

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

45-46/13

UDK 34

ISSN 1451-3188

ЗАКОНОДАВСТВО НА СНАЗИ

Законодавство

Институције

Економија, конкуренција,
предузетништво

Финансије

Екологија

Наука и технологија

Култура

Спољни односи

Регионална сарадња

Људска права

Судска пракса

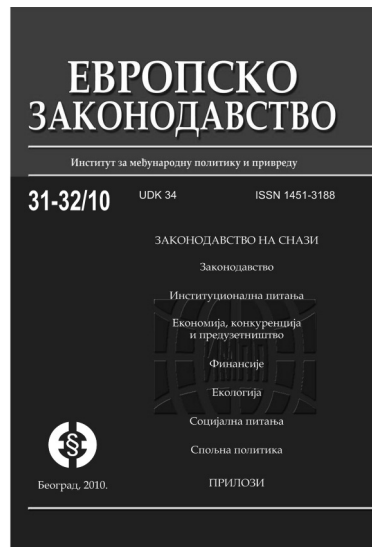
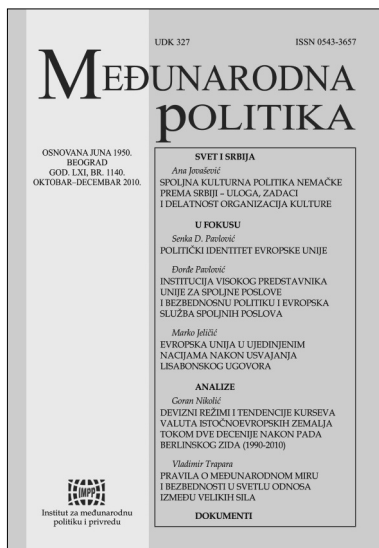
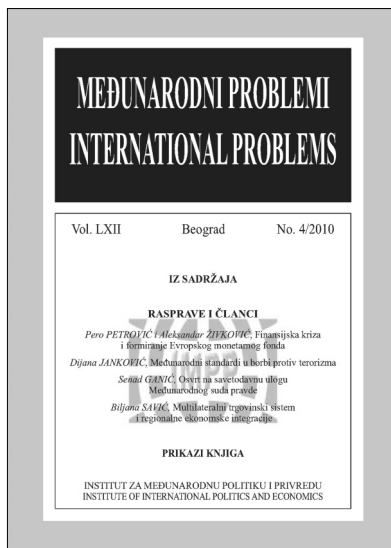
ПРИЛОЗИ



Београд, 2013.

Часописи

Института за међународну политику и привреду



ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188

Година XII, бр. 45–46, јул–децембар 2013.

Издавач

Институт за међународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача

др Душко Димитријевић,
директор

Издавачки савет:

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

Редакција:

др Душко Димитријевић,
Институт за међународну политику и привреду,
главни и одговорни уредник;
др Добрица Весић, Институт за међународну политику и привреду,
заменик главног и одговорног уредника;
мр Ивона Лађевац,
Институт за међународну политику и привреду, секретар;
проф. др *Philippe Claret*, Универзитет Монтескје у Бордоу, Француска;
др *András G. Inotai*, Европска комисија, Брисел, Белгија
и *Mathias Corvinus Collegium*, Будимпешта, Мађарска;
проф. др *Мaja Костић*, Правни факултет Универзитета
Црне Горе у Подгорици;
проф. др *Светомир Шкарић*, Правни факултет Јустинијан Први,
Универзитета Свети Ћирило и Методије у Скопљу, Македонија;
проф. др *Гордана Илић-Гасми*, Универзитет Сингидунум у Београду;
проф. 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 Мрдуљаи*, Институт друштвених знаности “Иво Пилар”, Загреб,
Регионални центар Сплит, Хрватска;
др *Dan Lazea*, New Europea College, Institute for Advanced Study,
Bukureřt, Rumunija;
др *Ireneusz Bil*, Amicus Europea, Varřava, 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

Марина Ристановић

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

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

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 45–46, 2013.

Год. XII

UDK 34 ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор	7
-----------------	---

Законодавство

<i>Сандра ГАЈИЋ</i> ЕВРОПСКА УНИЈА, ДЕМОКРАТСКО УСЛОВЉАВАЊЕ И СРБИЈА	9
<i>Марија УРОШЕВИЋ</i> ХАРМОНИЗАЦИЈА НАЦИОНАЛНИХ ПРОПИСА КАО УСЛОВ ЗА ЧЛАНСТВО У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	22
<i>Жарко РАДИЋ</i> ЕКСТРАДИЦИЈА ПОЛИТИЧКИХ КРИВАЦА – ОД АНТИКЕ ДО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	39
<i>Жаклина СПАЛЕВИЋ</i> <i>Жељко БЈЕЛАЈАЦ</i> <i>Лејла БРАТИЋ</i> ОСВРТ НА ПОЈЕДИНЕ АСПЕКТЕ КРИВИЧНОПРАВНЕ РЕГУЛАТИВЕ МОБИНГА У ЕВРОПСКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ	56
<i>Драган ЈОВАШЕВИЋ</i> ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И НАСИЉЕ У ПОРОДИЦИ	73

<i>Ивона ЛАЂЕВАЦ</i> <i>Ана ЈОВИЋ-ЛАЗИЋ</i> ПРИЛАГОЂАВАЊЕ КОНЗУЛАРНОГ ПРАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СТАНДАРДИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	89
<i>Анђела ЂУКАНОВИЋ</i> РЕГУЛАТИВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ АЗИЛА	99

Институције

<i>Срђан КОРАЋ</i> ЕВРОПСКИ ОМБУДСМАН КАО МЕХАНИЗАМ КОНТРОЛЕ РАДА НАДНАЦИОНАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	108
<i>Ивана ДРАГИЋ</i> СУД ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	122
<i>Сања ЈЕЛИСАВАЦ ТРОШИЋ</i> ЈЕДИНСТВЕНИ СУД ЗА ПАТЕНТЕ	144

Економија, конкуренција, предузетништво

<i>Слободан НЕШКОВИЋ</i> <i>Вук РАИЧЕВИЋ</i> <i>Раде ГЛОМАЗИЋ</i> ЕКОНОМСКА ШПИЈУНАЖА И ЗАШТИТА КОНКУРЕНТНОСТИ – КОНТРОВЕРЗЕ ЕВРОПСКОГ ЗАКОНОДАВСТВА	153
<i>Ирис БЈЕЛИЦА ВЛАЈИЋ</i> ТРАНС-АТЛАНТСКО ПАРТНЕРСТВО ЕУ И САД ЗА ТРГОВИНУ И УЛАГАЊА	168
<i>Моника ЛАЛИЋ</i> ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ АЛТЕРНАТИВНИХ И ОБНОВЉИВИХ ИЗВОРА ЕНЕРГИЈЕ УЗ КРАТАК ОСВРТ НА ТЕНДЕНЦИЈЕ РАЗВОЈА	177
<i>Добрица ВЕСИЋ</i> <i>Перо ПЕТРОВИЋ</i> УВОЂЕЊЕ И ПРИМЕНА КВАЛИТЕТА КОНТРОЛЕ РЕВИЗИЈЕ	187

Финансије

Миле ВРАЊЕШ

О ЕКОЛОШКИМ ПОРЕЗИМА И НАКНАДАМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И СРБИЈИ	197
--	-----

Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ

Брано МИЉУШ

ЗАБРАНА ПРИВИЛЕГОВАНОГ ПРИСТУПА ФИНАНСИЈСКОМ ТРЖИШТУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	221
--	-----

Екологија

Драгољуб ТОДИЋ

Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ

УГОВОР О ПРИСТУПАЊУ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И ОДРЕДБЕ О ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ	227
--	-----

Ана БАТРИЋЕВИЋ

ЗАШТИТА ДИВЉИХ ПТИЦА У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	239
---	-----

Драгољуб ТОДИЋ

ОЧУВАЊЕ ДИВЉЕ ФАУНЕ И ФЛОРЕ У ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	264
---	-----

Наука и технологија

Сања СРЕМЧЕВ

ПРАВНО-ЕТИЧКИ ПРОБЛЕМИ НАУЧНО-ИСТРАЖИВАЧКОГ РАДА	275
---	-----

Култура

Ана ЈОВАШЕВИЋ

МЕЂУНАРОДНИ И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ О ЗАШТИТИ КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА И СТАЊЕ У СРБИЈИ	284
--	-----

Спољни односи

Драган БУКАНОВИЋ

ЗАПАДНОБАЛКАНСКА ШЕСТОРКА – ЕВРОПСКИ ПОДСТИЦАЈИ РЕГИОНАЛНОЈ САРАДЊИ	302
--	-----

Милован РАДАКОВИЋ

НЕКА ОД РЕШЕЊА ЗА ЈЕДИНСТВЕНИ КИПАР	313
---	-----

Регионална сарадња

Валентина ИВАНИЋ

ПРЕКОГРАНИЧНА САРАДЊА АП ВОЈВОДИНЕ У ОКВИРУ ДКМТ ЕВРОРЕГИОНА, ЧИНИОЦИ, ЕФЕКТИ И БУДУЋНОСТ САРАДЊЕ	327
---	-----

Људска права

Весна ЋОРИЋ ЕРИЋ

ЕВОЛУЦИЈА ДОКТРИНЕ ЕКВИВАЛЕНТНЕ ЗАШТИТЕ	348
---	-----

Судска пракса

Ана ЧОВИЋ

СЛУЧАЈ ГАС И ДУБОИС ПРОТИВ ФРАНЦУСКЕ У СВЕТЛУ УСВАЈАЊА ЗАКОНА 2013-404	375
---	-----

Прилози

Законодавство Европске уније које се односи на Србију (2010-2013)	381
Најновије публикације Савета Европе	393
Европа - Енциклопедије	402
Списак часописа центра за европску документацију	392
Часописи Европске уније доступни на интернету	404
Адресе институција Европске уније	408
Европа на Интернету	411
Центар за европску документацију Института за међународну политику и привреду	419

ПРЕДГОВОР

Хармонизација домаћег законодавства са правом Европске уније (*acquis communautaire*) стратешки је државни циљ који захтева ангажовање свих друштвених фактора, укључујући и научне установе које се на професионалан начин баве проучавањем права Европске уније. Издавањем часописа *Европско законодавство*, жеља нам је била да широј јавности и свим значајнијим политичким чиниоцима у земљи и иностранству дамо на увид податке о вишегодишњој богатој научној, истраживачкој и издавачкој делатности Института за међународну политику и привреду. Институт се више од шест деценија бави научним проучавањем процеса и појава у области међународне политике и привреде, али и правних аспеката међународних односа од интереса за положај и спољну политику државе. Пружајући истраживачку и документациону основу неопходну за утврђивање приоритета државне спољне политике, у које спада и придруживање Европској унији, Институт помаже надлежним органима у креирању и формулисању стратегијских праваца успостављања и развоја политичких и економских односа са иностранством. Управо због поменуте улоге коју има у односу на остваривање државне спољне политике, Институт се у много чему разликује од осталих научних института у земљи. Институт поседује богату истраживачку традицију, веома плодну научну и издавачку делатност, располаже једном од најбоље опремљених специјализованих библиотека у Југоисточној Европи из области међународних односа, укључујући и богат документациони центар Европске уније. У том смислу, објављивање часописа *Европско законодавство*, треба да на научно аргументован начин пружи одговарајућу базу неопходну за упознавање са правним и политичким аспектима усаглашавања односа са Европском унијом. Сам часопис подељен је на више тематских целина које обухватају законодавство, институције, економију, финансије, екологију, пољопривреду, науку и технологију, спољне односе, културу, људска права, итд.

Још једном изражавамо захвалност свим ауторима који су допринели да ова публикација буде објављена.

Редакција

UDK: 321.7:061.1](497.11)
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 45–46, стр. 9–21
Извори научни рад

Сандра ГАЈИЋ¹

ЕВРОПСКА УНИЈА, ДЕМОКРАТСКО УСЛОВЉАВАЊЕ И СРБИЈА

ABSTRACT

Since the end of the Cold War, the European Union (EU) seeks to promote democracy in its relations with candidate and neighbouring countries. Democratic conditionality (political criteria) subordinates participation in European Union and the establishment or pursuit of cooperation to democratic conditions (the protection of human rights, rule of law...). It is a relatively recent principle in European law and after the break-up of Yugoslavia, this new foreign policy has become all the more essential. Under this policy, the negotiations with Serbia became serious after the fall of the Milosevic regime in 2000. On 29 April 2008, the EU and Serbia signed a Stabilisation and Association Agreement and Serbia is undertaking political reforms (regional cooperation, normalisation of relations between Kosovo and Serbia...) supported by the European Union. Despite the fact that EU democratic conditionality has been acknowledged as one of the most powerful foreign policy tools, there is a rapidly growing concern over utilisation of conditionality. There is no precise definition of the political criteria, it is simultaneously a political and legal concept. This flexibility allows a differential application towards the candidate and third countries. Therefore, this concept can be exploited by EU member States who can give priority to their economic and geostrategic interests.

Key words: European Union, democratic conditionality, political criteria, Republic of Serbia

¹ Мр Сандра Гајић, Универзитет Монтеѕкје у Бордоу. Електронска адреса аутора: sandra.gajic@u-bordeaux4.fr.

УВОД

Настанком Европске заједнице, појавила се и жеља да Европа постане водећи играч на међународној сцени. Од самог почетка, ова организација *sui generis* има намеру да се шири на све европске земље. После пада Берлинског зида, увидевши да се земље источног блока отварају ка свету, Унија је решила да се концентрише на њене најближе суседе: на будуће чланице и на земље своје *утицајне сфере*. После ових промена, Европска унија (ЕУ) увела је у своју политику демократско условљавање, које спроводи у односима са кандидатима, блиским суседима и традиционалним партнерима држава чланица АЦП-а (Афричка, карипска и пацифичка група држава). Распадом Југославије, та нова политика постала је кључна. Временом, Европска унија је обогатила своју политику и никада јој није недостајала *креативност* када је реч о условима.² Према речима Олија Рена, „условљавање је најбољи начин да се на западном Балкану спроведу реформе, испуњавају међународне обавезе и напредује у процесу приближавања Европској унији.“³ А за Штефана Филеа, политички критеријуми биће од „суштинског значаја у будућим проширењима.“⁴ Политички критеријуми подразумевају стабилност институција које осигуравају демократију. Занимљиво је да се Европској унији замера управо мањак демократије,⁵ нарочито од како је настала економска и финансијска криза. Чињеница је да реформи у Србији нема без подршке Европске уније. Али, од демократских промена извршених почетком 2000. године, Србија је далеко од консолидоване демократије. Демократско условљавање, као политички и правни концепт, тешко је схватити, па се дижу гласови против недоследности у његовим проценама. У овом чланку ћемо истаћи предности и мане његовог коришћења.

² На пример: Прекид војних операција у Хрватској 1995, уставне промене у Словенији исте године, нормализација односа између Србије и Косова....

³ Видети изјаву бившег комесара за проширење: *Условљавање најбољи приступ према Балкану*, <http://ba.voanews.com/content/a-29-2006-10-11-voa7-86191392/685359.html> [01.10.2013].

⁴ Видети изјаву комесара за проширење : *Stefan Füle veut mettre l'accent sur le critère politique de Copenhague*, http://www.euractiv.fr/international/elargissement-0article20100330stefan-fuele-veut-mettre-laccent-sur-critere-politique-copenhague_66063-3661.html [01.10.2013].

⁵ Владимир Буковски чак упоређује ЕУ с новим СССР-ом. „Да би привукла широку подршку народних маса и паралисала противнике, посеже за адутима мира и напретка, нужно светле будућности и увек обећаног обиља“ (Bukovski, Vladimir, *L'Union européenne, une nouvelle URSS?*, Monaco: Rocher, 2005, стр.7).

II) КОНЦЕПТ ДЕМОКРАТСКОГ УСЛОВЉАВАЊА

Политика Европске уније према земљама које су поднеле захтев за прикључење описује се као политика условљавања. Постоји више врста условљавања:

- Правно условљавање (способност за преузимање обавеза које проистичу из чланства, односно усвајање правних тековина ЕУ),
- Економско (стварање здраве економске политике и остваривање економског раста),
- Демократско или политичко.

Шта је демократско условљавање?

Доктрина неселективно користи појмове „политичко условљавање“, „политички критеријуми“ и „демократско условљавање.“ Појам политичког условљавања може да обухвата сваку врсту условљавања (економску, правну и политичку). Да бисмо били што јаснији, избегаваћемо да користимо тај термин. Појам условљавања се односи на идеју да се неко право, или нека врста предности (на пример добијање економске помоћи) добија само ако се поштује одређени број критеријума, права или пракси.⁶ Термин „демократија“ асоцира на традиционални триптих демократија, владавина права, заштита људских права и право мањина. Демократско условљавање од стране Европске уније је разноврсно и прилагођава се према партнерима:

- За земље кандидате (политички критеријуми из Копенхагена, чл. 49 и 2 Уговора о Европској унији),
- За земље чланице (клаузула о суспензији⁷ – чл. 7 Уговора о Европској унији),
- За државе чланице АЦП-а (афричка, карипска и пацифичка група држава) и треће земље (демократско условљавање путем клаузуле о људским правима).⁸

⁶ Catherine Schneider, Edwige Tucny, *Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale*, Revue d'études comparatives Est-Ouest, vol .33, n°3, pp. 11-44, Grenoble.

⁷ Клаузула о суспензији омогућује да одређена права државе чланице могу да буду суспендована, уколико она озбиљно и упорно крши принципе на којима се заснива Европска унија (слобода, демократија, поштовање људских права и основних слобода и поштовање закона).

⁸ Ode, Jacquemin, *La conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'Homme? Mise en oeuvre, critiques et bilan*.
<http://cridho.uclouvain.be/documents/Working.Papers/CRIDHO.WP.2006.031.pdf> [01.10.2013].

Како се испољава демократско условљавање?

Савет Европе је имао кључну улогу у успостављању демократског условљавања и инспирисао је Европску унију, нарочито после Европске конвенције о људским правима.⁹ Према одредбама члана 3 и члана 8 статута Савета Европе (оснивачког акта), придруживање и евентуална суспензија су повезани с поштовањем демократије, владавином права и људским правима.¹⁰ У самом почетку, Римски уговори из 1957.¹¹ нису позивали на људска права и једини услов је био географског карактера. Држава кандидат је требало да буде на европском континенту. Крај хладног рата је променио ситуацију. Пошто су земље источног блока изразиле жељу да постану чланице, демократско условљавање се постепено развило као меко право (*soft law*). На састанку Европског савета у Копенхагену у јуну 1993. године, челници држава и влада Европске уније дефинисали су три критеријума које државе кандидати морају да испуне, пре примања у пуноправно чланство ЕУ. То су:

- политички критеријуми: стабилност институција које осигуравају демократију, владавина права, поштовање људских и мањинских права и прихватање политичких циљева Уније,
- економски критеријуми: постојање ефикасне тржишне економије, као и способност тржишних субјеката да подносе конкурентске притиске и тржишне законитости унутар Уније,
- правни критеријуми: способност и обавеза усвајања целокупне правне тековине ЕУ и прихватање циљева политичке, економске и монетарне уније.

Тек са Уговором из Амстердама из 1997. године, политички критеријуми су експлицитно унесени у Уговор о Европској унији. Спровођење демократског условљавања контролише Европска комисија која надгледа

⁹ Већ у њеној преамбули се потврђује дубока посвећеност држава потписница основним слободама. У пресуди од 30. јануара 1998. године, у процесу Уједињене комунистичке партије Турске и других против Турске, Суд у Стразбуру је потврдио да се „демократија... појављује као једини политички модел предвиђен Конвенцијом и стога једини који мора да буде у сагласности с њом.“

¹⁰ Савет Европе је утицао на Европску унију, али ове организације не тумаче на исти начин испуњавање услова. То је разлог зашто је Србија чланица Савета Европе, а не и Европске уније.

¹¹ 25. марта 1957. године, Немачка, Белгија, Француска, Италија, Луксембург и Холандија су потписали у Риму два уговора: основане су Европска економска заједница (ЕЕЗ) и Европска заједница за атомску енергију (Евроатом).

његово поштовање путем европских споразума и економске и финансијске помоћи која се одобрава кроз различите програме. Постоје технике позитивног и негативног условљавања. Позитивно условљавање омогућује Европској унији да награђује (јавним похвалама, пријемом у чланство итд.) и да усмерава државе кандидате у току читавог процеса демократизације. Обезбеђује, на пример, финансијску и/или техничку помоћ преко различитих европских програма (PHARE, CARDS, IPA...). Њени прописи предвиђају механизме који омогућавају измену или суспензију помоћи, ако се не поштује одређени број политичких услова. Управо то спада у негативно условљавање. Европска унија може да санкционише, уколико држава не испуни или више не испуњава захтеване услове (нема приступа Европској унији, прекид преговора...). У периоду до 1992, уговори које је заједница закључила с трећим земљама, ограничавали су се на истицање да се односи сарадње и све одредбе споразума заснивају на поштовању демократских принципа. Требало је сачекати споразуме друге генерације, да би се као елемент суштинских мера појавила посебна регулатива (чиме је одстрањен значај општег права из члана 65 Бечке конвенције). Тако је балтичка клаузула унесена први пут у споразуме о сарадњи закључене 1992. године са Естонијом, Летонијом и Литванијом. Искључена из процедура општег права које нуди члан 65 Бечке конвенције у вези са уговорним правом, балтичка клаузула је дозволила суспензију примене споразума, уз тренутно ступање на снагу, у целини или делимично, у случају озбиљне повреде основних одредби. Од 1993, појавила се блажа бугарска клаузула подвргнута претходној обавези консултовања. Распадом Југославије, демократско условљавање добија нову димензију. Поштовање демократије постаје услов за међународно признање бивших република, док је за приступање Европској унији започет процес стабилизације и придруживања (ПСП). Основни инструмент представља Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП), као врста међународног споразума. Појавили су се нови политички критеријуми,¹² међу којима су најбитнији:

- Поштовање мировних споразума,
- Пуна сарадња са Међународним кривичним судом у Хагу,
- Сарадња са суседним земљама.

А за Србију:

- Нормализација односа са Косовом

¹² Реформа изборног закона, јачање слободе штампе, усвајање владиног програма за повратак избеглица...

ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Генерално гледано, политика условљавања Европске уније проузруковала је важне промене у Србији. У периоду између 2001. и 2011. године, ЕУ је Србији упутила помоћ у износу од преко две милијарде евра у форми грантова (бесповратне помоћи за реализацију пројеката) и 5,8 милијарди евра у форми „меких“ кредита.¹³ Србија учествује у разним ЕУ програмима: Програм културе (*Culture Programme*), царина (*Customs Programme*), Fiscalis, за конкурентност и иновативност (*Competitiveness and Innovation Programme*)... А само између 2009. и 2011. усвојено је скоро 2000 општих аката (закона, уредби и правилника). Европска перспектива је мотор реформи јер је у складу са чланом 72. ССП-а Србија преузела обавезу да отпочне усклађивање свог законодавства с правним тековима ЕУ. Такође у оквиру ПСП-а Србија је прихватила да успостави пуну сарадњу са Међународним кривичним судом у Хагу, да сарађује са земљама из региона, да учествује у процесу нормализације односа с Косовом и да поштује критеријуме из Копенхагена.

Услови у оквиру ПСП-а

Пуна сарадња са Међународним кривичним судом у Хагу

Пуна сарадња са Међународним кривичним судом у Хагу јесте услов који Србија треба да испуни по самој замисли ПСП-а, као и по писаној норми садржаној у ССП-у. Конкретно то значи лоцирање и изручење особа са листе оптужених пред овим судом. Управо с овим условом имамо добар пример негативне компоненте демократског условљавања. Преговори за ССП су били прекинути 3. маја 2006, јер према оцени Комисије услов о пуној сарадњи с Међународним кривичним судом у Хагу није испоштован. Преговори су настављени 13. јуна 2007. године, после хапшења генерала војске Толимира и генерала полиције Ђорђевића. Тринаест месеци је Србија чекала позитивну оцену од стране главне тужитељке. Према мишљењу Европске комисије сарадња са Међународним кривичним судом за бившу Југославију је знатно побољшана од 2008. године. Сада се налази на задовољавајућем нивоу, што је најбоље илустровано хапшењем и испоручивањем Хашком трибуналу Радована Караџића 2008. године, као и Ратка Младића и Горана Хацића 2011.¹⁴

¹³ Европска комисија, *Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији*, COM (2011) 668, Брисел, стр. 9.

¹⁴ Ibid., стр. 9.

Побољшање регионалне сарадње

Због стабилности на европском континенту, ЕУ је свесна, од распада Југославије, да не би требало да изолује земље Западног Балкана већ, напротив, да их интегрише у различите европске програме, истовремено их подстицајући да међусобно сарађују. Изнад свега, нарочито не жели да стари антагонизми утичу на функционисање организације. Примера ради, дуг спор око морске границе на Јадранском мору угрожавао је односе између Хрватске и Словеније. Словенија је, као чланица ЕУ решавање спора поставила као услов за улазак Хрватске у ЕУ. Под импулсом „европског клуба“ регионална сарадња међу земљама Западног Балкана је последњих година напредовала. *Напредак је утолико већи уколико се упореди са ситуацијом од пре десет година, када регионалне земље нису имале успостављене ни билатералне односе, док су данас повезане различитим облицима сарадње.*¹⁵ Према извештају Европске комисије последњих неколико месеци Влада Србије је појачала контакте на високом нивоу са суседним земљама.¹⁶ У извештају се сукцесивно разматрају односи са Хрватском, Босном и Херцеговином, Црном Гором, Македонијом, Турском, Бугарском, Мађарском и Румунијом.

Процес нормализације односа са Косовом

Од самопроглашења Косова за независну државу 17. фебруара 2008. до признања овог чина од већине држава чланица Европске уније, наступио је период велике политичке напетости. Процес прикључивања Србије Европској унији је директно повезан за нормализацију односа између Београда и Приштине. Брисел, има званично неутралну позицију, у складу са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 и поставио се као посредник. ЕУ је схватила ту улогу врло озбиљно јер је Косово европски проблем и уложила је доста напора да би се створио конструктивни дијалог. Десет састанака је одржано у периоду од октобра 2012. до краја априла 2013. Након десете рунде преговора, 19. априла 2013. потписан је „историјски“ Споразум између Србије и Косова: *Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа.* И као „награду“ Европска комисија је

¹⁵ Милица Делевић, „Регионална сарадња међу земљама западног Балкана“, *Србија у процесу придруживања Европској унији*, (ур.) Слободан Самарџић, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 241.

¹⁶ Европска комисија, *Заједнички извештај европском парламенту и савету*, JOIN (2013) 7 final, Брисел, 22.04.2013.

констатовала побољшање односа с Косовом, уз помоћ високе представнице Кетрин Ештон и дала препоруку да се отворе преговори о приступању Србије.

Политички критеријуми из Копенхагена

Устав гарантује слободу окупљања и удруживања, усвојен је закон о дискриминацији, обезбеђени су додатни удбеници за наставу на албанском језику у јужној Србији... То су неки од резултата уложених напора Србије у поштовању европских вредности (члан 2. Уговора о Европској унији) или испуњењу политичких критеријума из Копенхагена. Србија је прихватила и да убрза реформе у кључним областима владавине права, посебно у реформи правосуђа и политици борбе против корупције, независности кључних институција, слободи медија, политици борбе против дискриминације, заштити мањина и пословном окружењу... Коначно, позивајући се на своје налазе и закључке дате у Мишљењу о захтеву Србије за чланство из октобра 2011. године, Стратегији из октобра 2012. године и Извештају о напретку Србије за 2012. годину, Комисија закључује да Србија сада у довољној мери испуњава политичке критеријуме и услове из процеса стабилизације и придруживања. Политика условљавања показала се као ефикасна, али као и свака политика она је предмет критика.

IV) КРИТИКЕ ДЕМОКРАТСКОГ УСЛОВЉАВАЊА

Повреда државног суверенитета

Критике које се најчешће помињу тичу се области међународног права. Политичко условљавање, наводно, угрожава суверенитет и немешање у унутрашње ствари других земаља (члан 2§7 и §4 Повеље Организације Уједињених нација). *Демократско условљавање би могло да се посматра као неоколонијална или империјалистичка политика која је у супротности с ова два принципа међународног права.*¹⁷ Политичко условљавање је, у ствари, инструмент Европске уније којим она може да утиче на унутрашње послове државе кандидата. Ограничење суверенитета које проузрокује демократско условљавање је, међутим, консензуално. Примера ради,

¹⁷ Catherine Schneider, *L'Union européenne et la conditionnalité politique. Une contribution particulière du droit communautaire à la défense de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme dans la société internationale*, juillet 2004, стр. 10.

<http://cejm.upmf-grenoble.fr/UserFiles/File/cours/L%20%20Union%20Europeenne%20et%20la%20Conditionnalite%20politique.pdf> [01.10.2014]

одредбе споразума о стабилизацији и придруживању су резултат преговора између земаља Западног Балкана и ЕУ. Дакле, демократско условљавање је потпуно компатибилно са суверенитетом. Морамо, ипак, да напоменемо да између Европске уније и њених партнера постоји асиметрија моћи.

Контрадикције у процени демократских услова

Поштовање политичких критеријума, на први поглед, делују као јасан услов за чланство. Земља кандидат мора да има демократску владу засновану на владавини закона у којој се штите људска права. Европска комисија, са своје стране, разматра ситуацију у свакој држави „на основу објективне анализе“ и примењује динамичан приступ у оцењивању напретка. Недостатак прецизних дефиниција услова садржаних у демократском условљавању чине, међутим, тај критеријум флексибилним. Др Киумет Ант¹⁸ констатује да флексибилност овог критеријума омогућује различите приступе према земљама кандидатима. Она истиче да је Европска комисија била толерантнија према земљама бившег Источног блока, јер је тада постојала истинска жеља да се ове земље интегришу. Веома кратко време је протекло од њихових демократских почетака, после пада Берлинског зида до чланства у ЕУ. Већ 1997. године, Европска комисија је сматрала да све земље бившег Источног блока, осим Словачке, испуњавају политичке критеријуме и, самим тим, политичке услове.¹⁹ То практично значи да су у року од десет година успеле да успоставе институције које гарантују демократију, владавину права, заштиту људских права и права мањина. Процес приступања је био знатно бржи него што је могло да се очекује. Када је реч о Турској, др Киумет Ант сматра да демократско условљавање, пак, служи као изговор да би се правдало кашњење ове земље у процесу придруживања.²⁰ Као доказ флексибилности политичког критеријума наводи да у Турској постоји много антидемократских злоупотреба,²¹ али да се Комисија углавном бави оним које се односе на права

¹⁸ Edwige Tuczny, *L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale: La conditionnalité politique*, éd. Harmattan « Logiques juridiques », 2000, стр. 110.

¹⁹ Commission européenne, Agenda 2000 pour une Union plus forte et plus large, Deuxième partie: le défi de l'élargissement, COM (97)2000, Bruxelles, 16 juillet 1997.

²⁰ Edwige Tuczny, *L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale: La conditionnalité politique*, éd. Harmattan « Logiques juridiques », 2000, стр. 132.

²¹ Она, између осталог, помиње да политичке партије не поштују демократске принципе у њиховој организацији и унутрашњем функционисању. Такође осуђује праксу која се, на основу дословног превода, назива „привредом милосрђа“, коју је развила турска партија АКП (*Adalet ve Kalkınma Partisi*), на власти од 2002. (Ibid., стр. 147.)

мањина. Овај закључак можемо да пренесемо и на Србију. У извештајима Европске комисије углавном се помиње однос између Србије и Косова, док се истовремено занемарују остали аспекти, једнако важни за консолидацију демократије. У извештају Европске комисије из 2012. године²² се, на пример, истиче: „Избори су били слободни, поштени и мирни, и међународна посматрачка тела су их описала као *конкурентне, одржане у погодној атмосфери и професионално организоване*... Нигде се, међутим, не помиње чињеница да су представници српских партија куповали гласове Рома.²³ У том смислу, као доказ флексибилности можемо да наведемо и услов „нормализација односа“ с Косовом. Признање независности Косова није услов за улазак у Европску унију и званично Брисел има неутралну позицију. Тражи се, међутим, од Србије да сарађује и да нормализује односе с Косовом²⁴. Шта конкретно значи нормализација односа? То је флексибилан критеријум који оставља широк простор за тумачење. Демократско условљавање Европске уније у односима с трећим државама је такође предмет критика. Државе чланице дају предност својим економским и геостратешким интересима, тако да на делу имамо примену демократског условљавања по потреби. Као примери могу да се наведу изостанак санкција против Алжира (имајући у виду главни економски изазов који представља снабдевање природним гасом) или против других земаља, као што је Израел.²⁵ Добро управљање од стране ЕУ и њених чланица захтевало би јединствену примену политичке условљености. *Недоследности и примена „клаузуле људских права“ по потреби, подривају кредибилитет политике и, чак, самог идентитета Уније.*²⁶

²² „Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину“, SEC (2012) 33, Брисел, 10.10.2012, стр 8.

²³ Жан Арно Деренс, француски историчар и новинар, специјалиста за Балкан, поменуо је тај проблем током округлог стола 28. фебруара 2013. на тему „Роми, у Француској, на Балкану и у Европи: интеграција, грађанство и демократија у кући Европе у Паризу“.

²⁴ У ствари имплицитно, може да се тражи од Србије да призна суверенитет Косова. Јер шта је територија под контролом владе која је у стању да склапа уговоре, споразуме са другим државама?

²⁵ Ode Jacquemin, *La conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'Homme ? Mise en œuvre, critiques et bilan*, стр. 19, <http://cridho.uclouvain.be/documents/Working.Papers/CRIDHO.WP.2006.031.pdf> [01.10.2013]

²⁶ Ibidem, стр. 20.

