док је Споразум у члану 8. предвиђао да ће институције ЕОЗ бити Савет министара, Скупштина, Комесаријат и Суд. Без потребе да се улази дубље у детаље довољно је још само подсетити на чињеницу да је члан 38. предвиђао да Скупштина у периоду од 6 месеци након отпочињања свог рада изнесе предлоге о успостављању једне „федералне или конфедералне структуре” која би имала „дводомни представнички систем” и у оквиру које би се извршила „координација” свих постојећих и будућих облика европске сарадње. Овај члан који је уврштен у споразум о ЕОЗ на иницијативу Де Гасприја (*Alcide de Gasperi*) заправо је представљао зачетак политичке интеграције Европе.

Споразум о ЕОЗ је изазвао снажне контроверзе у Француској чија јавност и политичке елите нису биле спремне да прихвате поновно наоружавање Немачке.¹⁰ Промена међународних околности која је уследила Стаљиновом смрћу и крајем рата у Кореји додатно је ојачала позиције противника ЕОЗ. Споразум је коначно одбачен 1954. године чиме је за дути низ година означен крај даљих европских интеграција у домену одбране.

Међутим, као што је почетак Хладног рата избацио на површину проблем одбране Западне Европе тако је и његов крај, заједно са уједињењем Немачке, поново отворио питање политичке, а самим тим и интеграције у домену одбране. Још једном је Француска била та која је желела да усидри уједињену Немачку у снажне Европске оквире. Због тога је било потребно учинити квалитативно нови корак у европским интеграцијама и направити заокрет од економске ка политичкој унији. То је учињено Мастрихтским уговором из 1992. године којим је створена *Заједничка спољна и безбедносна политика* која подразумева „сва питања која се односе на безбедност Европске уније, укључујући и дефинисање одбрамбене политике у будућности која би могла у датом тренутку да доведе до заједничке одбране”.¹¹ Формулација о „Европи одбране” је у Мастрихтском уговору крајње условна али и таква представља велики напредак када се у обзир узме чињеница да је за време Хладног рата одговорност за (западно)европску одбрану почивала искључиво на Северноатлантској алијанси и да су Сједињење Америчке Државе и даље желеле да НАТО задржи главну улогу у Европи.¹²

¹⁰ Видети: Serge Berstein, Pierre Milza, *Histoire de la France au XX^e siècle*, Editions Complexe, 1995, pp. 769–771; Dezmon Dinan, *Menjanje Evrope, Istorija Evropske unije*, op. cit., str. 65.

¹¹ Charles Zorgbibe, *Histoire de la construction européenne*, op. cit., p. 225.

¹² Видети сведочење бившег француског министра спољних послова и саветника француског председника Митерана, Ибера Ведрина: Hubert Védrine, *Les Mondes de François Mitterrand*, Fayard, 1996, pp. 444 и 466.

Мастрихтски уговор је предвиђао да Западноевропска унија, која је била створена Бриселским споразумом из 1948. године и чија је улога била обесмишљена током Хладног рата, постане војни инструмент ЕУ. Тада су конституисане и прве заједничке европске снаге: Еурокорп, Еурофор, Еуромарфор и Европска ваздушна група.¹³ У оквиру Западноевропске уније такође су дефинисани задаци који ће се извршавати. Такозване „Петерсберг мисије” (име потиче од места крај Бона у којем су се јуна 1992. године састали министри земаља чланица Западноевропске уније) су се односиле на хуманитарне интервенције и мисије евакуације, операције очувања мира и мисије борбених снага за управљање кризама и повратак мира.

Међутим, праву прекретницу у стварању *Европске безбедносне и одбрамбене политике* представљао је француско-британски самит из Сен-Малоа 1998. године.

2. ...до Сен-Малоа

Велики значај декларације из Сен-Малоа лежи у чињеници да се по први пут у историји европске изградње у домену одбране Велика Британија приволела да призна да ЕУ у том домену има одређену одговорност. Други параграф поменуте декларације гласи: „ЕУ мора имати аутономну способност деловања, са ослоном на кредибилне војне снаге, са средствима за њихово коришћење и са спремношћу да то учини како би одговорила на изазове међународних криза”.¹⁴ Овим је по први пут заиста отворена перспектива стварања засебног европског одбрамбеног идентитета. Тиме је већ наредне године било омогућено покретање *Европске безбедносне и одбрамбене политике*.

Од тада је учињен низ корака ка стварању засебних европских капацитета. Успостављене су нове структуре попут Комитета за политику и безбедност, Војног комитета и европског Главног штаба. Након Европских самита у Келну и Хелсинкију 1999. године је отпочело конституисање Снаге за брзе реакције од 60.000 људи која се може распоредити за 60 дана и остати на задатку годину дана. Створене су такође и мање тактичке групе од 1.500 људи. Усвојен је 2003. године стратешки документ „Безбедна Европа у бољем свету”. Европска агенција

¹³ За више детаља видети: Charles Zorgbibe, *Histoire de la construction européenne*, op. cit., pp. 228–230.

¹⁴ “Déclaration sur la défense européenne”, par. 2, Sommet franco-britannique de Saint-Malo, 3 et 4 décembre 1998, in Maartje Rutten, “De Saint-Malo à Nice, Les textes fondateurs de la défense européenne”, *Cahiers de Chaillot*, 47, Mai 2001, p. 8.

одбране је створена 2004. године са циљем да координира рад у области војне индустрије, истраживања, планирања и развоја војних капацитета, итд.¹⁵

Наведена достигнућа су заокружена Лисабонским уговором који је унео и неколико новина. *Европска безбедносна и одбрамбена политика*, омогућена 1998. и створена 1999. године преименована је у *Заједничку безбедносну и одбрамбену политику*. Њена специфичност је појачана тиме што је у Лисабонском уговору добила засебно поглавље у оквиру *Заједничке спољне и безбедносне политике* чији је део. Задачи ЗБОП су проширени и на постојеће задатке дефинисане „Петерсбергом”, додати су нови задаци разоружања, саветовања и подршке у војном домену, превенције сукоба и пост-конфликтне стабилизације. Европска агенција за одбрану је институционализована и њени задаци су дефинисани уговором (чл. 42-3 УЕУ). Коначно, Лисабонским уговором је процедура *појачане сарадње* омогућена и у домену безбедности и одбране.

Из свега наведеног несумњиво проистиче да је од француско-британског самита у Сен-Малоу остварен заиста велики напредак када је у питању ЗБОП и да је усвојен један озбиљан нормативни корпус који би могао омогућити ЕУ да ефикасно делује на међународној сцени. Ипак, када се теорија суочи са праксом, многи недостаци ЗБОП излазе на светлост дана.

Б) Недовољни резултати

Иако постоји одговарајући нормативни оквир, исто се не може рећи за постигнуте резултате који у домену ЗБОП остају неуверљиви. На то указују како структура и значај европских мисија (1) тако и постојећи војни капацитети (2).

1. Актуелне мисије

Максим Лефевр (*Maxime Lefebvre*) с правом примећује да иако је *Заједничка безбедносна и одбрамбена политика* након Сен-Малоа била иницирана у једној војној перспективи, данас њу у највећем делу чине цивилне мисије.¹⁶ И заиста, ЕУ тренутно (закључно са октобром 2012. године) спроводи 14 мисија од којих је 11 цивилног карактера док су само

¹⁵ Видети: François-Xavier Priollaud, David Siritzky, *Le Traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, Paris, La Documentation française, 2008, pp. 124–129.

¹⁶ Maxime Lefebvre, *La politique étrangère européenne*, Paris, P.U.F., 2011, pp. 79–80.

3 војне мисије.¹⁷ Реч је о мисијама Еуфор-Алтеа у Босни и Херцеговини, Еунавфор-Аталанта код рога Африке и ЕУТМ у Сомалији. Када се погледа обим снага које учествују у овим мисијама и њихов међународни значај, односно кризна жаришта које оне контролишу, не може се ни за једну од њих рећи да је од суштинског значаја за очување међународног мира и безбедности. Тако је мисија Еуфор-Алтеа која у Босни и Херцеговини броји 810 припадника успостављена 2004. године, дакле скоро деценију након окончања грађанског рата у тој бившој југословенској републици и након стабилизације и пацификације коју су предводиле САД. Када је у питању борба против пиратерије код Рога Африке она свакако није безначајна али више поприма облике међународне полицијске мисије на мору него захтевне војне операције. Коначно, број припадника мисије ЕУТМ у Сомалији, њих 143, довољно говори о обиму и значају саме мисије, која се иначе спроводи на периферном подручју светске политике.

До истог закључка се долази када се узме у обзир и цивилни сегмент мисија ЕУ. Пример највеће европске цивилне мисије – ЕУЛЕКСА – можда најбоље сведочи о месту ЕУ у светској архитектури безбедности односно о хијерархији која постоји између САД и ЕУ у овој области. Наиме, евидентно је да су САД одиграле кључну улогу у „решавању” косовске кризе. Од организовања „преговора” у Рамбујеу (Rambouillet) фебруара 1999. године, преко извршене агресије против Савезне Републике Југославије, до уласка НАТО трупа у јужну српску покрајину, САД су неприкосновено водиле целокупну операцију. ЕУ је тек у јесен 2008. године, након реконфигурације УНМИК-а добила одређену улогу у завршној фази пројекта стварања „независног Косова”. Другим речима, НАТО је 1999. године „започео” посао и завршио његов најтежи део а онда је, у неку руку као мајстор шегрту, препустио ЕУЛЕКСУ да, још увек под његовим надзором, посао стабилизације и пацификације тог простора и изградње „нове државе” приведе крају. Видећемо да се овде једноставно ради о некој врсти поделе рада између САД и Европе, врсти поделе у којој се добро зна ко води главну реч. Роберт Кејган је на ту поделу рада подсетио следећим речима: „Како су то неки Европљани објаснили, права подела рада састојала се у томе што су Сједињене Државе ‘кувале ручак’ а Европљани ‘прали судове’”.¹⁸

У прилог постојања такве поделе говори на пример и начин на који су успостављене европске мисије у Ираку и Афганистану (EUJUST LEX Irak

¹⁷ “Opérations de l’UE”, Интернет, <http://consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?lang=fr>, 27/11/2012.

¹⁸ Robert Keegan, *O raju i moći, Amerika i Evropa u novom svetskom poretku*, Beograd, Čarobna knjiga, 2003, str. 33.

2005 / EUPOL Afghanistan 2008). Реч је о два кризна жаришта која су била у срцу америчке спољнополитичке и стратешке активности у последњој деценији. Обе наведене европске мисије су установљене након притисака, што верних савезника САД, Велике Британије и Холандије у првом случају, што притисака самих Сједињених Америчких Држава кроз НАТО у другом.¹⁹ Очигледно је да ове мисије ЕУ имају за циљ да помогну у остваривању геополитичких замисли које су потекле од САД.

Овај летимичан преглед неспорно показује да ЕУ интервенише или у зонама од незнатног стратешког значаја, или након што је већи део посла извршен од стране САД или НАТО.

Та врста подређености према Северноатлантској алијанси проистиче уосталом и из чињенице да ЕУ, након новог договора „Берлин плус” између ње и НАТО из 2003. године, и своје малобројне војне мисије, често планира у оквиру НАТО структура. То је био случај приликом успостављања војних мисија ЕУ у Македонији (CONCORDIA 2003) и Босни и Херцеговини (EUFOR ALTHEA 2004). Овде међутим већ улазимо у разматрање једног другог подједнако озбиљног проблема. Наиме, све и када би постојала воља ЕУ да узме већег учешћа у одржавању светског мира и безбедности, остао би нерешен проблем недовољних војних капацитета.

2. Проблем капацитета

Као што подвлачи један аутор (*Anand Menon*), након месеци расправе, ЕУ мисија у Чаду (EUFOR Tchad/RCA, 2008.) је била омогућена тек након што је Руска Федерација прихватила да јој стави на располагање четири хеликоптера.²⁰ Ова анегдота речито говори о непостојању довољних капацитета (или се можда ради о непостојању политичке воље) ЕУ за спровођење једне амбициозне *Заједничке безбедносне и одбрамбене политике*. Независно од поменуте анегдоте, каталог недостатака када су у питању војни капацитети ЕУ је дугачак и разноврстан. Од стратешких недостатака – приликом интервенције у Либији коју је Француска предводила ван оквира ЗБОП САД су извршиле 80% допуне горива у ваздуху – преко питања компатибилности борбених система – четири европске државе користе на пример транспортне Чинок хеликоптере али у различитим конфигурацијама

¹⁹ Catriona Gourlay, “The Politics of EU Civilian Interventions and the Strategic Deficit of CSDP”, DCAF Brussels-ISIS Europe, *EU Crisis Management Papers Series*, September 2011, pp. 12–13.

²⁰ Anand Menon, “Much Ado About Nothing: EU Defense Policy after the Lisbon Treaty”, in Riccardo Alcaro, Erik Jones (Eds), *European Security and the Future of Transatlantic Relations*, Istituto Affari Internazionali, Roma, Nuova Cultura, 2011, p. 137.

што онемогућава размену делова – до недовољне обучености трупа – иако земље чланице располажу у збиру са око 2 милиона војника, њих 80% није оспособљено да води операције ван националних територија – ЕУ би морала да учини велики напор како би се, колико толико, приближила САД у њеној способности пројекције силе.²¹

Улога Европске агенције за одбрану је у овом сегменту значајна јер је њен задатак управо да поменуће недостатке временом исправи. Овде међутим долазимо до још једног у низу узрочних проблема. Наиме, и иначе знатно мањи од буџета САД, војни буџети земаља чланица ЕУ су у опадању с обзиром на постојећу економску кризу. Овде ћемо приказати само неколико података који илуструју општу тенденцију када су у питању ЕУ и трошкови одбране: ЕУ је 2006. године у збиру трошила на одбрану 60% од постојећег војног буџета САД за исти период²²; тај проценат је по неким прорачунима само годину дана касније пао на 40% (201 милијарда евра за ЕУ без Данске, 491 милијарда евра за САД);²³ Савезна Република Немачка је планирала да смањи свој војни буџет (31 милијарда евра) за 4 милијарде у периоду од 2010. до 2014. године; само 1% буџета *Заједничке спољне и безбедносне политике* намењен је војној комоненти; Европска агенција за одбрану располаже ограниченим средствима и њен буџет за 2010. годину износио је само 31 милион евра.²⁴

Да не би у недоглед износили бројке, довољно је напоменути да су многи аутори, чак и пре постојеће економске кризе, сматрали да ЕУ неће располагати довољним војним капацитетима с обзиром на константно смањење буџетских средстава намењених за одбрану.²⁵ Из данашње перспективе се само може констатовати у којој мери су били у праву. Тако је на пример због недостатка финансијских средстава Француска половином 2012. године одустала од изградње другог носача авиона и данас располаже само са носачем авиона

²¹ Ibid., pp. 137-139; Camille Grand, “L’Europe de la défense du sommet de Saint Malo à la présidence française de l’Union européenne : la naissance d’un acteur stratégique”, Fondation Robert Schuman, *Questions d’Europe* n° 122, 22 décembre 2008, Интернет, http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-122-fr.pdf, p. 6.