Превише условљавања обесмишљава условљавање

Притисак који се врши на владе је веома јак. Ако Европска унија од земаља кандидата за пријем тражи превелике жртве и превише напора, увек је могуће да дође до ситуације одбацивања, нарочито када су услови двосмислени. *Желећи превише, не ризикује ли ЕУ обавезу закључка да превише условљавања обесмишљава условљавање?*²⁷ Генерално гледано, политика условљавања је проузроковала разне правне реформе у Србији. Последњих година све више се могу чути критике правника, а и шире јавности да је *наш правни систем неконзистентан, да су правне норме у одређеним областима противречене, нејасне, прешироко дефинисане што је произвело проблеме у њиховој примени.*²⁸ У „истом стилу“, Лука Бренеселовић говори о новим институтима и готовим одредбама *које се усвајају без свести о њиховом стварном садржају и без пропратне догматике, само како би се пред страним форумом или очима домаћих бирача створио утисак да је законодавац савремен и да прати стране токове и општепризнате демократске тековине.*²⁹

V) ЗАКЉУЧАК

Од самог почетка финансијске и економске кризе, Европска унија је била предмет бројних критика у земљама чланицама. „Захваљујући“ проблемима на Западном Балкану, ЕУ се вратила својој првобитној намени, а то је – успостављање мира на европском континенту. Успех у том пројекту је у њеном интересу, јер од тога зависи њен углед. Главно средство Европске уније је демократско условљавање. Сprovedена након пада Берлинског зида, та политика временом се знатно проширила, постала је најбољи начин да се спроведу реформе. Морамо да имамо у виду да политика Европске уније није алтруистичка и углавном покушава да спречи негативни утицај који могу да проузрукују суседне државе. Супротно тврдњи „слаба Србија за јаку Југославију“, потребна је јака Србија за јаку ЕУ. А са земљама АЦП-а, геостратешка и економска питања увек су у игри. У сваком случају, европска

²⁷ Edwige Tucny, *L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale: La conditionnalité politique*, éd. Harmattan « Logiques juridiques », 2000, стр. 147.

²⁸ Никола Јовановић, „Реч уредника“, *Часопис за право и економију европских интеграција*, 18, 2011, стр. 5.

²⁹ Лука Бренеселовић, „О заштити основних права у Србији у светлу лоше оцене Европске комисије – разлози ниског степена стварне заштите основних права у Републици Србији и неопходне мере за њено побољшање“, *Европско законодавство*, 43-44/ 13, стр. 355.

перспектива је мотор реформи и позитивних еволуција. Према извештајима Европске комисије, регионална сарадња међу земљама Западног Балкана је напредовала последњих година, повезујући земље региона кроз различите облике сарадње. Србија је такође прихватила да убрза реформе у кључним областима владавине права, посебно у реформи правосуђа и политици борбе против корупције, независности институција, слободи медија, политици борбе против дискриминације, заштити мањина и пословном окружењу. Српске власти су поново посветиле пажњу свим овим областима за које су почеле да развијају свеобухватну и дугорочну визију. Што се тиче Косова и Метохије, званично ЕУ има неутралну позицију, у складу са резолуцијом Савета безбедности УН 1244 и поставила се као посредник. Европска комисија констатује побољшање односа с Косовом, уз помоћ високе представнице Кетрин Ештон и дала препоруку да се отворе преговори о приступању Србије. Свакако да увек постоји могућност да дође до ситуације одбацавања, нарочито када су услови двосмислени као што је то случај с Косовом и Метохијом.... Добро управљање од стране ЕУ и њених чланица захтевало би јединствену примену демократског условљавања. Нисмо понекад ни свесни колико је у свету политика Европске уније анализирана и колико може да утиче позитивно или негативно.³⁰

VI) ИЗВОРИ

- Traité instituant la communauté économique européenne, « Traité de Rome », 25 mars 1957, Rome.
- Statut du Conseil de l'Europe, 5 mai 1949, Londres.
- Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, 4 novembre 1950, Rome.
- Charte des Nations unies, San Francisco, 26 juin 1945.
- Споразум о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране и Републике Србије, с друге стране, Брисел, 25 април 2008.
- Европска комисија, Извештај о напретку Србије за 2012. годину, SEC(2012) 333, Брисел, 10.10.2012, стр. 96.

³⁰ За време семинара Будућност односа између Турске и Европске уније у кући Европе (у Паризу) 21. фебруара 2013, истакнуто је да многе земље из Африке или Азије прате/посматрају понашање Европске уније према земљама кандидатима и према трећим земљама. На пример веза између Турске и Европске уније се тумачи позитивно у муслиманском свету јер она ублажава верске баријере.

- Европска комисија, Заједнички извештај европском парламенту и савету, JOIN (2013) 7 final, Брисел, 22.04.2013, стр. 13.
- Европска комисија, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији, COM(2011) 668, Брисел, стр. 14.
- Commission européenne, Agenda 2000 pour une Union plus forte et plus large, Deuxième partie: le défi de l'élargissement, COM(97)2000, Bruxelles, 16 juillet 1997.
- Ant, K., *L'adhésion de la Turquie à l'Union européenne: Une conditionnalité hors du commun*, La librairie des Humanités, 2011, p. 433.
- Tucny, E., *L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale: La conditionnalité politique*, éd. Harmattan « Logiques juridiques », 2000, p.186.
- Boukovsky, V., *L'Union européenne, une nouvelle URSS ?*, Monaco : Rocher, 2005, p. 179.
- *Србија у процесу придруживања Европској унији*, приредио Слободан Самарџић, Београд, Службени гласник, 2009, стр. 289.
- Никола Јовановић, „Реч уредника“, *Часопис за право и економију европских интеграција*, стр. 18, 2011.
- Лука Бренеселовић, „О заштити основних права у Србији у светлу лоше оцене Европске комисије – разлози ниског степена стварне заштите основних права у Републици Србији и неопходне мере за њено побољшање“, *Европско законодавство*, 43–44/ 13, стр. 355.
- Schneider, C., Tucny, E., « Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol .33, n°3, pp. 11–44, Grenoble.
- Jacquemin, Ode, *La conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'Homme ? Mise en œuvre, critiques et bilan*, p. 27, <http://cridho.uclouvain.be/documents/Working.Papers/CRIDHO.WP.2006.031.pdf>

UDK:340.132:061.1

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 22–38

Извори научни рад

Марија УРОШЕВИЋ¹

ХАРМОНИЗАЦИЈА НАЦИОНАЛНИХ ПРОПИСА КАО УСЛОВ ЗА ЧЛАНСТВО У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

In order to prepare for new challenges and obligations in the process of accession to the EU, to fulfil the Copenhagen criteria for membership and to prepare for the accession negotiations, each country has to harmonize its national law with the EU acquis. By signing the Stabilisation and Association Agreement on 29 April 2008, the Republic of Serbia started a new phase in relations with the EU, and for the first time based on contractual obligations. With the intention to accelerate the integration process and show commitment to the process as well as to strengthen the position before envisaged submission of the application for the accession to the EU, the Republic of Serbia started the harmonization of domestic legislation with EU law. Although without a legal obligation, given that the SAA had not yet been signed, an Annual Harmonization Action Plan was adopted in 2004. For the first time, by signing the SAA, Serbia committed to gradual harmonization of domestic legislation with EU law. The EU monitors the process of approximation of legislation and implementation of the laws. The next step towards EU membership is opening accession negotiations that will lead to further harmonization of domestic legislation with EU law.

Key Words: harmonization, Stabilisation and Association Agreement, national legislation, EU acquis, commitment, accession negotiations

¹ Марија Урошевић, спец. саветник у Одељењу за европске интеграције, Сектор за законодавство, Народна скупштина Републике Србије, Београд. Електронска адреса аутора: m.urosevic@parlament.rs.

² По ступању на снагу Лисабонског уговора 1. децембра 2009. године, Оснивачке уговоре чине: Уговор о оснивању ЕУ, Уговор о функционисању ЕУ и Уговор о ЕУРОАТОМ.

1) УВОД

Придруживање Европској унији (ЕУ) подразумева различите формално-правне статусе државе потенцијалног кандидата или кандидата за чланство, који у исто време производе одређена права и обавезе. Ти статуси подразумевају уговорно дефинисане обавезе за државе у смислу испуњења критеријума који могу имати различите карактере, од политичких, економских, формално-правних до административних. Оснивачким уговорима којима је креирана ЕУ дефинисани су циљеви за чије је остварење било потребно, са једне стране, донети посебне комунитарне прописе, а са друге стране, са њима усагласити национално законодавство у државама чланицама. Отуда данас говоримо о постојању два правна система у државама чланицама, комунитарном и националном, који се узајамно преплићу чинећи јединствени правни оквир за 27 држава чланица. Потписивањем Оснивачких уговора ЕУ², државе чланице су се обавезале да усклађују своје национално законодавство са правним тековинама ЕУ, у мери у којој је то потребно за остварење комунитарних циљева. Међутим, многе државе ЕУ су, и пре него што су преузеле обавезу хармонизације, добровољно усклађивале своје националне прописе. Швајцарска је земља која редовно прати и примењује многе европске тековине, иако није у обавези да то чини јер није држава чланица ЕУ. Пословно окружење и услови за излазак на велико јединствено европско тржиште често захтевају усклађеност домаћег правног система са правом ЕУ, пружајући тиме много већу гаранцију да ће останак ван европске тржишне зоне ублажити финансијске трошкове. Државе које нису чланице ЕУ, али претендују да то постану, такође морају хармонизовати своје националне прописе са правним тековинама ЕУ. Многе од њих, као Република Србија, на добровољној бази су хармонизовале прописе и пре него што је то постала њихова правна обавеза. Способност преузимања правних тековина ЕУ представља један од копенхашких критеријума за чланство у ЕУ. Држава потенцијални кандидат најпре успоставља придруживање са ЕУ, па потом преузима сет правила комунитарног правног поретка кроз хармонизацију домаћих прописа и прихватање европских стандарда, и то највећим делом оних који ће јој у будућности

³ Интернет, <http://www.mojaevropa.rs/o-evropskoj-uniji/pojmovnik-eu/>.

⁴ Вукадиновић Р, „О европеизацији и хармонизацији домаћег права са правом ЕУ у процесу стабилизације и придруживања“, *Српска правна ревија*, 2006, издање бр.3, Београд, стр. 130.

омогућити потпуну интеграцију у унутрашње тржиште ЕУ. Стицањем статуса кандидата, обавеза усклађивања националних прописа са правним тековинама и стандардима ЕУ се проширује и на друге области и секторске политике, да би држава једног дана, након стицања пуноправног чланства, била потпуно равноправна са државама чланицама ЕУ.

II) ОПШТЕ ОДРЕДНИЦЕ ПОЈМА ХАРМОНИЗАЦИЈЕ ПРОПИСА

Прихватање тековина комунитарног права и европске правне традиције (*EU acquis*) представља за сваку земљу, без обзира на њен статус и положај у Европи, природно окружење и оквир за тумачење и прилагођавање националних прописа. Правне тековине³ су скуп права и обавеза које све државе чланице обавезују и повезују у ЕУ, и које не обухватају само право у ужем смислу већ и садржај, начела и политичке циљеве Оснивачких уговора, пресуде Европског суда правде, декларације и резолуције које је ЕУ усвојила, мере које се односе на заједничку спољну и безбедносну политику, мере које се односе на правосуђе и унутрашње послове, међународне уговоре које је склопила Европска заједница, као и уговоре закључене између држава чланица са трећим земљама у подручју деловања ЕУ. Међу државама чланицама ЕУ хармонизација представља процес усклађивања њихових националних правних прописа са прописима комунитарног права у мери у којој је то потребно за остварење комунитарних циљева.⁴ Битно је нагласити да је то правна обавеза свих држава чланица ЕУ дефинисана Оснивачким уговорима. Циљ хармонизације није унификација, односно стварање јединствених правних решења, која би као наднационална имала примат над националним, већ само усклађивање или приближавање решења у националним прописима, односно тражење еквивалентних решења уз задржавање разлика.

³ Мисита Невенко, *Основи права ЕУ*, Сарајево, 2002, стр. 346.

⁴ Вукадиновић Р, *op.cit.*, стр. 130–131.

⁷ Корене угледања србијанских законописаца на стране узоре требало би тражити још у време Првог српског устанка. На потребу правне европеизације први је указао Божа Грујовић наглашавајући да Срби упоредо са народноослободилачком борбом треба да се боре и за начело законитости. Постојало је својеврсно колебање у избору узора, тј. руског, аустријског или француског права (М. Павловић, *Услови, идеје и разлози за правну европеизацију Србије*, Књ. I, 1996, Крагујевац).

⁸ Вукадиновић Р, Јовановић Н, Међак В, Тодорић В, *Како усклађивати домаће прописе са правним тековинама ЕУ*, Влада Републике Србије, Београд 2004, стр. 22.

Сам обим усклађивања је ближе одређен чланом 94 Уговора о ЕЗ, којим је предвиђено усвајање директива о усклађивању законских, подзаконских или управних прописа држава чланица, у мери у којој они имају непосредни утицај на успостављање и рад заједничког тржишта. Међутим, одредбама члана 293. Уговора о ЕЗ предвиђене су и друге области у којима је потребно вршити усклађивање као што су заштита личности, укидање двоструког опорезивања, итд. Основни циљ хармонизације је уређење секторских политика и правила понашања свих субјеката на што сличнији начин на нивоу ЕУ. Имајући у виду степен усклађивања правних решења, можемо говорити о комунитарној регулацији чији је циљ стварање јединственог правног решења, и о комунитарној регулацији која хармонизује правне режиме на простору Заједнице, тј. усклађује националне прописе преузимањем одредаба права ЕЗ у национално право.⁵ Под хармонизацијом права трећих држава са правом ЕУ подразумева се једносмерни процес усклађивања њихових унутрашњих прописа са комунитарним прописима, или у ширем смислу, са прописима који се примењују у државама чланицама ЕУ. У првом случају ради се о хармонизацији у ужем смислу, која је ограничена на усклађивање домаћих националних прописа са комунитарним актима тј. директивама, и она је карактеристична за процес прилагођавања правних система. Када говоримо о државама нечланицама, које нису преузеле институционалну обавезу хармонизације свог законодавства, то усклађивање не мора нужно бити везано само за директиве, већ се може применити и на унутрашње имплементирајуће акте које су у том циљу усвојиле државе чланице.⁶ У овом случају реч је о једностраном угледању домаћих законописаца на конкретне европске законе који су и раније често узимани као модели.⁷ Усклађивање домаћих прописа са правом ЕУ је одређено следећим критеријумима: циљевима, обимом и домаћајем, и поступношћу усклађивања.⁸ Усклађивање није само формална процедура, и није сама по себи циљ. То је инструмент за остваривање широког спектра правно-техничких, економских и политичких циљева. Економски циљ усклађивања може бити модернизација постојећих националних прописа како би се домаћи привредници адекватно припремили за излазак на конкурентно европско тржиште. Када говоримо о обиму тј. домаћају усклађивања, као пример може послужити „Припрема придружених

⁹ Зечевић Снежана, *Израда и усклађивање националних прописа с прописима ЕУ*, Нова књига, Подгорица, 2009, стр. 211.

¹⁰ Вукадиновић Р, Јовановић Н, Међак В, Тодорић В, *op.cit.*, стр. 24.

земаља Централне и Источне Европе за интеграцију у унутрашње тржиште Уније“ (Бела књига II) којом је државама које желе да приступе ЕУ препоручено 23 области у којима је потребно да ускладе своје прописе са прописима ЕУ. Такође, хармонизација није ни просто транспоновање комунитарних норми у национално право, и не мери се само бројем усвојених прописа, већ њиховом доследном применом. У том смислу захтева изградњу одговарајуће инфраструктуре тј. професионалне и делотворне јавне управе и независног и непристрасног правосуђа.⁹ Процес усклађивања са правним тековинама мора обухватити следеће фазе¹⁰: 1) одређивање области европског права и листу прописа ЕУ са којима је могуће усклађивати домаће прописе; 2) сачињавање листе одговарајућих домаћих прописа; 3) утврђивање степена усаглашености постојећих прописа са прописима ЕУ који су одређени у првој фази; 4) одређивање надлежних органа за доношење нових или измену постојећих домаћих прописа за које је у претходној фази утврђено да су неусаглашени; 5) утврђивање приоритета, динамике, и других претходних питања која су везана за усклађивање; 6) израда усклађених домаћих прописа, укључујући превод правних тековина ЕУ. Када говоримо о правним актима са којима усклађујемо домаће правне прописе, стављамо акценат на основне секундарне акте ЕУ: регулативе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења. Од целокупног законодавства ЕУ регулативе највише продиру у правни систем држава чланица и аутоматски постају његов саставни део, и као такве производе напоредно дејство на физичка и правна лица. Регулative важе на територији свих држава чланица независно да ли су гласале за њихово усвајање или нису. Уговор о оснивању ЕЗ одређује директиве као најпогоднија средства за хармонизацију. Имајући у виду да се ради о правном акту који обавезује државу чланицу у погледу циљева које треба постићи, препуштено јој је дискреционо право да изабере форму и метод извршења. За разлику од уредби које за циљ имају унификацију, директиве имају за циљ да што је могуће више ускладе националне прописе држава чланица. Стога се директиве не примењују непосредно већ

¹¹ Favre Jean Mark, *Osnovi Evropske unije i komunitarnog prava*, Gualino editeur 2004, Beograd, стр. 62.

¹² Вукадиновић Р, *О европеизацији и хармонизацији домаћег права са правом ЕУ у процесу стабилизације и придруживања*, op.cit., стр. 132.

¹³ Menski, W, *Comparative Law in a Global Context*, Cambridge University Press 2005, London, p. 39.

¹⁴ J. Slot, “Harmonisation“, EL Rev. 378, 1996, p. 379.

постају правно важеће тек након што држава усвоји мере имплементације тј. одредбе директиве пренесе у национални правни систем посредством националних прописа у предвиђеном року. Стога можемо рећи да директива обавезује државу како у погледу циља тако и у погледу рока у оквиру кога се он остварује.¹¹ Правна природа директиве је таква да не производи непосредно дејство по физичка и правна лица, већ они своја права могу црпети тек када се она транспонује у национално право. У случају да држава није на адекватан начин пренела директиву у национално право, индивидуални субјект се може пред националним судом позвати на одредбе директиве, а суд ће бити у обавези да му загарантује сва права која из ње проистичу. Управо ова слобода која је остављена националним законодавним органима држава чланица, у погледу избора одговарајућих мера имплементације (процедурална и материјална дискреција), чини директиве свакако најподеснијим средством за хармонизацију.¹² Овакво решење пружа државама чланицама да, макар и привидно, потврђују своју легислативну сувереност имајући у виду да усвајају одговарајуће имплементирајуће акте које примењују као националне прописе. Такође, директивама се не врши унификација правних решења већ њихово усклађивање, што оставља могућност државама чланицама да у својим актима задрже извесне разлике у односу на решења у другим правним системима држава чланица.¹³

Поступак имплементације обухвата доношење нових усклађених националних прописа или измену и допуну постојећих законских или административних аката. Ако се имплементација спроводи усвајањем нових прописа реч је о активној хармонизацији, док се под пасивном хармонизацијом подразумева признање директног дејства оним одредбама Уговора о оснивању којима се нешто забрањује државама чланицама. Државе се у овом случају морају уздржати од доношења легислативних мера које су у супротности са одредбама Уговора, а ако би се којим случајем тако нешто и догодило, примена таквих националних мера се спречава позивањем на директно дејство одредби Уговора о оснивању. Овај процес може бити посматран и као комплементаран процес процесу активне хармонизације, и на неки начин му у временском смислу и

¹⁵ Зечевић С, *Израда и усклађивање националних прописа с прописима ЕУ*, Нова књига, Подгорица 2009, стр. 216.

¹⁶ Ibidem, стр. 216.

¹⁷ Ibidem, стр. 216, 217.

претходи.¹⁴ Када говоримо о националним актима имплементације, основно је правило да акт којим се преузима комунитарни пропис у национално право мора бити правно обавезујући, а сам избор је остављен држави чланици (акти парламента, прописи владе, органа управе, колективни уговори и други општи правни акти уз искључивање управних аката). Избор одговарајућег акта имплементације треба да буде довољно флексибилан, у смислу избегавања механичког преузимања путем закона у областима у којима се једно питање у ЕУ регулише кроз више комунитарних аката, а све у циљу спречавања преклапања и понављања у националним нормативним актима. На избор одговарајућег правног средства хармонизације може да утиче више фактора као што су комплексност секторских политика ЕУ и форма прописа којима се уређује одређена област на нивоу ЕУ. Законом ће се преузети следећи акти: а) правни акти чија имплементација подразумева допуну постојећих; б) директиве које укључују опште принципе за специфична подручја и хоризонталне директиве које се провлаче кроз више секторских области; в) директиве којима се конституишу права и обавезе правних и физичких лица.¹⁵ Актима ресорних министарстава преузимају се техничке директиве и директиве подложне честим изменама.¹⁶ Посматрајући процес хармонизације у техничком смислу, можемо рећи да се у пракси користи неколико метода хармонизације¹⁷. Први је транспозиција, односно преношење од речи до речи текста комунитарног прописа у национално право. Обично се користи када је директива веома детаљна и садржи одређене техничке прописе, а државама чланицама оставља мало простора у поступку имплементирања у националне прописе. Помоћу оваквог поступка се постиже најпрецизније транспоноване комунитарних одредби, али такође може произвести употребу неодговарајуће правне терминологије. Преформулацијом се преузима суштина обавеза дефинисаних директивом, и постиже се очување правне терминологије националног права, и оставља се могућност да се поједини неприлагођени

¹⁸ Регион ЗБ чине Хрватска, БиХ, Србија, Црна Гора, Албанија и Македонија. Термин регион Југоисточне Европе је напуштен јер су њега чиниле и Румунија и Бугарска, са којима је установљена нова политика односа са ЕУ кроз институт Европских споразума.

¹⁹ Мишчевић Т, *Придруживање Европској унији*, Службени гласник 2009, Београд, стр. 151.

²⁰ Ibidem, стр. 152.

²¹ Ibidem, стр. 168.

делови текста избаце. Реферирање као позивање на прописе користи се јако ретко, и то само у случајевима када је у питању директива која садржи детаљне и прецизне техничке одредбе. У таквом случају одредбе директиве се могу навести у анексу националног правног акта. Опште је правило да текст директиве не треба преписивати од речи до речи у националне акте, нити следити њену структуру текста. У случају да се та директива касније мења, потребно је изменити и национални пропис.

III) ПРЕУЗИМАЊЕ ПРАВНИХ ТЕКОВИНА КАО УСЛОВ ЗА ЧЛАНСТВО У ЕУ – ИСКУСТВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Преузимање правних тековина ЕУ, односно усклађивање националног законодавства са његовим одредбама, представља без сумње најкомплекснији и најдуготрајнији посао у целокупном процесу евроинтеграција једне земље. Ова обавеза представља један од копенхашких критеријума за чланство, које је ЕУ дефинисала још 1993. године за све земље које желе да буду део ЕУ. У прилог комплексности овог процеса, говори и чињеница да се ради о преузимању укупних права, обавеза и преданости Заједници, који су се кумулирали развојем интеграционог процеса у протеклих педесет година, или које је ЕУ остварила до данас, у правном или политичком смислу. Европска комисија је маја 1999. године предложила нови модел односа са државама које припадају региону који добија назив Западни Балкан¹⁸ под називом Процес стабилизације и придруживања (ПСП).¹⁹ ПСП представља политички оквир за унапређење односа између држава западног Балкана и ЕУ све до њиховог приступања ЕУ. Основни циљ овог Процеса су разгранате регионалне и билатералне активности како би се постигла стабилизација овог региона, а потом и придруживање Унији.²⁰ Процес евроинтеграција држава ЗБ текао је прилично неуједначено, а разлог томе

²² Годишњи извештај о ПСП ЕК је објавила први пут 2005. године у форми свеобухватног документа који се назива The Enlargement Package 2005. У овом документу се налазе годишњи извештаји ЕК о напретку за сваку земљу ЗБ појединачно, као и оцена ЕК о кандидатури Македоније (avis). Оваква пракса је настављена и наредних година, па се на порталу *EU Enlargement* могу наћи Стратегије проширења за 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012. годину (доступно на Internetu: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/progress_reports/index_en.htm).

²³ Против почетка примене ПТС биле су Белгија, Холандија и Немачка.

²⁴ Мишчевић Т, *Придруживање Европској унији*, op.cit., стр. 186.

²⁵ Ibidem, стр. 186.

налази се у великом броју обавеза које су државе у том процесу морале да испуне. У оквиру Процеса постоје три нивоа услова (политика условљавања).²¹ Услови су дефинисани различитим документима ЕУ:

1. критеријуми из Копенхагена и Мадрида

а) политички критеријуми – владавина права, стабилне демократске институције, поштовање људских и мањинских права; б) економски критеријуми – тржишна привреда и способност да се издржи притисак конкуренције; в) способност преузимања правних тековина ЕУ (*acquis*) – усвајање и спровођење европских стандарда у различитим областима комунитарног права; г) административни критеријум – јачање административних капацитета.

2. критеријуми из Процеса стабилизације и придруживања подразумевају неопходност стабилизације прилика између држава ЗБ, успостављање регионалне сарадње, решавање питања избеглица и поштовање међународних обавеза, укључујући и сарадњу са Хашким трибуналом.

3. критеријуми за сваку државу ЗБ, који се дефинишу као краткорочни и средњорочни приоритети за сваку државу појединачно, и који су набројани у Европском партнерству. Прати га годишњи извештај ЕК о напретку за сваку државу, који чини пресек онога што је учињено и што тек треба урадити.²²

Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) потписан је 29. априла 2008. године на састанку Савета министара у Луксембургу. Са овом одлуком истовремено је донета одлука којом се одлаже почетак његове примене, односно ступање на снагу Прелазног трговинског споразума (ПТС) и почетак процеса ратификације. То је представљало својеврстан преседан у процесу преговарања, а разлог је био оцена неких држава да не постоји пуна сарадња са Трибуналом у Хагу.²³ Иако је ова одлука о одлагању примене представљала преседан у процесу придруживања ЕУ, још већи преседан уследио је када је Влада Србије донела одлуку да започне једнострану примену ПТС почев од 1. јануара 2009. године.²⁴ Разлози за овакву одлуку су економске и политичке природе. Економски разлози су били веома јасни, отварање тржишта за робу из ЕУ без царина или са веома малим царинама.²⁵ Политички разлози су ишли у прилог потврде посвећености Србије процесу евроинтеграција, и жељи да на том путу што брже напредује, јер се чак и једностраном применом овог Споразума ствара пракса (*track record*) која ће омогућити наредни корак у процесу, а то је подношење кандидатуре за чланство. ЕУ је донела одлуку о почетку примене ПТС 7. децембра 2009.

године, а Србија је у 2013. години ушла у пету годину примене ПТС. Поступак ратификације ССП још увек није окончаан, јер је преостало да још једна земља чланица ратификује Споразум, а то је Литванија. Ипак, самим потписивањем ССП преузета је уговорна обавеза усклађивања прописа у пет прецизно одређених области права ЕЗ (конкуренција и државна помоћ, заштита потрошача, стандардизација и технички прописи, методологија и оцена усклађености, јавне набавке и заштита животне средине). Потписивањем ССП стварају се и неопходне претпоставке за даље унапређење политичких и економских односа, подстиче се усклађивање законодавства са правним тековинама ЕУ и унапређује регионална сарадња. Две најважније обавезе које је Република Србија преузела потписивањем овог Споразума јесу успостављање зоне слободне трговине у прелазном периоду од шест година и усклађивање законодавства РС са правом ЕУ. Рок за либерализацију трговине је утврђен у складу са способношћу српске привреде да се прилагоди слободној трговини и отвори своје тржиште. Значај ССП за Србију је веома велики, јер ЕУ постаје најзначајнији трговински партнер са тржиштем од 500 милиона потрошача. Подизање нивоа економске интеграције и успостављање зоне слободне трговине укида све царине, квантитативна ограничења, као и мере са истим дејством на увоз индустријских и пољопривредних производа у ЕУ. Способност српске привреде да одговори изазовима конкуренције на тржишту ЕУ ће пружити могућност оцене испуњености критеријума за пуноправно чланство у ЕУ у смислу функционисања тржишне привреде и слободе конкуренције. Потписивањем ССП Србија се обавезала на постепено усклађивање домаћег законодавства са, раније правним тековинама Европских заједница, а данас правним тековинама ЕУ, као и на њихову доследну примену. Према члану 72. ССП, Србија је преузела обавезу да у договору са Европском комисијом, припреми посебан програм за спровођење обавеза из ССП. Усклађивање је почело даном потписивања ССП, а у складу са унапред договореним транзиционим роковима. Како би испунила обавезе предвиђене ССП, и на свеобухватан и системски начин утврдила вишегодишњи програм усклађивања свог законодавства са правом ЕУ, доказујући притом постојање

²⁶ Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi/npi_revidiranicir.pdf.

²⁷ Образац Изјаве о усклађености прописа са прописима Европске уније, са упутством за попуњавање, видети на Интернету: <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.210.html>.

²⁸ Образац Табеле усклађености прописа са упутством за попуњавање, видети на Интернету: <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.210.html>.

неопходних административних капацитета, Влада РС је 9. октобра 2008. усвојила Национални програм интеграције Републике Србије у ЕУ за период 2008–2012 (НПИ) којим су биле предвиђене законодавне активности у наредне четири године (ревидиран НПИ²⁶ усвојен децембра 2009. године). У дотадашњој пракси проширења ЕУ било је уобичајено да такав документ усвајају државе које имају статус кандидата за чланство у ЕУ и које се припремају за почетак приступних преговора. Међутим, наша земља је, иако у том тренутку није имала статус кандидата, у циљу исказивања решености да поштује своје уговорне обавезе и показивања стварних административних способности донела одлуку да изради такав програм. У Републици Србији је усклађивање законодавства почело знатно пре потписивања ССП, још 2003. године, и тај период се зове фаза добровољног усклађивања националних прописа. Република Србија је у процесу хармонизације прописа следила бројне моделе које примењује ЕУ али и програме и водиче које је сама усвајала у циљу што бржег обављања ових послова. У мају 1995. године ЕК је, вођена искуствима претходних придруживања и стратегијом коју је Европски савет усвојио у Есену децембра 1994. године, представила Белу књигу – припремање земаља централне и источне Европе за интеграцију у унутрашње тржиште Уније, као законодавни водич за земље у процесу придруживања. Влада РС је у јуну 2003. године усвојила први Акциони план за усклађивање закона РС са прописима ЕУ, који је у то време представљао полазну основу за усклађивање прописа. Акциони план је представљао табеларни приказ педесет закона које је требало донети до краја 2004. године, са кратким образложењем, оквирним роком и назначеном особом која ће бити непосредно одговорна за израду наведеног закона. Закони су били груписани по областима Беле књиге, а Влада је те године интензивно радила на усклађивању законодавства и стандарда са европским правним тековинама. Влада РС је тада уз Акциони план усвојила и Информацију о потреби за успостављањем механизма за оцену нивоа усклађености нацрта или предлога правних аката РС са прописима ЕУ. Тада се у законодавну процедуру уводе два нова инструмента којима се мери степен усклађености прописа, и то: Изјава о усклађености нацрта закона, другог прописа и општег акта са прописима ЕУ (Изјава о усклађености)²⁷ и Упоредни преглед усаглашености одредби нацрта акта са прописима ЕУ (Табела усклађености).²⁸

Изјава о усклађености представља писмену изјаву органа или организација државне управе надлежних за израду и предлагање

²⁹ Први корак након потписивања ССП је подношење захтева за чланство у ЕУ, позивајући се на члан 49. Уговора о оснивању ЕУ. Овај захтев се подноси Савету министара, односно председавајућем Савета.

одређеног предлога закона, другог прописа или општег акта којим се даје оцена нивоа усклађености нацрта акта са прописима ЕУ. Табела усклађености представља детаљан табеларни пресек анализе одредаба правног акта, који је надлежан орган или организација државне управе у обавези да приложи. У њему су наведени примарни и секундарни извори права ЕУ са конкретним чланом који поставља одређене захтеве, потом члан из домаћег нацрта акта, ниво усклађености са евентуалним објашњењима разлога за неусклађеност или делимичну усклађеност, и на крају рок до кога ће се усклађеност испунити. За разлику од Изјаве, Табела усклађености представља анализу методом члан по члан. Влада је јуна 2005. године усвојила Националну стратегију за приступање СЦГ ЕУ, којом је дефинисала рокове за спровођење мера и активности у процесу европских интеграција, и поред консолидације демократије и економског развоја, као један од својих приоритета означила и процес хармонизације. Тек у јулу 2006. године Влада усваја Акциони план за јачање институционалне способности за преузимање обавеза у процесу европских интеграција. После поновног отварања преговора које је било резултат уверења да ће нова власт интензивније радити на испуњавању својих обавеза и сарадње са Међународним трибуналом у Хагу, Влада Србије је усвојила Акциони план за усклађивање закона РС са прописима ЕУ (Акциони план за 2007. годину), и то је последњи овакав документ који је усвојен. Од 2008. године Влада РС усваја Национални програм интеграције РС у ЕУ, који је заменио до тада усвајане акционе планове.

IV) ДАЉИ КОРАЦИ У ХАРМОНИЗАЦИЈИ ПРОПИСА

У децембру 2009. године Србија је поднела захтев за чланство у ЕУ²⁹, а Европска комисија је 12. октобра 2011. године у свом Мишљењу о кандидатури Србије (*avis*) препоручила да се Србији додели статус кандидата, као и да се преговори о чланству отворе чим Србија оствари напредак у дијалогу са Приштином. Од самита шефова држава и влада ЕУ 9. децембра 2011. године, када је Србији одложена додела статуса кандидата за чланство, уз услов да покаже недвосмислен напредак у одређеним сегментима односа с Приштином, наша земља учинила је значајне напоре. Децембарски услови Европског савета односили су се на договор о регионалном представљању Косова, што је успешно окончано споразумом

³⁰ Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/2013/izvestaj_ek_april%202913.pdf.

Београда и Приштине уз посредовање ЕУ у Бриселу. У остварењу друга два захтева из децембра, спровођења већ постигнутог споразума о интегрисаном управљању границама и слободи кретања на северу, с посебним нагласком на слободи кретања за EULEX, такође је констатован напредак. То је резултирало одлуком Европског савета 1. марта 2012. године да Србији додели статус кандидата за чланство у ЕУ.

Србија је након овог огромног корака почела да се припрема за наредну фазу у процесу европских интеграција, добијање датума почетка преговора о чланству. За отварање преговора о чланству потребна је сагласност свих земаља чланица ЕУ. Поред услова који су имали и други кандидати, Србија мора да оствари напредак у нормализацији односа са Приштином, примени све већ договорене споразуме две стране као и да испуни критеријуме које је дефинисала Европска комисија. Разговори на највишем политичком нивоу уз посредовање Високе представнице ЕУ за спољне односе и безбедност Кетрин Ештон настављени су и током 2013. године. Разговори су окончани 19. априла 2013. године, парафирањем „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа” Београда и Приштине. Споразумом је предвиђено успостављање Заједнице српских општина на Косову која ће функционисати у постојећем правном оквиру Косова. Заједница ће имати статут и своја сопствена тела на истој основи као и друга постојеће заједнице на Косову и имаће репрезентативну улогу у централној власти. Договорен је тим који је надлежан за имплементацију договореног уз помоћ ЕУ. Након постигнутог споразума са властима у Приштини, Европска комисија је у свом Извештају о напретку Србије³⁰ од 22. априла ове године, препоручила да се нашој земљи одреди датум за отпочињање приступних преговора са ЕУ. Ова препорука би требало да резултира позитивном одлуком на састанку Европског савета 28. јуна. Ова препорука је још један доказ да и поред спроведених реформи и испуњености свих критеријума постављених од стране ЕУ, одлучујући

³¹ ССП предвиђа сарадњу у следећим политикама: економска и трговинска политика, статистика, банкарство, осигурање и финансијске услуге, рачуноводствена контрола, промоција инвестирања, индустријска сарадња, мала и средња предузећа, туризам, пољопривреда и агроиндустрија, рибарство, царине, порези, социјална сарадња, образовање и обука, сарадња у култури, аудиовизуелна сарадња, информатичко друштво, електронске комуникације, информисање, транспорт, енергетика, нуклеарна безбедност, заштита животне средине, истраживање и развој, регионални и локални развој, јавна управа.

³² Национални програм за интеграцију РС у Европску унију Доступан на Интернету: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi/Revidirani_NPI_2009.pdf

фактор за добијање датума о почетку преговора биће искључиво политички договор Београда и Приштине. Рок за отпочињање преговора о чланству након добијања статуса кандидата не постоји. У случају Хрватске он је био око годину и по дана, док Македонија, која је статус кандидата добила 2005. године, још није отпочела преговоре. Преговори о чланству трају у просеку од три до пет година, што зависи од способности државе да усклађује своје законодавство са правним тековинама ЕУ. По окончању преговора потписује се Уговор о приступању којим се предвиђа тачан тренутак од којег почиње пуноправно чланство у ЕУ (Хрватска постаје пуноправна чланица 1. јула 2013. године). Преговори се воде у оквиру састанака међувладиних конференција, а на основу преговарачких позиција ЕУ и државе кандидата која се на основу претходног скрининга, тј. аналитичке процене, израђује за свако поглавље посебно. Држава кандидат прва представља преговарачке позиције у којима наводи на који начин намерава да усвоји и спроведе правне тековине ЕУ уз опис пратећих административних капацитета. Садржајна фаза преговора по поједином поглављу почиње након одлуке о отварању преговора по поједином поглављу, коју на предлог Комисије доноси Савет. У оквиру ове фазе, преговора се о условима под којима ће држава кандидат усвојити, применити и спровести правне тековине као и о прелазним периодима након којих ће то учинити. У међувремену, до отпочињања преговора о чланству, Србија наставља са започетим реформама и процесом хармонизације законодавства коју је започела још потписивањем ССП. Спровођење ССП омогућава успостављање ближе сарадње између Србије и ЕУ у различитим областима политика, које доприносе свеобухватном економском, политичком и социјалном развоју наше земље. Ове области сарадње имају велики значај јер ће оне бити у наредним фазама предмет преговора о чланству, и чине велики део од укупно 35 преговарачких поглавља.³¹ Посебно је значајно поменути да је Србија у процесу европских интеграција желела да покаже да је спремна за сваки наредни корак, те је тако и пре него што су то формалне обавезе захтевале, почела процес хармонизације, усвајала неопходна документа и јачала своје административне капацитете. Томе у прилог говори и чињеница да је усвојила стратешки документ Национални програм за интеграцију (НПИ)³², који су у обавези да усвоје све државе кандидати за чланство, и пре него што је сама постала кандидат. НПИ је један од

³¹ Група аутора из Канцеларије за европске интеграције, *Процес европске интеграције Србије*, Мисија ОЕБС у Србији 2008, стр. 68.

³² Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf.

најважнијих инструмената координације реформи, оријентир израде годишњих планова Владе, као и транспарентна и добро припремљена информација о планираним реформама намењена ЕК и државама чланицама ЕУ, са једне, и српском друштву, са друге стране.³³ Овај свеобухватни документ, који је на неки начин објединио све усвојене стратегије и акционе планове, посебан акценат је стављао на јачање административних капацитета за примену законодавства у смислу оснивања нових или реформисања постојећих институција, и обезбеђивање одговарајућег стручног кадра. НПИ истовремено представља временски план за реализацију предвиђених активности, као и план за достизање свих критеријума и стандарда важећих у ЕУ у различитим областима, тј. секторским политикама. Први извештај о спровођењу НПИ усвојен је 5. фебруара 2009. године, док Канцеларија за придруживање квартално објављује извештаје о спровођењу. Као део НПИ усвојен је план законодавне активности Владе за период од 2010–2012. по релевантним институцијама. Испуњеност НПИ је у периоду од 1. јула 2008. до 31. децембра 2012. била на завидном нивоу од 88%, будући да од 1,172 планиране мере усвојено је њих 1,030. Од тога је било предвиђено усвајање 243 закона, а усвојено их је 201, што представља 83% испуњености плана. Влада РС је 28. фебруара 2013. године усвојила нови Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА)³⁴ који је представљао суштински наставак НПИ, и његову даљу разраду, са додатком једног новог циља, а то је спровођење обавеза преузетих у току очекиваних приступних преговора. НПАА дефинише развојне и стратешке циљеве, одговарајуће политике, реформе и мере потребне за реализацију ових циљева, утврђује детаљни план усклађивања законодавства и дефинише људске и буџетске ресурсе, а све у циљу припреме за предстојеће преговоре и координирано испуњење свих захтева садржаних у ССП. НПАА треба да постане један од кључних докумената Владе у годинама које следе, којим се утврђују не само обавезе које се тичу преношења права ЕУ у домаћи правни поредак, већ и задаци који се морају спроводити како би се испунили политички и економски критеријуми приступања ЕУ. Комплетна реализација циљева из НПАА предвиђено је да се оконча 31. децембра 2016, након чега ће бити размотрено усвајање новог документа, а у зависности од напретка и резултата очекиваних у оквиру приступних преговора са ЕУ. Какве год биле политичке одлуке ЕУ у вези са напретком Србије у процесу придруживања ЕУ, обавеза хармонизације националних прописа остаје на снази. Обични грађани свакако не могу знати колико је то тежак и мукотрпан посао, али познаваоци европског права и државна администрација запослена у области европских интеграција свакако знају да пре него што постанемо чланица ЕУ морамо имати у

потпуности усклађене прописе у 33 поглавља, која садрже укупно око 10.000 прописа. Сам овај процес представља мач са две оштрице, јер приликом усклађивања прописа треба имати у виду да су ти прописи настали у одређеном ступњу економског и друштвеног развоја који Србија још увек није достигла. С тим у вези би преписивање европских прописа било контрапродуктивно за Србију, те га напротив треба потпуно прилагодити постојећој друштвеној и политичкој ситуацији и то на начин да се приликом писања нацрта правног акта води рачуна о нашим институционалним капацитетима и правној традицији.

V) ИЗВОРИ

- Anastasakis Othon, Bechev Dimitar, *EU conditionality in SEE: Bringing Commitment to the Process*, European Studies Centre, St. Antonys College University of Oxford, 2003.
- Атељевић, Владимир, *Административни капацитет као критеријум за чланство у ЕУ* (магистарски рад, Факултет политичких наука), Београд, 2010.
- Будимир, Бранко, Радић, Ивана и Кахримановић, Весна, *Водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању*, друго допуњено издање, ISAC фонд, Београд, 2008.
- Bonde, Jens Peter, *From EU Constitution to Lisbon Treaty*, 2008, Интернет:http://www.indemgroup.eu/fileadmin/user_upload/groupdocs/Research_publication/From_EU_Constitution_to_Lisbon_Treaty_april_2008.pdf.
- Вукадиновић Р, *О европеизацији и хармонизацији домаћег права са правом ЕУ у процесу стабилизације и придруживања*, Српска правна ревија, издање бр. 3, Београд, 2006.
- Вукадиновић Радован, Јовановић Никола, Међак Владимир, Тодорић Владимир, *Како усклађивати домаће прописе са правом ЕУ*, Влада Републике Србије, Београд, 2004.
- Вукадиновић, Д. Радован, *Право ЕУ*, Правни факултет у Бања Луци и Центар за право ЕУ Правног факултета у Крагујевцу, 2006.
- Група аутора из Канцеларије за европске интеграције, *Процес европске интеграције Србије*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2008.
- De Burca G, Scott J, *European Law: Harmonization, Unification and Integration, Constitutional Change in the EU, From Uniformity to Flexibility*, Oxford, 2000.
- Кнежевић-Предић Весна, Радивојевић Зоран, *Како настаје и делује право ЕУ*, Службени гласник, Београд, 2009.
- Menski, W, *Comparative Law in a Global Context*, Cambridge University Press London, 2005.

- Мисита Невенко, *Основи права ЕУ*, Сарајево, 2002.
- Мишчевић Тања, *Придруживање Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009.
- Самарцић, Слободан, *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009.
- J. Slot, Harmonisation, *EL Rev.* 378, 1996.
- Szalay, Klara, *Scrutiny of EU Affairs in the National Parliaments of the New Member States-Comparative Analysis*, Hungarian National Assembly, Budapest, 2005.
- Чавошки Александра, *Проширење Европске уније у светлу Уговора из Лисабона, проширење Европске уније на Западни Балкан*, Београд, 2009.
- Craig P, De Búrca G, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford University Press. Page 203. in the book by Vogenauer S. and Weatherill S. *The Harmonisation of European Contract Law Implications for European Private Laws, Business and Legal Practice*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing., (3rd edn, 2006), Page 115
- Fairhurst, John, *Law of the European Union*, Pearson, 2006.
- Falkner Gerda, Treib Oliver, Hartlapp Miriam and Leiber Simon, *Complying with Europe: EU Harmonization and soft law in the memeber states*, *Cambridge University Press*, 2005.
- Favre Jean Mark, *Osnovi Evropske unije i komunitarnog prava*, Gualino editeur, Beograd, 2004.
- Зечевић, Снежана, *Израда и усклађивање националних прописа с прописима ЕУ*, Нова књига, Подгорица, 2009.
- Национални програм за интеграцију РС у Еропску унију, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi/Revidirani_NPI_2009.pdf
- Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (2013–2016), http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf
- Споразум о стабилизацији и придруживању између РС и Европске уније http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf
- 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.

UDK:341.44:061.1

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 39–55

Изворни научни рад

Жарко РАДИЋ¹

ЕКСТРАДИЦИЈА ПОЛИТИЧКИХ КРИВАЦА – ОД АНТИКЕ ДО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

Prohibition of extradition of perpetrators of political offences is a rule (principle) of the modern law on extradition, whether its origins are found in the international law or in a national legislation. However, the whole history of extradition is marked by a legal and political treatment of political offenders within international relations: by a multi-century old extradition practice of predominantly political offenders, or by establishing rules against their extradition. However, the range of criminal offenses which are considered political crimes narrows down primarily by the international conventions. Finally, Art. 3, 4 and 4a of Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA, 2009/299/JHA) do not envisage a political offense as mandatory or optional reason for refusal to execute a European arrest warrant. By applying a dogmatic, juridical-comparative, juridical-historical and social method, the author researches the causes and importance of changes in the development of the political criminal act as an obstacle for extradition. At the end, the author concludes that the ban on extraditing the perpetrators of political criminal acts, contributes to the protection of people from criminal prosecution, which is related to political criminal acts and has political purposes. The author also remarks that it would not be a mistake to conclude that EU member states promote the hand over of political offenders in their mutual relations.

Key words: extradition, assumptions for extradition, political offender, political criminal offense, the European arrest warrant.

1) УВОД

Према тзв. операционалној дефиницији екстрадиције на IV секцији X Међународног конгреса за кривично право (Рим 1969), екстрадиција је радња

¹ Жарко Радић, дипл. правник – студент II године докторских студија на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу, Јавно предузеће „Пословни простор Врачар” Београд, e-mail адреса: zarkoradic@yahoo.com.

међудржавне правне помоћи којој је циљ предаја кривично гоњене или осуђене особе са подручја судске власти једне државе на подручје судске власти друге државе.² Забрана екстрадиције учинилаца политичких кривичних дела је правило савременог права о екстрадицији, било да су му извори у међународном праву или националним законодавствима. Њега примењује и Република Србија, јер се једна од претпоставки за екстрадицију окривљеног или осуђеног лица састоји у томе да се замолница за екстрадицију не односи на политичко кривично дело или дело повезано са политичким кривичним делом. Та претпоставка, у истој или сличним формулацијама, утврђена је одредбама међународних уговора који обавезују Републику Србију, односно одредбама њеног националног законодавства. С обзиром да је историја екстрадиције обележена правним и политичким третманом политичких криваца у међународним односима, у раду ће се, после излагања о проблему појмовног одређења политичког кривичног дела, у посебном поглављу истаћи основна обележја историјског развоја екстрадиције. Различити начини којима се у међународним односима, коришћењем правног инструментарија, врши сужавање појма политичког кривичног дела у сврху екстрадиције, Европска унија и проблематика екстрадиције (предаје) политичких криваца, те екстрадиција политичких криваца у праву о екстрадицији Републике Србије, анализирани су у посебним поглављима.

II) ПОЈАМ ПОЛИТИЧКОГ КРИВИЧНОГ ДЕЛА

Прецизна дефиниција појма политичког кривичног дела у правној науци и правној пракси до сада није одређена. Са друге стране, политичке прилике и односи унутар и између појединих земаља битно утичу на схватање која дела треба сматрати за политичка кривична дела.³ Према једном од њих, политичко кривично дело је кривично дело уперено против организовања и функционисања одређене државе (тзв. објективна теорија), а према другом, то је свако кривично дело извршено из политичких побуда (тзв. субјективна теорија), па зависно од схватања које преовладава код органа замољене државе, пракса екстрадиције у овом погледу показује велике разлике.⁴ У доктрини се углавном говори о апсолутним или чистим политичким кривичним делима, те релативним политичким кривичним делима. Релативна

² Давор Крапац, Власта Бирин, *Међународна кривичноправна помоћ*, Информатор, Загреб, 1987, стр. 7.

³ Ђорђе Лазин, *Посебни и помоћни кривични поступци*, Култура, Београд, 1996, стр. 334.

⁴ Давор Крапац, Власта Бирин, *Међународна кривичноправна помоћ*, op. cit., стр. 41.

политичка кривична дела се деле на тзв. комплексна и конексна политичка кривична дела. За чисто политичка кривична дела узима се да апсолутно важи принцип неиздавања политичких делинквената, а чак се сматра да се ово не може мењати ни декларацијом о реципроцитету у супротном смислу.⁵ „Чиста политичка кривична дјела су она код којих је искључиво нападни објекат држава и њима се истовремено не вријеђа никакво приватно добро или право”.⁶ У погледу објекта кривичноправне заштите, у данашњем упоредном кривичном законодавству већине европских држава јасно су видљива два глобална објекта кривичноправне заштите, и то: 1) постојање државе и томе подређене вредности, као што су независност државе, њена спољна и унутрашња безбедност, територијална целовитост, војна и свака друга одбрамбена моћ, те 2) друштвено, уставом утврђено уређење.⁷ „Обично кривично дело којим се истовремено напада и нека институција политичког значаја (тзв. комплексно политичко кривично дело) такође се сматра за политичко кривично дело.”⁸ „Комплексна или мјешовита политичка кривична дјела су таква којима се једном радњом истовремено вријеђају или угрожавају интерес или добро државе и неко друго приватно добро. То је такво дјело које представља једну цјелину, иако се у основи могу наћи два дјела која се међусобно разликују.”⁹ У литератури се као пример овог дела наводи убиство шефа државе из политичких побуда. За присталице објективних теорија ова дела увек долазе у обзир за екстрадицију, јер је објекат тај који разликује политичка од других дела, а овде се ради у првом реду о повреди добра које је увек заштићено у свим правним системима, док за присталице субјективних теорија ни комплексна кривична дела не могу доћи у обзир за екстрадицију.¹⁰ За решавање практичних проблема у вези са комплексним политичким кривичним делом теорија је предлагала тзв. (швајцарски) систем претежности (ако је претежнији карактер обичног деликта, треба вршити екстрадицију, а она не би била дозвољена када је

⁵ Јанко Таховић, *Кривично право, општи део*, Савремена администрација, Београд, 1961, стр. 161.

⁶ Бесим Ибрахимашић, *Политички деликт (прилог учењу о кривичним дјелима против државе)*, Веселин Маслеша, Сарајево, 1963, стр. 118.

⁷ Ljubo Bavcon, Ivan Bele, Peter Kobe, Marijan Pavčnik, *Kaznenopravna zaštita države i njenog društvenog uređenja: politički delikti*, Globus, Загреб, 1988, стр. 83.

⁸ Ђорђе Лазин, *Посебни и помоћни кривични поступци*, *op. cit.*, стр. 335.

⁹ Бесим Ибрахимашић, *Политички деликт (прилог учењу о кривичним дјелима против државе)*, *op. cit.*, стр. 118–119.

¹⁰ Бесим Ибрахимашић, *Политички деликт (прилог учењу о кривичним дјелима против државе)*, *op. cit.*, стр. 119.

предоминантан политички карактер тог дела), или тзв. систем сепарације (екстрадиција би била дозвољена за дела обичног криминала, под условом да се држава, која је захтевала екстрадицију, обавезе да неће учиниоца кажњавати за политички карактер дела), али је овај систем нарочито био критикован због тога што раздваја нешто што се само теоретски може раздвојити, а осим тога и због немогућности да се обезбеди гаранција да држава тражилац неће гонити учиниоца и за политички карактер дела.¹¹ Обично кривично дело које се предузима у вези са неким политичким кривичним делом (тзв. конексно политичко кривично дело) ради његовог припремања, помагања или прикривања (нпр. убиства и насиље за време побуне или грађанског рата) по правилу се уговорима третира као политичко кривично дело, а изузетак је кад је извршено на варварски или вандалски начин.¹² Поред наведених система – сепарације и предоминантности, специјално за конексна кривична дела истицан је систем познат као систем ратних обичаја (уколико су та дела дозвољена обичајима ратовања, онда имају политички карактер и не подлежу екстрадицији, у супротном таква дела су подесна за екстрадицију), а основни приговор овом систему састоји се у томе да је и он потпуно непоуздан, тим пре што ниједна влада не признаје побуњеницима статус зараћене стране и на њих не примењује ратна правила, обичаје и ратне законе.¹³

III) ИСТОРИЈА ЕКСТРАДИЦИЈЕ – ИСТОРИЈА (ЗАБРАНЕ) ЕКСТРАДИЦИЈЕ ПОЛИТИЧКИХ КРИВАЦА

У литератури се истиче да се у првом периоду историјског развоја екстрадиције, супротно њеном савременом уређењу, вршило издавање политичких криваца, то јест лица која се данас зову „политичким делинквентима” или учиниоцима политичких кривичних дела. Као најстарији споразум о екстрадицији спомиње се Уговор о миру између египатског фараона Рамзеса II и хетитског владара Хатушила III из 1280. године пре н.е., којим је, између осталог, регулисано међусобно издавање побуњеника и делинквената који би побегли у другу земљу.¹⁴ Мада се овај уговор често

¹¹ Бесим Ибрахимпашић, *Политички деликт (прилог учењу о кривичним дјелима против државе)*, оп. cit., стр. 119–120.

¹² Ђорђе Лазин, *Посебни и помоћни кривични поступци*, оп. cit., стр. 335.

¹³ Бесим Ибрахимпашић, *Политички деликт (прилог учењу о кривичним дјелима против државе)*, оп. cit., стр. 122.

¹⁴ Mahmoud Cherif Bassiouni, “Extradition: The United States model”, *Revue internationale de droit pénal*, vol. 62 (1–2), 1991, p. 469.

спомиње у литератури међународног права, на основу расположивих историјских података већина аутора сматра да је први период у развоју екстрадиције започео знатно касније. Штавише, по свему судећи ни у античком Риму није било случајева екстрадиције. Не поричући да је понекад вршена предаја учиниоца јавног деликта супротној страни, као у случају два Римљанина који су 188. године због увреде страног изасланика предати у руке Картагињана, иако су им судови њихове земље могли судити и казнити их, изгледа прихватљивије у том обичају видети једну врсту примене правила на основу којег је господар одговоран за обавезе произашле из деликата његовог роба могао својом вољом да их се ослободи предајући роба у руке оштећене стране.¹⁵ Овај и неки други примери (услови наметнути племену Бењамина од стране обједињених племена Израела, итд.) не пружају ниједну аналогију са екстрадицијом у правом смислу речи, већ указују да се у Антици не може говорити о кривцима окривљеним за кривична дела општег криминалитета и траженим од државе на чијој територији су учинили та дела, него лицима која су увредила народ који их је тражио, а захтев за њихову предају био је праћен претњом ратом, у случају да земља на чију је територију побегао кривац постане саучесник штитећи га.¹⁶ Највероватније, право екстрадиције се почело развијати у време феудализма. Као један од првих познатих уговора јесте Уговор између Енглеске и Шкотске из 1174. године, у којем је утврђена реципрочна обавеза за изручење лица кривих за издајство, ухваћених пошто пребегну било у једну, било у другу земљу.¹⁷ Тај уговор обележава почетак прве фазе у развоју екстрадиције – фазе екстрадиције углавном политичких криваца, мада је у њој било и ретких изузетака, као што је Уговор између француског краља Карла V и грофа од Савоје од 04. 03. 1376, а који се односио на екстрадицију лица окривљених за дела општег криминалитета.¹⁸ Међутим, готово сви други уговори између владара о реципрочној екстрадицији злочинаца су се односили на лица окривљена за политичка кривична дела, која су била тражена и изручивана као лични непријатељи суверена.¹⁹ Према једном аутору, раздобље простирања екстрадиције и за дела општег криминалитета је почело крајем XVII века.²⁰ Према другом, који наводи

¹⁵ Pasquale Fiore, Charles Antoine, *Traité de droit pénal international*, A. Durand et Pédone-Lauriel, Paris, 1879, pp. 287–288.

¹⁶ Ibidem., pp. 286–288.

¹⁷ Ibidem., p. 291.

¹⁸ Ibidem., p. 293.

¹⁹ Ibidem., p. 294.

²⁰ Види: Donnedieu de Vabres, *Les principes modernes du droit pénal international*, Recueil Sirey, Paris, 1928, p. 249.

Уговор између Француске и Холандије из 1736. године као први уговор о екстрадицији учинилаца кривичних дела општег криминалитета, ово раздобље траје од XVIII века.²¹ У одсуству општег уговора о екстрадицији којим би се једна држава обавезала за убудуће према некој другој држави, екстрадиција се од тог времена често почиње пратити и декларацијом о реципроцитету.²² Међутим, према трећем ставу, уговорна фаза индивидуалних екстрадиција, углавном за политичка кривична дела, трајала је све до почетка XIX века.²³

Заступник овог става истиче да је почетком XIX века, под утицајем Француске револуције, почело да преовлађује друго гледиште у погледу екстрадиције политичких криваца, јер се често дешавало да су борци за извесне идеје у једној земљи били гоњени за политичке кривице, а ако избегну у другу земљу, где су идеје за које су се они залагали већ победиле, сматрани су политичким мученицима и слављени као такви.²⁴ Наполеон Бонапарта укорио је 1801. године хамбуршку владу што је издала Енглеској на њен захтев три Ирца умешана у Ирски устанак, а тридесетих година XIX века и у науци је преовладало гледиште да не треба издавати политичке кривце.²⁵ У доктрини доминира становиште да посебно раздобље у развоју екстрадиције почиње првим законом о екстрадицији у савременом смислу речи, који је донела Белгија 1833. године. Значај тог закона је у томе што се његовим одредбама разматрање захтева о екстрадицији поверава једном судском органу (тзв. оптужној комори чија је одлука, додуше, имала само саветодавни карактер), те установљава забрана изручења властитих држављана и политичких делинквената.²⁶ Ипак, треба истаћи да је после Јулске револуције у Француској 1830. године, у циркулару од 05.04.1831. и Влада Француске свечано изјавила да убудуће неће нити тражити нити одобравати екстрадицију оних криваца који су починили неко политичко кривично дело.²⁷ Но, Белгија је прва земља која је законом утврдила начело неиздавања за политичке кривице, а убрзо по доношењу тог закона у

²¹ Види: Давор Крапац, Власта Бирин, *Међународна кривичноправна помоћ*, op. cit., стр. 26.

²² Donnedieu de Vabres, *Les principes modernes du droit pénal international*, op. cit. p. 249.

²³ Види: Илија Пржић, *Издавање криваца у међународном праву*, Библиотека Југословенског удружења за међународно право, Београд, 1934, стр. 5.

²⁴ Види: Илија Пржић, *Издавање криваца у међународном праву*, op. cit., стр. 5–6.

²⁵ Илија Пржић, *Издавање криваца у међународном праву*, op. cit., стр. 6.

²⁶ Давор Крапац, Власта Бирин, *Међународна кривичноправна помоћ*, op. cit., стр. 26.

²⁷ Владимир Мићковић, *Издавање криваца (екстрадиција) као акт међународне правне помоћи*, докторска дисертација, Београд, 1965, стр. 34.

белгијском парламенту, приликом једне дискусије 1835. године, истакнуто је мишљење да се убиство владоца не може сматрати политичком кривицом.²⁸ Ово питање постало је веома актуелно 1854. године, после атентата који су двојица Француза извршили против Наполеона III, ставивши паклену машину у воз којим је француски цар путовао (пошто је један од њих успео да побегне у Белгију, француска влада је тражила његову екстрадицију, а како је у штампи чињена велика пропаганда у прилог преовлађујућег мишљења белгијских судова да је то политичка кривица за коју се кривац не може издати, и с обзиром на узбуњено јавно мњење, Француска је повукла захтев за екстрадицију).²⁹ Међутим, услед једне парламентарне интерпелације белгијска скупштина је 22. 03. 1856. изгласала допуну чл. 6. Закона о екстрадицији од 01. 10. 1833. белгијском или атентатском клаузулом („неће се никако сматрати као политички деликт нити дело у вези са сличним деликтом, атентат против личности страног државног поглавара или против члана његове породице, кад је тај атентат дело убиства, уморства или тровања”), која је унета у белгијско-француску Конвенцију о екстрадицији од 22. септембра исте године и одатле преузета у низ међународних конвенција и уговора закључених после тога доба.³⁰ Објављивањем Закона из 1833. године Белгија је дала добар пример који су следиле и друге државе: САД 1848, Енглеска 1870, Јапан 1887, Француска 1927. године, ...³¹ Начелно говорећи, доношењем закона изједначавају се правила екстрадиције које држава примењује наспрам свих оних са којима мора успостављати екстрадиционе односе, па се предупређују непријатности у међународним односима, а такође се уносе гаранције у прилог окривљеника који може бити неправедно гоњен политичким прогоном.³² У Србији је издавање било (делимично) први пут уређено Уредбом од 20. 01. 1860.³³ У Југославији, пак, екстрадиција се први пут уређује Кривичним закоником од 27.01.1929. (чл. 12) и Закоником о судском кривичном поступку од 16. 02. 1929. (чл. 489–499).³⁴ Историјски развој екстрадиције не завршава се уласком у раздобље њеног законског

²⁸ Илија Пржић, *Издавање криваца у међународном праву*, op. cit., стр. 6.

²⁹ Ibid, стр. 6.

³⁰ Ibid, стр. 6.

³¹ Donnedieu de Vabres, *Les principes modernes du droit pénal international*, op. cit. p. 249.

³² Donnedieu de Vabres, *Les principes modernes du droit pénal international*, op. cit. pp. 249–250.

³³ Сборник закона и уредба, и уредбени указа: издани у Књажеству Србији, XIII, (од почетка до конца 1860. године), у Правителственој књигопечатни, Београд, 1861, стр. 5–7.

³⁴ *Службене новине*, бр. 33 – XVI, 09. 02. 1929; *Службене новине*, бр. 45 – XX, 23. 02. 1929.

регулисања. Тада почињу покушаји за међународном кодификацијом екстрадиције. Осим залагања многих криминалиста XIX и XX века да се материја екстрадиције регулише једном општом светском конвенцијом, крајем XIX и почетком XX века закључују се прве мултилатералне конвенције којима се уређује материја међународне кривичноправне помоћи и екстрадиције, а питање екстрадиције расправљано је у многим међународним научним друштвима, те на међународним полицијским конгресима и конференцијама.³⁵ После првог светског рата учињен је покушај да се екстрадиција регулише бројним вишестраним уговорима, али су неоспорно значајне одредбе о екстрадицији у тим уговорима претпостављале постојање билатералних уговора између заинтересованих држава.³⁶ Хладни рат и блоковска конфронтација свакако су допринели да у међународноправним актима донетим после Другог светског рата проблем екстрадиције буде потиснут у други план.³⁷ Но, сужавање појма политичког кривичног дела долази до изражаја већ у чл. 7. Конвенције о спречавању и кажњавању злочина геноцида из 1948. године, а бољи резултати у регулисању екстрадиције су постигнути на регионалном плану.³⁸ У Европи, односно Европској унији идеја међународне солидарности и међусобног поверења и сарадње у борби против криминалитета дошла је до изражаја усвајањем Европске конвенције о екстрадицији 13. 12. 1957. (са додатним протоколима), Конвенције о поједностављењу поступка екстрадиције између држава чланица ЕУ 10. 03. 1995, Конвенције о екстрадицији између држава чланица ЕУ 27. 09. 1996, те других међународних конвенција и међународних правних аката.³⁹

IV) СУЖАВАЊЕ ПОЈМА ПОЛИТИЧКОГ КРИВИЧНОГ ДЕЛА У СВРХУ ЕКСТРАДИЦИЈЕ

О сужавању појма политичког кривичног дела које се врши кроз тзв. атентатску клаузулу већ је било речи у претходном поглављу овог рада.

³⁵ Владимир Мићковић, *Издавање криваца (екстрадиција) као акт међународне правне помоћи*, op. cit., стр. 41–42.

³⁶ Смиља Аврамов, Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Култура, Београд, 1993, стр. 241.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Види: Станко Бејатовић, *Међународно кривично право (међународна кривичноправна помоћ и Међународни кривични суд)*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2009, стр. 65–67.

Иначе, реч је о сужавању у односу на комплексно политичко кривично дело, а примена споменуте клаузуле је у пракси доводила до крупних неслагања, али и до живе критике у правној науци. Ипак, како год оцењивали ту клаузулу, особито после Другог светског рата она је поново привукла пажњу, те је значајно проширена ушла у различите међународне конвенције, па тако и у Европску конвенцију о екстрадицији и у Европску конвенцију о сузбијању тероризма.⁴⁰

Даље ограничење забране издавања политичких делинквената представљају случајеви међународних кривичних дела за која се сматра да нападају добра заједничка целокупној међународној заједници, и која су инкриминисана у појединим вишестраним конвенцијама, па неке конвенције предвиђају обавезу екстрадиције учинилаца таквих дела, ускраћујући им могућност да се позивају на политички карактер дела (нпр. Конвенција о спречавању и кажњавању геноцида из 1948, Конвенција о спречавању и кажњавању злочина апартхејда из 1973. и Женевске конвенције о ратном праву из 1949. године).⁴¹ У правној доктрини је јединствено мишљење да злочини против мира, ратни злочини и злочини против човечности не могу бити сматрани политичким деликтима, без обзира на комплексност или конекситет ових дела са политичким кривичним делима, то јест иако су често извршиоци тих дела високи државни функционери, а дела вршена у спровођењу одређене политике или са одређеним политичким циљевима и побудама.⁴²

Процес ограничавања круга кривичних дела која се сматрају политичким кривичним делима, започет у традиционалном праву атентатском клаузулом и швајцарском формулом (о претежно општекриминалној или политичкој природи дела), наставио се и у времену између два светска рата у вези са појавом тероризма.⁴³ Први такав покушај одређивања критерија по којима би се одређена насилна кривична дела сматрала терористичким јесте међународна Женевска конвенција о спречавању и кажњавању тероризма из 1937. године.⁴⁴ Пошто ова конвенција никада није ступила на снагу, сличан

⁴⁰ Ljubo Bavcon, Ivan Bele, Peter Kobe, Marijan Pavčnik, *Kaznenopravna zaštita države i njenog društvenog uređenja: politički delikti*, op. cit., стр. 164.

⁴¹ Давор Крапац, Власта Бирин, *Међународна кривичноправна помоћ*, op. cit., стр. 43–44.

⁴² Бесим Ибрахимпашећ, *Политички деликт (прилог учењу о кривичним дјелима против државе)*, op. cit., стр. 131–133.