²² Anand Menon, “Much Ado About Nothing: EU Defense Policy after the Lisbon Treaty”, in Riccardo Alcaro, Erik Jones (Eds), *European Security and the Future of Transatlantic Relations*, op. cit., p. 137.

²³ François-Xavier Priollaud, David Siritzky, *Le Traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, op.cit., p. 126.

²⁴ Видети: Fondation pour la recherche stratégique, “L’Europe de la défense : une nouvelle étape est-elle possible ?”, Journée d’étude du 22 juin 2010, *Études et Débats*, N°02/2010, pp. 2–20.

²⁵ Видети: Jean-Pierre Maury, « Les limites de l’Europe de la défense », in Pierre Pascallon, *La Ve République, 1958-2008: 50 ans de politique de défense*, Paris, L’Harmattan, 2008, pp. 205–220.

Шарл де Гол (Charles de Gaulle).²⁶ Тиме је Француска за дуго низ година у овом важном сегменту пројекције силе изгубила капацитет перманентног присуства на мору. Међутим, тиме је и сама ЕУ тај исти капацитет изгубила јер Велика Британија тренутно не располаже ни са једним носачем авиона нити ће изградити нове носаче пре 2020. године. Поређења ради, Сједињене Америчке Државе са друге стране располажу са десет носача авиона док су још три у изградњи.

Када се све горе наведено има у виду, учинак „Европе одбране” се може, и поред одређеног напретка, окарактерисати као недовољан да од ЕУ направи значајнијег стратешког актера на међународној сцени. И у том погледу се ствари у будућности неће бити мењати јер поред ових, условно речено, техничких потешкоћа и ограничења, „Европа одбране” се суочава са суштинским препрекама на које ћемо се сада осврнути.

II. НЕПОСТОЈАЊЕ ПРЕДУСЛОВА ЗА СТВАРАЊЕ „ЕВРОПЕ ОДБРАНЕ”

Два проблема онемогућавају ЕУ да досегне пунолетство у међународној арили. Први се тиче суштинског непостојања заједничке спољне политике ЕУ без које не може бити речи ни о безбедносној и одбрамбеној политици јер ова потоња представља природни продужетак оне претходне. Другим речима, да би се негде војно интервенисало, нужно је да претходно постоји сагласност о томе да ли уопште треба негде интервенисати. Када је у питању ЕУ, видећемо да таква сагласност чешће представља изузетак него правило (А). Други проблем се у неку руку тиче независности ЕУ у погледу одбране. Наиме, док се не реши проблематичан однос европских држава са НАТО, т.ј. са Сједињеним Америчким Државама, тешко да може доћи до било какве квалитативне промене у погледу изградње „Европе одбране” (Б).

А) Суштинско одсуство заједничке спољне политике

Две важне констатације се намећу када се сагледава *Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ* (ЗСБП). Прво, од Маастрихтског споразума који је иницирао ЗСБП, до Лисабонског уговора који је увео низ новина у овој

²⁶ Michel Cabirol, “Défense : le second porte-avions touché, coulé par la crise”, *La Tribune*, 25/07/2012, Интернет, http://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/20120725trib00071086_2/defense-le-second-porte-avions-touche-coule-par-la-crise.html, 26/11/2012.

области, несумњиво постоји изграђени нормативни оквир за спровођење заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ (1). Ипак, када се са теоријског разматрања пређе на преглед праксе, неминовно се долази до закључка да заједничка спољна политика суштински не постоји (2).

1. Од теорије...

Мастрихтским уговором из 1992. године, ЗСБП постаје други стуб европске архитектуре који се заснива на међувладином моделу одлучивања. У оквиру ЗСБП, земље чланице једногласно дефинишу *заједничке ставове* или усвајају *заједничке акције*. Настојање ЕУ да ојача своју улогу на међународној сцени ће се од тог почетног оквира огледати кроз низ институционалних новина које су усвајане сукцесивним европским уговорима. Тако је уговором из Амстердама из 1997. године уведена функција Високог представника за ЗСБП. Истим уговором је такође проширен и нормативни оквир па су поред већ наведених *заједничких ставова* и *заједничких акција*, као инструмент ЗСБП установљене и *заједничке стратегије* које су усвајане једногласно. Оне су омогућиле и ширење квалификоване већине као методе одлучивања јер од тада, ако би се заснивали на *заједничким стратегијама*, *заједнички ставови* и *заједничке акције* могли би бити усвојени на тај начин. Амстердамски уговор је увео и механизам „конструктивног уздржавања” који је омогућио да се одлуке донесу и уз одсуство сагласности свих држава чланица ЕУ.

Лисабонски уговор је такође донео одређен број новина. Најважније се односе на увођење функције Председника Европског савета чија је задатак да представља ЕУ у свету; консолидовање функције Високог представника за спољну и безбедносну политику који постаје уједно и потпредседник Комисије и председник Савета у саставу министара спољних послова чиме се обезбеђује кохерентност целокупног спољнополитичког деловања ЕУ; стварање европске дипломатске службе под називом „Европска служба за спољну акцију”.²⁷

Међутим, и поред овог све изграђенијег нормативног оквира за спровођење спољне политике ЕУ, не може се рећи да она суштински постоји након осврта на праксу.

2. ...до праксе

Чињеница је да од самих почетака ЗСБП, европске земље нису успевале да усагласе своје спољне политике у једну заједничку европску политику. Штавише, многе значајне етапе европске изградње биле су обележене управо

²⁷ Видети за више детаља: François-Xavier Priollaud, David Siritzky, *Le Traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, op.cit., pp. 111–117.

великим неслагањима у области спољне политике, почев од самог Мастрихтског уговора. Може деловати иронично – али је заправо крајње индикативно – да је у тренутку самог иницирања *Заједничке спољне и безбедносне политике*, дошло до озбиљног спољнополитичког неслагања између две водеће државе ЕУ, Француске и Немачке. Наиме, приликом распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, Немачка је пружила снажну подршку сецесионистичким републикама Словенији и Хрватској и донела је децембра 1991. године одлуку о њиховом признању супротно вољи Француске и мимо било каквог европског договора. Другим речима, док се чекало на потписивање Мастрихтског уговора који је створио ЗСБП (7. фебруар 1992), у пракси се на најфлагрантнији начин показала немогућност заједничке спољне политике међу европским земљама.

Можда је још маркантнији пример из 2003. године када су САД одлучиле да изврше војну интервенцију против Ирака. Тада је дошло до озбиљне поделе међу европским земљама у вези са питањем подршке америчком ратном походу. Француска и Немачка су се противиле рату у Ираку и захтевале су наставак преговора. Велика Британија је сасвим логично безрезервно стала уз свог америчког савезника. Исто је у писму од 30. јануара 2003. године учинило још седам земаља од којих су четири биле чланице ЕУ (Шпанија, Португал, Италија и Данска), док су три биле пред непосредним уласком у ЕУ (Пољска, Мађарска, Чешка). Тим државама се придружило још пет земаља кандидата (Словенија, Словачка, Естонија, Летонија и Литванија) фебруара 2003. године кроз Декларацију из Виљнуса.²⁸ Ово озбиљно неслагање европских држава у погледу једне велике међународне кризе тадашњи амерички секретар Доналд Рамсфелд (*Donald Rumsfeld*) окарактерисао је као поделу на стару и нову Европу.

Видећемо касније да та подела и те како има смисла када се сагледава питање стварања „Европе одбране” и односа са НАТО. Пре тога ваља ипак поменути и две скорије међународне кризе које су такође проузроковале видна неслагања међу државама чланицама ЕУ.

Прва нас поново враћа на Балкан и тиче се сецесије јужне српске покрајине Косова и Метохије која је извршена 17. фебруара 2008. године. Државе чланице ЕУ нису имале јединствен приступ овом проблему. Док је већина земаља ЕУ признала сецесију јужне српске покрајине, пет држава је то одбило да учини (Шпанија, Грчка, Румунија, Словачка и Кипар).

²⁸ Ово сврставање земаља кандидата иритирало је тадашњег француског председника Жака Ширака (*Jacques Chirac*) који је изјавио да су се земље које су на тај начин подржале САД понеле „неваспитано” и да су „пропустиле једну добру прилику да ћуте”, *Conférence de presse de M. Jacques Chirac (17 février 2003)*, Интернет, <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/conf-chirac>, 27/11/2012.

Коначно, приликом кризе у Либији 2011. године такође није дошло до јединственог става у вези са војном интервенцијом коју су иницирале Француска и Велика Британија. Не само да Немачка у њој није учествовала, већ су и неке државе које су узеле учешће у операцији, попут Италије, изнеле одређен број резерви.²⁹

Сви наведени примери јасно показују да је ЕУ још увек далеко од могућности формулисања *Заједничке спољне и безбедносне политике* када су у питању озбиљне међународне кризе, и да свака држава чланица даје предност ономе што сматра да су њени национални интереси и сходно њима доноси своје спољнополитичке одлуке. Док се то не промени, тешко да може бити речи о изградњи „Европе одбране”. Тим пре што један други предуслов није испуњен. Он се тиче односа Европе са НАТО.

Б) Проблематичан однос са НАТО

“NATO is not an obstacle to the concept of ‘l’Europe de la défense””. Тачност ове реченице генералног секретара НАТО Андерса Фог Расмусена (*Anders Fogh Rasmussen*), изречене на пленарној седници Парламентарне скупштине НАТО у Прагу 12. новембра о.г. зависи од перспективе посматрања и схватања појма „Европа одбране”. Ако се под тим појмом подразумева изградња посебног европског одбрамбеног идентитета у оквиру НАТО, идентитета који би био комплементаран НАТО, онда заиста Северноатлантска алијанса не представља препреку за изградњу „l’Europe de la défense”. С друге стране, ако се у обзир узме Де Головско виђење европске одбране, одбране која мора бити независна да би и сама Европа то била и да би као таква имала смисла, онда постаје више него очигледно да НАТО представља озбиљну препреку. Следствено томе, не може бити говора о Европи као независном и глобалном актеру на међународној сцени све док се „Европа одбране” буде искључиво развијала у НАТО оквирима. Ипак, могућност да се постојеће стање ствари промени је изразито мала, како због амбиције Америке да остане „европска сила” (1), тако и због воље већег дела држава чланица ЕУ да НАТО остане главни оквир њихове безбедности (2).

1. САД као европска сила

Евроазијски континент поседује исувише велики значај у англо-америчкој геополитичкој мисли да би САД одустале од свог статуса

²⁹ “L’UE divisée sur l’intervention en Libye”, *Le Soir*, Lundi 21 mars, Интернет, <http://www.lesoir.be/archives?url=/actualite/monde/2011-03-21/l-ue-divisee-sur-l-intervention-en-libye-829495.php>, 27/11/ 2012.

„европске силе”. Чувена је максима Халфорда Макиндера (Halford Mackinder) по којој онај *ко влада источном Европом доминира Хартлендом (Haertland), онај ко влада Хартлендом доминира светским острвом, онај ко влада светским острвом доминира светом.*³⁰ Ово виђење значаја евроазијског континента у тежњи за светском доминацијом и потреба да Америка остане присутна у Европи нису нимало изгубили на значају у данашње време.³¹ А управо НАТО представља ту институционалну спону између Америке и Европе. По речима Збигњева Бжежинског, „НАТО је не само инструмент америчког утицаја, већ је и оквир америчког присуства у Западној Европи”.³² Иако су ове речи написане пре петнаест године, нису нимало изгубиле на значају у погледу улоге НАТО, што се уосталом огледа кроз константну бригу САД да НАТО остане присутан у Европи.

У периоду Хладног рата сасвим логично присуство НАТО није се ни доводило у питање. Са падом Берлинског зида су се ствари знатно измениле. Амерички званичници никада од тада нису пропустили прилику да укажу на неопходност останка НАТО на европском континенту. У том контексту су доживљавали – и још увек доживљавају – настанак и развој „Европе одбране”.

У том смислу је занимљиво сведочење бившег француског министра спољних послова Ибера Ведрина из времена када је као саветник за спољну политику председника Митерана објашњавао Американцима смисао тих неколико реченица које се у Мастрихтском споразуму односе на питање европске одбране и на оживљавање Западноевропске уније. Ведрин тврди да је генерал Скоукрофт (*Scowcroft*) на састанку у Белој кући 1990. године рекао да Западноевропска унија треба да служи само као веза између ЕУ и НАТО и да не треба да буде инструмент ЕУ. Ведрин закључује следећим речима: „За њега [генерала Скоукрофта], шта год спремали Немци и Французи, све мора претходно да буде договорено у оквиру НАТО и контролисано од стране НАТО”.³³

Ништа се није променило ни на почетку прве деценије 21. века. У једном чланку из 2001. године који анализира америчко виђење *Европске безбедносне и одбрамбене политике*, Никол Вилбу (*Nicole Vilboux*) закључује да је већинско

³⁰ Halford Mackinder, *Democratic Ideals and Reality*, NDU Press, Washington, 1996, p. 68.

³¹ Видети: Zbigniew Brzezinski, *Le grand échiquier, L'Amérique et le reste du monde*, Hachette, coll. Pluriel, 1997.

³² Ibid., p. 78.

³³ Претходно Ведрин наводи да је априла 1990. Џорџ Буш (*George H.W. Bush*) рекао Митерану да САД морају да остану у Европи и да је НАТО за њих средство останка у Европи. Видети: Hubert Védrine, *Les Mondes de François Mitterrand*, Fayard, 1996, p. 444 и p. 466.

мишљење америчког естаблишмента, а уједно и званична позиција САД, да „Европа одбране” може да се развија само као комплементарна структура НАТО (може да интервенише ако НАТО одлучи да неће или може да интервенише након НАТО интервенције у сегментима које НАТО не занимају попут постконфликтне стабилизације кризних жаришта), који мора да остане главна безбедносна организација и у политичком и у војном смислу.³⁴

Поједини аутори сматрају да су се данас, када смо зашли у другу деценију 21. века, ствари радикално промениле и да НАТО више нема интереса за останак у Европи, што нови стратешки концепт Северноатлантске алијансе из 2010. године наводно и показује.³⁵ Осим што нови стратешки концепт Северноатлантске алијансе не пружа упориште за овакве тврдње, ради се о прилично наивном виђењу међународне реалности.³⁶ Наиме, из чињенице да на европском континенту нема више потенцијално значајних кризних жаришта било би погрешно извући закључак о америчком напуштању европског континента. Из чињенице да је НАТО вољан да препусти део мисија Европљанима, попут оне у Босни и Херцеговини или за сада делимично на Косову и Метохији, такође не треба извлачити закључке о повлачењу НАТО из Европе јер се просто ради о *подели посла* о којој је било

³⁴ Nicole Vilboux, “Le débat sur la PESD aux États-Unis”, in Jean Klein, Patrice Buffotot, Nicole Vilboux (dir.), *Vers une politique européenne de sécurité et de défense, Défis et opportunités*, Paris, Economica, 2003, pp. 297–318.