⁴³ Ljubo Bavcon, Ivan Bele, Peter Kobe, Marijan Pavčnik, *Kaznenopravna zaštita države i njenog društvenog uređenja: politički delikti*, op. cit., стр. 165.

⁴⁴ Ibid., стр. 165.

циљ је требало постићи Европском конвенцијом о сузбијању тероризма из 1977. године. Мада се том конвенцијом не дефинише тероризам у општем смислу, она садржи одређене формулације понашања које се могу сматрати као опште форме тероризма, па у том смислу могу корисно послужити за сагледавање општих карактеристика појма тероризма.⁴⁵ При овоме треба имати у виду да Конвенција у свом тексту деполитизује кривична дела политичког тероризма и на тај начин слама традиционални либерализам у материји неекстрадиције за политичка кривична дела, те због тога из дела садржаних у Конвенцији, логично, ишчежава обележје субјективне природе везано за политичке мотиве.⁴⁶ Осим што пружа гаранције да се издавање „неће одобрити за дела која су, према оцени замољене стране, политичка кривична дела или дела повезана са таквим кривичним делом” (чл. 3. ст. 1), и Европска конвенција о екстрадицији сужава појам политичког кривичног дела тзв. атентатском клаузулом. Наиме, „ради примене ове конвенције, атентат на шефа државе или неког члана његове породице неће се сматрати политичким кривичним делом” (чл. 3. ст. 3).⁴⁷ Ради примене члана 3. Конвенције, њеним Додатним протоколом из 1975. године прецизирани су злочини против човечности, кривична дела предвиђена у Женевским конвенцијама из 1949. и кршења ратних закона и обичаја који се неће сматрати политичким кривичним делима (чл. 1).⁴⁸ Коначно, појам политичког кривичног дела ограничава се и у билатералним међународним уговорима којима се регулише материја екстрадиције, али га државе сужавају и унутрашњим правом.⁴⁹

⁴⁵ Душан Јаковљевић, *Тероризам с гледишта кривичног права*, Службени лист СРЈ, Београд, 1997, стр. 109–110.

⁴⁶ Ibid., стр. 109–110.

⁴⁷ “European Convention on Extradition”, Paris, 13.12.1957, интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/024.htm>, 29/07/2013.

⁴⁸ “Additional Protocol to the European Convention on Extradition”, Strasbourg, 15.10.1975, Интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/086.htm>, 29/07/2013.

⁴⁹ На пример, одредбама чл. 3. швајцарског Закона о међународној помоћи у кривичној материји из 1981. године одриче се политички карактер геноциду, злочину против човечности, ратном злочину, али и делу учиниоца, који је са намером да изврши насиље или изнуду, довео у опасност или запретио да ће довести у опасност живот или телесни интегритет лица, нарочито авионском диверзијом, коришћењем средстава за масовно уништење, изазивањем катастрофе или узимањем таоца. Види: “Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l’entraide internationale en matière pénale”, Internet, <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19810037/index.html>, 29/07/2013.

V) ЕВРОПСКА УНИЈА И ПРОБЛЕМАТИКА ЕКСТРАДИЦИЈЕ (ПРЕДАЈЕ) ПОЛИТИЧКИХ КРИВАЦА

У односима који се успостављају између држава чланица Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) и трећих држава може се уочити да је забрана екстрадиције учинилаца политичких кривичних дела правило права о екстрадицији, било да су му извори у међународном праву или националним законодавствима. Наиме, у многобројним билатералним уговорима уобичајене су одредбе према којима се неће одобрити екстрадиција учинилаца политичких кривичних дела.⁵⁰ У одсуству билатералног међународног уговора о екстрадицији између држава чланица ЕУ и трећих држава, државе чланице ЕУ примењују одредбе свог националног законодавства о екстрадицији, којим такође утврђују забрану екстрадиције политичких криваца у односима са трећим државама.⁵¹

⁵⁰ Такве су одредбе чл. 3. ст. 1. тач. а) Уговора о екстрадицији између Француске и Марока из 2008. године, мада им у истој тачки следе одредбе о сужавању појма политичког кривичног дела. Види: “La convention d’extradition entre la République française et le Royaume du Maroc”, signée à Rabat le 18 avril 2008 (Le présent accord est entré en vigueur le 1er juin 2011), Интернет, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024476191>, 30/07/2013. Или, одредбе чл. 3. Уговора о екстрадицији између Белгије и Марока, који такође, у истом члану садржи и одредбе о сужавању појма политичког кривичног дела у складу са међународним конвенцијама. Види: “Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume du Maroc sur l’extradition”, signée à Bruxelles le 7 juillet 1997, Интернет, <http://www.senate.be/www/?MIval=publications/viewPub&COLL=S&LEG=3&NR=928&PUID=50333165&LANG=fr>, 30/07/2013.

⁵¹ Тако, после готово вековног регулисања екстрадиције посебним Законом о екстрадицији странаца (1927), којим је такође била забрањена екстрадиција учинилаца политичких кривичних дела у чл. 5. ст. 2, у Француској од 2004. године одредбе о екстрадицији садржи Законик о кривичном поступку, а забрана екстрадиције учинилаца политичких кривичних дела је утврђена у чл. 696–4, тач. 2. тог законика. Види и упор.: “Loi du 10 mars 1927 relative à l’extradition des étrangers”, Article 5, 2°, Интернет, http://ledroitcriminel.free.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/loi_extradition.htm, 29/07/2013; “Code de procédure pénale”, Article 696–4, 2, Интернет, http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=F3E43723E60824F14D6C134E755F9220.tpdjo13v_3?idSectionTA=LEGISCTA000006167511&cidTexte=LEGITEXT000006071154&dateTexte=20130825, 29/07/2013. Република Хрватска пак, материју екстрадиције регулише Законом о међународној правној помоћи у казним стварима, а случај када се „замогла односи на дјело које се сматра политичким казним дјелом, дјелом повезаним с политичким казним дјелом” јесте факултативни разлог за одбијање међународне правне помоћи, чија је једна од ужих правних установа и екстрадиција. Види: чл. 12. ст. (1), тач. 1. „Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima”, *Narodne novine*, бр. 178/2004.

Међутим, у циљу поједностављења поступка екстрадиције између држава чланица ЕУ, унутар те уније су нарочито у последње две деценије предузимане веома значајне активности које су имале одраза и на проблематику екстрадиције учинилаца политичких кривичних дела. У вези са тим треба истаћи Конвенцију о екстрадицији између држава чланица ЕУ од 27. 09. 1996, која олакшава поступак екстрадиције у односу на Европску конвенцију о екстрадицији из 1957. године, а одредбама чл. 5. утврђује либералнији режим екстрадиције када су у питању политичка кривична дела.⁵² Но, од посебног је значаја Оквирна одлука о европском налогу за хапшење и поступцима предаје између држава чланица ЕУ, донета 13. 06. 2002. од стране Савета ЕУ.⁵³ Одредбама чл. 3, 4. и 4а. те одлуке не утврђује се политичко кривично дело ни као обавезни, ни као факултативни разлог за одбијање извршења европског налога за хапшење. При томе, у њеном чл. 31. ст. 1. утврђено је да од 01. 01. 2004. она замењује одговарајуће одредбе више конвенција примењивих у подручју екстрадиције у односима између држава чланица, не доводећи у питање њихову примену у односима између држава чланица и трећих држава. У вези са проблематиком екстрадиције учинилаца политичких кривичних дела, посебно је битно то што је споменута Оквирна одлука заменила одговарајуће одредбе Европске конвенције из 1957. године, Додатног протокола те конвенције из 1975. године и Европске конвенције о сузбијању тероризма из 1977. године у вези са екстрадицијом, те Конвенције о екстрадицији између држава чланица Европске уније из 1996. године. При таквом нормативном стању ствари, у правној науци се неретко истиче да је наведеном Оквирном одлуком укинута забрана предаје лица за политичка кривична дела у односима између држава чланица ЕУ.⁵⁴ Формалноправном аспект тог становишта не противречимо. Ипак, сматрамо да оно само по себи намеће више питања од којих бисмо овом приликом истакли барем два. Прво, да ли су се државе чланице ЕУ вратиле на почетак историјског развоја екстрадиције у вези са питањем екстрадиције политичких криваца, потврђујући и том приликом Шпенглерово (*Oswald Spengler*) цикличко схватање друштвене промене, која није напредак или развијање иманентних

⁵² "Convention relating to extradition between the Member States of the European Union", *Official Journal of the European Communities*, vol. 39, C 313/02, 23. 10. 1996, pp. 13–14.

⁵³ "Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States" (2002/584/JHA, 2009/299/JHA), *Official Journal of the European Communities*, vol. 45, L 190, 18. 07. 2002, pp. 1–20; vol. 52, L 81, 27. 03. 2009, pp. 24–36.

⁵⁴ Види и упор.: Zlata Đurđević, „Europski sud pravde i legitimitet europskog uhiđbenog naloga”, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 14, br. 2, Зарепб, 2007, стр. 1023–1024.

потенцијала, већ понављање нечега што је раније у историји већ постојало?⁵⁵ Друго, уважавајући могућност регресије владавине права у борби против тероризма, чије је једно од средстава споменуто Оквирна одлука, да ли укидање забране предаје лица за политичка кривична дела, као израз поверења и солидарности у међусобним односима држава чланица ЕУ, може у појединим случајевима имати узгредни учинак у виду нарушавања људских права тражених лица?⁵⁶ Сматрамо да један од могућих одговора на оба питања треба тражити како у деполитизацији поступка хапшења и предаје траженог лица, у оба смера сарадње правосудних органа, тако и у појединим одредбама Оквирне одлуке Савета од 13. 06. 2002. године. Пре свега, то су уводне одредбе садржане у тачки 12), а којима је утврђено, између осталог, да се ниједан њен део не сме протумачити као забрана одбијања предаје лица за које је издат европски налог за хапшење, ако на основу објективних елемената постоје разлози за веровање да је споменути налог за хапшење издат у сврху осуђивања или кажњавања лица због његовог пола, расе, вере, порекла, држављанства, језика, политичких мишљења или сексуалне оријентације, или да положај тог лица може бити угрожен из било ког од ових разлога.⁵⁷ Но, њима треба придодати и одредбе чл. 1. ст. 3. исте одлуке: „ова оквирна одлука нема учинак на промену обавезе поштовања основних права и основних законских начела зајемчених чланом 6. Уговора о Европској унији.”

VI) ЕКСТРАДИЦИЈА ПОЛИТИЧКИХ КРИВАЦА У ПРАВУ О ЕКСТРАДИЦИЈИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У случајевима када не постоји потврђени међународни уговор или када одређена питања њиме нису уређена, поступак пружања међународне правне помоћи у кривичним стварима, чија је једна од ужих правних установа и екстрадиција, у Републици Србији се уређује Законом о међународној правној помоћи у кривичним стварима из 2009. године (у даљем тексту:

⁵⁵ Драгољуб Каурин, „Цикличне теорије друштвених промена – Шпенглер и Тојнби”, *Социологија*, вол. 49, бр. 4, Београд, 2007, стр. 291.

⁵⁶ Види и упор.: Mahmoud Cherif Bassiouni, “The regression of the rule of law under the guise of combating terrorism”, *Revue internationale de droit pénal*, 2005/1, vol. 76, p. 17–26.

⁵⁷ На заједничку правну културу која би требало да искључи случајеве политичког криминалитета у европским земљама, али и на значај ових одредаба за одбијање предаје политичких криваца указује и Марко Палмиери. Види: Marco Palmieri, „Европска интеграција на пољу кривичноправног деловања (Европски налог за хапшење)”, 2005, Интернет, <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/1450-6637/2005/1450-66370504037P.pdf>, 29/07/2013, стр. 40–41.

ЗОМППУКС).⁵⁸ Забрана екстрадиције учинилаца политичких кривичних дела наводи се у билатералним уговорима који обавезују Републику Србију, а једна од претпоставки за екстрадицију окривљеног или осуђеног лица, према одредбама чл. 7. ст. 1. тач. 4. ЗОМППУКС-а, састоји се у томе да се замолница за екстрадицију не односи на политичко кривично дело или дело повезано са политичким кривичним делом. На основу одредаба чл. 7. ст. 3. и чл. 33. тач. 1. ЗОМППУКС-а, о испуњености те претпоставке, у посебној фази поступка екстрадиције окривљеног или осуђеног лица страног држави, одлучује министар надлежан за правосудје. Ако она није испуњена, министар доноси решење којим не дозвољава екстрадицију. Сужавањем појма политичког кривичног дела извршено је одредбама чл. 7. ст. 2. ЗОМППУКС-а, јер ће изузетно од чл. 7. ст. 1. тач. 4. ЗОМППУКС-а међународна правна помоћ бити пружена поводом кривичног дела против међународног хуманитарног права за које не наступа застарелост. У вези са сужавањем појма политичког кривичног дела у праву о екстрадицији Републике Србије, треба имати у виду и чињеницу да је у Републици Србији на снази Закон о потврђивању Европске конвенције о екстрадицији, са додатним протоколима, којом се такође извесна кривична дела изузимају из појма политичког кривичног дела.⁵⁹ Но, такође је на снази и Закон о потврђивању Европске конвенције о сузбијању тероризма, у чијем је чл. 3. утврђено да ће СР Југославија приликом предаје инструмента о потврђивању Конвенције о сузбијању тероризма изразити следећу резерву: „У складу са чланом 13. Конвенције, Савезна Република Југославија задржава право да одбије издавање лица због сваког кривичног дела наведеног у члану 1. које сматра политичким кривичним делом, као и кривичним делом у вези са политичким кривичним делом, или кривичним делом инспирисаним политичким мотивима.”⁶⁰

Поред извесних додирних тачака са Оквирном одлуком Савета ЕУ од 13.06.2002, ЗОМППУКС садржи и решења која су мање-више различита од њених правила.⁶¹ Једно од њих је садржано у наведеним одредбама чл. 7. ст. 1. тач. 4. ЗОМППУКС-а.

⁵⁸ *Службени гласник РС*, бр. 20/09.

⁵⁹ *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 10/2001 и *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/2010.

⁶⁰ *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 10/2001.

⁶¹ Божидар Бановић, „Европски налог за хапшење”, у Зборнику радова: *Кривично законодавство Србије и стандарди Европске уније*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Златибор – Београд, 2010, стр. 266–267.

VII) ЗАКЉУЧАК

Забрана екстрадиције политичких криваца је скоро два века стара тековина права о екстрадицији. Том забраном се доприноси заштити човека од кривичног прогона због политичког кривичног дела и у политичке сврхе. Појам политичког кривичног дела правом није дефинисан, али се појединим међународним конвенцијама, билатералним уговорима и националним законима наводе кривична дела која се не могу сматрати политичким кривичним делима.

Одредбама чл. 3, 4. и 4а. Оквирне одлуке Савета од 13. јуна 2002. (2002/584/ЈНА, 2009/299/ЈНА) не утврђује се *explicite* политичко кривично дело као сметња за хапшење и предају траженог лица. Но, из тога би било погрешно закључити да државе чланице ЕУ подстичу предају политичких делинквената у међусобним односима. Такав закључак би био у супротности са тачком 12. уводних одредаба те одлуке и основним правима и начелима која се признају у ЕУ. Примена наведене одлуке искључиво као правног инструмента правосудне сарадње унутар ЕУ, уз поштовање људских права лица чија се предаја захтева, треба да спречи политизацију хапшења и предаје траженог лица у оба смера те сарадње. Чланство Републике Србије у ЕУ подразумевало би уградњу те одлуке у правни систем Републике Србије, па тако и одсуство забране предаје учинилаца политичких кривичних дела у њеним односима са државама чланицама ЕУ.

VIII) ИЗВОРИ

- “Additional Protocol to the European Convention on Extradition”, Strasbourg, 15.10.1975, Интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/086.htm>
- Аврамов Смиља, Крећа Миленко, *Међународно јавно право*, Култура, Београд, 1993.
- Бановић Божидар, „Европски налог за хапшење”, у Зборнику радова: *Кривично законодавство Србије и стандарди Европске уније*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Златибор – Београд, 2010.
- Bassiouni Mahmoud Cherif, “Extradition: The United States model”, *Revue internationale de droit pénal*, vol. 62 (1–2), 1991.
- Bassiouni Mahmoud Cherif, “The regression of the rule of law under the guise of combating terrorism”, *Revue internationale de droit pénal*, 2005/1, vol. 76.
- Bavcon Ljubo, Bele Ivan, Kobe Peter, Pavčnik Marijan, *Kaznenopravna zaštita države i njenog društvenog uređenja: politički delikti*, Globus, Загреб, 1988.

- Бејатовић Станко, *Међународно кривично право (међународна кривичноправна помоћ и Међународни кривични суд)*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2009.
- “Code de procédure pénale”, Интернет, http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=F3E43723E60824F14D6C134E755F9220.tpdjo13v_3?idSectionTA=LEGISCTA000006167511&cidTexte=LEGITEXT000006071154&dateTexte=20130825
- “Convention d’extradition entre la République française et le Royaume du Maroc”, 2008, интернет, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024476191>
- “Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume du Maroc sur l’extradition”, 1997, интернет, <http://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPub&COLL=S&LEG=3&NR=928&PUID=50333165&LANG=fr>
- “Convention relating to extradition between the Member States of the European Union”, *Official Journal of the European Communities*, vol. 39, C 313/02, 23.10.1996.
- “Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States” (2002/584/JHA, 2009/299/JHA), *Official Journal of the European Communities*, vol. 45, L 190, 18.07.2002; vol. 52, L 81, 27.03.2009.
- De Vabres Donnedieu, *Les principes modernes du droit pénal international*, Recueil Sirey, Paris, 1928.
- Димитријевић Војин, „Међународни тероризам и екстрадиција”, *Зборник Правног факултета у Загребу*, бр. 1–4, Загреб, 1979.
- Đurđević Zlata, „Europski sud pravde i legitimitet europskog uhiđenog naloga”, *Hrvatski ljetopis za kazneno право i praksu*, vol. 14, br. 2, Загреб, 2007.
- “European Convention on Extradition”, Paris, 13.12.1957, интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/024.htm>
- Fiore Pasquale, Antoine Charles, *Traité de droit pénal international*, A. Durand et Pedone- Lauriel, Paris, 1879.
- Ибрахимпашевић Бесим, *Политички деликт (прилог учењу о кривичним дјелима против државе)*, Веселин Маслеша, Сарајево, 1963.
- Јаковљевић Душан, *Тероризам с гледишта кривичног права*, Службени лист СРЈ, Београд, 1997.
- Драгољуб Каурин, „Цикличне теорије друштвених промена – Шпенглер и Тојнби”, *Социологија*, вол. 49, бр. 4, Београд, 2007.
- Крапац Давор, Бирин Власта, *Међународна кривичноправна помоћ*, Информатор, Загреб, 1987.
- Кривични законик, *Службене новине*, бр. 33 – XVI, 09.02.1929.
- Лазин Ђорђе, *Посебни и помоћни кривични поступци*, Култура, Београд, 1996.

- “Loi du 10 mars 1927 relative à l’extradition des étrangers”, Интернет, http://ledroitcriminel.free.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/loi_extradition.htm
- “Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l’entraide internationale en matière pénale”, Интернет, <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19810037/index.html>
- Мићковић Владимир, *Издавање криваца (екстрадиција) као акт међународне правне помоћи*, докторска дисертација, Београд, 1965.
- Palmieri Marco, „Европска интеграција на пољу кривичноправног деловања (Европски налог за хапшење)”, 2005. – Интернет, <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/1450-6637/2005/1450-66370504037P.pdf>
- Пржић Илија, *Издавање криваца у међународном праву*, Библиотека Југословенског удружења за међународно право, Београд, 1934.
- Сборник закона и уредба, и уредбени указа: издани у Књажевству Србији, XIII., (од почетка до конца 1860. године), у Правителственој књигопечатни, Београд, 1861.
- Таховић Јанко, *Кривично право, општи део*, Савремена администрација, Београд, 1961.
- „Закон о међународној правној помоћи у казним стварима”, *Narodne novine*, бр. 178/2004.
- „Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима”, *Службени гласник РС*, бр. 20/09.
- „Закон о потврђивању Европске конвенције о екстрадицији, са додатним протоколима”, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 10/2001 и *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/2010.
- „Закон о потврђивању Европске конвенције о сузбијању тероризма”, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 10/2001.
- „Законик о судском кривичном поступку”, *Службене новине*, бр. 45 – XX, 23.02.1929.

UDK:343.2/.7:364.63:061.1
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 45–46, стр. 56–72
Изворни научни рад

Жаклина СПАЛЕВИЋ¹
Желько БЈЕЛАЈАЦ²
Лејла БРАТИЋ³

ОСВРТ НА ПОЈЕДИНЕ АСПЕКТЕ КРИВИЧНОПРАВНЕ РЕГУЛАТИВЕ МОБИНГА У ЕВРОПСКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

ABSTRACT

In the criminal law of the European countries, except in France, there is no specific incrimination of mobbing. However, this does not mean that the behavior defined by mobbing indicators is necessarily allowed. If actions made by mobber are contained in some of the descriptions of existing criminal offenses, they will be prohibited. Furthermore, from this it can be concluded that the criminal provisions of the European legislation provides the possibility of criminal sanctions for some of the indicators of mobbing. Given the case law of France and other European countries, the fact is that the Criminal Law ultimate means by which to be used for the suppression of harassment at work. The purpose of instituting and conducting criminal proceedings lies in achieving its primary goal, which is to determine whether the committed offense is a criminal offense, who is the perpetrator, whether he is guilty, and if guilty, whether the conditions are met for the imposition of criminal sanctions. Prosecuting authorities collect the necessary sources of information on criminal work, perpetrator, but also on other facts and circumstances that are or may be relevant to a legal decision of a particular criminal offense. However, when it comes to discovering and collecting data on criminal offenses with elements of mobbing and the perpetrators, such research is further complicated by the fact that these are acts committed in private. Consequently, victims of mobbing are proposed to conduct a diary of events, to make technical record of private conversation with the perpetrator, and to develop and maintain a written correspondence from mobber. These suggestions from the perspective of criminal law theory and practice raise

¹ Правни факултет Универзитета Синергија, Бијељина, e-mail: zspalevic@sinergija.edu.ba.

² Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, e-mail: zdjbjelajac@gmail.com.

³ Привредни суд у Београду, Београд, e-mail: lejla.bratich@gmail.com.

many questions and debates in the field of evidence law. Particularly controversial is whether the mentioned funds can be used in criminal proceedings.

Key words: Mobbing, Comparative Approach, Aspects of Criminal Justice, Jurisprudence.

I) УВОД

Мобинг, као веома широк појам, обухвата комплекс малтретирајућих активности које се спроводе над запосленима на радном месту, а које се обично завршавају неком врстом последица за појединца. Последице у зависности од појединца и испољеног понашања могу варирати од блажих до потпуно разарајућих последица по појединца, његово окружење и породицу, при чему истовремено директне последице трпе организација и друштво у целини. Нажалост, у страху за своју материјалну егзистенцију и егзистенцију своје породице запослени су често изложени крајње неприхватљивим понашањима послодаваца. Уколико иста прерасту у константно, трајно и уставно грубо повређивање права на достојанство, углед и част, приватност или телесни интегритет и здравље запосленог, говоримо о мобингу.⁴ Мобинг није нова појава, као што није ново ни понашање које овај појам описује. Као новост се једино може посматрати признавање овог израза у пословној пракси с једне стране, и признавање постојања злостављања на послу с друге стране.

II) ОТКРИВАЊЕ И ПРИКУПЉАЊЕ ПОДАТАКА О КАЗНЕНИМ ДЕЛИМА СА ЕЛЕМЕНТИМА МОБИНГА

Резолуција Европског парламента о узнемиравању на радном месту из 2001. године (*European Parliament Resolution on Harassment at the Workplace 2001/2339 – INI*) позива све земље чланице да се супротставе злостављању и сексуалном узнемиравању на радном месту, да преиспитају законске дефиниције у овој области, да измене и допуне постојеће законодавство и да изграде ефикасне механизме правне заштите. Указујући на бројне негативне последице које мобинг има по запослене, Резолуција указује и на његове негативне последице по послодавце, а нарочито оне које се односе на смањење продуктивности запослених.⁵ У Резолуцији Европског парламента о

⁴ Лубарда, Б., (2008), „Мобинг/Булинг на раду“, *Билтен судске праксе – Врховни суд Србије* 2, стр. 446–448.

⁵ European Parliament resolution on harassment at the workplace, 2001/2339 (INI) (2012, Мај 2). Preuzeto sa: <http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:077E:0138:0141:EN:PDF>.

узнемиравању на радном месту није садржана јединствена дефиниција мобинга већ се као једнака, крајње непожељна понашања истичу: узнемиравање (*harassment*), насиље (*violence*), злостављање (*bullying*) и лажно оптуживање (*false accusations*), с обзиром да свако од наведених понашања повређује људско достојанство, приватност и интегритет људске личности. Сходно изнетом, негативне активности мобера – насиље, злостављање, вређање и узнемиравање – индикатори су самог мобинга. Нажалост, у европском законодавству је приметан изостанак судске праксе у вези са казним делима у којима су садржани индикатори *mobinga*. Сходно томе, пред законодавца и струку поставља се питање у ком смеру треба градити превенцију од злостављања на радном месту. Чињеница је да је казнено право крајње средство за којим треба посегнути код сузбијања злостављања на раду.⁶ Сврха покретања и вођења казног поступка огледа се у остваривању његовог примарног циља, а то је: утврдити да ли је извршено дело казнено дело, ко је извршилац, да ли је крив и ако је крив, јесу ли испуњени услови за изрицање казненоправне санкције. Органи кривичног гоњења прикупљају потребне изворе сазнања о казном делу, извршиоцу, али и о другим чињеницама и околностима које могу бити или јесу од важности за законско решење конкретног казног дела. Међутим, када се ради о откривању и прикупљању података о казним делима са елементима мобинга и њиховом извршиоцу, такво истраживање додатно је отежано чињеницом да се ради о делима извршеним у „четири ока“. У циљу лакшег доказивања самог мобинга, жртвама се предлаже да воде лични дневник догађања, да приватно технички сниме разговор са извршиоцем као и да успоставе и чувају писану кореспонденцију са извршиоцем мобинга. Предлози су са практичне стране корисни, међутим са становишта казненоправне теорије и праксе отварају бројна питања и расправе у подручју доказног права. Посебно је спорно могу ли се поменута средства користити у казном поступку, и уколико могу, од којих критеријума ваља поћи при оцени законитости сазнања до којих се дошло помоћу таквих средстава. Различита законодавства на различите начине уређују та питања, односно дозвољавају или не дозвољавају коришћење поменутих средстава у доказном поступку – вођење личног дневника догађања, приватно техничко снимање разговора са извршиоцем и успостављање и чување писане кореспонденције са извршиоцем мобинга. За разлику од Казног закона Републике Словеније, чија одредба члана 151. *expressis verbis* забрањује коришћење или објављивање личног дневника, у

⁶ Врховшек, М. и Спалевић, Ж. (2011), „Остваривање права на заштиту од злостављања на раду“, *Правна Ријеч-Часопис за правну теорију и праксу* 27, стр. 465-469.

хрватском казненом законодавству не постоји инкриминација таквог садржаја. То има за последицу да у случајевима када се појави проблем употребе личног дневника у казненом поступку, судска пракса својим тумачењем гради критеријуме за попуњавање наведене законске празнине. Најпознатији такав случај вођен је у Савезној Републици Немачкој. Упоредно-правна анализа у погледу откривања и прикупљања података о казним делима са елементима мобинга упућује нас на закључак да се тајне белешке, које се односе на интимну сферу запосленог не смеју, у начелу, употребити као доказ у казненом поступку, чак ни непосредно кроз испитивање сведока који о садржају дневника има било каква сазнања. Само у изузетним случајевима, у зависности од оцене суда о томе који је заштићени интерес битнији у случају изузетно тешког казног дела – интерес интимне сфере запосленог или интерес ефикасности казног поступка, може се допустити употреба личних белешки из дневника као доказ у казненом поступку. Међутим, осим вођења дневника са детаљним бележењем тока и времена одвијања спорног догађаја, жртва мобинга нужно мора допринети прикупљању и других извора из којих се може доћи до сазнања о намери мобера. Препоручљиво је да жртва мобинга покуша да успостави и писану кореспонденцију са мобером. У циљу доказивања његове намере жртва треба чувати копије писама, електронске поште, факсова и порука које добија од мобера. На такав начин се обезбеђују материјални носиоци доказа који ће након њиховог откривања (претрага) и обезбеђења (привремено одузимање предмета) моћи послужити у доказном поступку. Нажалост, с обзиром да су у упоредној судској пракси забележени случајеви изостанка истих, пожељно је технички снимити разговор са извршиоцем мобинга. Сам начин вођења разговора, као и боја и тон гласа у битном доприносе стварању слике о односу на релацији жртва – мобер.⁷ Иако је значење резултата добијених техничким снимањем у поступку откривања мобера немогуће занемарити, са становишта постулата доказног права њихова је примена у казненом поступку европских држава спорна. Наиме, не постоје уједначена мишљења да ли је дозвољено да се сазнања до којих се дошло техничким снимањем приватног разговора користе као доказ у казненом поступку. У неким законодавствима је присутно становиште да је сваки такав разговор снимљен неовлашћено, јер је исти снимљен без пристанка особе која се снима, те да доказе прибављене приватним техничким снимком снимљеним изван казног поступка треба издвојити као незаконити доказ. Међутим, иако постоје случајеви када приватни технички снимак

⁷ Wornham, D., (2003), „A Descriptive Investigation of Morality at Work“, *Journal of Business Ethics* 45, str. 29-33.

разговора изван казног поступка не може бити употребљен као доказ у казном поступку, питање законитости тако прибављених доказа с обзиром на опсег уставне заштите треба утврдити у сваком поједином случају. Оваква тврдња произилази из чињенице како у међусобну комуникацију учесници добровољно ступају, учествују и прекидају је.⁸ Имајући у виду чињеницу да свака негативна активност мобера – насиље, злостављање, вређање и узнемиравање, представља свако нежељено понашање са циљем или ради повреде достојанства особе која тражи запослење и запосленог, и да исто узрокује страх или непријатељско, понижавајуће или увредљиво радно окружење, требало би у доказном поступку свих европских земаља дозволити употребу личног дневника догађања, приватног техничког снимка разговора између жртве и мобера и успостављање и чување писане кореспонденције са мобером, а све са циљем ефикаснијег сузбијања насиља на радном месту као појаве која озбиљно угрожава запослене не само у Европи већ и широм света. Без обзира да ли се ради о физичком, психичком или сексуалном злостављању, насиље на радном месту постало је глобална појава која превазилази границе појединих држава, професија и радног окружења. Нажалост, само је мали број европских земаља, у које спадају Шведска, Француска и Белгија, донео законе који су директно усмерени на спречавање ове појаве, док се у већини других земаља, као што су Велика Британија и Ирска, користе постојеће одредбе кривичног и грађанског права.

III) КРИВИЧНО-ПРАВНА РЕГУЛАТИВА МОБИНГА У ШВЕДСКОМ КАЗНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

Шведска је једна од земаља која је донела посебан закон директно усмерен на спречавање насиља на радном месту. Први законски текст о спречавању мобинга усвојен је доношењем Уредбе о виктимизацији на раду 1993. године (*Ordinance of the Swedish National Board of Occupational Safety and Health containing Provisions on measures against Victimization at Work, ordinance AFS 1993:17*). С обзиром да виктимизација обухвата све облике насиља на радном месту – злостављање, психичко насиље, социјална изолација, узнемиравање и сексуално узнемиравање, Уредба о виктимизацији на раду се примењује на све активности у којима запослени могу бити изложени виктимизацији, односно периодичним, поновљеним, прекорним или изразито негативним поступцима усмереним против појединачног запосленог, израженим на

⁸ Јашаревић, С. (2008), „Мобинг у пракси и документима ЕУ и Србије“, *Зборник радова Правног факултета Нови Сад* 42 (1–2), стр. 543–548.

увредљив начин који могу резултирати изоловањем запосленог и његовим искључењем из радне заједнице.⁹ Узроцима и последицама виктимизације у односу на појединачног запосленог, али и на нивоу групе баве се Опште препоруке за спровођење наведене уредбе Националног одбора за професионалну сигурност и здравље (*Swedish National Board of Occupational Safety and Health*). У Препорукама су садржане опште и посебне мере против виктимизације на радном месту. Опште мере усмерене су на превенцију и односе се на стварање сигурног радног окружења, едукацију руководећег особља и информисаност запослених о њиховим правима, обавезама и очекивањима послодавца. Посебне мере садрже упутства послодавцу како да поступа у случајевима виктимизације, наглашавајући значај брзог решавања проблема, уз обавезу поштовања приватности запосленог који је изложен виктимизацији. То нас даље упућује на закључак да је у циљу спречавања мобинга послодавац у обавези да организује рад на начин који ће у највећој мери спречити насиље и на јасан начин ставити свима у радном колективу до знања да исто није прихватљиво.

IV) КРИВИЧНО-ПРАВНА РЕГУЛАТИВА МОБИНГА У ФРАНЦУСКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

Поред Шведске, земља која је донела посебан закон директно усмерен на спречавање насиља на радном месту је и Француска. Наиме, у пракси француских судова, морално узнемиравање на раду било је препознато много пре доношења посебних закона у овој области, што је значајно допринело доношењу посебног Закона о социјалној модернизацији 2002. године (*Loi de modernisation sociale*). Исти забрањује свако поновљено морално узнемиравање које има за циљ или последицу погоршање радних услова на начин који штети правима и достојанству запосленог, утиче на његово физичко или ментално здравље или доводи у питање професионалну будућност запосленог. Оно што треба нагласити на пољу кривично-правне регулативе мобинга у француском казненом законодавству јесте чињеница да је Закон о социјалној модернизацији обезбедио адекватну заштиту запосленима од моралног узнемиравања, заједно са изменама француског Закона о раду и Кривичног законика. Имајући у виду чињеницу да је казнено право крајње средство за којим треба посегнути код сузбијања било каквог узнемиравања на раду, постоји обавеза за послодавце и сва друга одговорна

⁹ Ритосс, Д. и Трбојевић-Паладић, М. (2007), „Казнено-правни приступ проблематици мобинга“, *Зборник радова Правног факултета у Ријеци* 28 (2), стр. 1330–1331.