³⁵ Тако на пример Улрике Деро износи следећи став: “Time has come to realize that European security is no longer the primary focus of NATO. NATO was built to secure Europe in a post-World War II order that was essentially made to ‘keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down’, to quote the famous Lord Ismay. None of these three founding principles are still valid today. The US wants increasingly to move out of Europe, the Russians increasingly want to move into Europe and the Germans are increasingly outgrowing Europe. This means that the order of Yalta is finishing – and this is reflected in the new NATO strategy (...) NATO’s new strategic concept is mostly about risks coming from the outside world and no longer from or within Europe. Traditional security concerns have declined dramatically since 1990. Therefore, the new strategic concept is all about counter-terrorism, Iran, missile defense and Afghanistan. Europe has ceased to be the main focus of American security interests. More importantly, NATO has proven not appropriate to deal with the remaining regional conflicts on the ‘Eurasian’ continent, as there are the many ‘frozen conflicts’ in South-Ossetia, Abkhazia, Transnistria and others in the Caucasian region”, Ulrike Guérot, “European Security in NATO’s Strategy”, in Riccardo Alcaro, Erik Jones (Eds), *European Security and the Future of Transatlantic Relations*, Istituto Affari Internazionali, Roma, Nuova Cultura, 2011, pp. 55–56.

³⁶ Видети: “Active Engagement, Modern Defence – Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation” Adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 2010, Интернет, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120203_strategic-concept-2010-eng.pdf, 28/11/2012.

речи у првом делу овог рада. Уосталом, довољно је помислити на значај евроазијског простора за једну глобалну силу попут САД па схватити сву наивност поменутих идеја. Тај закључак би тим пре био погрешан ако се узме у обзир чињеница да код већине европских држава не постоји воља да своју безбедност промишљају ван оквира које пружа НАТО.

2. Стара Европа, Нова Европа и Велика Британија

Француска се налази у центру свих иницијатива које су имале за циљ да створе засебан европски идентитет у домену одбране. Некада су те иницијативе ишле у смислу прављења истинске „Европе одбране” која би по дефиницији била некомпатибилна са Северноатлантском алијансом. Де Голова политика из шездесетих година 20. века и излазак Француске из интегрисане НАТО команде 1966. године представља вероватно најеклатантнији пример таквог политичког курса.³⁷ Француско-британски самит из Сен-Малоа је такође представљао покушај привлачења Велике-Британије на један мање атлантистички курс у области безбедности и одбране. Ипак, Француска је у својим настојањима остала усамљена у Европи. Априла 2009. се чак вратила у окриље НАТО са идејом да уравни тежи европску и америчку компоненту у оквиру саме алијансе. За многе француске политичаре је тај повратак означио крај идеје о независној „Европи одбране”.³⁸

Осим Француске међутим, и ако оставимо по страни Немачку, која је због своје прошлости увек била обазрива када су у питању иницијативе у домену одбране, ниједна друга европска држава није показала суштинско интересовање за изградњу „Европе одбране”. Прва међу њима је Велика Британија која је у том домену увек давала предност атлантској солидарности над европском. Уосталом, најзначајнија компонента британских оружаних снага – нуклеарно одвраћање – је још од прибављања ракета Поларис за своје подморнице шездесетих година прошлог века, била уско везана за САД. Поред Велике Британије, изузетно атлантски расположене државе увек су биле Португал и Холандија. Исти је случај и са десет држава Централне и

³⁷ „Воља Француске да одлучује о себи, што је неопходно да би веровала у сопствену улогу и да би била корисна другима, та воља Француске је неспојива са одбрамбеном организацијом у којој би Француска била подређена”. Овим речима је Шарл де Гол на конференцији за штампу одржаној 21. фебруара 1966. године најавио повлачење Француске из здружене команде НАТО и одлазак НАТО трупа стационираних у Француској, Интернет, <http://www.ina.fr/fresques/de-gaulle/fiche-media/Gaulle00113?video=Gaulle00113>, 28/11/2012.

³⁸ Видети: Милош Јовановић, „Реквијем за стару Европу”, *Нин*, бр. 3040, 02/04/2009, стр. 64.

Источне Европе које су сматрале да је улазак у НАТО подједнако важан као и само приступање ЕУ 2004. године. Сенке из прошлости совјетске доминације су вероватно представљале одлучујући фактор за већину наведених земаља, попут балтичких република, или Пољске, Чешке и Мађарске. Да подсетимо, од тих десет држава, осам је подржало америчку војну интервенцију против Ирака 2003. године.

Када се ове чињенице имају у виду, не може се рећи да је подела на стару и нову Европу коју је 2003. извршио Доналд Рамсфелд без основа. Сасвим супротно, евидентно је да је питање одбране у Европи још увек одређено националним историјама, геополитичким рефлексима и стратешком културом држава чланица. Зато не треба да чуди што се и поред одређеног напретка „Европе одбране”, у свим релевантним европским документима не спори улога НАТО и атлантска солидарност, чак и у декларацији из Сен-Малоа која се наводи као прекретница у изградњи „Европе одбране”. Као што смо претходно видели, у наведеној декларацији се предвиђа „аутономна способност деловања” ЕУ, али се у истом параграфу наглашава да ће се све одвијати „у складу са појединачним обавезама у оквиру НАТО” и да се тиме доприноси „виталности једне обновљене Северноатлантске алијансе која чини основу колективне одбране њених чланица”.³⁹ Коначно, и сам Лисабонски уговор потврђује да се ЗБОП спроводи у складу са обавезама које већ постоје у оквиру Северноатлантске алијансе.⁴⁰ Из свега наведеног може се закључити да је ЕУ још увек далеко од могућности изградње озбиљне *Заједничке безбедносне и одбрамбене политике*.

ЗАКЉУЧАК

Слаб учинак ЕУ у домену *Заједничке безбедносне и одбрамбене политике* има заправо један, у принципу, релативно једноставан разлог: непостојање политичке воље земаља чланица ЕУ да се у том домену снажније интегришу.

³⁹ “Déclaration sur la défense européenne”, par. 2, Sommet franco-britannique de Saint-Malo, 3 et 4 décembre 1998, in Maartje Rutten, “De Saint-Malo à Nice, Les textes fondateurs de la défense européenne”, op. cit., p. 8. Иначе и сама синтагма „аутономна способност деловања” коју декларација садржи била је предмет различитих тумачења између Француске и Велике Британије, видети: Élisabeth du Réau, “Saint-Malo, 4 décembre 1998. Un tournant dans l’histoire des relations franco-britanniques ?”, *Bulletin de l’Institut Pierre Renouvin*, n° 30, automne 2009, Internet, <http://ipr.univ-paris1.fr/spip.php?article462>.

⁴⁰ Traité sur l’Union européenne, art. 42–2, Видети: François-Xavier Priollaude, David Siritzky, *Le Traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, op.cit., p. 129.

Као што је то један аутор приметно говори о достигнућима Лисабонског уговора у домену одбране:

“While the treaty addresses some important problems that have long bedeviled EU security policies – though even here its success is far from guaranteed – it does little to address perhaps the fundamental challenge confronting CSDP: the reluctance of member states to take their responsibilities seriously (...) At heart, the crucial constraint on CSDP is a need for political will: the will to spend enough on defense; the will to spend wisely, and the will to deploy the capabilities so acquired”.⁴¹

Ако је на овај начин проблем добро идентификован, а мишљења смо да јесте, онда се неминовно поставља питање будућности Европе као политичког пројекта. Јер по исправним речима Де Гола, политичка Европа није ништа ако није независна, а неће бити независна ако не буде имала сопствену одбрану, односно ако не буде имала амбицију да представља снажног актера на међународној сцени. Одсуство воље у овој важној области по дефиницији значи одустајање од даљег продубљивања политичке интеграције Европе. Самим тим би и цео европски пројекат био доведен у опасност јер је европска изградња један динамички процес који има своје логично исходиште у пуној политичкој интеграцији њених чланица.

Због свега наведеног питање „Европе одбране” изузетно је важно, можда и од суштинског значаја у погледу исхода европске интеграције.⁴²

ЛИТЕРАТУРА

1. Riccardo Alcaro, Erik Jones (Eds), *European Security and the Future of Transatlantic Relations*, Istituto Affari Internazionali, Roma, Nuova Cultura, 2011.
2. Dezmon Dinan, *Menjanje Evrope, Istorija Evropske unije*, Beograd, Službeni glasnik, 2010.
3. Catriona Gourlay, “The Politics of EU Civilian Interventions and the Strategic Deficit of CSDP”, DCAF Brussels-ISIS Europe, *EU Crisis Management Papers Series*, September 2011, pp. 3–27.
4. Camille Grand, “L’Europe de la défense du sommet de Saint Malo à la présidence française de l’Union européenne : la naissance d’un acteur stratégique”, Fondation

⁴¹ Anand Menon, “Much Ado About Nothing: EU Defense Policy after the Lisbon Treaty”, in Riccardo Alcaro, Erik Jones (Eds), *European Security and the Future of Transatlantic Relations*, op. cit., pp. 134 и 145.

⁴² Ипак, пре него што то питање постане у пуној мери актуелно, остаје да се види како ће ЕУ пребродити економску и институционалну кризу коју тренутно преживљава.

- Robert Schuman, *Questions d'Europe* n° 122, 22 décembre 2008, Internet, http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-122-fr.pdf.
5. Robert Kejgan, *O raju i moći, Amerika i Evropa u novom svetskom poretku*, Beograd, Čarobna knjiga, 2003.
 6. Jean Klein, Patrice Buffotot, Nicole Vilboux (dir.), *Vers une politique européenne de sécurité et de défense, Défis et opportunités*, Paris, Economica, 2003.
 7. Maxime Lefebvre, *La politique étrangère européenne*, Paris, P.U.F., 2011.
 8. Jean-Pierre Maury, « Les limites de l'Europe de la défense », in Pierre Pascallon, *La Ve République, 1958–2008 : 50 ans de politique de défense*, Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 205–220.
 9. Derek E. Mix, “The European Union: Foreign and Security Policy”, *Congressional Research Service*, CRS Report for Congress, 2011, pp. 1–25.
 10. François-Xavier Priollaud, David Siritzky, *Le Traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, Paris, La Documentation française, 2008.
 11. Бранко Ракић, *За Европу је потребно време*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009.
 12. Élisabeth du Réau, “Saint-Malo, 4 décembre 1998. Un tournant dans l'histoire des relations franco-britanniques ?”, *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, n° 30, automne 2009, Internet, <http://ipr.univ-paris1.fr/spip.php?article462>.
 13. Maartje Rutten, “De Saint-Malo à Nice, Les textes fondateurs de la défense européenne”, *Cahiers de Chaillot*, 47, Mai 2001, pp. 1–242.
 14. Слободан Самарџић, „Европска унија између кризе и дезинтеграције”, *Право и друштво*, 2012/1, стр. 9–26.
 15. Asle Toje, “The European Union as a Small Power”, *Journal of Common Market Studies*, 2011, Volume 49, Number 1, pp. 43–60.
 16. Hubert Védrine, *Les mondes de François Mitterrand*, Paris, Fayard, 1996.
 17. Nick Witney, “Re-energising Europe's Security and Defence Policy”, European Council on Foreign Relations, *Policy Paper, ECFR/06*, July 2008, pp. 1–67.
 18. Charles Zorgbibe, *Histoire de la construction européenne*, Paris, Fondation Robert Schuman, Albin Michel, 2005.
 19. Fondation pour la recherche stratégique, “L'Europe de la défense : une nouvelle étape est-elle possible ?”, Journée d'étude du 22 juin 2010, *Études et Débats*, N°02/2010, pp. 2–20.

UDK: 327:356.35](497.11)
Biblid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 42, стр. 334–350
Изворни научни рад

Проф. др Зоран ДРАГИШИЋ,
Мр Валентина МИЛОСАВЉЕВИЋ¹

УЧЕШЋЕ ВОЈСКЕ СРБИЈЕ У МУЛТИНАЦИОНАЛНИМ ОПЕРАЦИЈАМА

ABSTRACT

Participation of the Serbian Armed Forces and other defense forces in multinational operations is a way to Serbia, as a responsible member of the international community, to fulfill its obligations to international peace and security, and to promote and advance its own national security. Contemporary process of globalization has brought a large number of global security challenges, risks and threats, so that no country in the world is not able to ensure the safety of their own citizens. Taking part in solving crises in other countries, our defense forces directly improve the security of the Republic of Serbia. In addition, active participation in multinational operations significantly enhances the reputation of the Republic of Serbia in the international community. This paper analyzes the legal framework regulating the participation of the Serbian Armed Forces and other defense forces in multinational operations.

Key words: Multinational operations, international peace and security, Serbian Army.

ЗНАЧАЈ МУЛТИНАЦИОНАЛНИХ ОПЕРАЦИЈА У САВРЕМЕНОМ СВЕТУ

Од средине деветнастог века, када је Црвени крст први пут интервенисао на бојиштима, почиње традиција међународних мировних и хуманитарних операција која траје до данашњих дана. Након тога се Хашком и Женевским конвенцијама и Допунским протоколима, покушао дати међународноправни оквир за заштиту цивила, болесника, ратних

¹ Факултет безбедности, Београд. E-mail: zoran.dragisic@yahoo.com, valentinamilosavljevic@yahoo.com.

заробљеника и рањеника, као и материјалних и културних добара од ратних разарања. Ови документи базирају се на споразуму цивилних и војних власти да ће помоћ бити указана свима којима је неопходна, без обзира на ратне циљеве, и без дискриминације по било ком основу. Савремене мултинационалне операције комбинују војне и дипломатске активности са хуманитарном подршком цивилном становништву, у којима војне снаге имају доминантну улогу, углавном ради спасавања живота и избегавања масовних патњи. Овакве операције до сада су се одвијале углавном као обезбеђење испорука хране, медицинског материјала, заштите цивилног становништва и др. Операције очувања мира (енг. *peacemaking*), које су у војном погледу најмање интензивне, до сада су биле најчешћи облик мултинационалних операција и имале су различите домете и успехе. Овакве операције су релативно једноставне, нису скупе, а углавном дају веома добре резултате и показују се као веома прикладан инструмент мировне политике. Мултинационалне операције очувања мира свакако ће и у будућности бити доста коришћен механизам у међународној мировној политици, али ће и њихова природа претрпети промене које су последица промене природе савремених оружаних сукоба, али и других извора угрожавања, који захтевају међународно ангажовање.

Савремене мултинационалне операције значајно се разликују од класичних операција очувања мира и посматрачких мисија надгледања примирја, тиме што су много више интервенционистичке. Савремене мултинационалне операције су војно и политички много активније и крећу се од наметања мира па до помоћи око успостављања демократских политичких институција. У пракси се пред савремене мултинационалне операције поставља пет доминантних задатака, и то: спречавање сукоба; гаранција слободе кретања и забрана блокаде путева; заштита хуманитарних конвоја и обезбеђење испоруке хуманитарне помоћи; надгледање спровођења мировног споразума; војна помоћ цивилним структурама на успостављању порушених државних институција. „У целини посматрано, савремене мултинационалне операције представљају скуп војних, дипломатских и хуманитарних инструмената којима се успостављају нарушени мир и стабилност у свету и савладавају хуманитарне кризе.”² Мултинационалне (мировне) операције УН од 1948. године до данас у теорији се деле на генерације, од којих је свака наредна имала све веће домете и амбиције. Мултинационалне операције *прве*

² Roland Paris, “Peacekeeping and the constraints of Global Culture”, *European Journal of International Relations*, 2002, No. 3, p. 442.

генерације, или класичне мултинационалне операције, подразумевале су размештање међународних снага на линији раздвајања, ради надгледања примирја, након што зарађене стране постигну договор о примирју. Овакве операције биле су карактеристичне за период Хладног рата и почивале су на три основна принципа: сагласност, непристрасност и употреба силе једино у самоодбрани. Другим речима, овакве операције су предузимане након што зарађене стране постигну договор о примирју и сложе се да мисија одржавања мира надгледа овај договор; вођене су на непристрасан начин без предрасуда о политици или ратним циљевима сукобљених страна. Овакве операције су развиле специфичну праксу, да су у састав мисије улазиле јединице из бројних земаља, док у састав мисије нису улазили представници држава које су имале директан интерес у конфликту. У класичним мултинационалним операцијама учешће, по правилу, нису узимале оружане снаге сталних чланица Савета безбедности УН. Командант мултинационалних снага на терену редовно је подносио извештај генералном секретару УН, а генерални секретар је о свим подацима релевантним за мисију обавештавао Савет безбедности.³ У периоду од 1948. до 1988. године покренуто је 13 оваквих операција. У периоду класичних мултинационалних операција није постојала нарочита потреба за успостављањем интеракције између војно-политичких и хуманитарних активности на терену, јер су се донели оваквих операција завршавали на надгледању примирја. Савремене мултинационалне операције имају много веће амбиције и у њих су веома активно укључене међународне и невладине организације, јер је неопходно, након ратних сукоба, успоставити друштвену стабилност и услове за превладавање последица сукоба, или природних и техничких катастрофа.⁴ Мултинационалне операције *друге генерације* битно су се разликовале по окружењу у коме су се одвијале, по принципима и пракси коју су стварале, у односу на класичне мултинационалне операције из времена Хладног рата. Друга генерација мултинационалних операција одвијала се у условима оружаног сукоба (најчешће унутрашњих), док су они још трајали, за разлику од класичних операција које су се одвијале након постигнутог споразума о примирју. Ове операције су укључивале мониторинг, мониторинг и спречавање сукоба, а могле су да трају и више

³ Зоран Драгишић, „Суверенитет и хуманитарна интервенција”, *Српска политичка мисао*, бр. 2, 2009. стр. 45–64.

⁴ Драгана Дулић, *Мировне и хуманитарне операције*, Факултет безбедности, Београд, 2006, стр. 110.

деценија (тако је операција UNTSO на Блиском истоку трајала 46 година, а операција UNFICYP на Кипру више од три деценије). Команда и контрола ових операција припадала је УН, а трошкове су сносиле државе чланице, а заснивале су се на принципима сагласности, непристрасности и минимума силе. За разлику од претходне генерације мултинационалних операција, ове операције су се бавиле и имплементацијом мировних споразума, уз сагласност страна у сукобу, што је ове операције чинило далеко сложенијима и пред њих постављало много веће захтеве. Мултинационалне операције друге генерације одвијале су се као део политичког решења постигнутог преговорима. Оне су укључивале велики број невојних активности као што су демобилизација, разорување, збрињавање избеглица, обука полиције, реинтеграција бивших војника, помоћ око избора, изградња институција и многи други административни послови. Ова врста операција названа је операцијама „изградње мира” (енг. *peacebuilding*), што је врло брзо повезано са многим активностима везаним за успостављање и изградњу мира које су предвиђене Повељом УН. Активизам који је показивала нова генерација мултинационалних операција био је револуционаран у односу на класичне операције које су до тада предузимале УН. Међутим, успех ових мултинационалних операција зависио је од воље зарађених страна да прихвате међународно посредовање, као и од подршке коју су такве операције добијале од најмоћнијих држава света.⁵ *Трећа генерација* мултинационалних операција представља операције наметања мира у духу Главе VII Повеље УН без сагласности страна у сукобу, и обично у унутрашњим сукобима, као што је био случај у Сомалији и Босни и Херцеговини. Примена одредаба Главе VII, представља правно допуштен изузетак од начела неинтервенције у унутрашње ствари суверених држава. Савет безбедности се за ову врсту операција опредељује у условима великих хуманитарних криза и таласа избеглица, што је условило да ове операције постану још сложеније и са мање јасним циљевима него мултинационалне операције ранијих генерација. Међутим, ова врста операција запала је у кризу због лоших искустава из Сомалије и Босне и Херцеговине, као и катастрофалног неуспеха у Руанди. Неке од сталних чланица Савета безбедности (на првом месту САД), одбиле су да ауторизују и финансирају овакву врсту операција. УН су се нашле у великом раскораку између мандата које имају и ресурса који им стоје на располагању да тај мандат остваре. Ова

⁵ Albert Schnabel, *United Nations peacekeeping Operations: Ad Hoc Mission, Permanent Engagemenet*, United Nations University, Tokyo, 2001, p. 214.

ситуација је натерала УН да ограниче своја очекивања од мултинационалних операција под својим окриљем. У новој генерацији мултинационалних операција посебно место заузимаће превентивна дипломатија, проактивно деловање и реактивна интервенција као део новог оквира мултинационалних операција. Савремене мултинационалне операције отворене су за нове стратегије и нова теоријска промишљања, што чини неопходним писање флексибилног Закона којим ће бити регулисано учешће српских снага одбране у овим операцијама, које ће се, изван сваке сумње, одвијати у потпуно другачијем окружењу и са потпуно другачијим мисијама и задацима у односу на претходне мултинационалне операције у којима су наше снаге узимале учешће.⁶

АНГАЖОВАЊЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У МУЛТИНАЦИОНАЛНИМ ОПЕРАЦИЈАМА

Бивша Југославија, чији је Република Србија правни наследник, била је веома активан члан међународне заједнице, што се посебно испољавало кроз учешће у мултинационалним операцијама (тада је у употреби био термин „међународне мировне операције”). Велики део свог међународног угледа, као једна од земаља оснивача Покрета несврстаних, Југославија је градила управо на свом активном доприносу очувању мира у свету. Учешће оружаних снага Југославије, али и цивилног особља, у међународним мировним операцијама, била је конкретизација политике мирољубиве и активне коегзистенције, као главног спољнополитичког опредељења тадашње државе.

Југославија је у периоду од 1956. до 1993. године учествовала у шест мировних операција. Прва операција у којој су учествовали припадници оружаних снага Југославије, али и цивилно особље, била је операција UNEF, на Синају од 1956. до 1967. године. У овој операцији Оружане снаге Југославије учествовале су са једним батаљоном у чак 22 ротације. У току целокупног учешћа југословенских снага у мировној операцији на Синају било је ангажовано укупно 1.178 официра, 2.014 подофицира, 10.892 војника и 92 цивила који су били ангажовани на административним пословима. Укупно је било ангажовано 14.265 људи од чега је њих 8 погинуло, а 56 рањено. Југословенске снаге чиниле су 21,54% од укупно ангажованих међународних снага у операцији UNEF. У току трајања ове операције Југославија је доживела велику међународну промоцију и

⁶ Драгана Дулић, *Мировне и хуманитарне операције*, op. cit., стр. 114.

наметнула се као веома утицајна држава у Покрету несврстаних и ОУН.⁷ Док је трајала операција UNEF, Југославија је ангажовала и један вод у операцији UNYOM у Јемену у току 1963. и 1964. године. У овој операцији укупно је учествовало 22 официра, 17 подофицира и 77 војника, а није било ни погинулих, ни рањених. У исто време, Југославија је ангажовала и јединицу за ваздухопловно-техничку подршку у оквиру операције ONUCI у ДР Конго у периоду од 1960. до 1964. године. У овој операцији било је ангажовано 22 официра и није било губитака. У операцију UNIMOG у Ирану у периоду 1988. до 1991. године, Југославија је ангажовала 30 официра као војне посматраче. Међу југословенским официрима који су били ангажовани у оквиру ове операције није било губитака, нити рањених. Занимљиво је да је командант ове операције био и југословенски генерал Јовић, што је тада за Југославију и ЈНА било велико признање. Мисију војних посматрача Југославија је имала и у Намибији у оквиру операције UNITAG. Операција је трајала током 1989. и 1990. године и било је ангажовано 25 југословенских официра. Такође, ни у овој операцији југословенска војска није имала губитака. Последња операција у којој је учествовала Југославија, која се одвијала у време распада државе, била је операција UNAVEM у Анголи. У периоду од 1989. до 1993. године у операцији је учествовало 25 југословенских официра као војни посматрачи. Ни у овој операцији југословенске снаге нису имале губитака. Након распада бивше Југославије, СР Југославија, а након ње и Србија и Црна Гора, такође су наставиле да учествују у мировним мисијама. У периоду од 2002. до 2004. године, СР Југославија је учествовала у операцији UNMISSET у Источном Тимору са 5 припадника у више ротација, а у периоду од 2004. до 2006. године у операцији ONUB у Бурундију са 3 припадника. У току ових операција није било губитака. Република Србија је тренутно (децембар 2010. године) ангажована у пет мултилатералних операција, и то:

- Операција MONUSCO ДР Конго, ангажовано укупно 8 припадника Војске Србије, од чега два лекара – официра, четири медицинска техничара (подофицири и цивилна лица на служби у Војсци Србије), један штаб и официр и један штабни подофицир. Република Србија, односно Војска Србије у овој мултинационалној операцији даје један

⁷ Сви подаци о операцијама у којима је учествовала Република Србија преузети су од Центра за мировне операције Војске Србије, Интернет, www.vs.rs/index.php?content=5bddea21-04d3-102c-b61c-7e17f68cdaa3, 10/08/2012.

санитетски тим за ваздушни транспорт повређених и оболелих и по једног штабног официера и подофицира.

- Операција UNMIL Либериа, ангажовано је укупно четири официера као војни посматрачи.
- Операција UNOCI Обала Слоноваче, ангажована су три официера као војни посматрачи.
- Операција MINURCAT Чад, ангажовано је укупно четрнаест припадника Војске Србије и Министарства одбране, од чега седам лекара – официера, шест медицинских техничара (подофицири и цивилна лица) и један штабни официер.
- Операција UNFICYP Кипар, ангажовано је укупно четири припадника Војске Србије, као чланови патрола, од чега три подофицира и један професионални војник.

У мултилатералним операцијама Република Србија је ангажовала укупно 36 припадника Војске Србије и Министарства одбране, од чега четири жене. У досадашњем ангажовању наших припадника није било повређених, нити погинулих.

ПРАВНИ ОКВИР ЗА АНГАЖОВАЊЕ ВОЈСКЕ СРБИЈЕ У МУЛТИНАЦИОНАЛНИМ ОПЕРАЦИЈАМА

Учешће у мултинационалним операцијама представља један од начина на које се остварује одбрана Републике Србије (Закон о одбрани, члан 5). Употреба и припрема Војске Србије и других снага одбране за учешће у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, права и обавезе надлежних органа и учесника у тим операцијама, финансирање трошкова учешћа и друга питања од значаја за извршавање мисија и задатака у очувању безбедности и мира у свету и пружању хуманитарне помоћи другим државама у кризним ситуацијама регулисани су Законом о учешћу Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије. На овај начин стварају се услови да се употреба Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије регулише у складу са Уставом утврђеном обавезом из члана 140. Устава, који утврђује да се Војска Србије може употребити ван граница Републике Србије само по одлуци Народне скупштине, а у складу са утврђеним безбедносним интересима и стварним потребама одбране Републике Србије према стратегијским документима о одбрани. и обезбеди њено учешће у одржавању националне, регионалне и колективне безбедности

у свету. Законом су одређени предмет и активности Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама које се регулишу овим Законом, као и дефинисање мултинационалних операције ван граница Републике Србије у које се могу упућивати припадници Војске Србије или других снага одбране, а у складу са Уставом утврђеним и законом прописаним мисијама и задацима Војске Србије и других снага одбране. Ово решење је усаглашено са чланом 5. став 1. тачка 4, затим са чланом 6. став 2, као и чланом 8. Закона о одбрани који се односе на обавезе припреме и учешћа Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним активностима, које се предузимају у оквиру система колективне безбедности и система колективне одбране у складу са међународно преузетим обавезама Републике Србије. У члану 3. Закона о одбрани наглашава се међународна димензија одбране и безбедности: „Република Србија у области одбране остварује сарадњу с другим државама и међународним организацијама и институцијама система националне, регионалне и глобалне безбедности у изградњи и очувању мира у свету и извршава обавезе које проистичу из чланства у Уједињеним нацијама и обавеза преузетих потврђеним међународним уговорима.” Овај члан се може протумачити у оквиру дефиниције „мултинационалних операција”, која се налази у следећем члану Закона о одбрани. Израз „мултинационалне операције” се у овом закону, као и у другим сродним законским и другим текстовима уводи тек најновијом правном реформом система одбране. Његова функција јесте да обухвати и замени разноврсне изразе који су до тада били у званичној и незваничној употреби, а који су сувише уски и непрецизни, у појединим случајевима и превазиђени – „мировне мисије”, „мировне операције”, „хуманитарне мисије”, „операције изградње мира”, „операције очувања мира”, и сл. Мултинационалне операције у нормативном смислу имају прецизно одређен садржај на међународном и компаративном нивоу. Поменути члан 4, тачка 23, дефинише мултинационалне операције као „активности које се предузимају у оквиру система колективне безбедности и система колективне одбране, у складу с међународним правом и потврђеним међународним уговорима”. Оваква дефиниција је адекватна за регулисање основних питања у вези ангажовања Војске Србије и других чинилаца одбране, што је основна сврха овог Закона, али се не може одредити као задовољавајућа за генералну употребу. Отуда постоји потреба за дефиницијом овог појма у посебном законском акту, којим ће мултинационалне операције бити регулисане. Закон о одбрани јасно ставља мултинационалне операције у контекст одбране земље, као један облик остваривања одбране, поред припрема за одбрану, ангажовања Војске Србије и других снага одбране и мера цивилне заштите. Дужност припрема за