лица да предузму све потребне мере како би спречили морално узнемиравање на радном месту. У супротном Закон послодавцу даје овлашћења да дисциплински казни запосленог који узнемирава неког од осталих запослених, а жртви могућност да кроз поступак медијације захтева да овакво понашање престане. У погледу терета доказивања, запослени има обавезу да докаже елементе моралног узнемиравања, док је на послодавцу да докаже да понашање на које се у пријави запосленог упућује не представља морално узнемиравање. Кривичним закоником је починиоцу моралног узнемиравања запрећена казна од једне године затвора и новчана казна у износу од 15.000 евра, док је Законом о раду предвиђена казна затвора од једне године и/или новчана казна од 3.750 евра.¹⁰ Француски Закон о раду садржи одредбе које запосленог штите од дискриминације или кажњавања у вези са правом на зараду, усавршавање или напредовање на послу, као и у вези са обнављањем уговора о раду у случајевима када је запослени претрпео или се успротивио моралном узнемиравању. Једна од мера заштите запосленог садржана је у правилу по коме раскид уговора о раду који би произашао из неког од ових основа не производи правна дејства.

V) КАЗНЕНО-ПРАВНА РЕГУЛАТИВА МОБИНГА У ДРЖАВАМА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Устав Републике Србије¹¹ се посредно бави злостављањем на раду гарантовањем неповредивости интегритета, слобода, савести и уверења, које се може препознати и у Закону о раду¹² који прописује право запосленог на заштиту личности и спречава дискриминацију у радном односу. Кривични законик Републике Србије¹³ је дефинисао правни оквир за кривична дела против слобода и права човека, повреду равноправности, принуду, злостављање и мучење, као и кривична дела против права по основу рада. У мају 2010. године, донет је *Закон о спречавању злостављања на раду* којим се уређује:¹⁴

¹⁰ Graser, M. et al., (2003), „Legislative Recognition in France of Psychological Harassment at Work“, *Medicine and Law* 22, pp. 239–250.

¹¹ Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

¹² Закон о раду, *Службени гласник Републике Србије*, бр.24/2005, 61/2005 и 54/2009.

¹³ Кривични законик, *Службени гласник Републике Србије*, 85/2005, 88/2005-испр., 107/2005-испр., 72/2009, 111/2009 и 121/2012.

¹⁴ Закон о спречавању злостављања на раду, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/2010.

- забрана злостављања на раду и у вези са радом која је дуално одређена као забрана сваког вида злостављања,
- забрана злоупотребе права на заштиту од злостављања,
- мере за спречавање злостављања,
- поступак заштите лица изложених злостављању на раду и у вези са радом,
- прекршајна одговорност.

Запослени се штити од злостављања, али и од његове злоупотребе. Појам злостављања дефинисан је одредбом члана 6. став 1. овог закона као свако активно или пасивно понашање према запосленом или групи запослених код послодавца које се понавља, а које за циљ има или представља повреду достојанства, угледа, личног и професионалног интегритета, здравља, положаја запосленог и које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење, погоршава услове рада или доводи до тога да се запослени изолује или наведе да на сопствену иницијативу раскине радни однос или откаже уговор о раду или други уговор. Судска заштита у погледу злостављања на раду активира се подношењем тужбе због злостављања. Тужбу подноси запослени који није задовољан исходом интерне заштите код послодавца, а тужени је послодавац. По изричитој законској наредби садржаној у одредби члана 29. став 4. Закона, предмет је радни спор који се решава са становишта меродавног процесног права по правилима парничног поступка. У примени су примарно правила Главе XXIX *Закона о парничном поступку*¹⁵ која ближе одређују поступак у парницама из радних односа, а супсидијарно и остала општа правила овог закона. Рок за одговор на тужбу је до 15 дана од дана пријема тужбе. Закон не препушта запосленом који подноси ову врсту тужбе да слободно одреди предмет тужбеног захтева, већ сходно члану 30. овог закона може да захтева:

- утврђење да је претрпео злостављање;
- забрану вршења понашања које представља злостављање, забрану даљег вршења злостављања, односно понављања злостављања;
- извршење радње ради уклањања последица злостављања;
- накнаду материјалне и нематеријалне штете, у складу са законом;
- објављивање пресуде донете поводом тужби из тач. 1–4. овог члана.

¹⁵ Закон о парничном поступку, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 125/2004 и 111/2009.

Једно од основних људских права изричито прокламованих у међународним правним актима и у Уставу Републике Хрватске јесу права повређена мобингом. Као највише правне вредности, иста су заштићена од најгрубљих повређивања инкриминисањем таквих дела у Казненом закону – вређање, претња, присила, сексуално узнемиравање.

Вређање другог је предвиђено као кривично дело увреде из члана 199. став 1. Казненог закона.¹⁶ С обзиром да је за само кривично дело увреде довољно вређање другог, послодавац који вређа запосленог чини ово кривично дело независно од тога да ли га вређа на радном месту и који су циљеви таквих његових радњи. Претња је предвиђена као кривично дело чланом 129. став 1. Казненог закона. Тежи, односно квалификовани облик кривичног дела претње остварује се уколико се озбиљно прети уништењем друштвеног положаја или материјалног опстанка запосленог. Исти је предвиђен чланом 129. став 2.¹⁷ Казненог закона. Примера ради, озбиљна претња уништењем друштвеног положаја може бити претња ускраћивања унапређења, док озбиљна претња материјалном опстанку запосленог може бити претња ускраћивања плате. Присила запосленог је такође један од начина узнемиравања запосленог. Кривично дело присиле постоји у случају када се запослени силом или озбиљном претњом присиљава да нешто учини, не учини или трпи. Послодавац најчешће насиљем и злостављањем присиљава запосленог на трпљење. Уколико таква његова понашања трају дужи временски период и уколико доведу до нарушавања здравља запосленог, послодавац чини кривично дело телесне повреде из члана 98. Казненог закона.¹⁸ Запослени од стране послодавца може бити и сексуално узнемираван. Најчешћи су случајеви у којима послодавац врши блудне радње над запосленим. Међутим, у великом броју случајева се понашање послодавца не зауставља само на блудним радњама већ прераста у теже нарушавање полне слободе запосленог. Нажалост, запослени се због страха од губитка радног места и свега негативног што из тога произилази (погоршање имовинских прилика, губитак друштвеног положаја, потешкоће у издржавању породице) упуштају, не својеволјно, у сексуалну интимност са послодавцем на његов наговор и уз искоришћавање зависности, те на тај начин послодавац чини кривично дело сексуалног односа злоупотребом

¹⁶ Казнени Закон Републике Хрватске, Народне новине – Службени лист Републике Хрватске, бр. 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07, 152/08, 57/11.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

положаја које је инкриминисано у члану 191. став 1. Казненог закона.¹⁹ На основу изнетог закључујемо да у хрватском казненом праву не постоји посебна инкриминација мобинга. Међутим, то не значи да су понашања у којима су садржани индикатори мобинга нужно допуштена. Уколико су радње мобера садржане у неком од описа бића постојећих кривичних дела, биће забрањене. У том контексту треба споменути и члан 114.²⁰ Казненог закона којим је прописано кривично дело повреде права на рад и других права из рада. Међутим, до сада при Општинским судовима у Хрватској није донета ниједна кривична пресуда због повреде тог члана. Један од разлога овог феномена лежи и у отежаном доказивању кривичног дела повреде права на рад. У Босни и Херцеговини на државном нивоу, појам мобинга је дефинисан једино у Закону о забрани дискриминације БиХ као облик нефизичког узнемиравања на радном месту, који подразумева понављање радњи које имају понижавајући ефекат на жртву чија је сврха или последица деградација радних услова или професионалног статуса запосленог.²¹

На ентитетском нивоу, једино Закон о раду Републике Српске дефинише појам мобинга као специфичан облик понашања на радном месту, којим једно или више лица систематски, у дужем временском периоду, психички злоставља или понижава друго лице с циљем угрожавања његовог угледа, части, људског достојанства и интегритета.²² Народна скупштина Републике Српске усвојила је 6. 11. 2012. Нацрт закона о спречавању злостављања на раду, којим се уређују облици злостављања на раду, обавезе послодаваца за превентивно деловање и поступци за његово спречавање код свих послодаваца, без обзира на карактер власништва и облик организовања. Овај нацрт закона предвиђа новчане казне за кршење одредби истог у износу од 3.000 до 9.000 конвертибилних марака, без обзира на карактер власништва и облик организовања послодавца. Институција омбудсмана БиХ делује као централна институција за заштиту од дискриминације, путем препорука, превенције и промоције људских права, при чему је у случајевима најгрубљих кршења права грађана Институција овлашћена да покрене судске поступке. У БиХ су до сада покренута два прекршајна поступка због мобинга у случајевима када су лица која су пријавила дискриминацију на радном месту

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 59/09.

²² Закон о раду, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03 и 20/07, чланови 98, 111 и 112.

била суочена са могућношћу отказа.²³ У оба случаја донета је првостепена пресуда којом се одговорна лица кажњавају високим новчаним казнама, али су другостепени судови вратили поступак на поновно одлучивање. Значајним се сматра податак да у Републици Српској постоје иницијативе стручних кругова које предводи доцент др Милорад Јанковић који истиче да се у Републици Српској и БиХ мобинг третира као прекршај иако често има карактер тешког кривичног дела, имајући у виду чињеницу да психичко злостављање често може да има сложеније последице од физичког. Црна Гора је донела Закон о забрани злостављања на раду 29. 5. 2012. којим се свеобухватно дефинишу права, обавезе и одговорности послодаваца и запослених у погледу спречавања злостављања на раду и у вези са радом, као и друга питања од значаја за спречавање и заштиту од мобинга.²⁴ Закон о раду забрањује дискриминацију на раду у вези са запошљавањем, а као њене облике посебно третира узнемиравање и сексуално узнемиравање које има за циљ и представља повреду достојанства запослених и лица која траже запослење.²⁵ Кривични законик Црне Горе не прописује у поглављу XX (злочини против радних права) изричито санкције за злостављање на раду.²⁶ Међутим, у овом законнику санкционисана су кривична дела:

- повреда једнакости (казна затвора до три године),²⁷
- злостављање (казна затвора до једне године),²⁸
- мучење (казна затвора у трајању између 6 месеци до 5 година),²⁹
- сексуално узнемиравање (казна затвора у трајању између 3 месеца до 3 године),³⁰

²³ Прву пресуду донео је јула 2012. Основни суд у Приједору, на основу захтјева Институције омбудсмана у БиХ и шефа територијалне ватрогасне јединице Милета Међеда у Приједору прогласио је одговорним и новчано казнио зато што је узнемиравао ватрогасца – возача на радном мјесту у ООТВЈ Приједор. Окривљени је узнемиравао жртву понављањем радњи које имају понижавајући ефекат на жртву, а чија је сврха или последица деградација радних услова или професионалног статуса запосленог.

²⁴ Закон о забрани злостављања на раду, *Службени лист Црне Горе*, бр. 30/12.

²⁵ Закон о раду, *Службени лист Црне Горе*, бр. 49/08.

²⁶ Кривични законик, *Службени лист Црне Горе*, бр. 70/03, 47/06, 40/08, 25/10.

²⁷ Ibid, члан 159.

²⁸ Ibid, члан 166а.

²⁹ Ibid, члан 167.

³⁰ Ibid, члан 207.

- повреда једнакости при запошљавању (новчана казна или казна затвора до једне године).³¹

Сексуално узнемиравање у црногорском законодавству само по себи није кажњиво затворским или другим казнама. Престанак вршења сексуалног узнемиравања и накнаду штете оштећена/и може тражити на основу Закона о забрани дискриминације³² и Закона о раду. У Црној Гори сексуално узнемиравање се може окарактерисати као кривично дело само код најтежих облика и то онда када су у поступцима, кроз физички контакт, садржани елементи неког од кривичних дела против полне слободе као што су силовање злоупотребом положаја или недозвољене полне радње злоупотребом положаја, где се злоупотребом положаја жртва која се према учиниоцу налази у односу подређености или зависности наводи да трпи или чини полне радње.³³ У Републици Словенији је правна регулатива за спречавање злостављања на раду делом заснована на правној регулативи Европске уније, а делом на законима Словеније. Правни основ за спречавање мобинга проистиче из одредаба Устава Словеније које се односе на:³⁴

- једнакост пред законом,
- право на лично достојанство и сигурност,
- заштиту приватности и личних права.
- Законом о радним односима³⁵ прописано је да послодавац мора да:
- испоштује права радника која су договорена и потписана у уговору о запошљавању, затим да штити и поштује личност радника,
- да заштити достојанство и приватност радника.

Очекује се да ће се у изменама и допунама Закона о запошљавању додатно унети у садржај и правну основу за забрану од злостављања. Поред поменуте правне основе, у Словенији се користи још и Закон о државним службеницима којим се забрањује свако физичко, вербално и невербално понашање јавних службеника, као и одређене одлуке Уставног суда. У

³¹ Ibid, члан 225.

³² Закон о забрани дискриминације, *Службени лист Црне Горе*, бр.46/2010

³³ Кривични законик, *Службени лист Црне Горе*, опцит, чланови 207 и 208.

³⁴ Ustavo Republike Slovenije, *Uradni list Republike Slovenije*, št. 33/1991 .

³⁵ Zakon o delovnih razmerjih, *Uradni list Republike Slovenije*, št. 42/2002, 79/2006-ZZZPB-F, 46/2007 Odl.US: U-I-45/07, Up-249/06-22, 103/2007, 45/2008-ZArbit, 83/2009 Odl.US: U-I-284/06-26, 21/2013-ZDR-1.

Словенији је процесуирано више случајева мобинга кроз прекршајне поступке.

Септембра 2009, у Републици Македонији је донет Закон о изменама³⁶ и допунама Закона о радним односима³⁷ који одређује казне за дискриминацију на радном месту и подржана права у вези са радом као делом људских права. Овим законом је посебно дефинисан појам психолошког узнемиравања на радном месту који је до тада у Македонији био широко распрострањена, али правно нерегулисана појава. У погледу злостављања на раду посебно је значајно увођење два нова члана: члан 9а и део 2. у члану 11. Члан 9а овог закона експлицитно забрањује психолошко узнемиравање на радном месту и посебно наводи термин мобинг уводећи га тако у македонски правни систем као дискриминацију и свако негативно понашање појединца или групе (најмање једанпут недељно у периоду од шест месеци), које представља повреду интегритета, угледа и части запосленог и изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће и увредљиво окружење. Закон дефинише извршиоца психолошког узнемиравања као једног или више појединаца са негативним ставом према другим запосленима без обзира на њихово својство (послодавац, одговорно лице или запослени). Друга одредба у том закону наводи да у случају спора, кад је неко деловао у супротности са чланом 9а, терет доказивања пада на појединца или групу против којих је и покренут спор за почињено психолошко узнемиравање (мобинг) на радном месту, осим ако се докаже да је одређени третман настао услед околности предвиђених у члану 8. Закона о радним односима. Недостак овог закона је одсуство одредби којима се обезбеђују мере и механизми за ефикасно откривање, утврђивање и спречавање психолошког узнемиравања као вида насиља на радном месту. Наиме, овај закон користи веома широку дефиницију мобинга, доводећи у питање примењивост ових одредби у специфичним ситуацијама психолошког узнемиравања када услед уопштености правних прописа није могуће утврдити одговорност извршиоца истог. Закон не дефинише казнене одредбе и улогу синдиката и привредне коморе у поступку заштите запослених у споровима о мобингу. Такође, стратешки мобинг као вид психолошког узнемиравања на радном месту није регулисан изменама и допунама Закона о радним односима. Једини облик правне заштите који је

³⁶ Закон за допуњавање на законот за работните односи, *Службени Весник на Република Македонија*, бр. 114/09.

³⁷ Закон за работните односи, *Службени Весник на Република Македонија*, бр. 62/05, 106/08 и 161/2008.

предвиђен законом јесте судска заштита, чија је применљивост дискутабилна услед недостатка одредби којима би се прецизно утврдила правна основа за прихватање тужбе у случају психолошког узнемиравања. До сада је у Републици Македонији било неколико десетина тужби са елементима психолошког узнемиравања од којих је половина поднета под експлицитним оптужбама за мобинг у смислу чланова 2. и 9. Закона о радним односима, али нажалост без правоснажне пресуде. Правни статус, радни однос и прекид радног односа радника државне администрације је прецизно регулисан *lex specialis* прописима којима се обезбеђује заштита истих од узнемиравања на раду у циљу независности државних органа и ефикасности у раду.

VI) УПОРЕДНО-ПРАВНА АНАЛИЗА КАЗНЕНО-ПРАВНЕ РЕГУЛАТИВЕ МОБИНГА

Анализа упоредно-правне регулативе мобинга показује да поједина европска законодавства не праве разлику између злостављања, психолошког и сексуалног узнемиравања већ на један нов начин дефинишу мобинг. Имајући у виду различитост радњи у којима се узнемиравање може остварити, у неким европским земљама законодавци забрањују и осуђују било које нежељено понашање у форми учесталих и нетрпељивих радњи или гестова који утичу на достојанство особе, њен психолошки или физички интегритет те имају за последицу стварање нетрпељиве радне околине. Поједина законодавства, нпр. француско и белгијско, на пољу казнено-правне регулативе мобинга акценат стављају на циљеве злостављача/мобера, односно траже циљ који се жели остварити предузимањем радњи мобинга. Друга пак, нагласак стављају на учинак, односно повреду права жртве узнемиравања/мобинга, те приликом оцењивања последица нежељеног понашања примењују стандарде објективног схватања према којима би свака разумна, објективна и добро информисана особа која би се нашла у сличним околностима у којима се налази жртва закључила да се ради о узнемиравајућим околностима. Узнемиравајуће околности, односно нетрпељива радна клима постоји у ситуацијама учесталих психолошких узнемиравања. Ако се повређује достојанство запосленог или његов психолошки или физички интегритет, психолошким узнемиравањем сматрају се и једнократна чињења која ће нужно довести до стварања нетрпељиве климе на радном месту. С тим у вези, у европском законодавном простору потреба за нормирањем мобинга као учесталог понашања произилази из теоријског концепта мобинга као нежељеног понашања којим се повређује људско достојанство. Само такве

радње које по свом интензитету или последицама прерасту у повреду достојанства сматрају се мобингом, односно понашањем које представља проблем савременог друштва.

VII) ЗАКЉУЧАК

Имајући у виду чињеницу да психолошко злостављање на радном месту, односно мобинг представља проблем савременог друштва, један од примарних задатака сваке модерне државе требало би да буде успостављање ефикасног система превенције и заштите од свих облика насиља, односно злостављања на радном месту. Поред државних органа, на стварању и одржавању здраве и сигурне радне средине у циљу обезбеђења поштовања људског достојанства, приватности и личног интегритета запослених морали би бити укључени и сви релевантни социјални партнери, као што су синдикална и професионална удружења запослених и невладине организације које се баве заштитом права радника и људских права. Нажалост, иако успостављање здраве радне средине у циљу заштите запослених од узнемиравања већ дуже време представља приоритет европских и међународних организација, до сада није прихваћена ниједна званична међународна дефиниција злостављања на радном месту. Само је мали број европских земаља донео законе који су директно усмерени на спречавање ове појаве (нпр. Шведска, Француска, Белгија). У земљама у којима не постоји посебан закон о психичком злостављању на радном месту (нпр. Велика Британија, Ирска), примењују се постојеће одредбе казненог и грађанског права којима се предвиђа обавеза послодавца да обезбеди адекватне услове рада, односно предузму мере заштите и безбедности на радном месту. С обзиром да се успешно пословање не може свести само на ред, рад и дисциплину, нагласак треба ставити и на пристојно опхођење, емоционалну интелигенцију и стварање атмосфере која погодује позитивној комуникацији. Многи послодавци имају развијен позитиван начин поступања са људима, успевају да контролишу своје нагле и непромишљене испаде и уче се да прилагоде своје понашање профилу запосленог, док пак други немају те вештине или их тешко усвајају. Зато можемо говорити о послодавцима диктаторима и вођама. Први граде слепу послушност, а други су демократични па охрабрују самоиницијативност и креативност на послу. Због тога је потребно од запослених, а посебно од послодаваца захтевати већи ниво комуникационих способности. Поред тога треба тренирати самопоуздање, технике решавања сукоба, руковођења, тимски рад, управљање, основе комуникација, давања повратних информација,

невербалну комуникацију, експресију емоција и сл. Оно што послодавци такође треба да ураде, јесте информисање запослених на свим нивоима о проблемима малтретирања и злостављања на послу односно мобинга, при чему треба захтевати од запослених да усвоје ова знања и унапреде међусобни однос и комуникацију унутар организације. Уз то послодавци треба да донесу јасне правилнике којима се забрањује мобинг и које прописују одређене санкције за особе које малтретирају или злостављају друге. Ово је битан предуслов у стварању здравог радног амбијента, где ће се послати јасна порука да је мобинг неприхватљиво понашање. Након стварања тог основног законског предуслова за санкционисање мобинга као неприхватљивог понашања, у свим европским земљама у којима мобинг још увек није посебно инкриминисан, треба донети закон који ће бити директно усмерен на спречавање психичког злостављања на радном месту.

У циљу ефикаснијег сузбијања ове негативне појаве и успешног доказивања исте, у законодавству свих европских земаља требало би у доказном поступку дозволити коришћење личног дневника догађања вођеног од стране жртве, приватно технички снимљен разговор између жртве и извршиоца мобинга, као и писану кореспонденцију жртве са мобером.

ЛИТЕРАТУРА

- European Parliament resolution on harassment at the workplace, 2001/2339 (INI) (2012, Maj 2). Preuzeto sa: <http://www.eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:077E:0138:0141:EN:PDF>
- Gracer, M. et al., (2003). Legislative Recognition in France of Psychological Harassment at Work, *Medicine and Law* 22, pp. 239–250.
- Јашаревић, С. (2008), „Мобинг у пракси и документима ЕУ и Србије“, *Зборник радова Правног факултета Нови Сад* 42(1–2), стр. 543–558.
- Казнени Закон Републике Хрватске, *Народне новине – Службени лист РХ*, бр. 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07, 152/08, 57/11.
- Кривични законик, *Службени гласник РС*, 85/2005, 88/2005-испр., 107/2005-испр., 72/2009, 111/2009 и 121/2012.
- Кривични законик, *Службени лист Црне Горе*, бр. 70/03, 47/06, 40/08, 25/10.
- Лубарда, Б. (2008), „Мобинг/Булинг (*bullying*) на раду“, *Билтен судске праксе-Врховни суд Србије* 2, стр. 446–463.

- Ритосс, Д. и Трбојевић-Паладић, М. (2007), „Казнено-правни приступ проблематици мобинга“, *Зборник радова Правног факултета у Ријеци* 28 (2), стр. 1330–1331.
- Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.
- Ustav Republike Slovenije, *Uradni list Republike Slovenije*, št. 33/1991 .
- Врховшек, М. и Спалевих, Ж. (2011), „Остваривање права на заштиту од злостављања на раду“, *Правна Ријеч-Часопис за правну теорију и праксу* 27, стр. 465-486.
- Wornham, D. (2003), „A Descriptive Investigation of Morality at Work“, *Journal of Business Ethics* 45, str. 29–40.
- Закон о delovnih razmerjih, *Uradni list Republike Slovenije*, št. 42/2002, 79/2006-ZZZPB-F, 46/2007 Odl.US: U-I-45/07, Up-249/06-22, 103/2007, 45/2008-ZArbit, 83/2009 Odl.US: U-I-284/06-26, 21/2013-ZDR-1.
- Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 125/2004 и 111/2009.
- Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр.24/2005, 61/2005 и 54/2009.
- Закон о раду, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03 и 20/07.
- Закон о раду, *Службени лист Црне Горе*, бр.49/08.
- Закон о спречавању злостављања на раду, *Службени гласник РС*, бр. 36/2010.
- Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник БиХ*, бр. 59/09.
- Закон о забрани дискриминације, *Службени лист Црне Горе*, бр.46/2010.
- Закон о забрани злостављања на раду, *Службени лист Црне Горе*, бр. 30/12 .
- Закон за работните односи, *Службени Весник на Република Македонија*, бр.62/05, 106/08 и 161/2008.
- Закон за дополнување на законот за работните односи, *Службени Весник на Република Македонија*, бр.114/09.

UDK:364.632:314.6:006:061.1

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 73–88

Изворни научни рад

Драган ЈОВАШЕВИЋ¹

ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И НАСИЉЕ У ПОРОДИЦИ

ABSTRACT

Based on the adopted international standards which are a part of numerous documents of universal and regional international organisations (Council of Europe, European Union) by adopting new criminal legislation in 2005 and its updating in 2009 and 2011, respectively, Serbia has prescribed family violence as a separate criminal act. Providing criminal responsibility and punishability for the most severe forms of violence among relatives Serbia approached in this way numerous other legal and social systems. The paper analyses the international standards of the European regional organisations and their implementation in the criminal legislation of Serbia from the theoretical and practical aspects.

Key words: international standards, law, family violence, criminal act, responsibility, punishment.

1) УВОД

Насиље у породици је од најстаријих времена присутно у људској и друштвеној стварности. Но, свест о потреби кажњавања за оваква противправна и недопуштена понашања је тек новијег датума. Она је, у првом реду, резултат настојања да се на ширем плану, прво у међународној заједници, а потом и у појединим државама, подигне свест о потреби заштите сваког члана породице и свих заједно од свих облика насиља (физичког, психичког, вербалног, сексуалног и др.). Тако је на нивоу међународне заједнице под окриљем Организације уједињених нација донето више међународних докумената који предвиђају низ мера и препорука у правцу сузбијања и спречавања оваквих недопуштених

¹ проф. др Драган Јовашевић, Правни факултет Универзитета у Нишу.

понашања. Сличне су тенденције присутне и у области међународних стандарда које је институционализовао Савет Европе кроз низ својих докумената. Међу овим документима нарочито се истичу следећи:

1. Европска конвенција о накнади штете жртвама насилних кривичних дела из 1983. године,
2. Препорука о насиљу у породици Р (85) 4 из 1985. године,
3. Препорука о социјалним мерама које се односе на насиље унутар породице Р (90) 2 из 1990. године,
4. Препорука о насиљу над женама у Европи 1450 (2000) из 2000. године,
5. Препорука о насиљу у породици над женама 1582 (2002) из 2002. године,
6. Препорука о заштити жена од насиља Rec (2002) 5 из 2002. године и
7. Препорука о кампањи за борбу против насиља над женама у породици у Европи 1681 (2004) из 2004. године.

Поред тога, Савет Европе је 1998. године усвојио План акције за супротстављање насиљу над женама ЕГ-С-ВЛ (98) који је државама чланицама препоручио више стратегија за борбу против насиља у породици као што су: промене у законодавству (породичном, прекршајном, кривичном и др.) и у области правосуђа, као и других државних органа. Посебно је наглашен значај превенције, едукације, подршке и помоћи жртвама, али се инсистира и на посебним програмима за „насилнике“. Парламентарна скупштина Савета Европе је такође на 32. заседању 2004. године усвојила Препоруку 1681 под називом: „Кампања за сузбијање насиља у породици против жена у Европи“. Овим документом се захтева од појединих држава – чланица ове регионалне организације да проблем насиља у породици третирају као „национални политички приоритет и да се њиме баве у ширем политичком контексту уз учешће владе, парламента и цивилног друштва“, те се од појединих држава тражи да предузму ефикасне мере за елиминисање насиља над женама, као и да штите жртве.

II) НАСИЉЕ У ПОРОДИЦИ У ЕВРОПСКИМ ДОКУМЕНТИМА

Бавећи се системом људских права и основних слобода и начинима за њихову ефикасну и квалитетну заштиту, Савет Европе је, између осталог, посебну пажњу посветио и спречавању и сузбијању насиља у породици. У том циљу је донето више европских докумената као што су:

1. Европска конвенција о накнади штете жртвама насилних кривичних дела из 1983. године,
2. Препорука о насиљу у породици Р (85) 4 из 1985. године,
3. Препорука о социјалним мерама које се односе на насиље унутар породице Р (90) 2 из 1990. године,
4. Препорука о насиљу над женама у Европи 1450 (2000) из 2000. године,
5. Препорука о насиљу у породици над женама 1582 (2002) из 2002. године,
6. Препорука о заштити жена од насиља Рес (2002) 5 из 2002. године и
7. Препорука о кампањи за борбу против насиља над женама у породици у Европи 1681 (2004) из 2004. године.

Препорука о насиљу у породици Р (85) 4 из 1985. године полази од појма породице као основне организационе јединице демократског друштва у којој сви њени чланови треба да уживају заштиту од насиља у породици. Само насиље у породици је дефинисано као чињење или нечињење које угрожава живот, физички или психички интегритет или слободу појединца или озбиљно нарушава развој личности које посебно погађа жене и децу. Стога се државама препоручује да упознају ширу јавност о распрострањености, озбиљности и специфичностима насиља у породици, да промовишу ширење знања о друштвеним и породичним односима, раном откривању потенцијалних конфликтних ситуација и мирном решавању таквих ситуација унутар породице. Такође се од држава захтева да преиспитају своје законодавство у смислу ограничавања или забране физичког кажњавања деце, да случајеве насиља у породици решавају специјализовани тимови у полицији, правосудју и другим службама, те се предлаже разматрање корисности усвајања система кривичне одговорности и кажњавања за кривично дело насиље у породици. Препорука о социјалним мерама које се односе на насиље унутар породице Р (90) 2 из 1990. године Комитета министара позива државе чланице да предузму или подрже мере генералне и специјалне превенције које се односе на насиље у породици. Мере општег карактера се односе на: реформу система социјалне и здравствене заштите, урбанизацију, рад, културу и образовање како би се смањило „економски и социјални притисак“ на породицу. Но, важније од њих су мере специјално превентивног карактера. Оне се односе на информисање и едукацију грађана о узроцима и раширености насиља, као и о постојању програма помоћи и заштите. При томе се захтева не само примена ових и сличних мера према општој јавности, већ и према органима који се у свакодневном раду баве

породицом и њеним проблемима, односно проблемима њених чланова. Те мере се посебно односе на пружање помоћи породицама уопште, а нарочито онима које су „угрожене“, односно којима прети појава насиља у породици. У ове мере спадају: оснивање саветовалишта и „кризних центара“, примена посебних терапијских програма и превенција насиља над децом. При томе се овим Препорукама посебна пажња указује породицама у којима се налазе пасторци, усвојена деца, деца на хранитељству или деца са инвалидитетом. У Препоруци о насиљу над женама у Европи 1450 (2000) из 2000. године Скупштина Савета Европе указује на пораст различитих облика насиља над женама означавајући ову појаву као кршење основних људских права жена – права на живот, сигурност, достојанство и психички или физички интегритет. Имајући то у виду препоручује се државама чланицама доношење посебних закона којима ће се санкционисати сви облици насиља у породици, уз обезбеђење веће заштите жена од „брачног силовања“. Поред кривичне процедуре, тражи се и примена других флексибилнијих облика приступа правди. Од државних органа који се баве овом проблематиком захтева се увођење посебних образовних програма за раднике у полицији и правосудју, оснивање склоништа за жене – жртве насиља, спровођење широких акција којима би се код јавности утицало на подизање друштвене свести о неприхватљивости насиља над женама и ширег промовисања равноправности полова. Препорука о насиљу над женама у породици 1582 (2002) из 2002. године наглашава да насиље у породици треба квалификовати као политички и јавни проблем и кршење људских права жена, те га предвидети као кривично дело. Од држава чланица се захтева да истраже, спрече и казне учиниоце свих кривичних дела насиља у породици, те да обезбеде заштиту жртава овог насиља. Посебно је указано на потребу доношења стратегија за предузимање друштвених мера у локалној заједници у циљу координације и боље сарадње између свих државних органа у борби против насиља у породици. Интересантна је и садржина Препоруке за заштиту жена од насиља Rec 2002(5) из 2002. године. Она представља први међународни документ који предлаже доношење глобалне стратегије за превенцију насиља и заштиту жртава свих врста родно заснованог насиља, али и насиља у породици. И ова Препорука тражи од појединих држава чланица примену свих раније наведених општих и посебних превентивних мера са циљем искорењавања или бар смањења свих облика насиља над женама, па и насиља у породици. У области кривичног права, захтева се прописивање посебног кривичног дела насиље у породици (посебно физичко и сексуално насиље) којим се угрожава психички и телесни интегритет и слобода члана породице, уз широку примену мера заштите жртава од насиља,

продужење рокова застарелости кривичног гоњења или извршења изречених казни за ова дела, примену допунских казни (санкција) уз казну затвора које би се примењивале или паралелно са затворским третманом или после издржане казне (како би се предупредио рецидив). О ефикасности примене наведених мера у појединим државама чланицама Савета Европе и њиховом доприносу спречавању или сузбијању насиља у породици изјаснила се и Препорука о кампањи за борбу против насиља над женама у породици у Европи 1681 (2004) из 2004. године. Она констатује да је, истина, забележен почетни успех у борби против насиља у породици, посебно у делу спровођења информативних и образовних кампања о правима жртава насиља у породици, уз нова законска решења у овој области (породично право, право социјалне заштите, кривично право, прекршајно право и др.) у појединим државама. При томе, ова Препорука истиче мере Комитета министара који се односе на усмеравање паневропске кампање у борби против насиља над женама као што су: измене у националном законодавству, повећање ефикасности полицијске акције и боља заштита жртава насиља у породици (уз примену мера из тзв. „аустријског модела“).