учешће у мултинационалним операцијама према овом акту припада искључиво Министарству одбране и Војсци Србије (чланови 5. и 6). Ово је решење које иде у правцу већ реченог – мултинационалне операције се схватају као преvasходно ангажовање војних потенцијала државе и као војно учешће, што се никако не би могло окарактерисати као тачно када је реч о модерном схватању овог појма у међународној сарадњи. Штавише, члан 40. говори о поводу за ангажовање у мултинационалним операцијама: „У случају угрожавања мира и безбедности у свету, припадници Војске Србије у складу са законом и одлуком Народне скупштине, могу бити упућени у мултинационалне операције ван граница Републике Србије.” Иако је очигледан циљ ове одредбе да успостави општи критеријум који је од великог значаја, индикативно је да њома није много речено, као и да се у самом Закону не налази одговор на питање како могу учествовати други елементи система одбране, као што су, на пример, јединице цивилне заштите. Може се без оклевања закључити да је, на основу наведених одредби, концепт мултинационалних мисија преvasходно посматран са *војног аспекта*, иако је очигледно да у савременим условима међународне сарадње мисије изван територије матичне државе нису резервисане само за војне, па чак ни само за снаге одбране, него и за целокупан стручни потенцијал једне земље који у конкретној ситуацији може помоћи на терену – познати су савремени концепти мисија у пост-конфликтним друштвима који се пре свега фокусирају на цивилне структуре, као што су управа и правосуђе, спровођење демократских и слободних избора, и сл. Текст Закона о одбрани прецизира основе система ангажовања снага одбране ван граница Републике Србије. Комбиновањем законских одредби из чланова 9, 11, 12. и 14. добија се јасна слика о механизму који постоји да би се одбрамбене снаге Републике Србије ангажовале у мултинационалним мисијама ван граница Републике Србије. Народна скупштина „одлучује о употреби Војске Србије ван граница Републике Србије” и „одлучује о учешћу особља цивилне заштите и запослених у органима државне управе у хуманитарним и другим активностима у иностранству” (члан 9, став 2, тачке 8. и 9); потом, на основу одлуке Народне скупштине, председник Републике „одлучује, у складу са законом, о упућивању припадника Војске Србије у мултинационалне операције” (члан 11, став 2, тачка 9). Када је реч о упућивању особља цивилне заштите и запослених у органима државне управе у хуманитарне и друге активности у иностранство, о томе одлуку доноси Влада, на основу одлуке Народне скупштине (члан 12, став 2, тачка 12). Коначно, Министарство одбране обавља послове који се односе на „извршавање одлука председника Републике о упућивању професионалних војних лица у мултинационалне

операције и одлука Владе о упућивању особља цивилне заштите и запослених у органима државне управе у хуманитарне и друге операције у иностранству” (члан 14, став 2, тачка 17). Тиме су обезбеђене основе функционисања система који је ближе регулисан доношењем Закона о учешћу Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије. Као мултинационалне операције у смислу овог Закона предвиђају се: операције очувања, одржавања и изградње мира у свету; операције спречавања сукоба и успостављање мира; заједничке одбрамбене операције у складу са прописима о одбрани; операције пружања помоћи у отклањању последица међународног тероризма и терористичких напада већих размера и учествовање у хуманитарним операцијама у случају природних, техничко-технолошких и еколошких несрећа већих размера, као и пружање помоћи у кризним ситуацијама. Наведена дефиниција мултинационалних операција није до краја усклађена са савременим захтевима и обухвата операције очувања мира, наметања мира, акције заједничке и колективне одбране, заједничке борбе против тероризма и хуманитарне операције. Ова класификација делом је сачињена по моделу операција које су дале Уједињене нације. Она, међутим, још једном открива једнодимензионалност приступа мултинационалним операцијама која је присутна у Закону. Иако задржавају старију терминологију и своје активности и даље називају „мировним мисијама” (енг. *peacekeeping missions*), Уједињене нације имају прецизно развијену структуру тзв. „мисија на терену”, односно класификацију могућих активности које треба спровести у оквиру једне мировне мисије. Већ се на први поглед види јасна разлика између структуре могућих задатака и „мисија и задатака” које предвиђа српски закон: у таксономији УН (енг. *Taxonomy for Recordkeeping in Field Missions of UN Peacekeeping Operations*) постоје и активности које укључују далеко већи круг стручњака, и које нису везане за одбрану, чак ни за безбедност у ширем смислу, него за изградњу државних институција и функционисање демократског система. Овакве активности су, на пример, подршка цивилном друштву, организација избора, подршка казнено-поправним системима државе, подршка правосудном систему државе, итд. Ово је у складу са новим изазовима које овакве врсте мисија нужно претпостављају – мировне мисије се не схватају више као стварање „тампон зона”, односно физичко раздвајање сукобљених страна, већ као помоћ у решавању конфликта, али и пост-конфликтној изградњи и обнови друштва. Отуда у савременом концепту мировних мисија, односно мултинационалних операција, има места за стручњаке најразличитијих профила, који ће дати свој допринос на специфичним задацима који често немају директне везе ни са једном од набројаних активности из Закона (у

најширем смислу схваћено, ове операције могле би укључивати и стручњаке из области пољопривреде, школства, државне управе, инжењере, и сличне профиле). Интересантно је у склопу овог разматрања, да се према ставу 2. истог члана, под „другим снагама одбране” подразумевају: „запослени у Министарству одбране, Министарству унутрашњих послова и другим органима државне управе, особље цивилне заштите и лица која се могу ангажовати на пословима пружања помоћи у оквиру мултинационалних операција, односно пружању хуманитарне помоћи угроженим државама у кризним ситуацијама, као и материјални потенцијал Републике Србије”. Нема изричитог издвајања запослених у Министарству спољних послова, иако је већ наглашено да се мултинационалне операције схватају као један вид савремене дипломатске сарадње међу државама. Такође, законописци остају доследни, па нема ни помена о другим могућим стручњацима које држава може ангажовати за специфичне задатке помоћи другој држави, а који не морају нужно бити запослени у органима државне управе. Веома је важно што је законодавац дефинисао садржај „хуманитарне операције”, пошто појам „хуманитарне операције”, односно „хуманитарне интервенције”, представља један од најспорнијих појмова у савременом међународном праву.⁸ Одступање од начела неинтервенције и право да се интервенише у унутрашње ствари једне државе због тешких кршења људских права и хуманитарних катастрофа, представља предмет оштрих полемика међу теоретичарима међународног права и међународних односа, али и међу теоретичарима безбедности и политичарима. Могућност да се, из разлога хуманости, угрози суверенитет неке државе представља озбиљан простор за различите злоупотребе и правдање хуманитарним циљевима акција које се предузимају ради остварења политичких или економских циљева на рачун државе против које се интервенише. У Закону о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, под хуманитарним операцијама се сматра ангажовање припадника Војске Србије и других снага одбране на отклањању и ублажавању последица природних катастрофа, техничко-технолошких несрећа и других несрећа које обимом и интензитетом угрожавају здравље и животе људи, материјална добра и животну средину, а које није могуће отклонити ангажовањем органа државе на чијој територији је догађај настао (члан 2. Закона). Сматрамо да је на овај начин отклоњена свака могућност да

⁸ О дилемама у вези са „хуманитарним интервенцијама”, прочитати опширније у: Зоран Драгишић, „Суверенитет и хуманитарна интервенција”, *Српска политичка мисао*, бр. 2, 2009.

Војска Србије и друге снаге одбране учествују у операцијама против неке државе која би ишла на штету њених националних и државних интереса. Учествовање у акцијама помоћи у отклањању последица катастрофа и несрећа је у складу са интересима држава на чијој територији дође до таквих догађаја и потпуно у складу са међународним правом и поштовањем суверенитета држава. Основни принципи на којима се заснива учешће у мултинационалним операцијама су уставност и законитост одлуке о учешћу у операцији, као и њена усклађеност са међународним правом, затим важност операције за интересе Републике Србије, као и адекватне правне и безбедносне гаранције за учеснике. Члан 5. Закона о учешћу Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије садржи основне правне смернице поступања припадника Војске и других снага одбране у оквиру мултинационалних операција. Они морају поступати у складу са Уставом и законима Републике Србије, одлукама надлежних органа, принципима међународног права о употреби силе и правилима ангажовања донетим за конкретну мултинационалну операцију (када је реч о припадницима Војске), односно у складу са законом, одлукама надлежних органа и принципима и правилима међународног хуманитарног права (када је реч о припадницима других снага одбране). Дакле, припадници Војске Србије и других снага одбране ангажовани у мултилатералним операцијама, морају се придржавати правног поретка Републике Србије, принципа међународног права и свих аката који се односе на конкретну мултинационалну операцију. Уколико се има у виду да су мултинационалне операције вид остваривања одбрамбених интереса Републике Србије, строго поштовање правних смерница од старане свих учесника у мултинационалној операцији је од изузетне важности за њен успех. Члан 6. Закона уређује статус учесника у мултинационалним операцијама. Као што је и логично, када се ради о припадницима Војске Србије, Закон се позива на одговарајуће одредбе Закона о Војсци Србије. Када је реч о осталим снагама одбране, њихов статус се одређује према прописима о цивилној заштити или прописима о државним службеницима. Процедура припреме, избора и упућивања лица у мултинационалне операције, као и процедура њиховог повлачења, утврђени су Главом II Закона. Све активности око припреме избора и упућивања припадника Војске Србије и других снага одбране обављају се на основу Годишњег плана употребе, којим би унапред било предвиђено ангажовање снага одбране ван граница Републике Србије. Овај План би садржао све конкретне елементе који су релевантни за одлучивање о упућивању у мултинационалну операцију: назив планираних мисија, односно мултинационалних операција; њихов мандат; преглед мисија, односно

мултинационалних операција чије је извршавање у току са оценом стања; циљ који се постиже употребом Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама које се планирају у текућој години; расположиве снаге и материјална и финансијска средства која се могу ставити на располагање ради учествовања у мултинационалним операцијама, као и друге елементе од значаја за одобравање учешћа у мултинационалним операцијама. План би припремали Министарство одбране (у делу који се тиче употребе Војске Србије), Министарство унутрашњих послова (у делу који се тиче употребе запослених у МУП) и Министарство одбране у сарадњи са осталим релевантним министарствима за све остале – запослене у другим органима државне управе, особље цивилне заштите и друга ангажована лица (члан 7). План се након израде предлаже Влади, а она га прослеђује Народној скупштини на усвајање (члан 8). Народна скупштина мора дати легитимитет слању снага одбране ван граница Републике Србије. Са друге стране, ангажовање парламента за потврђивање сваке појединачне мултинационалне операције трајало би предуго – генерално, у питању је потпуно демократски, али изузетно неефикасан модел одлучивања. Поједине државе (нпр. Мађарска, Хрватска) су ово питање решиле тако што се за слање појединаца (до одређеног броја лица, нпр. 50 или 100) не пита парламент, него влада те државе. Уколико се, међутим, ради о контигенту, на пример, целој јединици, одобрење парламента је неопходно. Ако се усвојено решење – да је одлука Народне скупштине нужно неопходна у сваком случају – прихвати као једино могуће и занемари описана упоредна пракса, онда се План намеће као једино практично решење – да Народна скупштина једном годишње одлучује о употреби снага одбране ван граница Републике Србије, тако да се планирање и упућивање врши према унапред одређеној динамици, која је добила подршку законодавног тела. Ово решење, међутим, наилази на један озбиљан проблем: шта ће се догодити уколико се створи потреба за хитно реаговање, односно добије позив за хитно упућивање снага одбране у неку мултинационалну операцију? Проблем је двоструке природе: прво, Скупштина би била везана Планом и не би могла да расправља о упућивању додатних снага у мултинационалне операције које нису њиме предвиђене; друго, поставља се питање како би се пронашло ефикасно решење за хитне случајеве, с обзиром да скупштинска процедура чак и по хитном поступку траје далеко дуже, него што то потреба брзог одговора у конкретном случају захтева. Закон само делимично даје одговор на ова питања. Када је реч о првом проблему, члан 8, став 4. предвиђа да „Народна скупштина може, у складу са интересима Републике Србије, одобрити употребу и учешће припадника Војске Србије у операцијама из члана 2. тачака 2), 3) и 5) овог закона које нису

предвиђене Годишњим планом употребе, ако се знатно погорша безбедносна или хуманитарна ситуација у свету.” Са друге стране, овде је реч само о припадницима Војске Србије, који би се упућивали кроз скупштинску процедуру, уз сав ризик неефикасности и дугог трајања процеса, о чему је било речи. Друге снаге одбране могу учествовати у хуманитарним операцијама које нису предвиђене Планом на основу одобрења Владе, „у случају неодложног отклањања последица природних, техничко-технолошких и еколошких несрећа већих размера, као и пружања помоћи цивилним органима у кризним ситуацијама” (члан 10, став 3). Овде је проблем ефикасности решен, али је очигледна намера законодаваца да јасно раздвоје оружане снаге од осталих – само ове друге, и то само у хуманитарним операцијама, под којима се сматра, према ставу 3, члан 2, ангажовање на отклањању последица „природних катастрофа, техничко-технолошких несрећа и других несрећа које обимом и интензитетом угрожавају здравље и животе људи, материјална добра и животну средину, а које није могуће отклонити ангажовањем органа државе на чијој је територији догађај настао”. Видљиво је да се овде ради о операцијама јако ограниченог домета. На основу одлуке Народне скупштине, одлуку о упућивању доносе председник Републике (за припаднике Војске) и Влада (за остале снаге одбране), а те одлуке извршавају Министарство одбране или друга надлежна министарства (чланови 9, 10. и 11). У мултинационалне операције могу се упутити само лица која су завршила адекватну обуку, међу којима се не могу наћи војници на служењу војног рока, нити лица у цивилној служби, (што је укидањем обавезног служења војног рока постало беспредметно), али се могу наћи лица у активnoj резерви. Једно лице може бити у мултинационалној операцији најдуже годину дана непрекидно (члан 22, став 1). Иако је добровољност један од основних предуслова за упућивање у мултинационалне операције, чини се да она није довољно наглашена. Наиме, као што је речено, основни услов да би се неко лице упутило јесте да заврши одговарајућу обуку, *на коју се добровољно пријављује*. Међутим, шта се дешава уколико лице које је прошло обуку одустане од своје намере? Члан 14, став 2. Закона каже да „критеријуме за избор и начин избора припадника Војске Србије, припадника Министарства унутрашњих послова, особља цивилне заштите и запослених у органима државне управе који се припремају и обучавају за учешће у мултинационалним операцијама и начин издавања сертификата о оспособљености уређује надлежни министар из става 1. овог члана, у складу са захтевима мултинационалне операције”. Добровољност, дакле, није изричито наглашена, напротив, члан 30, став 3. предлога Закона прописује *дужност* лица да се у року од три године након завршене обуке и добијања