III) КРИВИЧНА ДЕЛА ПРОТИВ БРАКА И ПОРОДИЦЕ У СРБИЈИ

Кривична дела против брака и породице су у Републици Србији прописана у Кривичном законiku из 2005. године.² У глави деветнаест, у чл. 187–197 објект заштите кривичних дела из главе деветнаест је двојак одређен, и то као: 1) брак и 2) породица.³ То су основне људске и друштвене вредности које чине заједницу живота људи засновану на љубави, осећањима и сродству. Брак је законом уређена заједница живота мушкарца и жене који се закључује на основу слободног пристанка будућих супружника на начин и по поступку који су уређени одредбама Породичног закона⁴. Ово је најужа и најинтимнија заједница из које настаје породица која је повезана крвно, емотивно, интересно и материјално. Породични закон је у члану 4. одредио да ванбрачна заједница представља трајнију заједницу живота жене и мушкарца између којих нема брачних сметњи при чему

² „Службени гласник Републике Србије“, број: 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009 и 121/2012.

³ Д. Јовашевић, *Кривични законик са уводним коментаром*, Београд, 2007, стр.17; В. Ђурђић, Д. Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, Београд, 2010, стр.142.

⁴ „Службени гласник Републике Србије“, број 18/2005.

ванбрачни партнери имају сва права и дужности супружника. Друштвена улога брака, ванбрачне заједнице и породице је велика и она се огледа у стварању, подизању и васпитању потомства. Стога су односи у њима прецизно уређени Породичним законом који регулише: појам, карактеристике и односе у браку, склапање, дејство и престанак брака, односе родитеља и деце, усвојење, хранитељство, старатељство, издржавање, имовинске односе, заштиту од насиља у породици, лично име и поступак у вези са породичним односима. Поред законског регулисања односа у браку и породици, њима се пружа заштита и путем низа друштвених установа: брачна и породична саветовалишта, центри за социјални рад, фондови за децу заштиту итд. Правом се ипак не могу регулисати, ни заштитити сви односи у браку и породици, јер се ради о најинтимнијој сфери људске личности, о односима супружника који се заснивају на љубави и осећањима. У овој групи кривичних дела, закон предвиђа мањи број дела којима се штити пуноважност и правна ваљаност закључења брака. Знатно је више кривичних дела којима се штити породица, њена друштвена функција и односи родитеља и деце. Брак као равноправна заједница мушкарца и жене не искључује противправност код појединих понашања којима се ограничава или одузима слобода, повређује право на личну или другу тајну или друго добро које је инкриминисано. Но, постојање брака или сродства може да буде релевантно и у кривичном праву. Тако се чланови брачне, односно ванбрачне заједнице не могу јавити као учиниоци кривичних дела против правосуђа (непријављивање припремања кривичног дела из члана 331. КЗ, непријављивање кривичног дела или учиниоца из члана 332. КЗ и помоћ учиниоцу после извршеног кривичног дела из члана 333. КЗ), док се код кривичних дела против имовине (крађа из члана 203. КЗ, тешка крађа из члана 204. КЗ, превара из члана 208. КЗ, неовлашћено коришћење туђег возила из члана 213. КЗС, злоупотреба поверења из члана 216. КЗ и прикривање из члана 221. КЗ) која су учињена између блиских сродника (тзв. породична кривична дела) гоњење предузима по приватној тужби оштећеног, а не по службеној дужности. Већи број ових кривичних дела има бланкетни карактер што значи да је за уопштевање и разумевање садржине њиховог бића потребно користити одредбе Породичног закона будући да се радња извршења састоји у поступању противно његовим одредбама. За извршење ових кривичних дела потребан је умишљај. Већи број ових кривичних дела има карактер *delicta propria*, јер могу бити извршена само од стране одређених лица, лица са посебним личним својством или односом. У оквиру кривичних дела против брака и породице по свом значају, природи, карактеристикама и специфичностима

издваја се насиље у породици. Ово кривично дело је данас прописано у члану 194. КЗ. Иначе, ово кривично дело је у правни систем Републике Србије први пут уведено тек новелом Кривичног закона из марта 2002. године и то у одредби члана 118а.

IV) НАСИЉЕ У ПОРОДИЦИ (према решењу из 2002. године)

Законом о изменама и допунама Кривичног закона Србије из марта 2002. године у правни систем Републике Србије је уведено, у складу са низом међународних стандарда универзалног и регионалног карактера, посебно кривично дело под називом: насиље у породици у члану 118а. Ово кривично дело се састојало у повређивању или угрожавању телесног или душевног интегритета члана породице употребом силе или озбиљне претње нападом на живот или тело.⁵ Објект заштите је према овом законском решењу био телесни и душевни интегритет и достојанство личности члана породице. Ово је представљало посебни или специјални облик кривичног дела угрожавања сигурности. Радња извршења кривичног дела⁶ из члана 118а. КЗ се састојала у повређивању или угрожавању телесног или душевног интегритета члана породице учиниоца. Овде се, дакле, радило о последичној диспозицији према којој је радња дела свака делатност чињења или нечињења која је подобра, довољна да проузрокује законом предвиђену последицу – повреду или угрожавање (конкретну опасност у смислу осећања страха и личне угрожености) телесног и душевног интегритета без прецизног навођења у чему се она састојала. За постојање радње извршења је било потребно да је она предузета на одређени начин: 1) употребом силе или 2) озбиљном претњом да ће се напасти на живот или тело другог лица. У смислу овог кривичног дела сила може бити апсолутна или компулзивна, непосредна или посредна. То може бити и употреба хипнозе или омамљујућих средстава. Претња у смислу најаве зла мора бити озбиљна, стварна, могућа и неотклоњива, али с обзиром на интензитет зла мора бити квалификована. Њоме се ставља у изглед пасивном субјекту, не било какво зло, већ напад на живот или телесни интегритет. Извршилац дела је могао да буде само члан породице који радњу предузима на одређени начин такође према члану своје породице. У погледу виности потребан је био умишљај,

⁵ Љ. Јовановић, В. Ђурђић, Д. Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, Београд, 2004, стр. 214.

⁶ Д. Јовашевић, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, Београд, 2003, стр. 219–220.

док је за основни облик кривичног дела била прописана блага казна и то - новчана казна или казна затвора до три године. Кривично дело из члана 118.а КЗ је имало три квалификована облика.⁷ Први тежи облик дела за који је била прописана казна затвора од шест месеци до пет година постојао је ако је учинилац при предузимању радње извршења користио оружје, опасно оруђе или средство које је подобно да тело тешко повреди или здравље тешко наруши. Оружје је средство чија је основна намена напад или одбрана. Може бити хладно или ватрено. Оруђе је средство чија је намена обављање каквог друштвено корисног посла или рада, али које се може употребити за напад или одбрану: секира, нож, виле. Друго средство може бити производ природе: камен, дрво или производ људског рада: флаша, пепелара. Други тежи облик дела за који је била прописана казна затвора од две до десет година постојао је када је услед предузете радње извршења основног или првог квалификованог облика наступила тешка телесна повреда (у било ком облику) или трајно и тешко нарушавање здравља члана породице или ако је дело учињено према малолетнику. Дакле, обим и интензитет проузроковане теже последице (која мора бити у узрочно последичној вези са предузетом радњом извршења) и узраст пасивног субјекта представљале су квалификаторне околности. Трећи тежи облик дела постојао је ако је услед предузете радње извршења наступила смрт члана породице. Смрт је морала бити резултат радње извршења (употребљеног средства или начина предузете радње) и морала је бити обухваћена нехатом учиниоца. За ово је дело била прописана казна затвора најмање десет година.

V) НАСИЉЕ У ПОРОДИЦИ (према Породичном закону)

Поред овако одређеног насиља у породици у смислу одредби кривичног права, и породично право у члану 197. Породичног закона⁸ из фебруара 2005. године одређује појам и обележја насиља у породици. Према овом, законском решењу насиље у породици је свако понашање којим један члан породице угрожава телесни интегритет, душевно здравље или спокојство другог члана породице. Тако насиље у породици нарочито представљају следеће радње:

- 1) наношење или покушај наношења телесне повреде,
- 2) изазивање страха претњом убиства или наношењем телесне повреде члану породице или њему блиском лицу,

⁷ Д. Јовашевић, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, *ibid*, стр. 220.

⁸ „Службени гласник Републике Србије“, број 18/2005.

- 3) присиљавање на сексуални однос,
- 4) навођење на сексуални однос или сексуални однос са лицем које није навршило четрнаест година живота или немоћним лицем,
- 5) ограничавање слободе кретања или комуницирања са трећим лицима и
- 6) вређање као и свако друго дрско, безобзирно или злонамерно понашање.

У члану 198. Породични закон предвиђа посебне мере којима се привремено забрањује или ограничава одржавање личних односа са другим чланом породице. То су мере превентивног карактера које треба да спрече да уопште дође до насиља у породици као кривичног дела. Ове мере могу да трају најдуже годину дана. Кршењем ових мера члан породичног домаћинства може да изврши посебан облик кривичног дела насиља у породици из члана 194. КЗ. За ово је кривично дело прописана од септембра 2009. године казна затвора од три месеца до три године и новчана казна кумулативно (при чему је Кривични законик за ово дело у периоду од јануара 2006. до септембра 2009. године прописивао блажу казну и то новчану или казну затвора до шест месеци). Према одредбама Породичног закона мере заштите из члана 198. могу бити следеће:

- 1) издавање налога за исељење из породичног стана или куће без обзира на право својине односно закупа непокретности,
- 2) издавање налога за усељење у породични стан или кућу без обзира на право својине или закупа непокретности,
- 3) забрана приближавања члану породице на одређеној удаљености,
- 4) забрана приступа у простор око места становања или места рада члана породице и
- 5) забрана даљег узнемиравања члана породице.⁹

VI) НАСИЉЕ У ПОРОДИЦИ (према решењу из 2009. године)

У новом Кривичном законнику Републике Србије из 2005. године који се примењује од 1. јануара 2006. године у групи кривичних дела против брака и породице, у глави 19, предвиђено је у члану 194. кривично дело насиље у породици. После новеле Кривичног законика из 2009. године ово кривично дело има следећу садржину, облике испољавања и карактеристике који су

⁹ Породични закон, Београд, 2005, стр. 92–93.

уподобљени прихваћеним међународним стандардима у овој области. У највећој мери ово кривично дело је по својим обележјима слично инкриминацији из члана 118а. КЗ, сем што су овај пут прописане знатно строже казне за учиниоце таквог дела. Такође, поред овог законског појма, насиље у породици одређује и Породични закон, при чему се ова два појма разликују у погледу: 1) радње извршења и 2) својства учиниоца, односно пасивног субјекта (жртве). Само кривично дело насиље у породици се састоји у примени насиља, претњи да ће се напасти на живот или тело, дрском или у безобзирном понашању чиме се угрожава спокојство, телесни интегритет или душевно стање члана своје породице.¹⁰ Поред овако одређеног појма насиља у породици у смислу одредби кривичног права, и породично право, као што је речено, у члану 197. Породичног закона одређује појам и обележја насиља у породици.

Елементи кривичног дела

Објект заштите код кривичног дела насиље у породици је телесни и душевни интегритет и достојанство личности члана породице. Ово је посебни, специјални облик кривичног дела угрожавања сигурности.¹¹ Радња извршења је, према слову закона, изражена употребом трајног глаголског облика што значи да дело постоји без обзира да ли је делатност чињења предузета једном или више пута према истом пасивном субјекту, при чему број поновљених радњи може бити од значаја за одмеравање казне учиниоцу. Радња извршења се према слову закона састоји из више алтернативно предвиђених делатности.¹² То су:

- 1) примена насиља,
- 2) претња да ће се напасти на живот или тело и
- 3) дрско или безобзирно понашање.

Насиље је свака делатност којом се непосредно, блиско и стварно угрожава телесни и душевни интегритет пасивног субјекта.¹³ То је радња којом се проузрокује опасност од наступања телесне повреде. Она може бити предузета различитим делатностима, на различите начине и различитим

¹⁰ В. Ђурђић, Д. Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, op.cit., стр. 147.

¹¹ М. Бабић, И. Марковић, *Кривично право, Посебни део*, Бања Лука, 2008, стр. 150–152.

¹² М. Ђорђевић, Ђ. Ђорђевић, *Кривично право*, Београд, 2010, стр. 168.

¹³ И. Симић, М. Петровић, *Кривични закон Републике Србије, Практична примена*, Београд, 2002, стр. 117.

средствима. Претња је стављање у изглед (најава) да ће се непосредно напасти на живот или телесни интегритет. Овде се ради о квалификованој претњи – стављањем у изглед наношења последице смрти или телесне повреде. Претња мора бити непосредна, стварна, могућа, озбиљна и неотклоњива. Дрско или безобзирно понашање је свако понашање којим се грубо, вулгарно, непристојно понаша према другом лицу.¹⁴ За постојање дела је битно да се радња предузима према одређеном пасивном субјекту – члану своје породице¹⁵. Као члан породице у смислу Породичног закона (члан 197. став 3.) сматрају се:

- 1) супружник или бивши супружник,
- 2) деца, родитељи и остали крвни сродници, те лица у тазбинском или адоптивном сродству, односно лица која везује хранитељство,
- 3) лица која живе или су живела у истом породичном домаћинству,
- 4) ванбрачни партнери или бивши ванбрачни партнери¹⁶ и
- 5) лица која су међусобно била или су још увек у емотивној или сексуалној вези, односно која имају заједничко дете или је дете на путу да буде рођено иако никада нису живела у истом породичном домаћинству.

На нешто другачији начин Кривични законик у члану 112. став 28. одређује чланове породице који могу бити пасивни субјект у смислу овог кривичног дела. Према том законском решењу као чланови породице сматрају се:

- 1) супружници и њихова деца,
- 2) преци супружника у правој линији крвног порекла,
- 3) ванбрачни партнери и њихова деца,
- 4) усвојилац и усвојеник,
- 5) хранилац и храњеник,
- 6) браћа и сестре, њихови супружници и деца,

¹⁴ Ово кривично дело постоји у бројним случајевима из судске праксе. Видети нпр. пресуду Врховног суда Србије Кж. 1572/2003, пресуду Окружног суда у Београду Кж. 2752/2003, пресуду Окружног суда у Чачку Кж. 313/2004, пресуду Окружног суда у Београду Кж. 2049/2004 и др.

¹⁵ Н. Мрвић Петровић, *Кривично право*, Београд, 2005, стр. 285–287.

¹⁶ Под чланом породице подразумева се и ванбрачна супруга учиниоца при чему је битно за постојање дела да се радило о заједници живота која је фактички заснована (пресуда Окружног суда у Београду Кж. 2751/2001).

- 7) бивши супружници и њихова деца,
- 8) родитељи бивших супружника ако живе у заједничком домаћинству и
- 9) лица која имају заједничко дете или је дете на путу да буде рођено иако никада нису живела у истом породичном домаћинству.

Последица кривичног дела се јавља у виду конкретне опасности – угрожавања спокојства (изазивање страха у смислу угрожавања осећања личне сигурности), телесног интегритета или душевног стања.

Извршилац дела може бити само члан породице пасивног субјекта, а у погледу кривице потребан је умишљај. За основни облик овог кривичног дела је прописана казна затвора од три месеца до три године.¹⁷

Посебан и тежи облици дела

Посебан облик кривичног дела насиље у породици из члана 194. став 5. КЗ чини лице које прекрши мере заштите од насиља у породици које му је суд одредио на основу закона. Против члана породице суд може одредити једну или више мера заштите од насиља сходно члану 198. Породичног закона којима се привремено забрањује или ограничава одржавање личних односа са другим чланом породице. Ове мере могу да трају најдуже годину дана. За ово је дело прописана од септембра 2009. године казна затвора од три месеца до три године и новчана казна кумулативно (при чему је Кривични законик за ово дело у периоду од јануара 2006. до септембра 2009. године за ово дело прописивао блажу казну и то новчану казну или казну затвора до шест месеци). Према одредбама Породичног закона мере заштите из члана 198. које могу бити прекршене у смислу овог облика кривичног дела јесу следеће:

- 1) издавање налога за исељење из породичног стана или куће без обзира на право својине односно закупа непокретности,
- 2) издавање налога за усељење у породични стан или кућу без обзира на право својине или закупа непокретности,
- 3) забрана приближавања члану породице на одређеној удаљености,
- 4) забрана приступа у простор око места становања или места рада члана породице и
- 5) забрана даљег узнемиравања члана породице.

¹⁷ До новеле Кривичног законика из септембра 2009. године за основни облик овог кривичног дела је била прописана новчана казна или казна затвора до једне године, када је дошло до заоштравања казнене репресије према учиниоцима ових кривичних дела.

Кривично дело насиље у породици из члана 194. КЗ има три тежа, квалификована облика испољавања за која закон прописује строже кажњавање.¹⁸

Први тежи облик дела за који је прописана казна затвора од шест месеци до пет година (што значи да је и покушај овог кривичног дела кажњив због висине запређене казне) постоји ако је учинилац при предузимању радње извршења основног дела користио оружје, опасно оруђе или друго средство које је подобно да тело тешко повреди или здравље тешко наруши. Оружје је средство чија је основна намена напад или одбрана. Може бити хладно или ватрено. Оруђе је средство чија је основна намена обављање каквог друштвено корисног посла или рада, али које се може употребити за напад или одбрану: секира, нож, виле. Друго средство може бити производ природе: камен, дрво или производ људског рада: флаша, пепељара које је по својој природи и карактеристикама подобно да тело другог лица тешко повреди или да здравље тешко наруши. Други тежи облик дела насиље у породици за који је прописана казна затвора од две до десет година (а раније до септембра 2009. године казна затвора од једне до осам година) постоји у два случаја: 1) када је услед предузете радње извршења основног или првог тежег облика наступила тешка телесна повреда (у било ком облику) или тешко нарушавање здравља члана породице или 2) ако је дело учињено према малолетнику, дакле лицу узраста до осамнаест година живота. Код овог облика дела обим и интензитет проузроковане теже последице (која мора бити у узрочно последичној вези са предузетом радњом извршења) и узраст пасивног субјекта представљају квалификаторне околности за које закон прописује строже кажњавање.¹⁹ И најтежи облик кривичног дела из члана 194. став 4. КЗ постоји ако је услед предузете радње извршења наступила смрт члана породице. Смрт мора бити резултат радње извршења (употребљеног средства или начина предузете радње) и мора бити обухваћена нехатом учиниоца. За ово дело прописана је казна затвора од три до петнаест (а раније до дванаест) година.²⁰ За основно кривично дело прописан је скраћени поступак, а за теже облике дела редовни поступак. Кривично гоњење се покреће по службеној дужности. За ово кривично дело је надлежан основни суд осим за дело у тежем облику када је услед предузете радње извршења наступила из нехата смрт члана породице у ком случају је надлежан виши суд.

¹⁸ И. Симић, А. Трешњев, *Кривични законик са краћим коментаром*, Београд, 2010, стр. 142.

¹⁹ М. Ђорђевић, Ђ. Ђорђевић, *Кривично право*, op.cit., стр. 169.

²⁰ Н. Мрвић Петровић, *Кривично право*, op. cit., стр. 287.

VII) ТЕШКО УБИСТВО ЧЛАНА СВОЈЕ ПОРОДИЦЕ

Поред насиља у породици које може бити квалификовано нехатно проузрокованом смрћу члана своје породице услед предузетог акта насиља, ново кривично законодавство Србије познаје још један облик убиства при насиљу у породици. То је тешко у које је претходно злостављано. биство предвиђено у члану 114. став 10. КЗ као убиство члана своје породице.²¹ За ово најтеже кривично дело у нашем правном систему прописана је казна затвора најмање десет година или казна затвора од тридесет до четрдесет година.²² Убиство члана своје породице којег је извршилац претходно злостављао је повезано са насиљем у породици које представља самосталну инкриминацију из члана 194. КЗ. Тако овај облик тешког убиства карактеришу следеће квалификаторне околности:²³

1) својство жртве – члан породице учиниоца. Дакле, и извршилац (активни субјект) и жртва (пасивни субјект) припадају истој породици. То значи да се овде ради о лицима која се налазе у блиском сродству. Ово кривично дело постоји ако је жртва лице које има својство детета. При томе појам члана породице треба узети у ширем смислу. Појам члана породице у смислу овог кривичног дела одређују два законска прописа, додуше на различит начин. Према члану 112. став 28. КЗ чланом породице се сматрају следећа лица: 1) супружници и њихова деца, преци супружника у правој линији крвног сродства, ванбрачни партнери и њихова деца, усвојилац и усвојеник, хранилац и храненик, 2) браћа и сестре, њихови супружници и деца, бивши супружници и њихова деца и родитељи бивших супружника ако живе у заједничком домаћинству и 3) лица која имају заједничко дете или дете на путу да буде рођено иако никада нису живели у истом породичном домаћинству. На нешто другачији начин члан 197. став 3. Породичног закона одређује чланове породице.²⁴ Битно је за постојање овог облика тешког убиства да сва наведена лица – у смислу овог кривичног дела – дете и извршилац – чине скупа једну породицу и, 2) члан породице који је убијен треба да је претходно дуже или краће време злостављан од стране извршиоца.²⁵ Злостављање је делатност којом извршилац другом лицу – детету као члану породице – психичким или физичким делатностима наноси непотребне, прекомерне патње и болове

²¹ М. Бабић, И. Марковић, *Кривично право, Посебни део*, оп.цит., стр.152.

²² И. Симић, А. Трешњев, *Кривични законик са краћим коментаром*, оп.цит., стр. 99–100.

²³ В. Ђурђић, Д. Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, оп.цит., стр. 28.

²⁴ „Службени гласник Републике Србије“, број 18/2005.

²⁵ М. Кокољ, Д. Јовашевић, *Кривично право Републике Српске, Општи и посебни део*, Бијељина, 2012. године, стр. 294.

већег или мањег интензитета, при чему не сме доћи до наступања лаке телесне повреде.²⁶ Ради се о нечовечном поступању према другом лицу – детету којом приликом му се наносе физичке или психичке патње, као и деловању на његов физички (телесни или психички) интегритет (као што је шамарање, вучење за косу, уши или нос). То су делатности којима се повређује или угрожава људско достојанство детета од стране члана породице које га после злостављања у дужем или краћем временском трајању и различитог интензитета на крају лишава живота са умишљајем. Дужина трајања времена злостављања је без значаја за постојање дела. То је фактичко питање које судско веће решава у сваком конкретном случају.²⁷ Овде се, дакле, ради о својству пасивног субјекта који је дете као члан породице извршиоца кривичног дела убиства (као квалификаторној околности) кога је он претходно виšekратно злостављао (наношењем физичког или психичког бола, патње, нелагодности), односно према коме је учинилац убиства претходно, у дужем или краћем временском периоду, предузимао различите акте насиља у породици.

VIII) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

На бази усвојених међународних стандарда садржаних у актима Организације уједињених нација, и посебно Савета Европе, и Република Србија је у новијем кривичном законодавству на посебан начин прописала кривичну одговорност и кажњивост за кривично дело насиља у породици. Ради се о новом кривичном делу у нашем законодавству, иако је ова појава ранијег датума, присутна дуго у нашој друштвеној стварности. Наиме, марта 2002. године изменама и допунама Кривичног закона Републике Србије у члану 118а. прописано је кривично дело насиља у породици, са строгим казнама за његове извршиоце. Нешто касније, и новим Породичним законом из 2005. године, између осталог, прописано је насиље у породици у члану 197. Том приликом су прецизно наведене и радње извршења овог дела, као и посебне мере које треба да предупреду оваква насилна понашања. На другачији, али и потпунији начин је насиље у породици прописано као кривично дело у члану 194. новог Кривичног законика из 2005. године. Само кривично дело насиље у породици се састоји у примени насиља, претњи да ће се напасти на живот или тело, дрском или у безобзирном понашању чиме се угрожава спокојство, телесни интегритет или душевно стање члана своје

²⁶ Љ. Лазаревић, Б. Вучковић, В. Вучковић, *Коментар Кривичног законика Црне Горе*, Цетиње, 2004, стр. 439.

²⁷ V. Gjurgij, D. Jovaseviq, *E Drejta penale, Kaptina e vecante*, Beograd, 2011, p. 16.

породице. Ово кривично дело посред основног облика има и посебни и три тежа облика. Посебни облик кривичног дела насиља у породици је везан за дефинисање насиља у породици у Породичном закону и мерама за његово спречавање. Наиме, ово се кривично дело састоји у кршењу постављених обавеза, односно изречених мера неком од чланова породице. Поред тога, насиље у породици има и три тежа, квалификована облика испољавања за која је прописана казна чак и до петнаест година затвора за најтежи облик дела ако је услед предузете радње извршења наступила смрт члана породице из нехата (непажње). Поред насиља у породици, ново кривично законодавство Републике Србије у члану 114. став 10. предвиђа и посебан облик тешког убиства за који је прописана казна затвора чак до четрдесет година. Ово дело постоји ако је са умишљајем проузрокована смрт члана своје породице којег је учинилац претходно дуже или краће време, психички или физички теже злостављао.

IX) ИЗВОРИ

- Бабић, М., Марковић, И., *Кривично право, Посебни део*, Бања Лука, 2008.
- Ђорђевић, М., Ђорђевић, Ђ., *Кривично право*, Београд, 2010.
- Ђурђић, В., Јовашевић, Д., *Кривично право, Посебни део*, Београд, 2010.
- Јовановић, Љ., Ђурђић, В., Јовашевић, Д., *Кривично право, Посебни део*, Београд, 2004.
- Gjurgij, V., Jovaseviq, D., *E Drejta penale, Kapitina e vecante*, Beograd, 2011.
- Јовашевић, Д., *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, Београд, 2003.
- Јовашевић, Д., *Кривични законик са уводним коментаром*, Београд, 2007.
- Кокољ, М., Јовашевић, Д., *Кривично право Републике Српске, Општи и посебни део*, Бијељина, 2012.
- Лазаревић, Љ., Вучковић, Б., Вучковић, В., *Коментар Кривичног законика Црне Горе*, Цетиње, 2004.
- Мрвић-Петровић, Н., *Кривично право*, Београд, 2005.
- *Породични закон*, Београд, 2005.
- Симић, И., Петровић, М., *Кривични закон Републике Србије, Практична примена*, Београд, 2002.
- Симић, И., Трешњев, А., *Кривични законик са краћим коментаром*, Београд, 2010.

UDK:341.8:006:061.J(497.11)

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 89–98

Изворни научни рад

Ивона ЛАЂЕВАЦ¹
Ана ЈОВИЋ-ЛАЗИЋ²

ПРИЛАГОЂАВАЊЕ КОНЗУЛАРНОГ ПРАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СТАНДАРДИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ³

ABSTRACT

In this paper author gives an analysis of the European Union *acquis communautaire* which regulates the consular law as well the consular law regulations in the Republic of Serbia. Due to a foreign policy priority of fully membership in the EU, particular attention is given to harmonization of the Serbian legislative and adjusting the practice in conducting consular matters to those in the European Union.

Key words: the Republic of Serbia, European Union, *acquis communautaire*, Consular Law, Vienna Convention on Consular Relations, European Convention on Consular Functions, Council of Europe

1) УВОД

Из перспективе земље кандидата за пуноправно чланство у Европској унији, усклађивање законских прописа и праксе са правним тековинама ове

¹ Мр Ивона Лађевац, истраживач сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд. Електронска адреса аутора: ivona@diplomacy.bg.ac.rs.

² Др Ана Јовић-Лазич, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд. Електронска адреса аутора: anajovic@diplomacy.bg.ac.rs.

³ Рад је реализован у оквиру научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, Министарства просвете и науке Владе Републике Србије, евиденциони број 179029, за период 2011–2014. године.

организације, односно са *acquis communautaire*, од пресудног је значаја за што успешнију интеграцију. Овај рад има за циљ да, на основу постојеће регулативе и праксе у Европској унији у области конзуларног права, као и њиховим поређењем са прописима и праксом Републике Србије у овој области, укаже на основне правце за прилагођавање наших националних прописа регулативи ЕУ.

II) КОНЗУЛАРНО ПРАВО У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Конзуларни односи представљају једну од најстаријих активности у међународним односима, насталу још у раном средњем веку. Будући да је развој ових односа био условљен економским, а не политичким интересима, институт конзулата се јавио пре сталних дипломатских мисија. Наиме, привредни напредак је довео до интензивирања трговачких односа између различитих држава, ширења поморских путева, а улога конзула била је да заступају интересе трговачких и поморских кругова, као и да штите своје грађане у иностранству.⁴ Протоком времена, држава је преузела руковођење конзуларним односима, поверавајући унапређивање економских односа дипломатским мисијама.⁵ Међутим, и поред тога, конзуларни односи су до данас остали значајан институт у односима између држава. Испрва су конзуларни односи бивали предмет билатералних споразума. Временом број закључених уговора постаје све већи. Будући да се поједини елементи уговора, њихова форма, обими права и обавеза које садрже често понављају, постављају се одређени стандарди чиме ова материја најпре постаје део обичајног права, а потом се усвајањем *Бечке конвенције о конзуларним односима* 1963. године, која је ступила на снагу четири године касније, врши и њена кодификација.⁶ Одредбама Бечке конвенције гарантована је: заштита

⁴ В. Ђ. Деган, *Међународно право*, Правни факултет Свеучилишта у Ријечи, Ријека, 2000, стр. 341.

⁵ Војин Димитријевић, Обрад Рачић, Владимир Ђерић и др., *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005, стр. 99.

⁶ Бечка конвенција о конзуларним односима, превод „Југословенска ревија за међународно право“, број 2/1963, наведено према: Miodrag Mitić, Stevan Đorđević, „Diplomatsko i konzularno право“, друго izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007, стр. 299–320.

По подацима из октобра 2013. године, Бечку конвенцију о конзуларним односима потписало је 48 држава, а приступило њих 176. Видети: United Nations, Treaty Collection, Интернет, http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III6&chapter=3&lang=en, 30/10/2013.

интереса државе одашиљања и њених грађана, физичких и правних лица, у држави пријема; помагање развоја трговинских, економских, културних и научних односа између државе одашиљања и државе пријема и унапређење узајамних пријатељских односа; обавештавање о условима и развоју трговинског, привредног, културног и научног живота државе пријема, подношење извештаја и давање обавештења заинтересованима; издавање пасоша и путних исправа држављанима државе одашиљања, издавање виза и других одговарајућих докумената лицима која желе да путују у државу одашиљања; пружање помоћи и потпоре држављанима, физичким и правним лицима државе одашиљања; делање у својству јавног бележника и службеника грађанских стања и вршење сличних функција, као и вршење извесних функција административне природе, уколико нису противни законима и прописима државе пријема; заштита интереса држављана државе одашиљања, физичких и правних лица, у погледу наслеђивања на територији државе пријема; заштита, интереса малолетних и пословно неспособних лица, држављана државе одашиљања, нарочито у случајевима када се за њих захтева установљење старатељства; заступање држављана државе одашиљања или предузимање мера за обезбеђење одговарајућег заступања пред судовима или другим органима државе пријема како би се тражило усвајање привремених мера ради очувања права и интереса тих држављана у случајевима када ови, због одсутности или из других разлога, не могу благовремено бранити своја права и интересе; достављање судских и вансудских аката или извршавање замолница у складу са међународним споразумима на снази; вршење права контроле и инспекције, над авионима и над њиховом посадом; пружање помоћи бродовима, лађама и авионима као и њиховој посади; примање изјава о путовању бродова и лађа, испитивању и визирању бродских папира и решавање свих спорова између заповедника брода, официра и морнара; вршење свих других функција које држава одашиљања повери конзулату, а које нису противне међународном праву.⁷ Бечка конвенција предвиђа и могућност да се конзуларне функције врше и у трећој држави⁸, као и у име треће државе уколико та држава нема своје представништво у држави пријема.⁹ Будући да је реч о кодификованим правилима међународног права, у области конзуларног права и конзуларних

⁷ Детаљније видети у: Бечка конвенција о конзуларним односима, превод „Југословенска ревија за међународно право“, број 2/1963, наведено према: Miodrag Mitić, Stevan Đorđević, „Diplomatsko i konzularno pravo“, стр. 299–320.

⁸ Члан 7, Бечке конвенције, оп. цит.

⁹ Члан 8, оп. цит.

односа уопште, у Републици Србији примењују се одредбе Бечке конвенције. Кроз веома широку мрежу конзуларних представништава у иностранству, заштићени су интереси држављана Републике Србије. Тако се држављани Р. Србије могу обратити најближем конзуларном представништву ради издавања путних исправа, добијања неопходних информација о путовању у иностранство, информација о здравственој заштити у иностранству, статусним питањима (склапање брака, пријава детета, усвојење и сл.), ради овере докумената, оставинске расправе у иностранству и слично.¹⁰ Све мере и активности које предузима конзулат не смеју бити у супротности са важећим нормативним актима државе пријема. У контексту приступања Србије Европској унији и потребе усклађивања норматива и праксе са правним системом ЕУ, важно је утврдити да ли таква потреба постоји и у области конзуларног права, односно конзуларних односа.

III) ЕУ И КОНЗУЛАРНО ПРАВО

Поједине државе чланице Европске уније су изузев поменуте Бечке конвенције о конзуларним односима, такође и потписнице Европске конвенције о конзуларним функцијама, усвојене под окриљем Савета Европе 1967. године.¹¹ Реч је о Аустрији, Немачкој, Грчкој, Италији, Португалији и Шпанији.¹² У поређењу са најраширеније прихваћеним режимом конзуларне помоћи, какав је установљен Бечком конвенцијом о конзуларним односима, Европска конвенција о конзуларним функцијама се разликује по израженом настојању да се превазиђу уопштене форме, те да се поједине функције подробније дефинишу. Једна од уочљивих разлика је у члану 35 којим се предвиђа да осим на захтев или сагласношћу конзуларног функционера, управне власти неће разматрати ниједно питање које се односи на унутрашње управљање бродом, али да ће власти државе пријема реаговати уколико се неки члан(ови) посаде налази(е) у притвору у

¹⁰ Видети веб страницу Министарства спољних послова Републике Србије, Интернет, <http://mf.gov.rs/sr/index.php/konzularni-poslovi?lang=cyr>, 30/10/2013.

¹¹ Европска конвенција о конзуларним односима (*European Convention on Consular Functions*) усвојена је у Савету Европе 11.12.1967. године, а ступила је на снагу 09. 06. 2011. године пошто је испуњен услов од најмање 5 ратификација. Република Србија није међу потписницама ове конвенције. Текст конвенције доступан на: Интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/061.htm>, 30/10/2013.

¹² Списак земаља потписница, као и датуми ратификација, доступни су на: Интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=061&CM=8&DF=30/10/2013&CL=ENG>, 30/10/2013.

нехуманим условима и уколико је (су) изложен(и) непримереној употреби силе.¹³ Може се закључити да Европска конвенција о конзуларним односима више пажње посвећује људским правима и слободама пошто се кроз текст целе конвенције провлачи инсистирање на заштити људских права и хуманом поступању као опште прихваћеним нормама међународног права. Такође, оно што квалитативно разликује Европску конвенцију од Бечке је могућност да се конзуларна заштита пружи чак и лицима без држављанства.¹⁴ Када је реч о предмету овог истраживања, на нивоу целе Уније, ипак су далеко значајније одредбе *acquis communautaire*, односно комунитарног права. Као и у већини других области деловања, Европска унија је и у области конзуларног права направила квалитативан помак. Увођењем нових права проистеклих из концепта грађанства ЕУ, омогућено је унапређивање традиционалног концепта схватања конзуларног права, односно конзуларних односа уопште.¹⁵ Наиме, Уговором из Мاستрихта¹⁶ установљено је, за свако лице које има држављанство неке од држава чланица, право грађанства Европске уније.¹⁷ Сем тога, уведено је право на дипломатску и конзуларну заштиту грађана ЕУ:

*„Сваки грађанин Уније ужива, на територији неке треће земље где држава чланица чији је он држављанин није представљена, заштиту дипломатских и конзуларних органа било које државе чланице, под истим условима као и држављани те државе.“*¹⁸

До усвајања овог члана, као што је уобичајено, држављани ЕУ су имали загарантовано право на дипломатско-конзуларну заштиту од својих националних држава.

Са циљем спровођења нових одредаба представници влада држава чланица су 19. децембра 1995. године, донели Одлуку о дипломатско

¹³ *European Convention on Consular Functions*, Council of Europe, Интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/061.htm>, 30/10/2013.

¹⁴ Члан 46, *ibidem*.

¹⁵ О концепту грађанства Европске уније видети: Лађевац Ивона, Ђукановић Драган, „Генеза грађанства Европске уније“, *Правни живот*, том VI, број 14, Београд, 2008, стр. 63–71.

¹⁶ *Ugovor o Evropskoj uniji: od Rima do Mاستrihta*, превели и приредили Душко Лопандић и Милутин Јанјевић, „Међународна политика“, Правни факултет, Факултет политичких наука, Институт економских наука, Европски покрет у Србији, Београд, 1995.

¹⁷ Члан 8 Уговора из Мастрихта, *ibidem*.

¹⁸ Члан 8 Ц Уговора из Мастрихта, *ibidem*.

конзуларној заштити грађана Европске уније.¹⁹ Овом одлуком одређени су услови који морају бити испуњени за пружање дипломатско-конзуларне заштите. Најпре, то је могуће уколико се грађанин ЕУ нађе у земљи у којој његова национална држава нема стално дипломатско-конзуларно представништво. Друга могућност је уколико у трећој земљи у којој се грађанин ЕУ налази не постоји почасни конзул његове националне државе. Трећи услов је да грађанин који се обраћа за помоћ поседује неки документ којим може доказати своје држављанство. У ту сврху може послужити пасош, лична карта или било који други документ. Грађанин ЕУ може рачунати на сигурну помоћ у ситуацијама тешких несрећа или болести, смртног исхода, на помоћ у случају притвора или хапшења, помоћ жртвама насиља као и у случајевима репатријације.²⁰ У свим овим ситуацијама држава којој се обрати за помоћ ће се према њему односити као према властитом држављанину и пружиће му исти обим заштите и помоћи који гарантује својим држављанима.

Требало би напоменути да, по правилу, дипломатско-конзуларна представништва нису овлашћена да пружају финансијску помоћ, али у појединим случајевима могуће је начинити изузетак. За остварење те могућности неопходна је сагласност националне државе чији је држављанин лице у питању. Након превазилажења кризне ситуације, та држава је у обавези да надокнади трошкове држави која је помоћ пружила. Хронолошки, наредни акт који сведочи о постојању заједничког приступа држава чланица са циљем унапређења конзуларне заштите у оквирима Европске уније био је Уговор из Амстердама.²¹ Његовим одредбама, прецизније чланом 17, државе уговорнице су се обавезале да држављанима друге земље чланице пруже дипломатску и конзуларну заштиту на територији треће државе у којој држава, чији је држављанин лице у невољи, нема дипломатско-конзуларно представништво, а под истим условима под којима такву заштиту пружају сопственим држављанима. У основи ових измена је намера да се обезбеди пружање ефикасније заштите грађанима Уније. Новембра 2006. године

¹⁹ Decision of the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council of 19 December 1995 Regarding Protection for Citizens of the European Union by Diplomatic and Consular Representations (95/553/EC), Интернет, http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=41995D0553&model=guichett, 30/10/2013.

²⁰ Ibidem.

²¹ *Ugovor o Evropskoj uniji: Rim – Mاستriht – Amsterdam*, priredio Душко Лопандић, „Међународна политика“ и СЈР „Службени лист“, Правни факултет, Факултет политичких наука, Институт економских наука, Београд, 1999.

Европска комисија је усвојила „Зелени папир о дипломатској и конзуларној заштити грађана Европске уније у трећим земљама“ (*Green Paper on diplomatic and consular protection of EU citizens in third countries*²²) у ком су изложене идеје које би требало размотрити како би се додатно оснажила права грађана ЕУ у овој области. Комисија је такође покренула интернет страницу о конзуларној заштити грађана Уније.²³ На овој страници се, између осталог, могу наћи подаци о конзулатима и амбасадама држава чланица ЕУ у трећим земљама. Са остварењем идеја представљених у Зеленом папиру се није дуго чекало. Комисија је израдила Акциони план за период 2007–2009. којим је представила мере које ће бити предузете у наредном периоду.²⁴ Уз оцену да је у наредном периоду неопходно ојачати заштиту грађана Уније у трећим земљама, истакнуто је да је информисање грађана од пресудног значаја, али да ништа мање није важна и сарадња свих држава. Ангажовање држава чланица у реализацији овог плана има вишеслојне компоненте. Најпре, препоручено је свим чланицама да у пасошима свих држављана одштапају члан Уговора о ЕУ који их обавештава о праву на конзуларну помоћ у трећим државама. Препорука државама чланицама је и да раде на поједностављењу процедуре у ситуацијама када је неопходно пружање финансијске помоћи, као и да неопходну помоћ пруже и члановима породица грађана ЕУ. Такође је свим државама наложено да отклоне постојеће разлике у унутрашњим законским прописима, али и у пракси вођења конзуларних послова како се не би догодило да грађанима буде ускраћена помоћ у трећим земљама или да она буде пружена, али у неадекватном обиму. Током спровођења Акционог плана, важна је и међусобна размена искустава због чега је планирано одржавање семинара и обучавање запослених у конзуларним службама. Ступањем на снагу Уговора из Лисабона члановима 20 и 23 потврђено је право грађана ЕУ на конзуларну заштиту.²⁵ Европска комисија је, по истеку периода

²² *Green Paper Diplomatic and Consular Protection of Union Citizens in Third Countries*, Commission of the European Communities, Brussels, 28.11.2006, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0712en01.pdf, 31/10/2013.

²³ Consular Protection, Интернет, <http://ec.europa.eu/consularprotection/>

²⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union – Action Plan 2007–2009 {C(2007) 5841 final} {SEC(2007) 1600} {SEC(2007) 1601}, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0767:en:NOT>, 31/10/2013.

²⁵ *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, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>, 31/10/2013.

предвиђеног за спровођење Акционог плана, али и узимајући у обзир да је Уговор из Лисабона у међувремену ступио на снагу, 14. децембра 2011. године предложила Директиву о конзуларној заштити грађана Европске уније чија национална држава нема дипломатско или конзуларно представништво у трећој држави.²⁶ Овим предлогом се у први план истиче сарадња и усаглашавање свих мера неопходних за лакше пружање конзуларне заштите што је у интересу и грађана и конзуларних власти. Наглашено је да постоје два основна циља овог предлога. Први се односи на разјашњење значења, као и стварање могућности да се право на заштиту под једнаким условима омогући свим грађанима Уније чија земља нема представништво у трећој земљи, а други на поједностављење сарадње и координације између конзуларних органа.²⁷ Ова директива је значајна и са становишта заштите и поштовања људских права унутар Европске уније будући да се права грађана ЕУ шире и изван географских граница Уније. Тиме је, заправо, у области дипломатско-конзуларне заштите, грађанима гарантовано право предвиђено чланом 46 Повеље ЕУ о основним правима.²⁸ За случај кризних ситуација предвиђена је упрошћена процедура за пружање помоћи која се огледа у слању обучених тимова који би омогућили правовремену евакуацију грађана ЕУ из треће земље.

IV) ПРЕПОРУКЕ ЗА УСАГЛАШАВАЊЕ КОНЗУЛАРНОГ ПРАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА НОРМАТИВИМА И ПРАКСОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Право на конзуларну заштиту једно је од основних права које национална држава гарантује својим држављанима. Република Србија се по томе не разликује од других, у области конзуларног права примењује одредбе Бечке конвенције о конзуларним односима. Међутим, имајући у виду настојање наше земље да оствари спољнополитички приоритет и у што краћем периоду статус земље кандидата за чланство замени за статус пуноправног члана ЕУ, неопходно је праћење европске регулативе и праксе у домену конзуларне заштите. Несумњиво је да конзуларних је Министарство спољних послова

²⁶ Proposal for a Council Directive on consular protection for citizens of the Union abroad, Brussels, 14.12.2011, COM (2011) 881 final, 2011/0432 (CNS), Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0881:FIN:EN:PDF>, 31/10/2013.

²⁷ У оригиналу: „clarify content and operability of right of unrepresented EU citizens to consular protection under equal conditions“. Ibidem.

²⁸ Видети: Алексић Ивона, „Повеља Европске уније о људским правима“, *Европско законодавство*, бр. 2/02, ИМПП, Београд, 2002, стр. 115–118.

Републике Србије већ предузело неке кораке који имају за циљ модернизацију процеса рада органа, али би са тим мерама требало наставити и у наредном периоду. У том смислу значајно је даље учвршћивање дипломатских и конзуларних односа, као и закључивање билатералних уговора о узајамном конзуларном заступању у трећим државама. На примеру земаља чланица ЕУ уочава се значај таквих споразума јер се њима националним држављанима може обезбедити висок ниво заштите у трећим државама. С обзиром на постојећу економску ситуацију, нереално је очекивати да се у скорије време овим споразумима договори и надокнада финансијске помоћи грађанима у невољи, али је и то важан сегмент на чијој би реализацији требало радити. Овде би требало и нагласити да су раније наше конзуларне службе имале фондове за помоћ, али је због честих злоупотреба таква пракса укинута. Међутим, с обзиром на чињеницу да је одредба о финансијској помоћи инкорпорирана у прописе Европске уније, више је него извесно да се њена примена неће моћи одлагати на дужи рок. Ипак, да би се у будућности избегле евентуалне злоупотребе, неопходно је предвидети одговарајуће санкције. Такође је неопходно ширење маневарског простора конзуларних органа у ситуацијама у којима су угрожена основна људска права и слободе наших држављана. С тим у вези, препорука би била и да се размотри могућност приступања Европској конвенцији о конзуларним функцијама усвојеној у Савету Европе. Као и у свим другим областима, и у области конзуларних односа требало би користити искуства других земаља, у првом реду земаља региона. На крају, за усклађивање наше регулативе и праксе са онима која се примењују унутар граница ЕУ, требало би израдити Акциони план којим би се конкретизовали циљеви и одредио период за њихову реализацију.

ЛИТЕРАТУРА

- Алексић Ивона, „Повеља Европске уније о људским правима”, *Европско законодавство*, бр. 2/02, ИМПП, Београд, 2002, стр. 115–118.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union – Action Plan 2007-2009 {C(2007) 5841 final} {SEC(2007) 1600} {SEC(2007) 1601}, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0767:en:NOT, 31/10/2013>.
- *Consular and Diplomatic Protection – Legal Framework in the EU Member States*, CARE – Citizens Consular Regulation Assistance, Istituto di Teoria e Tecniche dell'informazione Giuridica –CNR, Universität Wien, Istituto italiano di scienze

- amministrative – IISA, Firenze, 2010, Интернет, <http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf>, 15/10/2013.
- Деган В. Ђ., „Међународно право“, Правни факултет Свеучилишта у Ријеци, Ријека, 2000.
 - Димитријевић Војин, Обрад Рачић, Владимир Ђерић и др., *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005.
 - Decision of the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council of 19 December 1995 Regarding Protection for Citizens of the European Union by Diplomatic and Consular Representations (95/553/EC), Интернет, http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=41995D0553&model=guichett, 30/10/2013.
 - *Green Paper Diplomatic and Consular Protection of Union Citizens in Third Countries*, Commission of the European Communities, Brussels, 28.11.2006, Интернет, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0712en01.pdf, 31/10/2013.
 - *European Convention on Consular Functions*, Council of Europe, Интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/061.htm>, 30/10/2013.
 - Лађевац Ивона, Ђукановић Драган, „Генеза грађанства Европске уније“, *Правни живот*, том VI, број 14, Београд, 2008.
 - Miodrag Mitić, Stevan Đorđević, *Diplomatsko i konzularno pravo*, drugo izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007.
 - „Ugovor o Evropskoj uniji: od Rima do Mاستrihta“, превели и приредили Душко Лопандић и Милутин Јанјевић, *Међународна политика*, Правни факултет, Факултет политичких наука, Институт економских наука, Европски покрет у Србији, Београд, 1995.
 - „Ugovor o Evropskoj uniji: Рим – Мастрихт – Амстердам“, приредио Душко Лопандић, *Међународна политика* и *SJP Službeni list*, Правни факултет, Факултет политичких наука, Институт економских наука, Београд, 1999.
 - Proposal for a Council Directive on consular protection for citizens of the Union abroad, Brussels, 14.12.2011, COM (2011) 881 final, 2011/0432 (CNS), Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0881:FIN:EN:PDF>, 31/10/2013.

UDK:341.43:061.1

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 99–107

Изворни научни рад

Анђела ЂУКАНОВИЋ¹

РЕГУЛАТИВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ АЗИЛА²

ABSTRACT

During the last decade, the issue of Asylum within the EU had great importance, and in this sense can be identified evident effort to establish a uniform asylum system for all Member States. There has been some progress in achieving this goal, through the adoption of several legislative documents, in particular Council Directive 2003/9/EC, Council Directive 2004/83/EC, Council Directive 2005/85/EC and Council Regulation EC No. 343/2003 (Dublin II Regulation). It can be argued that the European asylum system primarily focuses on limiting secondary movements of asylum seekers and efficiency in solving claims for asylum, rather than the protection of human rights. Also, the issue of asylum was in the recent period of particular importance for the Republic of Serbia, in the context of the increased number of fake asylum seekers in the EU who originate from the Republic of Serbia.

Key words: European Union, asylum seekers, human rights, Dublin II Regulation

1) СВРХА

Последњих деценија регулисање области азила у оквиру ЕУ заузима запажено место, односно у том смислу су у оквиру ЕУ евидентни напори да се оформи јединствен систем азила за све земље чланице ЕУ. Међутим, може се рећи да је однос између заштите људских права и регулативе из области

¹ мр Анђела Ђукановић, истраживач сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд. Електронска адреса аутора: andjela@diplomacy.bg.ac.rs.

² Рад је реализован у оквиру научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, Министарства просвете и науке Владе Републике Србије, евиденциони број 179029, за период 2011–2014. године.

азила у ЕУ често био напет, односно да се европски систем азила примарно фокусира на ограничење секундарног кретања тражилаца азила, и ефикасно решавање захтева за азил, пре него на адекватну заштиту људских права. У прилог овој тврдњи иде пре свега скорашња пресуда из праксе Европског суда за људска права у случају М. С. С. против Белгије и Грчке, у којој је утврђено кршење људских права настало услед примене Уредбе Савета 343/2003, чињенице да предлог њених измена још увек није усвојен, као и због широких могућности употребе притвора у односу на тражиоце азила на основу Директиве 2003/9/ЕЗ.

II) МЕРЕ ЕУ

Од Уговора из Амстердама па до данас је у оквиру ЕУ постигнут постепен напредак у формулисању политике ЕУ у области азила. Пре свега, у Тампереу је 1999. планирано усвајање заједничке политике азила и имиграције, затим је у оквиру Хашког програма од 2004. године такође предвиђено успостављање заједничке политике азила, имиграције и граница. Лисабонским уговором из 2007. године је ојачана могућност ЕУ да одређује политику држава чланица у области азила, имиграције и спољашње контроле граница. За питање азила је значајан и Зелени папир о будућности заједничког система азила, усвојен 2007. године. У Зеленом папиру о будућности заједничког система азила се инсистира на заједничком систему азила, под којим би се подразумевало стварање заједничке процедуре азила и униформног статуса кроз целу ЕУ, система који би требало да омогући висок ниво заштите под једнаким условима у свим државама чланицама, и указује се да је у овом смислу учињен значајан напредак усвајањем легислативних докумената у периоду од 1999–2006. године. Као део даље тенденције хармонизације, у септембру 2008. године је усвојен Европски пакт о имиграцији и азилу. У Европском пакту о имиграцији и азилу се Комисија позива да уколико је могуће у 2010. години, или најдаље 2012. години, представи предлоге за установљавање јединствене процедуре азила. Формирана је и Евопска миграциона мрежа, чији је основни циљ прикупљање ажурних, поузданих и објективних података о миграцијама и азилу. Крајем 2009. године усвојен је Штокхолмски програм за период од 2010. до 2014. године, којим је у принципу замењен Хашки програм. У Штокхолмском плану се наводи да су и даље присутне значајне разлике у националним законодавствима држава чланица (у том смислу наводе мере које је потребно предузети, као на пример испитивање могућности заједничке обраде захтева за азил). Нешто касније је усвојен и детаљан Акциони план уз Штокхолмски програм. У 2010. години је основана

Европска канцеларија за питања азила (*European Asylum Support Office - EASO*), која има значајну улогу у развијању заједничког система азила у ЕУ. У погледу регулисања области азила у ЕУ, учињен је извесан напредак усвајањем низа легислативних докумената углавном током последње деценије.

III) САДРЖАЈ

Повељом Европске уније о основним правима од 7. децембра 2000. године, чланом 18. посебно се предвиђа да право на азил „мора бити гарантовано, уз дужно поштовање Конвенције о статусу избеглица из 1951. године (Женевска конвенција) и Протокола о статусу избеглица из 1967. године као и у складу са Уговором о Европској унији и Уговором о функционисању Европске уније“. У Повељи је дакле први пут након Универзалне декларације о људским правима из 1948. године, експлицитно предвиђено право на азил. Релевантан је и члан 19. Повеље, којим се предвиђа да „нико не може бити удаљен, протеран или екстрадиран у државу у којој постоји озбиљан ризик да ће он или она бити подвргнути смртној казни, мучењу или другим нехуманим или деградирајућим поступцима или казнама“. У области азила је у извесној мери постигнута хармонизација права ЕУ, а посебан значај има Директива 2004/83/ЕЗ којом се постављају основни стандарди за квалификацију држављана треће земље или апатрида као избеглица или лица којима је неопходна међународна заштита, као и садржај одobreне заштите. У члану 2, под ц) дефинише се појам „избеглице“, под којим се подразумева: држављанин треће земље који се, због основаног страха да ће бити прогањан због расе, вере, националности, политичког мишљења или припадности посебној друштвеној групи, налази изван своје националне државе, и није у могућности, или због таквог страха, није вољан да се стави под заштиту те државе, или особа без држављанства која се налази изван државе претходног уобичајеног боравишта због истих разлога, и која није у могућности, или због таквог страха није вољна да се врати у ту државу, и на коју се не примењује члан 12. Директиве 2004/83/ЕЗ (који садржи случајеве у којима апатриди или држављани треће земље немају право на статус избеглице). У члану 4. се предвиђа да се приликом процене захтева за међународну заштиту, узимају у обзир све релевантне чињенице које се односе на државу порекла у време доношења одлуке о захтеву, укључујући њене законе и прописе као и начин на који се они примењују, релевантне изјаве и документација коју је доставио подносилац захтева, укључујући ту и информације о томе да ли је био или би могао бити подвргнут прогону или тешком страдању, његов специфичан положај и личне околности, акти којима

је био изложен или би могао бити изложен, а који би се могли сматрати прогоном или тешким страдањем, да ли се након што је напустио државу порекла бавио активностима чија је искључива или главна сврха стварање неопходних услова за тражење међународне заштите, и да ли се од њега може разумно очекивати да ће се ставити под заштиту друге државе у којој може остварити држављанство. Опасност мора потицати: или од државе, или од група или организација које контролишу државу или значајан део њене територије, или од недржавних актера, уколико држава није вољна или није у могућности да пружи заштиту. Акти прогона морају бити довољно озбиљни по природи или понављању, тако да узрокују тешка кршења основних људских права (поготово права која се не могу дерогирати у складу са чланом 15, став 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода), или могу представљати акумулацију различитих мера али укључујући ту опет кршења људских права која су довољно озбиљна. Директива 2004/83/ЕЗ такође обезбеђује и други тип међународне заштите, тј. допунска заштита држављана треће земље или апатрида који се не могу оквалификовати као избеглице, мада у нешто мање разрађеној мери у односу на питање статуса избеглица. Директивом 2003/9/ЕЗ је утврђен минимум стандарда за пријем тражилаца азила у ЕУ. Примењује се у односу на све држављане трећих држава или апатриде који затраже азил на граници неке од држава чланица, као и чланове њихових породица, све док им је дозвољено да остану на територији као тражиоци азила, уколико је њихов захтев у складу са домаћим правом. Тражиоци азила морају бити обавештени о својим правима и обавезама, и морају добити документ којим се признаје њихов статус као тражиоца азила. Као опште правило у члану 7. став 1. прописано је да тражиоци азила морају имати слободу кретања на територији држава чланица. Међутим, у члану 7. став 3. Директиве 2003/9/ЕЗ предвиђено је да их државе чланице могу задржати (енг. *confine*) због правних разлога или разлога јавног реда. Државе чланице се обавезују да обезбеде одређене услове приликом пријема, посебно у виду смештаја, хране или одеће, у натури или у виду финансијске помоћи, затим јединство породице, медицинску и психолошку негу, приступ образовном систему за малолетну децу, као и језичким курсевима који ће им омогућити да похађају школу. Предвиђа се да државе чланице не могу забранити тражиоцима азила приступ тржишту рада и стручно усавршавање шест месеци након што су поднете пријаве. Међутим, оне имају потпуну контролу интерног тржишта рада, јер могу да одлучују о врсти рада коју тражиоци азила могу да обављају, колико времена месечно или годишње им је дозвољено да раде, као и вештине и квалификације које би требало да имају. У Директиви се наводе и разлози због којих држава чланица може повући услове које пријем мора да испуњава: уколико тражилац азила

без разлога нестане, не испуни захтеве у погледу информација или се не појави на личним интервјуима у вези са процедуром пријема у азил, уколико повуче захтев, уколико је неоправдано имао користи од материјалних услова пријема и најзад, уколико представља претњу за националну безбедност или се сумња да је учинио ратни злочин или злочин против човечности. Директивом 2005/85/ЕЗ утврђују се минимуми стандарда о процедурама у државама чланицама за добијање или повлачење избегличког статуса. Примењује се у односу на све тражиоце азила у оквиру територије, укључујући транзитне зоне држава чланица или на граници, као и у односу на повлачење већ добијеног избегличког статуса. Њоме се у принципу признаје право на приступ процедури добијања азила и право на останак у држави чланици док одлука у првој инстанци не буде донета. Тако се предвиђа да захтев за азил не може бити одбијен искључиво на основу чињенице да није поднет одмах када је то било могуће, као и да државе чланице ЕУ морају осигурати да се захтеви испитују индивидуално, објективно и независно. Тражиоци азила могу остати у земљи све док се не одлучи о њиховом захтеву. Предвиђа се и низ услова које државе чланице морају да испуне: нпр. да су обавештени о својим правима и обавезама, да су добили услуге преводиоца, да имају стварну шансу да се консултују са правним саветником и сл., с тим да је за малолетнике предвиђена посебна заштита. Међутим, државе чланице могу наметнути додатне обавезе подносиоцима захтева, тј. могу тражити да: контактирају надлежне власти, поднесу своје пријаве лично и/или на одређеној локацији, предају документе релевантне за испитивање пријаве, обавештавају власти о свом тренутном боравишту, могу бити претресани, фотографисани, и њихове изјаве могу бити снимане, под условом да су о томе раније обавештени. Чланом 18. Директиве 2005/85/ЕЗ се предвиђа да државе чланице не могу држати у притвору лице само због чињенице да је реч о тражиоцу азила, али притом треба имати на уму да у складу са Директивом 2003/9/ЕЗ, државе чланице могу задржати тражиоца азила због правних разлога или разлога јавног реда. Посебно је значајна Уредба Савета 343/2003 (*Dublin II Regulation*), путем које је успостављен критеријум да је само једна држава чланица ЕУ одговорна за испитивање захтева за азил, како би се избегло слање тражилаца азила из једне земље у другу, и како би се спречиле злоупотребе различитих система азила. У њој су садржани различити критеријуми за установљивање надлежности државе чланице за испитивање одређеног захтева за азил: критеријуми који се односе на спајање породице, који се односе на издавање боравишних дозвола или виза, затим критеријум надлежности земље уласка, тј. државе чланице у коју је тражилац азила илегално ушао, критеријум надлежности државе чланице у случају уласка тражиоца азила у државу чланицу у којој није потребно да има визу, и најзад,

надлежност државе чланице за захтев за азил учињен у међународној транзитној зони аеродрома државе чланице. Уколико се на основу ових критеријума не може утврдити која је земља надлежна за испитивање захтева, биће надлежна прва држава чланица којој је захтев за азил био поднесен. Међутим, без обзира на све ове критеријуме, земља чланица у којој је поднет захтев за азил може одлучити да га испитује. Систем који је успостављен путем Уредбе 343/2003 (Даблински систем) често је критикован због његовог неуспеха да заштити људска права тражилаца азила. Тако се на пример тврди да поменути систем још увек није у функцији, односно да тражиоци азила не уживају једнаку процедуралну и материјалну заштиту у свим државама чланицама, због чега захтеви многих појединаца који су пребачени на основу њега нису разматрани на исправан начин. Критикован је и из разлога што може довести до повећане примене притвора, како би се осигурала његова примена, тј. трансфер тражилаца азила у државу чланицу која је одговорна да у складу са Даблинским системом одлучује о захтеву. У овом смислу је посебно значајан случај М. С. С. против Белгије и Грчке пред Европским судом за људска права, у којем је утврђено кршење Конвенције које је у принципу настало услед примене Даблинског система у односу на подносиоца представке. Авганистански држављанин је ушао у Европску унију преко Грчке и затим стигао у Белгију где је затражио азил. Белгијска Канцеларија за странце је поднела захтев грчким властима да преузму одговорност за разматрање захтева за азил, на основу раније наведеног критеријума земље уласка (члан 10. став 1. Уредбе 343/2003: „када тражилац азила из треће земље на ирегуларан начин пређе границу државе чланице, држава чланица у коју је ушао је надлежна за испитивање његовог захтева за азил“). Након што му је одбијен захтев за обуставу извршења, враћен је у Грчку. Суд је утврдио да је дошло до кршења члана 3. Конвенције од стране Грчке, у погледу услова у притвору и услова живота када је пуштен из притвора, као и од стране Белгије, будући да су белгијске власти морале бити упознате са неправилностима процедуре азила у Грчкој, као и да су подносиоца представке протеривањем изложили условима живота и притвора који су у Грчкој били понижавајући, односно нису били у складу са Директивом 2003/9/ЕЗ. И најзад, у вези са члановима 2. и 3. Конвенције Суд је утврдио и кршење права на делотворан правни лек (члан 13. Конвенције) од стране Белгије. Последице поменуте пресуде су свакако значајне, у смислу да државе чланице више не могу узимати здраво за готово чињеницу да систем установљен Уредбом 343/2003 ослобађа од одговорности државу која шаље тражиоца азила у земљу пријема у погледу примењених процедура, или постојећих услова живота у земљи пријема. Практично, то значи да се трансфер тражилаца азила у Грчку не може предузимати док Грчка не

побољша услове пријема тражилаца азила. Комисија је иначе сачинила предлог измена Даблинског система, по којем је Комисији омогућено да суспендује трансфере на основу Даблинског система, уколико околности које су присутне у држави у питању могу довести до нивоа заштите тражилаца међународне заштите која није у сагласности са законодавством заједнице, тј. пре свега са Директивом 2003/9/ЕЗ и Директивом 2005/85/ЕЗ. Међутим, поменути предлог још увек није усвојен. У регулисању области азила, значајна је и Директива 2001/55/ЕЗ, којом се установљава минимум стандарда за давање привремене заштите у случају масовног прилива расељених лица из трећих земаља која нису у могућности да се врате у земљу порекла, као и како би се промовисао уравнотежен труд држава чланица у прихватању и сношењу последица прихватања оваквих лица. Такође је релевантна и Директива Савета 2003/86/ЕЗ о праву на спајање породице, чија је основна сврха омогућавање члановима породица држављана трећих држава који законито бораве на територији Европске уније да им се придруже у држави чланица у којој бораве. У светлу интензивних настојања да се оформи јединствен систем азила за све земље чланице ЕУ, 2010. године је основана и Европска канцеларија за питања азила (*European Asylum Support Office – EASO*). Европска канцеларија за питања азила је установљена како би побољшала имплементацију Заједничког европског система азила, ојачала сарадњу држава чланица у пракси у погледу азила, и обезбедила или координисала пружање оперативне подршке чланицама чији систем азила и пријема подлеже посебном притиску.

IV) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Питање азила је у скорашњем периоду од посебног значаја за Републику Србију, у контексту повећаног броја лажних азиланата у ЕУ из Републике Србије због чега је ЕУ вршила притисак да се реши ово питање, најавом поновног увођења виза. Међутим, осим појединих измена у националном законодавству, као на пример увођења кривичног дела омогућавања злоупотребе остваривања права азила у иностраној држави, Србија нема инструменте да реши ово питање. Било би евентуално пожељно, на пример, испитивање могућности закључивања споразума са појединим земљама чланицама ЕУ којима би било омогућено привремено запошљавање, односно запошљавање држављана Републике Србије на сезонским пословима, поготово неквалификованих или нискоквалификованих, у складу са потребама тржишта рада земаља ЕУ. Међутим, овакве мере нису од пресудног значаја, механизми за решавање овог питања се пре свега налазе у рукама земаља чланица ЕУ. У том смислу се наводи да су поједине земље чланице ЕУ

нашле делотворно решење, на пример у Белгији је Србија стављена на листу безбедних трећих земаља, и скраћена је процедура за одлучивање о захтеву за азил у односу на држављане Србије који траже азил у Белгији на 15 дана, док је у Норвешкој предвиђено да лица са српским држављанством у року од 48 сати морају оправдати свој захтев, у супротном су дужна да се врате у Србију. Ипак, треба имати на уму да у овој мери скраћене процедуре могу бити опасне у контексту заштите људских права тражилаца азила. Са друге стране, последњих година се број тражилаца азила у Србији значајно повећао. С тим у вези је значајно навести извештај Високог комесаријата Организације уједињених нација за избеглице из 2012. године, у којем се наводи да постоји потреба за ефикасним системом азила у Србији, који је конзистентан са постојећим правним оквиром, и који омогућава адекватну обраду захтева за азил, што пре свега захтева већа улагања државе. Такође, док такав систем није у потпуности успостављен у Србији, препоручује се да се Србија не сматра сигурном трећом државом за тражиоце азила, односно да државе не враћају назад у Србију тражиоце азила.

V) ИЗВОРИ

- “Council Decision of 14 May 2008 establishing a European Migration Network“, *Official Journal of the European Union*, L 131/7, 21.5.2008.
- “European Pact on Immigration and Asylum“, *Council of the European Union*, Brussels, 24 September 2008, 13440/08.
- “Green Paper on the future Common European Asylum System“, *Commission Of The European Communities*, Brussels, 6.6.2007, COM(2007) 301.
- “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (Recast)“, COM(2008) 820 final, *Commission Of the European Communities*, Brussels, 3.12.2008.
- “Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office“, *Official Journal of the European Union*, L 132/11, 29.5.2010.
- “The Hague programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 53/1, 3.3.2005.
- “The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens“, *Official Journal of the European Union*, C 115/1, 4.5.2010.
- “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community“, Lisbon, December 2007, *Official Journal of the European Union*, C 306/1, 17.12.2007, pp. 11, 58.

- „Tampere European Council 15 and 16 october 1999 Presidency Conclusions“, *European Parliament*, Internet: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm
- Clayton Gina, “Asylum Seekers in Europe: M.S.S. v Belgium and Greece“, *Human Rights Law Review*, Vol 11, br. 4., 2011
- Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, *Official Journal of the European Communities*, L 212/12, 7.8.2001.
- Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, *Official Journal of the European Union*, L 251/12, 3.10.2003.
- Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, *Official Journal of the European Union*, L 31/18, 6.2.2003, Article 3.
- Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, L 304/12, 30.9.2004.
- Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, *Official Journal of the European Union*, L 326/13, 13.12.2005 Article 1.
- Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, *Official Journal of the European Union*, L 50/1, 25.2.2003.
- Lavrysen Laurens “European Asylum Law and the ECHR: An Uneasy Coexistence“, *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 4, Issue 1 (2012).
- Serbia As a Country of Asylum, Observations on the Situation of Asylum-Seekers and Beneficiaries of International Protection in Serbia, UNHCR, August 2012, Интернет: <http://www.refworld.org/docid/50471f7e2.html>.
- Данијела Вукосављевић, „Бановић: Србији за сада не прети увођење виза“, *Политика*, Београд, 11.10.2012, Интернет: <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Banovic-Srbiji-za-sada-ne-preti-uvođenje-viza.lt.html>, 25. 01.2013.
- „Ирегуларно може бити регуларно – миграције с југа Србије“, Група 484 из Београда и Нехус из Враћа уз подршку Балканског фонда за демократију (БТД), 2012.