сертификата одазову на позив надлежног органа и узму учешће у мултинационалним операцијама! Овакво решење је неприхватљиво, јер се здравствена, лична и породична ситуација лица у року од три године може у потпуности изменити, тако да постоје и објективни и субјективни разлози за његов одустанак. Законом ова ситуација уопште није предвиђена, тако да се у недостатку регулативе мора сматрати да је обавеза апсолутна, односно да не постоје изузеци на основу којих би надлежни орган могао да ослободи лице ове обавезе, уз испуњење законом предвиђених услова. Са друге стране, према члану 30, став 2. Закона сви припадници Војске морају да потпишу уговор пре упућивања у мултинационалне операције. Шта ће се догодити уколико лице које је добило сертификат у року краћем од три године, и према члану 30, став 3. *мора* да се одазове позиву, не жели да потпише уговор? Закон не даје одговор на ово питање. У том смислу, нужно је овакво решење потпуно изменити изричитом одредбом о добровољности, као и одредбом да свако лице може одустати од упућивања све до тренутка када потпише уговор и прихвати обавезе које из њега следе, уз напомену да би својим одбијањем, односно одустанком, морало да надокнади евентуалну штету коју је тиме нанело Републици Србији (пре свега се овде мисли на трошкове његове обуке). О повлачењу снага одбране пре истека операције, као и продужењу или измени њиховог мандата, одлучује Народна скупштина. Изузетно, ако Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку доноси председник Републике на предлог министра одбране. О овој одлуци се одмах обавештавају председник Народне скупштине и председник Владе (члан 16). Може се рећи да је ово решење уобичајено, али није довољно прецизно формулисано у самом тексту Закона. Слично је и са чланом 8, став 3. Закона, према којем је Народна скупштина у сваком тренутку везана за годишњи план употребе, иако је из целог контекста јасно да се, између осталог, ради и о решењу према којем Народна скупштина може у изузетним случајевима (као што је нпр. проглашење ратног стања) повући снаге одбране из мултинационалне операције. За време учешћа у мултинационалним операцијама, припадници Војске Србије и других снага одбране имају одређена специфична права и обавезе, која су регулисана Главом III Закона о учешћу Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије. Они имају право на дипломатску и правну помоћ и заштиту; тече им стаж пензијско-инвалидског осигурања са увећаним трајањем (12 месеци се рачуна као 18 месеци стажа), имају право на накнаду плате, као и на увећање плате и друга новчана примања, која зависе од уговора које Република Србија закључи у вези са конкретном мултинационалном операцијом; док су у мултинационалној операцији, њима

радни однос у Републици Србији мирује. Осигурани су од болести, ризика рањавања, тежих повреда, инвалидитета или смрти и имају право на накнаду штете у случају последица болести, повреде, рањавања, инвалидитета или смрти (члан 28).

Са друге стране, учесници мултинационалних операција, између осталог, имају дужност да промовишу и штите углед своје земље, да се придржавају правила међународног и хуманитарног права и савесно и одговорно извршавају своје дужности и задатке (члан 27) Сматрамо да је овим Законом створен добар правни оквир, и поред одређених слабости у појединим процедурама, за учешће Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама. Учешће у мултинационалним операцијама је једна од три мисије Војске Србије, којом се остварују одбрамбени интереси наше државе, промовише Република Србија и повећава њен углед у свету као активне и одговорне чланице међународне заједнице.

ЗАКЉУЧАК

Учешће у мултинационалним операцијама представља једну од мисија Војске Србије, али и веома важан задатак за целокупан систем националне безбедности. Став о недељивости светског мира и безбедности и одговорности свих чланица међународне заједнице за очување светског мира, који је садржан у Стратегији националне безбедности Републике Србије, своју конкретизацију добија у Закону о учешћу Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије. Савремене мултинационалне операције представљају сложена комбинација војних, полицијских, хуманитарних и других мера којима се успоставља и одржава нарушени мир, али и помаже у поновном успостављању правних процедура, изградњи институција и стварању услова за нормалан живот. Закон којим се уређује употреба и припрема Војске Србије и других снага одбране за учешће у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, права и обавезе државних органа и учесника у тим операцијама, финансирање трошкова операција и друга питања која су важна за извршавање мисија и задатака у оквиру мултинационалних операција очувања мира у свету и пружање хуманитарне помоћи другим државама у кризним ситуацијама, представља један од закона којим се уређује функционисање система одбране и националне безбедности Републике Србије. Учешће у мултинационалним операцијама представља један од начина на које се остварује одбрана

Републике Србије (Закон о одбрани, члан 5), тако да се без овог Закона систем одбране Републике Србије не може сматрати заокруженим. Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, садржи одредбе којима се на адекватан начин, у складу са природом актуелних и предвиђањима будућих мултинационалних операција, одређују врсте мултинационалних операција у којима Република Србија може учествовати, као и снаге које су неопходне да се оствари мисија и циљеви ангажовања наше државе у таквим операцијама. Сматрамо да Закон, са осталим законима којима се уређује систем безбедности Републике Србије, чини конзистентну целину и да је његовим усвајањем направљен значајан корак напред у модернизацији целокупног система националне безбедности Републике Србије.

ИЗВОРИ

1. Aksu, Esref, *The United Nations, Intra-State Peacekeeping and Normative Change*, Manchester University Press, Manchester, 2004.
2. Bhatia, Michael, *War and Interventions: Issues for Contemporary Peace Operations*, KPI, Bloomfield, 2003.
3. Дулић, Драгана, *Мировне и хуманитарне операције*, Факултет безбедности, Београд, 2006.
4. Michael Doyle, "The New Interventionism", *Metaphilosophy*, Vol. 32, pp. 1–2, Cambridge University Press, 2002.
5. Falk, Richard, *The United Nations, The Rule of Law and Humanitarian Interventionas*, London Printer, London, 1997.
6. Connaughton, Richard, "Peacekeeping and Military Interventions", *Occasion Paper*, No. 3, Strategic and Combat Studies Institute, Camberly, 2002.
7. Center for Advanced Concept and Strategies, *Command and Control in Peace Operations*, National defence University Press, Washington D.C., 2007.
8. Williams, Paul and Griffin, Stuart, *Understanding Pecekeeping*, Polity Press, Cambrige, 2004.

Списак приновљених књига у Центру за европску документацију

INSTITUTIONAL QUESTIONS – ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПИТАЊА

- The European Economic and Social Committee during the Danish Presidency :
January - June 2012 / European Economic and Social Committee. - 1. izd. -
Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. - 32 стр. ;
21x29 cm, ISBN 978-92-830-1723-3
- Welcome to the European Parliament : 2012 / European Commission. - 1. izd. -
Luxembourg : Publications Office for of the European Union, 2012 ; 16 x 25 cm

SOCIAL PROTECTION – СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

- Active Citizenship : For a better European society / European Commission, European
Economic and Social Committee. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office for
of the European Union, 2012. - 67 стр. ; 10x19 cm, ISBN 978-92-830-1627-4
- Demography, active ageing and pensions : Social Europe guide : Volume 3 / European
Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. -
1. izd. - Luxembourg : Publications Office for of the European Union, 2012. - 81
стр. ; 15x21 cm. - (Social Europe), ISBN 978-92-79-25009-5
- Shaping Europe recent EESC achievements / European Commission, European
Economic and Social Committee. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office for
of the European Union, 2012. - 49 стр. ; 7.5x11.5 cm, ISBN 978-92-830-1736-3
- Social Europe guide : Volume 2 : Social dialogue / European Commission, Directorate-
General for Employment, Social Affairs and Inclusion. - 1. izd. - Luxembourg :
Publications Office for of the European Union, 2012. - 105 стр. ; 21x29.7 cm. -
(Social Europe), ISBN 978-92-79-21309-0
- The EU Contribution to Active Ageing and Solidarity between Generations /
Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. - 1. izd. -
Luxembourg : Publications Office of the Europe Union, 2012. - 19 стр. ; 21x29 cm,
ISBN 978-92-79-25123-8

LAWS AND PROCEDURES – ЗАКОНИ И ПРОЦЕДУРА

- Annual Activity Report 2011 / European Court of Auditors. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office for of the European Union, 2012. - 49 стр. ; 21x29 cm, ISBN 978-92-9237-510-2
- Audit of the Control System Governing the Production, Processing, Distribution and Imports of Organic Products : (pursant to Article 287(4), second subparagraph, TFEU) / European Court of Auditors. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office for of the European Union, 2012. – 68 стр. ; 21x29 cm. - (Special Report ; No 9/2012), ISBN 978-92-9237-669-7
- Developing Anti-Discrimination Law in Europe : The 27 EU Member States, Croatia, Former Yugoslav Republic of Macedonia and Turkey compared. - 1. izd.. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. - 164 стр. ; 22 x 22 cm, ISBN 978-92-79-24820-7
- Did the Commission and Eurostat improve the process for producing reliable and credible European statistics? / European Court of Auditors. - 1. izd. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. - 59 стр. ; 21x29 cm. - (Special Report ; 12/2012), ISBN 978-92-9237-760-1
- Effectiveness of European Union development aid for foof 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
- European Union Development Assistance for Drinking Water Supply and Basic Sanitation in Sub-Saharan Countries / European Court of Auditors. - 1. izd. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. - 43 стр. ; 21x29 cm. - (Special Report ; 13/2012), ISBN 978-92-9237-826-4
- European Union ssistance to the Turkish Cypriot Community : (pursant to Article 287(4), second subparagraph, TFEU) / European Court of Auditors. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office for of the European Union, 2012. - 38 стр. ; 21x29 cm. - (Special Report ; No 6/2012), ISBN 978-92-9237-625-3
- Financial Instruments for SMEs Co-financed by the European Regional Development Fund : (pursant to Article 287(4), second subparagraph, TFEU) / European Court of Auditors. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office for of the European Union, 2012. - 60 стр. ; 21x29 cm. - (Special Report ; No 2/2012), ISBN 978-92-9237-487-7
- Structural Funds : Did the Commission successfully deal with deficiencies identified in the Member States management and control systems? / European Court of Auditors. - 1. izd. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. - 62 стр. ; 21x29 cm. - (Special Report ; 3/2012) ISBN 978-92-9237-465-5

- Suckler cow and ewe and goat direct aids under partial implementation of SPS arrangements / European Court of Auditors. - 1. izd. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. - 55 стр. ; 21x29 cm. - (Special Report ; 11/2012), ISBN 978-92-9237-736-6
- Targeting of Aid for the Modernisation of Agricultural Holdings : (pursant to Article 287(4), second subparagraph, TFEU) / European Court of Auditors. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office for of the European Union, 2012. - 46 стр. ; 21x29 cm. - (Special Report ; No 8/2012), ISBN 978-92-9237-647-5
- 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 effectiveness of staff development in the European Commission / European Court of Auditors. - 1. izd. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. - 54 стр. ; 21x29 cm. - (Special Report ; No 10/2012), ISBN 978-92-9237-713-7
- The European Ombudsman: Annual Report : 2011 / European Union. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office for of the European Union, 2012. - 79 стр. : илустр. ; 24 cm, ISBN 978-92-9212-303-1
- The Reform of the Common Organisation of the Market in Wine : Progress to date : (pursant to Article 287(4), second subparagraph, TFEU) / European Court of Auditors. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office for of the European Union, 2012. - 45 стр. ; 21x29 cm. - (Special Report ; No 7/2012), ISBN 978-92-9237-558-4
- Using Structural and Cohesion Funds to co-finance transport infrastructures in seaports : An effective investment? / European Court of Auditors. - 1. izd. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. - 42 стр. ; 21x29 cm. - (Special Report ; 4/2012), ISBN 978-92-9237-580-5

FINANCE –ФИНАНСИЈЕ

- The OLAF report 2011 : Twelfth report of the European Anti-fraud Office : 1 January to 31 December 2011 / European Commission, European Anti-Fraud Office. - 1. izd. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. - 41 стр. ; 21x29 cm, ISBN 978-92-79-23772-0

ECONOMIC QUESTIONS – CONSUMER – ЕКОНОМСКА ПИТАЊА - ПОТРОШАЧИ

- 2012 Economic and Fiscal Programmes of Albania, Bosnia and Herzegovina : EU Commission`s overview and country assessments / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg :

- Publications Office of the European Union, 2012. - iii, 56 стр. ; 21x29.7 cm. - (European Economy ; Occasional Papers No 97), ISBN 978-92-79-22875-9
- 2012 Pre-accession Economic Programmes of Croatia, Iceland, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia and Turkey : EU Commission's overview and assessments / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. - vi, 117 стр. ; 21x29.7 cm. - (European Economy ; Occasional Papers No 98), ISBN 978-92-79-22877-3
- Convergence report : 2012 / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : European Commission, 2012. - 170 стр. - (European Economy ; No - 2012), ISBN 978-92-79-22851-3
- Economic Adjustment Programme for Ireland : Spring 2012 Review / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. - 96 стр. ; 21x29.7 cm. - (European Economy ; Occasional Papers No 96), ISBN 978-92-79-22873-5
- Economic Adjustment Programme for Ireland : Summer 2012 Review / European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. - 78 стр. ; 21x29.7 cm. - (European Economy : Occasional Papers ; No 115), ISBN 978-92-79-22911-4
- 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 : Fourth review - Spring 2012 / European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. - 119 стр. ; 21x29.7 cm. - (European Economy : Occasional Papers ; No 111) ISBN 978-92-79-22903-9
- European Economic and Social Committee during the Cyprus Presidency : July - December 2012 / European Economic and Social Committee. - 1. izd.. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. - 32 стр. ; 21 x 29 cm ISBN 978-92-830-1880-3
- European Economic Forecast : Spring 2012 / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. - 182 стр. ; 21x29 cm. - (European Economy ; No. 1/2012), ISBN 978-92-79-22818-6
- 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
- Fiscal Frameworks in the European Union : May 2012 update on priority countries / European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. - 25 стр. ; 21x29.7 cm. - (European Economy : Occasional Papers ; No 113) ISBN 978-92-79-22907-7
- Improving tax governance in EU Member States : Criteria for successful policies / European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. - 39 стр. ; 21x29.7 cm. - (European Economy : Occasional Papers ; No 114) ISBN 978-92-79-22909-1
- Labour Market Developments in Europe : 2012 / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. - 161 стр. ; 21x29 cm. - (European Economy ; No. 5/2012), ISBN 978-92-79-22853-7
- Macroeconomic imbalances - Belgium / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. – 37 стр. ; 21x29.7 cm. - (European Economy ; Occasional Papers No 99), ISBN 978-92-79-22879-7
- Macroeconomic imbalances - Bulgaria / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. – 33 стр. ; 21x29.7 cm. - (European Economy ; Occasional Papers No 100), ISBN 978-92-79-22881-0
- Macroeconomic imbalances - Cyprus / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. – 47 стр. ; 21x29.7 cm. - (European Economy ; Occasional Papers No 101), ISBN 978-92-79-22883-4
- Macroeconomic imbalances - Denmark / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. – 29 стр. ; 21x29.7 cm . - (European Economy ; Occasional Papers No 102), ISBN 978-92-79-22885-8
- Macroeconomic imbalances - Finland / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. – 23 стр. ; 21x29.7 cm. - (European Economy ; Occasional Papers No 104), ISBN 978-92-79-22889-6
- Macroeconomic imbalances - France / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office of the

- European Union, 2012. – 29 стр. ; 21x29.7 cm. - (European Economy ; Occasional Papers No 105), ISBN 978-92-79-22891-9
- Macroeconomic imbalances - Hungary / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. – 25 стр. ; 21x29.7 cm. - (European Economy ; Occasional Papers No 106), ISBN 978-92-79-22893-3
- * Macroeconomic imbalances - Italy / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. – 27 стр. ; 21x29.7 cm. - (European Economy ; Occasional Papers No 107), ISBN 978-92-79-22895-7
- Macroeconomic imbalances - Slovenia / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. – 21 стр. ; 21x29.7 cm. - (European Economy ; Occasional Papers No 109), ISBN 978-92-79-22899-5
- Macroeconomic imbalances - Spain / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. – 43 стр. ; 21x29.7 cm. - (European Economy ; Occasional Papers No 103), ISBN 978-92-79-22887-2
- Macroeconomic imbalances - Sweden / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. – 21 стр. ; 21x29.7 cm. - (European Economy ; Occasional Papers No 108), ISBN 978-92-79-22897-1
- Macroeconomic imbalances - United Kingdom / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. – 43 стр. ; 21x29.7 cm. - (European Economy ; Occasional Papers No 110), ISBN 978-92-79-22901-5
- Measuring the macroeconomic resilience of industrial sector in the EU and assessing the role of product market regulations / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. - 82 стр. ; 21x29.7 cm. - (European Economy ; Occasional Papers No 112), ISBN 978-92-79-22905-3
- Public finances in EMU : 2012 / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. izd. - Luxembourg : European Commission, 2012. - 327 стр. - ; 21x29 cm. - (European Economy ; No 4 - 2012), ISBN 978-92-79-22852-0
- 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
- 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 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

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 2010/2011 / European Commission. - 1. izd. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. - 30 стр. ; 25 x 17 cm, ISBN 978-92-79-23827-7

ERASMUS : Changing lives opening minds for 25 years / European Commission. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. - 75 стр. ; 25 x 17 cm, ISBN 978-92-79-21336-6

European University Institute / European University Institute. - 1. izd.. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. - 38 стр. ; 21x29.7 cm, ISBN 978-92-9084-082-4

ICT and Factories of the Future : Results of the First Two Calls for Proposals / European Commission, Information Society and media. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office for of the European Union, 2012. - 72 стр. ; 21x29 cm ISBN 978-92-79-21484-4

Key publications of the European Union : 2012 / European Commission. - 1. izd. - Luxembourg : Publications Office for of the European Union, 2012. - 109 стр. ; 16x 25 cm, ISBN 978-92-78-40832-9

STATISTICS – СТАТИСТИКА

EU Energy in figures : Statistic pocketbook 2012 / European Commission. - 1. izd.. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. - 228 стр. ; 10.5 x 21 cm, ISBN 978-92-79-22556-7

EU transport in figures : Statistic pocketbook 2012 / European Commission. - 1. izd.. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. - 132 стр. ; 10.5 x 21 cm, ISBN 978-92-79-21694-7

Ана Вукићевић

Најновије публикациије Савета Европе

Redefining and combating poverty: Human rights, democracy and common goods in today's Europe (Trends in social cohesion n°25). – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 400 p.

We are at a point in history where economic inequalities are more widespread each day. The situation of extreme poverty experienced by the majority of the populations in developing countries (“Third World” countries) often coincides with an absence of democracy and the violation of the most fundamental rights. But in so-called “First World” countries a non-negligible proportion of inhabitants also live in impoverished conditions (albeit mainly “relative” poverty) and are denied their rights. The European situation, which this publication aims to analyse, is painful: the entire continent is afflicted by increasing poverty and consequently by the erosion of living conditions and social conflicts. The economic and financial crisis has resulted in the loss of millions of jobs, and created job insecurity for many still working. Economic insecurity raises social tensions, aggravating xenophobia, for instance. Yet the economic and financial crisis could present a good opportunity to rethink the economic and social system as a whole. Indeed, poverty in modern societies has never been purely a question of lack of wealth. It is therefore urgent today to devise a new discourse on poverty. In pursuit of this goal, the Council of Europe is following up this publication in the framework of the project “Human rights of people experiencing poverty”, co-financed by the European Commission.

Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse - Council of Europe Convention. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 65 p.

This convention aims to prevent the sexual exploitation and sexual abuse of children, protect child victims of sexual offences and prosecute perpetrators. With an emphasis on respecting the rights of children and keeping their best interests in the forefront, the convention covers preventive measures; criminal offences, including several entirely new offences, such as “child grooming”; protective measures and assistance to child victims and their families; “child-friendly” procedures for investigation and prosecution which are adapted to children’s special needs; intervention programmes or measures for

child sex offenders; recording and storing of data on convicted sex offenders; international co-operation and a monitoring mechanism.

The history of youth work in Europe, Volume 3 - Relevance for today's youth work policy/ Edited by Filip Coussée, Howard Williamson and Griet Verschelden. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 272 p.

Following on from the first two volumes of History of youth work in Europe, each of which was based on international seminars, the Belgian Presidency of the European Union held an international and interdisciplinary conference on the history of youth work. This third volume presents the work of this conference, which widened the scope of study from national histories to questions concerning the historical evolution of youth work methods, theories and targets. The 1st European Conference on the History of Youth Work made a two-pronged contribution: to learn from history and to engage in intercultural exchange and learning. This publication is intended to build bridges between past and future, east and west, north and south - and to inform contemporary debate on youth work and youth policy in Europe.

T-Kit No. 12 - Youth transforming conflict / Nadine Lyamouri-Bajja, Nina Genneby, Ruben Markosyan, Yael Ohana. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 290 p.

In 1998, the Council of Europe and the European Commission decided to take common action in the field of youth. Both institutions initiated a partnership agreement with the aim “to promote active European citizenship and civil society by giving impetus to the training of youth leaders and youth workers working within a European dimension”. In 2003, additional agreements were signed in the fields of “youth research” and “Euro-Mediterranean youth co-operation”. Since 2005, the partnership between the European Commission and the Council of Europe in the field of youth activities has focused on the following topics: European citizenship, human rights education and intercultural dialogue, quality and recognition of youth work and training, better understanding and knowledge of youth and youth policy development. The partnership between the European Commission and the Council of Europe in the field of youth brings together the two institutions' experience in non-formal education, youth policy, youth research and youth work practice. Activities organised within its framework gather representatives of those areas who share their knowledge and experience for the benefit of enhancing evidence-based policy, practice, quality and recognition of youth work and training. Results and other material are made available on the partnership website (<http://youth-partnership-eu.coe.int>) and in various publications, including the Training Kits (T-Kits). T-Kits are thematic publications written by experienced youth trainers and experts and constitute easy-to-use handbooks for educational activities. All activities and publications enhance the exchange of experience

and good practice between the actors involved and contribute to the implementation of the political objectives of both partner institutions.

IRIS plus 2012-6 - Protection of minors and audiovisual content on-demand/ European Audiovisual Observatory. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 51 p.

The use of audiovisual content services on-demand is catching up with traditional media at a dizzying speed. The growing popularity of on-demand services is based on extremely widespread use by young people, which raises the question of protection of minors from some of this on-demand media content. The protection of minors is a shared responsibility between the legislature and parents, but parents sometimes feel overwhelmed by this responsibility. This only serves to strengthen the role of the legislator when it comes to the protection of children . This IRIS Plus analyses the protection of minors in the field of on-demand audiovisual content. It examines the position of the EU on this subject as well as the basic principles and specific rules contained in the different national systems.

The Council of Europe and Roma: 40 years of action / Jean-Pierre Liégeois. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 207 p.

The Council of Europe, after 40 years of activities with Roma, is intensifying its commitment to monitoring and improving their situation and to involving their representatives in the creation of the policies which concern them. This publication, a reference work and an analysis intended to further knowledge and inspire reflection on the issues, presents a summary of the relevant adopted texts and activities by placing them in a historical perspective. The facts, all too often isolated, must be given greater visibility to increase their legibility - beyond a simple summary - and foster a long-term vision. Devised to be useful to both political decision makers and to administrative representatives - at European, national and local levels - and to activists in non-governmental organisations, this work will interest everyone concerned by the situation of Roma in Europe.

Theatrical export of European Films in 2010. Key Statistics - A sample analysis of the distribution of European films in 10 non-European markets/ Martin Kanzler European Audiovisual Observatory. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 207 p.

Success of European films in major non-European markets For the first time, the European Audiovisual Observatory has analysed the relative fortunes of European films released outside the EU. The report analyses the success of European films released in 10 major non-European markets as tracked by Rentrak Corporation, the international leading reference source on box office and admission.**Geographical scope** Ten markets

were analysed: US/Canada, Australia, Argentina, Brazil, Chile, Colombia, South Korea, Mexico, New Zealand and Venezuela. **Key Points** - Only 103 European films had a theatrical commercial release outside of Europe in 2010. - The main non-European foreign markets represent about 18% of the world admissions for European films. - Outside of Europe, European films accounted in 2010 for around 3% of the total admissions, while their market share in Europe was 26%..

Counter-terrorism and human rights in the case law of the European Court of Human Rights / Ana Salinas de Frias. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 461 p.

Terrorism has become one of the major threats facing both states and the international community, in particular after the terrorist attacks in the United States, Madrid and London, which revealed a whole new scale and dimension of the phenomenon. An effective response is absolutely necessary; this response, however, cannot undermine democracy, human rights, the rule of law or the supreme values inherent to these principles. There is no universally agreed definition of “terrorism”, nor is there an international Jurisdiction before which the perpetrators of terrorist crimes can be brought to account. The European Court of Human Rights is the first international Jurisdiction to deal with such a phenomenon. For many decades and through more than four hundred cases, it has elaborated a clear, integrated and articulated body of case law on responses to terrorism from a human rights and rule of law perspective. Thus, this is a handbook on counter-terrorism with a special focus on due respect for human rights and rule of law. This book compiles the doctrine laid down by the European Court of Human Rights in this field with a view to facilitating the task of adjudicators, legal officers, lawyers, international IGOs, NGOs, policy makers, researchers, victims and all those committed to fighting this scourge. The book presents a careful analysis of this body of case law and the general principles applicable to the fight against terrorism resulting from each particular case. It also includes a compendium of the main cases dealt with by the Strasbourg Court in this field and will prove to be a most useful guiding tool in the sensitive area of counter-terrorism and human rights..

European judicial systems - Edition 2012 (2010 data). Efficiency and quality of justice . – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. 0150442 p.

The new Edition of the report of the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), which evaluates the functioning of the judicial systems in 46 Council of Europe’s member states, remains in line with the process carried out since 2002. Relying on a methodology which has already proven itself in order to collect and process a wide number of quantitative and qualitative judicial data, this unique study has been conceived above all as a tool for public policy aimed at improving the efficiency

and the quality of justice. To have the knowledge in order to be able to understand, analyse and reform, such is the objective of the CEPEJ which has prepared this report, intended for policy makers, legal practitioners, researchers as well as for those who are interested in the functioning of justice in Europe.

Standard-setting through monitoring? The role of Council of Europe expert bodies in the development of human rights / Renate Kicker, Markus Möstl. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 202 p.

A variety of mechanisms has been established in the Council of Europe to monitor compliance with human rights standards. This publication discusses four specific monitoring bodies, namely the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the European Commission against Racism and Intolerance, and the European Committee of Social Rights. By assessing and comparing the monitoring procedures and standard-setting activities of these expert bodies, the authors make an essential contribution to the discourse on the Council of Europe's role – both current and future – with regard to human rights. This book constitutes a rich source of information on the dialogue between the four committees and European states. It is addressed to practitioners, diplomats and decision makers at national level to deepen their understanding of the aims and functioning of Council of Europe monitoring mechanisms. Students and academics will gain a comprehensive insight into the legal bases, mandates and procedures of such mechanisms. Finally, it is hoped that the expert bodies themselves will gain much from the authors' analysis of present-day challenges for monitoring and the impact their implementation standards may have on the development of the European human rights order.

European Convention on Extradition and Protocols to the said Convention - Council of Europe Treaty Series No. 24, 86, 98, 209, 212 - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 39 p.

The Council of Europe Treaty Series (CETS) contains the official versions of all the conventions and agreements adopted within the Council of Europe, numbered in the chronological order of their opening for signature. The date on the cover of the publication is that of the opening of the treaty for signature. The chart of signatures and ratifications of Council of Europe treaties is available free of charge on the web site of the Treaty Office of the Council: <http://conventions.coe.int>.

Freedom of Expression - Essays in honour of Nicolas Bratza, President of the European Court of Human Rights / Josep Casadevall, Egbert Myjer, Michael O'Boyle, Anna Austin (eds.). - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 572 p.

Freedom of expression is one of the cornerstones of all democratic systems. Without it ideas about how to protect the common good in our societies would be impoverished. A marketplace of ideas is essential for democracy to thrive. It is for this reason that the European Court of Human Rights attaches such importance to political discourse as well as to speech and other forms of expression that may shock and offend. Yet such freedom may clash with other rights such as the right to privacy, the right to a good reputation. It may even conflict with the need to protect public order or morals. Societies require pluralism if they are to grow yet democracy also seeks to limit extreme forms of speech that preach hate and advocate violence. But are such restrictions on free speech legitimate and by what criteria are we to judge their necessity? We rely on journalists to report accurately the controversies of the day and protect their right not to reveal sources. They also enjoy a broad right of fair comment. But we expect them to be responsible in their factual reporting, to check their sources and to have regard to the need to observe some degree of restraint when reporting or commenting on matters that affect the rights of others. But is it legitimate to interfere with reporting that is in the public interest and how can the law promote responsible journalism? This collection of essays on freedom of expression contains contributions by distinguished judges and lawyers from many varied backgrounds that explore these themes with a critical eye. The book seeks to honour Sir Nicolas Bratza, President of the European Court of Human Rights, for his outstanding contribution, as a jurist and leading judicial figure, to the protection of human rights in Europe..

Democracy on the Precipice - Council of Europe Democracy Debates 2011-12 / Zygmunt Bauman, Ulrich Beck, Ayşe Kadioğlu, John Keane, Ivan Krastev, Nikolay Petrov, Jacques Rupnik, Žiga Turk. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 108 p.

Democracy is well-established and soundly practiced in most European countries. But despite unprecedented progress, there is growing dissatisfaction with the state of democracy and deepening mistrust of democratic institutions; a situation exacerbated by the economic crisis. Are Europe's democracies really under threat? Has the traditional model of European democracy exhausted its potential? A broad consensus is forming as to the urgent need to examine the origins of the crisis and to explore visions and strategies which could contribute to rebuilding confidence in democracy. As Europe's guardian of democracy, human rights and the rule of law, the Council of Europe is committed to exploring the state and practice of European democracy, as well as identifying new challenges and anticipating future trends. In order to facilitate this reflection, the Council of Europe held a series of Democracy Debates with the participation of renowned specialists working in a variety of backgrounds and

disciplines. This publication presents the eight Democracy Debate lectures. Each presentation analyses a specific aspect of democracy today, placing the issues not only in their political context but also addressing the historical, technological and communication dimensions. The authors make proposals on ways to improve democratic governance and offer their predictions on how democracy in Europe may evolve. Together, the presentations contribute to improving our understanding of democracy today and to recognising the ways it could be protected and strengthened.

Bringing a case to the European Court of Human Rights - A practical guide on admissibility criteria. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 124 p.

The European Court of Human Rights is currently overloaded with cases (there were almost 150,000 pending applications at the end of March 2012). Some 90% of all applications are eventually declared inadmissible. Such cases clog up the Court's docket and obstruct its examination of more deserving cases where the admissibility requirements have been satisfied and which may concern serious allegations of human rights violations. The 2010 Interlaken Conference on the reform of the Court called upon the "States Parties and the Court to ensure that comprehensive and objective information is provided to potential applicants on the Convention and the Court's case-law, in particular on the application procedures and admissibility criteria". The Court's first response to this call was to prepare this practical guide on admissibility criteria. The guide seeks to reduce the number of obviously inadmissible cases by enabling legal practitioners to properly advise their clients on their chances of bringing an admissible application. This second edition covers case-law up to the end of March 2011. In addition to this guide the Court has launched a short video as well as an interactive admissibility checklist. These tools are aimed at providing lay applicants with more succinct information on the admissibility criteria.

ECHR VIDEO ON ADMISSIBILITY CONDITIONS

EDC/HRE Volume IV: Taking part in democracy - Lesson plans for upper secondary level on democratic citizenship and human rights education / Rolf Gollob, Peter Krapf, Wiltrud Weidinger (editors). - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 292 p.

This is a manual for teachers in Education for Democratic Citizenship (EDC) and Human Rights Education (HRE), EDC/HRE textbook editors and curriculum developers. Nine teaching units of approximately four lessons each focus on key concepts of EDC/HRE. The lesson plans give step-by-step instructions and include student handouts and background information for teachers. In this way, the manual is suitable for trainees or beginners in the teaching profession and teachers who are receiving in-service teacher training in EDC/HRE. Experienced teachers may draw on

the ideas and materials. The complete manual provides a full school year's curriculum for students in upper secondary school (grades 10 to 12), but as each unit is also complete in itself, the manual allows great flexibility of use. The objective of EDC/HRE is the active citizen who is willing and able to participate in the democratic community. Therefore, EDC/HRE strongly emphasises action and task-based learning. This manual for upper secondary level focuses on key competences that enable young people to participate in democratic decision making and to meet the challenges of a dynamic pluralist society. Key concepts of EDC/HRE are taught as tools of lifelong learning.

European pack for visiting Auschwitz-Birkenau Memorial and Museum - Guidelines for teachers and educators / A.Bialecka, K.Oleksy, F.Regard and P.Trojanski (editors) . - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 281 p.

Taking groups of students to the Auschwitz-Birkenau Memorial and Museum is a heavy responsibility, but it is a major contribution to citizenship if it fosters understanding of what Auschwitz stands for, particularly when the last survivors are at the end of their lives. It comes with certain risks, however. This pack is designed for teachers wishing to organise student visits to authentic places of remembrance, and for the guides, academics and others who work every day with young people at Auschwitz. There is nothing magical about visiting an authentic place of remembrance, and it calls for a carefully thought-out approach. To avoid the risk of inappropriate reactions or the failure to benefit from a large investment in travel and accommodation, considerable preparation and discussion is necessary before the visit and serious reflection afterwards. Teachers must prepare students for a form of learning they may never have met before. This pack offers insights into the complexities of human behaviour so that students can have a better understanding of what it means to be a citizen. How are they concerned by what happened at Auschwitz? Is the unprecedented process of exclusion that was practised in the Holocaust still going on in Europe today? In what sense is it different from present-day racism and anti-Semitism? The young people who visit Auschwitz in the next few years will be witnesses of the last witnesses, links in the chain of memory. Their generation will be the last to hear the survivors speaking on the spot. The Council of Europe, the Polish Ministry of Education and the Auschwitz-Birkenau Memorial and Museum are jointly sponsoring this project aimed at preventing crimes against humanity through Holocaust remembrance teaching..

IRIS Special - Converged Markets–Converged Power? Regulation and Case Law / European Audiovisual Observatory. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. – 187 p.

This IRIS Special issue is a milestone on the way towards greater transparency in the audiovisual sector concerning the regulation of market power. It also highlights the challenges of regulating converged markets and related market power. Market power

becomes an issue for European and national law makers whenever market players acquire a degree of power which severely disturbs the market balance. In this sense, the audiovisual sector is no exception. But this sector is different in that too much market power may not only endanger the competitive parameters of the sector but may also become a threat to the freedom of information. It is this latter aspect which turns market power into a particularly sensitive issue for the audiovisual sector. National legislators and regulators backed by national courts seek solutions adapted to this problem. This IRIS Special issue deals with the regulation of market power in the audiovisual sector in Europe **The first part** of this IRIS Special explores the European Union's approach to limiting media power, an approach still dominated by the application of competition law. This IRIS Special explains the general functioning of competition law and other regulatory instruments. It specifically shows how the various services provided in the audiovisual sector are regulated and what markets are to be distinguished. **The second part** contains a description of the legal frameworks of 11 European countries used to address media power. For each of these countries you will find in particular information on the regulation of audiovisual media services and enabling services, platforms and converged services, and finally distribution services. The eleven countries were selected for this study because they either represented major markets for audiovisual media services in Europe, or because they developed outside the constraints of the internal market, or because they had some interesting unique feature, for example the ability to attract major market players despite lacking an adequately sized market. **The third part** brings in the economic background in the form of different overviews concerning audience market shares for television and video online. This data puts the legal information into an everyday context. **The fourth and final part** seeks to tie together the common threads in state regulation of media power, to work out the main differences and to hint to some unusual solutions. Here and there it will weave in aspects of EU law that have influenced the national legal frameworks.

Европа – енциклопедије

European University Libraries Directory 2011-12. - Sydney: Asia Pacific Infoserv
pty ltd

An essential one-volume guide to university libraries in Europe.

This new edition of the **European University Libraries Directory** provide essential details of the central and other major libraries of European universities and, where appropriate, includes the libraries of attached institutes and research centres.

Researched meticulously, this revised edition provides the most up-to-date information available and, to ensure accuracy and reliability, information is provided by the libraries and institutions concerned.

KEY FEATURES:

- Provides extensive details of the central and other major libraries of European universities and includes the libraries of attached institutes and research centres.
- Meticulously researched to provide the most up-to-date information.
- Provides information on over thousands of university libraries.

CONTENTS:

Entries list full contact details, including e-mail and internet addresses, and names of chief librarians and other relevant staff.

Other invaluable information includes: area of specialisation, opening hours, the size and composition of library holdings, online subscriptions and details of the libraries own publications.

Fully indexed for easy location of universities and their libraries.

Countries covered include Austria, Belarus, Belgium, Bosnia, Bulgaria, Croatia, Cyprus, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russia, Serbia, the Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, the Ukraine, and the United Kingdom.

Whether you are a student, librarian or researcher, this Directory will save you time and effort in finding the up-to-date information you need. It is also an indispensable guide to all of Europe 's University Libraries.

International Directory of Women's Organizations 2012. - Sydney: Asia Pacific Infoserv pty ltd.

Your global reference guide to 2000 organizations involved in women's issues worldwide and to their activities

This comprehensive new directory lists every major national and international women's organization from Afghanistan to Zimbabwe .

All of the major established women's organizations are included, as well as the less well-known organizations. Presenting profile details for over 2000 organizations, this second edition is the most comprehensive and up to date directory of women's organizations worldwide.

Entries:

- * Entries are arranged alphabetically by country.
- * Each entry contains the institution's name, postal, internet and e-mail addresses, telephone and fax numbers, details of its function, activities, geographical area of activity, and key executives where available.
- * A wide range of activity are covered from art to culture; business to education; gender equality to human rights; health to reproduction; families to development; politics to global leadership; women's empowerment; civil society promotion; and much much more.
- * The Directory includes information on all of the women's foundations worldwide.

Regions covered include: Africa, Asia and the Pacific, Europe, North and South America and the Middle East .

Data for this reference work was compiled from details submitted by national and international women's organizations, information gathered from the internet, and directly from individuals holding key positions in major women's organizations.

The Directory would be an important reference resource to organizations, public and academic libraries, NGOs, and all agencies and institutions concerned with women's issues.

American Directory of Education Foundations 2012. - Sydney: Asia Pacific Infoserv pty ltd

This new directory of education foundations, trusts, and grant-making NGO's and other similar non-profit institutions provides a comprehensive picture of charitable education activity throughout the USA and Canada !

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.

European Union Encyclopedia & Directory 2013. - Sydney: Asia Pacific Infoserv pty ltd

The 13th edition of this well-informed and comprehensive *Encyclopedia and Directory* charts the European Union's development. Thoroughly updated, this extensive reference source provides in-depth information on all matters relating to the European Union: the expansion of the EU under the Nice Treaty is covered, and the future of the union is addressed.

A glossary of key terms, a statistical survey and a directory section provide a unique guide to the workings of the EU as well as up-to-date contact details of MEPs and other EU officials.

This well-informed, comprehensive encyclopedia and directory charts the European Union's development, from its conception through to the issue of the Euro, and the Union's imminent enlargement. The 13th edition of this definitive reference work has been thoroughly revised and updated.

Contents:

An A-Z section containing concise definitions and explanations of organisations. This section includes over 1,000 entries.

A series of introductory essays provide a broader view of the policies and activities of the European Union.

A statistical section contains data covering all areas of the European Union including population, employment, agriculture, energy and mining, industry, finance, trade, transport and communications, tourism, health and welfare, environment, and education across the EU.

An extensive directory provides key names, addresses, telephone/fax numbers of all major European Union institutions and their official bodies.

Details of MEP's, their political groups and national parties, members of major committees, Directorates-General and other commission bodies. This information is supplemented by summaries of important treaties and details of information sources in the EU.

The Directory of Music Foundations 2012. - Sydney: Asia Pacific Infoserv pty ltd

This new directory of music foundations, trusts, and grant-making NGO's and other similar non-profit institutions provides a comprehensive picture of charitable music activity worldwide!

This comprehensive new directory lists every major national and international foundation, NGOs and other charitable and grant-making organizations around the world associated with music.

All of the major established music 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 music organizations, public and academic libraries, foundations and other grant-making and grant-seeking organizations and institutions concerned with or interested in the work of music worldwide.

It is an essential reference source for anyone with professional interest in this important foundation activity.

Гордана ТЕРЗИЋ

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)

Single market news (Themes: *market*)

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)

Drugnet Europe (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)

EFSAnews (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 Central Bank

Frankfurt on Main

Eurotower
Kaiserstrasse 29
D-60066 Frankfurt am Main
Postfach 16 03 19

Tel. (49-69) 134 40
Telex 411144 ECB D
Fax (49-69) 13 44 60 00

Internet: <http://www.ecb.int>
E-mail: relations@consilium.eu.int

European Ombudsman

Strasbourg

1. Avenue du President Robert
Schuman
BP 403

F-67001 Strasbourg Cedex
Tel. (33) 388 17 23 13
Fax (33) 388 17 90 62

Internet:
<http://www.euro-ombudsman.eu.int>

European Investment Fund

Luxembourg

43, Avenue J. F. Kennedy
L-2968 Luxembourg

Tel. (352) 42 66-88-1
Fax (352) 42 66 88-200

Internet: <http://www.eig.org>
E-mail: info@eig.org

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 dokumentimasa 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 («bele» 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. izmedju ostalog, pristup podacima o poljoprivredi, trgovini i regijama.

[Ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm)

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 obradjuju 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 medjunarodnim 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: sistematično koncipirana i stalno aktualizirana stranica sa više od 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 obradjuju 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 veyi sa evropskom integracijom u okviru postdiplomskih studija.

www.coleurop.be

Evropska univerzitetska predavanja u Briću 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 drće predavanja i objavljuju istraćivanja u veyi 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

Medjunarodni 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 доктарну 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 напомени при дну прве странице чланка. Ако је аутора више, даје се само адреса једног, обично првог аутора.
5. У чланцима се дају сажетци (апстракт), 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 поднаслове 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 укуцавањем 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: dimitrijevic@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

Стеван Ђорђевић, Душко Димитријевић, *Право међународних уговора*, 2011, 688 стр.

Development Potentials of Foreign Direct Investment: International Experiences, зборник радова, приређивач Мирослав Антевски, броширано, 2011, 404 стр.

Едита Стојић-Карановић и Драган Петровић, *Дунавска стратегија*, броширано, 2011, 272 стр.

Брано Миљуш, Драган Ђукановић, *Добросуседски односи*, броширано, 2011, 284 стр.

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-Лазич, *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.

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:

Спољна политика Србије и заједничка спољна безбедносна политика ЕУ, зборник радова, приређивачи Драган Ђукановић и Милош Јончић, броширано, 2012, 584 стр.

Душко Димитријевић, *Државне границе након сукцесије 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.