UDK:351.941:061.1

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 108–121

Извори научни рад

Срђан КОРАЋ¹

ЕВРОПСКИ ОМБУДСМАН КАО МЕХАНИЗАМ КОНТРОЛЕ РАДА НАДНАЦИОНАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ²

ABSTRACT

The paper discusses the plausible positive effects of the European Ombudsman's control in preventing maladministration in supranational institutions, particularly in the European Commission and its administration. Since the effectiveness of any public administration heavily depends on the personal ethical performance of civil servants, enhancing the integrity through promotion of the principles of good administration has been a policy priority with an aim to decrease the long-lasting democratic deficit at the supranational level of public governance. The author examines how the European Ombudsman deals with lodged complaints and how he investigates the alleged cases of maladministration, i.e. when an institution fails to respect fundamental rights, legal rules or principles, or the principles of good administration. The author also focuses on the plausible benefits that may stem from the preventive role of the European Ombudsman within the forum of the European Network of Ombudsmen, which is being established to share best practice and enable better understanding of the impact of the EU regulations and policies on the daily life of EU citizens.

Key words: maladministration, anti-corruption policy, supranational institutions, European Ombudsman, European Union.

¹ Мр Срђан Кораћ, истраживач сарадник, Институт за међународну политику и привреду. Електронска адреса аутора: srdjan@diplomacy.bg.ac.rs

² Рад је реализован у оквиру научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, Министарства просвете и науке Владе Републике Србије, евиденциони број 179029, за период 2011–2014. године.

1) ИНСТИТУЦИЈА ОМБУДСМАНА У САВРЕМЕНОМ ДЕМОКРАТСКОМ ПОРЕТКУ

Омбудсман је релативно млада институција спољне контроле интегритета јавних службеника и припада реду темељних установа модерног демократског поретка. Од почетка деветнаестог века, тачније 1809. године, када је први пут образована у Шведској, установа омбудсмана постепено се ширила и развијала прво у нордијским (Финска, Данска, Норвешка), па онда и у осталим развијеним европским земљама (најпре у Великој Британији), под различитим називима и са различитим правним положајем и организацијом у оквиру уставног поретка. Немачка и Италија су једине чланице Европске уније где институција омбудсмана не постоји на националном, већ само на регионалном нивоу власти, као и САД које имају само омбудсмане у појединим федералним јединицама и локалним самоуправама. Статус највећег броја националних омбудсмана уређен је уставним одредбама у виду самосталне и независне институције, одвојене од три гране власти – посебно од извршне. Независност у односу на извршну власт је осигурана чвршћим везама омбудсмана са парламентом, што се види код поступка избора и разрешења, за које су прописани тежи услови (у погледу кворума или потребне већине) него када је реч о другим јавним функционерима, као и код подношења годишњег извештаја о раду. Француска је једина развијена демократија где је републички посредник (*Médiateur de la République* – како се зове тамошњи омбудсман), заправо орган извршне власти и непосредно је везан за владу јер га она именује, а председник потврђује именовање. Назив француске институције омбудсмана наглашава да је његов основни задатак посредовање између јавне управе и грађана, који сматрају да је у управном поступку повређено неко њихово право. Средишња идеја увођења ове институције у савремени политички поредак била је да се посредством независне, за грађане приступачне установе, оличене у личности омбудсмана као угледног заштитника људских права, делотворно штите начела владавине права и демократије. Најопштије узето, улога омбудсмана као посебног државног органа је да штити људска права надзирањем законитости и целисходности рада јавне управе, да учествује у законодавним иницијативама, контролише уставност и законитост и подстиче демократске процесе. У земљама са развијеним управним правом, начела добре управе су уграђена у законе, што онда за омбудсмана посао чини лакшим јер се практично преклапају задаци надзора законитости и контроле поштовања етичких стандарда. Будући да не поседује истражна овлашћења извршне природе, контролна улога омбудсмана ограничена је на извештавање парламента и скретање пажње

јавности на нерегуларности и недостатке уочене у деловању функционера и запослених у јавној администрацији. Због тога се у теоријским разматрањима о омбудсману често говори као о „меком” уставном механизму контроле јавне управе. Институције омбудсмана у највећем броју развијених земаља традиционално поседују три заједничка основна овлашћења: спровођење истраге, давање препорука и извештавање.

Спровођење истраге

Омбудсман има широко овлашћење за спровођење истраге о случају незаконитог или морално неисправног деловања јавних службеника, мада не у виду прибављања формалних доказа као што је то пракса у кривичном поступку, већ као прикупљање релевантних информација. Организациони део јавне управе, чији је рад предмет истраге, има законску обавезу да у прописаном року (варира од земље до земље – од осам до 30 дана) достави омбудсману све тражене службене информације, осим ако потпадају под неки од изузетака који се тичу осетљивих информација из области националне безбедности, спољних послова и одбране. Овлашћење за прикупљање информација у поседу јавне управе имплицира овлашћење омбудсмана у погледу личног испитивања јавних службеника и спровођења истраге „на лицу места”, односно у просторијама организационог дела јавне управе чији је рад предмет истраге, и то без претходне најаве. У појединим развијеним земљама (Немачка и Холандија) омбудсман може да позове и испита приватна лица у својству сведока, док у другим (Немачка и Белгија) може да прибави и мишљење вештака.

Давање препорука

Давање препорука је друго основно овлашћење националних институција омбудсмана и оно може, али не мора, да буде повезано са спровођењем истраге. На пример, омбудсман може да нађе за сходно да притужбу реши тако што ће организационом делу јавне управе против којег је поднета притужба упутити препоруку са смерницама како да отклони утврђене недостатке у примени прописа или у поступању службеника. Препорука може да буде производ систематског истраживања омбудсмана о томе да ли су нпр. прописи и управни поступци усаглашени са концептом добре управе и механизмом заштите грађанских и људских права. Премда препоруке нису правно обавезујуће, пракса већине развијених земаља показује да имају делимичан учинак, будући да се објављују широј јавности

и садрже исцрпно образложење зашто би дотични организациони део јавне управе требало да поступи по смерницама. У снази аргументације изнете у препорукама и претњи од срамоћења „непослушне” бирократије у медијима, крије се заправо „мека моћ” омбудсмана да контролише саобразност рада јавне управе са етичким стандардима.

Извештавање

Редовно годишње извештавање о резултатима надзора стања поштовања грађанских и људских права, начела добре управе, законитости и стандарда етике јавне управе представља трећи основни задатак националних институција омбудсмана у постиндустријским демократијама. Поред демократске контроле рада самог омбудсмана, сврха извештавања је да створи чињеничну основу за делотворно спровођење надзорне функције парламента над јавном управом у виду тражења објашњења од ресорног министра или, у случајевима крупних злоупотреба, оснивања истражне комисије ради утврђивања одговорности надлежних руководиоца јавне управе и ресорног министра. Утолико у поретку парламентарне демократије омбудсман има улогу помоћника највишег органа законодавне власти. Редовно подношење извештаја парламенту има за циљ да скрене пажњу јавности на постојање праксе кршења закона и етичких стандарда у раду јавних службеника и на одбијање одговорних руководиоца у јавној управи да поступе према препорукама омбудсмана. Средишњи део годишњих извештаја чини део посвећен препорукама законодавцу у погледу неопходних измена и допуна нормативног оквира. Поред редовних годишњих извештаја омбудсман може да парламенту подноси и посебне извештаје, који се баве најчешће крупним случајевима или дуготрајном праксом кршења законитости и етичких стандарда у раду јавне управе, са озбиљним потенцијалним штетним последицама по јавни интерес.

Додатна овлашћења

Током последњих десетак година национални омбудсмани су у развијеним земљама поред основних добили још три нова овлашћења, како би се ојачала делотворност контроле рада јавне управе. Прво овлашћење је право омбудсмана да поднесе жалбу пред уставним судом како би оспорио поједине правне акте јавне управе и других органа јавне власти. Друго овлашћење се односи на могућност покретања поступка пред управним судом у случајевима конкретних утврђених незаконитости у раду јавне

управе, чиме се заправо надомешта мањак права подносиоца притужбе омбудсману да буде тужилачка страна у судском поступку услед истицања временског рока или других препрека. Тиме омбудсман добија могућност да заступа оштећеног грађанина као да је његов адвокат. Треће ново овлашћење је да препоручи покретање или чак покрене кривични поступак када уочи елементе постојања кривичног дела у утврђеним нерегуларностима у раду јавне управе.

II) ЕВРОПСКИ ОМБУДСМАН У НАДНАЦИОНАЛНОМ ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ ОКВИРУ

Важност ваљаног деловања наднационалних функционера и службеника Европске уније шира је од евентуалних штетних последица по комунитарне финансијске интересе, иако европска администрација не поседује извршна овлашћења нити непосредно пружа јавне услуге попут националних администрација – осим у области заштите права конкуренције. Због тога је неопходно стално унапређивати и јачати институционални амбијент који ће наднационалне чиновнике подстицати да заиста обављају послове из додељене надлежности сходно комунитарним интересима – на корист свих грађана. Први круг мера за осигурање интегритета наднационалних јавних служби су интерни механизми и процедуре, прописани статутима и правилницима појединих органа, агенција и тела Уније, чији је циљ спречавање и сузбијање праксе кршења начела ваљане управе. Ипак, најчешћа асоцијација шире јавности када се говори о јачању интегритета јавних служби, једнако на националном или наднационалном нивоу, јесте круг „видљивијих” мера чији је заједнички именитељ спољна контрола. Реч је о активностима које предузимају различити органи и тела када обим и тежина почињених злоупотреба превазилазе контролну моћ интерних механизма и процедура, или у случајевима када се може посумњати у њихову непристрасност и способност да се самостално суоче са нерегуларностима. Попут сваке институције-агента, Европска комисија и њој потчињена администрација, услед сталне игре међуинституционалне и унутаринституционалне (пре)расподеле моћи, временом развија посебне интересе и приоритете, па често измиче контроли формалних политичких принципа (нпр. држава чланица, Савета ЕУ и Европског парламента). Поред тога, дисциплински поступци у службама подређеним Европској комисији ретко се и траљаво спроводе – покрећу се касно, дуго трају и често се не окончавају прописаном санкцијом, посебно ако је предмет истраге функционер односно виши службеник са дужим стажом. Утолико је спољна

контролна улога осталих институција Уније неопходна за ефикасно откривање, сузбијање и превенцију злоупотреба у раду комунитарне администрације. За разлику од националног нивоа власти, где су у спречавању и сузбијању кривичних дела са елементима корупције и других злоупотреба јавних овлашћења ангажовани полиција, правосуђе, финансијска обавештајна служба, пореска служба итд., на нивоу Европске уније не постоји развијен институционални механизам који би могао да буде пандан државном репресивном апарату. Уместо самосталне наднационалне полиције, тужилаштва и кривичног одељења Првостепеног суда, постоји више релативно слабо функционално повезаних институција Уније, које имају задатак непосредне или посредне контроле рада европске администрације, те у складу са тим мања или већа овлашћења. Због тога се оправдано поставља питање да ли постоје довољне институционалне гаранције на нивоу Уније да ће наднационални службеници честито обављати дужности, у околностима када њихов рад није „доступан” контролним и репресивним механизмима уобичајеним за администрације националних држава. Један од одговора на постављено питање може да нам пружи анализа надлежности, овлашћења и праксе у обављању спољне контроле европског омбудсмана. Идеја водиља приликом оснивања била је да би европски омбудсман могао да додатно допринесе смањењу хроничног демократског дефицита, који прати интеграционистички пројекат од времена самог покретања, постепеном изградњом поверења грађана у наднационални ниво власти, заснованог на поступању комунитарне администрације сходно стандардима добре управе. Значај поштовања начела интегритета као једног од темељних стандарда добре управе посредно је потврђен у основним уговорима, према којима је Унија „заснована на начелима слободе, демократије, поштовања људских права и темељних слобода и владавине права”. У преамбули Уговора о Европској унији истиче се жеља земаља чланица да даље ојачају демократско и ефикасно деловање институција (Уније), како би биле оспособљене да боље извршавају поверене задатке. Такође, чланом 41 Повеље о основним правима, прокламоване 2000. године на самиту Европске уније у Ници, проглашена је политичка обавеза да се обезбеди пуно уживање права грађана на ваљану администрацију. Предлогом уговора о уставу Европе било је предвиђено да институцијама, телима и агенцијама Уније у остваривању њихових циљева помаже отворена, ефикасна и независна наднационална администрација, а ова формулација задржана је реформом основних уговора усвојеном у Лисабону, с тим што је додата обавеза институција, тела, канцеларија и агенција Уније да што је могуће више свој рад отворе за јавност и учешће

грађанског друштва. Према одредбама Уговора о функционисању Европске уније, европски омбудсман делује као посредник између грађана Уније и наднационалног нивоa власти тако што истражује притужбе физичких и правних лица против нерегуларности у раду функционера и службеника у институцијама, агенцијама и телима ЕУ – са изузетком Суда правде када врши правосудне функције. Надлежност европског омбудсмана је тиме ограничена само на институционални оквир Уније, па он не може да спроводи истраге поводом притужби против националних, регионалних и локалних органа власти земаља чланица (чак и када се притужбе односе на активности Уније), националних судова или јавних правобранилаца, те правних и физичких лица. Реч је о наднационалној институцији која је самостална и непристрасна у обављању поверених дужности, а редован годишњи извештај омбудсман подноси Европском парламенту у чијој ингеренцији се налази његов избор. Мандат омбудсмана је непосредно везан за мандат Европског парламента, односно бира се након сваких избора за наднационални парламент, и има право поновног избора. Омбудсмана разрешава Суд правде на захтев Парламента уколико је престао да испуњава услове потребне за обављање функције или се утврди да је крив за озбиљно кршење етичких стандарда. Беспрекоран професионални и лични интегритет досадашњих европских омбудсмана, Јакоба Седермана (*Jacob Söderman*) и Никифороса Диамандуроса (*Nikiforos Diamandouros*), додатно су допринели изградњи и јачању ауторитета и независности младе комунитарне институције.

III) КОНТРОЛА ИНТЕГРИТЕТА ПОСРЕДСТВОМ РЕШАВАЊА ПРИТУЖБИ

За потребе овог истраживања анализирали смо деловање институције европског омбудсмана у раздобљу од 2000. до 2012. године са тежиштем на поступање на основу притужби на лош рад наднационалних институција, зато што оне указују на постојање слабости у пракси интегритета јавне службе. Резултати анализе показују да је највећи број основаних притужби поднет управо на рачун поступања Европске комисије и комунитарних агенција – у просеку више од 70 одсто од укупног броја жалби на основу којих је покренута истрага против органа Уније. Велики број поднетих притужби је донекле очекиван, будући да одлуке и активности Европске комисије и њој подређене администрације највише погађају интересе грађана, предузећа и осталих организација. Према редовним годишњим извештајима европског омбудсмана, најзаступљенији видови нерегуларности су одсуство транспа-

рентности, одбијање службеника да пружи тражену информацију, непотребно одлагање спровођења поступка или доношења административне одлуке, дискриминација, злоупотреба овлашћења, процедуралне грешке, правне грешке, немар и неиспуњавање дужности администрације на плану заштите основних уговора и комунитарних прописа. У низу наведених нерегуларности најопасније по интегритет комунитарне администрације су одсуство транспарентности у раду и злоупотреба поверених овлашћења, јер постоји велика вероватноћа да су мотивисане стицањем личне или приватне користи на штету комунитарног интереса. Према статистичким подацима садржаним у годишњим извештајима за раздобље од 2000. до 2012. године, притужбе на нетранспарентност, злоупотребу овлашћења и пристрасну и погрешну примену прописа и административних процедура у просеку чине око половине од укупног броја притужби на основу којих је покренута истрага. Остале уочене нерегуларности су најчешће последица непрофесионалности, нестручности или немара, а не озбиљних видова кршења етичких стандарда. Европски омбудсман спроводи истрагу на основу поднетих притужби на лоше административно поступање институција и тела Уније, а има и овлашћење да покрене истрагу на властиту иницијативу. Службеницима запосленим у институцијама Европске уније такође је дато право да поднесу притужбу европском омбудсману уколико се суоче са проблемима у свакодневном раду, попут нпр. дискриминације у погледу остваривања радних и социјалних права – нерегуларно отпуштање из службе или одбијање да се прихвати захтев службеника за исплату различитих врста накнада на које полаже право на основу уговора о раду. Ипак, обраћање наднационалном омбудсману постаје опција тек када службеник исцрпи све могућности решавања жалбе унутрашњим процедурама предвиђеним правилником институције у којој ради. Европски омбудсман не може да спроводи истраге уколико је оштећени наднационални службеник свој случај изнео пред надлежну судску инстанцу. Поред тога, европском омбудсману могу да се обрате и службеници који желе да пријаве сумњу у постојање или сазнање о почињеним нерегуларностима или кршењу етичког кодекса у институцији у којој раде, који укључују превару, корупцију или наношење штете финансијским интересима Уније. Но, и овде службеник може да се обрати канцеларији наднационалног омбудсмана тек у случају да на обавештење о морално погрешном поступању колега нема реакције непосредно надређеног руководиоца или генералног директора, односно било којег челног руководиоца институције у којој је запослен. Истражна функција омбудсмана није усмерена на рђаво деловање службеника као појединца, па стога ни утврђено чињенично стање нема дисциплинско-казнено дејство, већ њега превасходно занима да открије како

је институција на чије поступање је уложена жалба реаговала на кршење етичких стандарда и комунитарних прописа. Омбудсман обавештава институцију о постојању притужбе на њен рад и посредује како би се проблем отклонио. У случају да институција Уније не реагује на задовољавајући начин, европски омбудсман је дужан да покуша, ако је могуће, да пронађе повољно решење којим би се исправиле неправилности на задовољство подносиоца притужбе. Уколико ни тада покушај помирења не успе, омбудсман може дати препоруке за решење спора, а ако институција не прихвати његове препоруке, он може да поднесе посебан извештај Европском парламенту. Институције, агенције и тела Уније дужни су да на захтев европског омбудсмана доставе све тражене информације и да омогуће приступ свим релевантним документима. Ипак, остављена је могућност да одбију да то ураде на основу оправдане поверљивости информација, што у великој мери потенцијално подрива сврху спровођења истраге, јер је остављено на вољу „осумњиченима” за нерегуларност да дискреционо одлуче да ли ће омбудсману дати на увид документ или информацију која би могла да потврди њихову одговорност за лоше поступање према подносиоцу притужбе. Опште начело деловања европског омбудсмана је да се ствари врате у пређашње стање, односно да се отклоне последице почињене нерегуларности по права оштећеног, па се он заправо појављује у улози посредника у спору, пре него у улози репресивног механизма. Европски омбудсман нема овлашћење да нареди институцији Уније да промени спорну одлуку или обештети грађане, нити да изрекне новчану или било какву другу санкцију, чак иако поднета притужба има основа. Једино његово оружје је моћ заснована на елементарној логици, аргументацији и привлачењу пажње јавности, односно право да претреса релевантна питања, доноси препоруке и сачињава извештаје. Стога не чуди што око трећине спроведених истрага резултира у различитим видовима отклањања узрока који је довео до повреде права грађана који су поднели притужбе. Омбудсман настоји да посредује тако да се изнађе решење које је прихватљиво и за подносиоца притужбе и за тужену институцију.

Уколико покушај измирења не успе, омбудсман издаје препоруке како институција треба да реши проблем; ако институција не поступи по препорукама омбудсман упућује извештај Европском парламенту. Подношењем посебних извештаја о појединим тежим случајевима злоупотреба са закључцима и конкретним препорукама Европском парламенту, европски омбудсман заправо посредно износи откривене нерегуларности у медије, јер пружа могућност посланицима да отварањем расправе обрукају институцију и непосредно одговорне функционере и службенике. На тај начин Парламент представља главног савезника омбудсмана у сталној тежњи да

осигура противтежу доследног поштовања права грађана у односу на овлашћења поверена функционерима и службеницима Уније. Значајну помоћ у раду европског омбудсмана пружа непосредна веза са Парламентом успостављена посредством Одбора за петиције (*Committee on Petitions*), који разматра и процењује политичке импликације омбудсманових годишњих извештаја, извештаја о појединачним случајевима и подноси предлоге за њихово решавање. На пример, ако нека институција одбије да достави омбудсману тражене информације или документе, Одбор за петиције реагује и Парламент шаље захтев да се приступ омогући.

IV) УЛОГА ЕВРОПСКОГ ОМБУДСМАНА У ЈАЧАЊУ ДОБРЕ УПРАВЕ

Разнолике традиције административне културе које европски грађани доносе са собом када ступају у јавне службе Уније подложне су променама, додуше веома постепеним и дуготрајним, а европски омбудсман може да их усмери тако да начела добре управе постану основна „мерна линија” јавног интегритета институција, агенција и тела продубљене и проширене Уније. Вишегодишње залагање европског омбудсмана да начело добре администрације постане једно од конститутивних начела комунитарног права уродило је плодом, о чему сведочи употреба концепта *sound/good administration* у скорашњој пракси Првостепеног суда и Европског суда правде. Перспектива даљег јачања улоге европског омбудсмана у контексту спречавања злоупотреба на наднационалном нивоу власти могућа је уколико би у некој будућој институционалној реформи Уније био преображен у независно наднационално тело задужено за надзор поштовања права грађана гарантованих комунитарним правом. Нови концепт ојачане улоге европског омбудсмана је за сада само предмет стручних расправа и чини се да ће његова основна стратешка активност још дуго остати превентивна функција у виду постављања стандарда етике комунитарне јавне службе. Будући да не поседује извршна овлашћења која би омогућила сузбијање праксе злоупотреба откривањем и кривичним прогоном починилаца, европски омбудсман је тежиште свог деловања усмерио на превенцију. Најзначајнија мера спречавања злоупотреба је израда и примена етичког кодекса за службенике Уније. Ваљано осмишљена политика интегритета требало би да буде усредсређена на пружање савета наднационалном службенику како да разреши свакодневне недоумице око конкретне примене прописа, тако да не повреди комунитарне интересе. Кодекс понашања службеника је најбоље средство за очување и јачање интегритета, јер

поставља стандарде и вредности неопходне за обављање дужности на било којем положају у организационој структури администрације. Кодекс службенику пружа оквир за разматрање етичких питања, будући да је састављен од правила етичког поступања и примера како одговорити на моралне изазове у одређеним ситуацијама. Кодекс понашања је неопходан због тога што је исправно обављање поверених послова непосредно повезано са личним, моралним назорима службеника. Европски омбудсман је у оквиру додељених овлашћења у погледу испитивања жалби на однос наднационалних институција и тела према грађанима препоручио усвајање и доследну примену кодекса ваљаног административног поступања (*The European Code of Good Administrative Behaviour*). Нацрт кодекса који је сачинио Европски омбудсман усвојен је 2001. године у Европском парламенту, чиме је створена обавеза за функционере и службенике свих органа и тела Уније. Тиме је европски омбудсман допринео дебати о реформи нормативног и институционалног оквира Европске уније, која би могла опет да дође на дневни ред ако ирски грађани на новом референдумском изјашњавању потврде „не”, раније изгласано, Лисабонском уговору. Друго поље превентивног деловања европског омбудсмана је утицај посредством Европске мреже омбудсмана (*The European Network of Ombudsmen*), основане 1996. године, а коју чини 99 канцеларија националних и регионалних омбудсмана или институција са сличном јавном функцијом, са седиштем у 35 земаља чланица, земаља кандидата и нечланица (Норвешке и Исланда). Мрежа на добровољној основи окупља представнике тих 99 канцеларија и служи као форум за сарадњу и размену искустава на плану решавања поднетих притужби и обављања осталих задатака из надлежности. Такође, европски омбудсман преко представника канцеларија националних и регионалних омбудсмана заступљених у Европској мрежи омбудсмана помаже да се брзо реше притужбе које нису у његовој надлежности, а чије би нерешавање могло да произведе тешка и озбиљна кршења људских и грађанских права. Комуникација и узајамно саветовање одвијају се посредством семинара, састанака, редовних билтена, дневних електронских вести и посебног интернет форума затвореног типа. Посете европског омбудсмана колегама у земљама чланицама и земљама кандидатима су се показале веома делотворним за несметано одвијање активности у оквиру Европске мреже омбудсмана. Сврха овог канала утицаја европског омбудсмана на јачање начела добре управе унутар Уније је да се умање штетни ефекти по свакодневни живот грађана, често проузроковани лошом или недоследном применом комунитарних прописа и програма чије се спровођење налази у надлежности националних и регионалних органа

власти. Будући да је процес управљања комунитарним пословима постао веома сложен услед преплитања одговорности и овлашћења на више нивоа власти и у 28 земаља чланица, повреда права грађана може да буде све више повезана са наднационалним правним оквиром и активностима институција Уније. Утолико је важна улога националних и регионалних омбудсмана и институција са сличним јавним функцијама у ваљаном ширењу информација о томе како се примењује комунитарно право и како оно у конкретним случајевима погађа основна људска и грађанска права, као и размена експертизе и добре праксе са европским омбудсманом у погледу оптималног решавања поднетих притужби.

V) ИЗВОРИ

- “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *Official Journal of the European Communities*, 2010/C 83, 30 March 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:EN:PDF>.
- “Decision of the European Ombudsman adopting implementing provisions”, adopted on 8 July 2002 and amended on 5 April 2004, European Ombudsman, www.ombudsman.europa.eu/resources/provisions.faces.
- Giddings, Philip, Gregory, Roy, and Harris, Anthea, “The European Union Ombudsman”, in: Alex Warleigh (ed.), *Understanding European Union Institutions*, Routledge, London and New York, 2002.
- Кораћ, Срђан, „Антикорупцијски потенцијал европског јавног тужилаштва: решење за будућност”, *Европско законодавство*, год. XI, бр. 39–40, 2012.
- Кораћ, Срђан, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.
- Kucsko-Stadlmayer, Gabriele, “The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe: Legal Comparative Analysis”, in: Gabriele Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions*, Springer, Wien, 2008.
- Миленковић, Дејан, „Упоредни преглед институције омбудсмана”, у: Стеван Лилић, Дејан Миленковић и Биљана Ковачевић-Вучо, *Омбудсман: међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Комитет правника за људска права, Београд, 2002.
- Посебни извештаји европског омбудсмана: www.ombudsman.europa.eu/cases/specialreports.faces.
- Радојевић, Миодраг Д., „Два века омбудсмана – шведски *Justitioombudsman*”, *Политичка ревија*, год. (XXII) VIII, бр. 4, 2009.
- Редовни годишњи извештаји европског омбудсмана: www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces.

- “Statement adopted at the Sixth Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries”, 14–16 October 2007, Strasbourg, The European Network of Ombudsmen, www.ombudsman.europa.eu/en/resources/statement.faces, 25/07/2013.
- Stephens, Jerry, “Ombudsman”, in: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Facts On File Inc., New York, 2004.
- Stevens, Anne, and Stevens, Handley, *Brussels Bureaucrats?: The Administration of the European Union*, Palgrave, Basingstoke, 2001.
- “The European Code of Good Administrative Behaviour”, 2001, www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1.
- “The European Ombudsman’s guide to complaints: A publication for staff of the EU institutions, bodies, offices, and agencies”, European Ombudsman, 2011, www.ombudsman.europa.eu/resources/staffguide.faces#/page/1.
- “The role of the Ombudsman in future Europe and the mandates of Ombudsmen in future Europe”, speech by the European Ombudsman, Nikiforos Diamandouros, to the 9th Round Table meeting of European Ombudspersons and the Council of Europe Commissioner for Human Rights, 31 March 2005, Copenhagen, www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2005-03-31.htm, 01/08/2013.
- “The Treaty on the Functioning of the European Union”, consolidated version, *Official Journal of the European Union*, C 83, 30 March 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:EN:PDF>.
- “Treaty on the European Union”, consolidated version, *Official Journal of the European Communities*, 2010/C 83, 30 March 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:EN:PDF>.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Сагледавање улоге европског омбудсмана у посредном подстицању наднационалних службеника Европске уније да доследно поштују начела добре управе у свакодневном обављању професионалних задатака остварује најмање два циља, значајна преваходно за транзиционе земље које, попут Србије, улазе у фазу која подразумева интензивнију уградњу и практичну примену комунитарних прописа, јавних програма и стандарда. Коруптивни обрасци понашања и сукоб интереса присутни у раду администрације Уније и лобистички механизми којима пословни интереси највећих корпорација присутних на Заједничком тржишту утичу на креирање комунитарних прописа и политика, чини се да нису страни ни домаћем политичком процесу. Слично као ни на нивоу Европске уније, ни у Србији лобистичке активности нису правно уређене, па би указивање на тај проблем у овом раду

требало да подстакне домаће политичке одлучиоце, творце политике реформе јавне управе, те стручну и ширу јавност на дискусију о томе како делотворно заштитити јавни интерес. Сазнања о начинима и специфичностима деловања европског омбудсмана као важне контролне наднационалне институције неопходна су за правилно разумевање како комунитарне јавне политике утичу на живот и права обичних грађана, јер ће у њихово спровођење бити укључена и домаћа јавна управа након приступања Унији. Републички и покрајински омбудсман припада групи најмлађих институција политичког система Србије са задатком да контролише рад јавне управе. Упркос кратком постојању и логистичким проблемима у виду оскудних финансијских и људских ресурса, заштитник грађана Републике Србије и покрајински омбудсман АП Војводине успели су да за неколико година деловања у извесној мери допринесу јачању етичке димензије јавне управе и општег стања поштовања људских права и слобода. Премда препоруке, ставови и мишљења републичког и покрајинског омбудсмана нису правно обавезујући, снага аргументације и институционални и лични ауторитет чини се да представљају све снажније чиниоце који подстичу јавне службенике на отклањање пропуста, а руководиоце на већу приврженост етичким стандардима. О јачању ауторитета двају омбудсмана код грађана сведочи постојан раст броја поднетих притужби из године у годину, док о њиховом све већем уважавању у јавној управи говори значајан проценат примењених препорука. На плану даљег јачања улоге домаћих омбудсмана у заштити права грађана од лошег поступања јавних службеника, пракса европског омбудсмана и размена информација у оквиру Европске мреже омбудсмана може да послужи као извор бројних примера како треба оптимално решавати притужбе грађана Србије на рад домаћих органа јавне управе на републичком и покрајинском нивоу власти, те како делотворно поспешити доследно поштовање начела добре управе. Поред тога, пракса европских омбудсмана указује на потенцијалне тачке где ће можда долазити до повреде права грађана Србије услед лошег поступања институција Европске уније, једног дана када наша земља буде ступила у чланство.

UDK:341.645.2:061.1

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 122–143

Изворни научни рад

Ивана ДРАГИЋ¹

СУД ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The main objective of this article is to analyze the Court of Justice of The European Union, as one of the fundamental institutions of the EU. In the 1950s, with the emergence of the European Communities, there was a need for a body which shall ensure the consistent application of the Treaties and thus contribute to the dynamics of the European integration process. In this regard, it is useful to show the evolution of the Court, which was neither linear nor uniform. The Court shared the fate of European integrations and suffered changes, not only superficial ones, in terms of its official name, but also essential changes regarding composition, organization and competence. Although the Court originally had little authority that corresponded to the authentic role of the judicial authorities, it showed great courage in its work. The Court, actually, observed the institutional weaknesses, which were the inhibiting factor for the integration project. Recognizing them, the Court assumed the so-called Promethean role, in derogation of the established limits of its own competence. This is the reason why legal scholars and government officials criticized political activism of the Court, and appealed for action regarding illegal court decisions. This article pays special attention to the Court's jurisprudence, which has produced a series of groundbreaking decisions regarding the nature and application of Community law and its relation to the rights of member states. The author, providing insight into antagonized theoretical opinions, justifies the nonconservative practise of the Court, which gave a futher impulse to the cohesion of the member states of the European Community / Union.

Key words: the Court of Justice of the European Union, European Union, Community law.

¹ Демонстратор на Међународноправној катедри Правног факултета Универзитета у Београду. Е-адреса аутора: ivanadragic.ius@gmail.com.

1) УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Суд правде Европске уније је детерминишући институционални чинилац у систему правосудне заштите комунитарног права.² У недржавном политичком бићу, какво је Европска унија, потребно је обезбедити амбијент у ком владавина права неће устукнути пред политичким опортунизмом.³ Управо та мисија поверена је Суду. Наиме, он се стара о униформном тумачењу комунитарног права, како истоветно правно правило не би било различито интерпретирано те примењено у државама чланицама. У том контексту, поједини аутори легитимишу га као врховног тумача конститутивног Уговора.⁴ Ипак, на овом месту потребно је навести и његово одређење као ауторитативног тумача секундарног европског права, под којим ваља разумети уредбе, директиве и одлуке.⁵ Компетитивност држава чланица Европске уније учинила је питање седишта њених институција веома сложеним. Како је у том смислу изостао споразум држава чланица⁶, ово питање решио је Протокол уз Амстердамски уговор⁷, односно у садашњој верзији Протокол 6 уз Уговор из Лисабона. Том приликом истакнуто је да није могуће изнаћи јединствен „главни град ЕУ“, али градови који у том смислу конкуришу су свакако: Брисел, Луксембург и Стразбур, будући да се у њима претежно одвија рад европских институција.⁸ Седиште Суда, почев од 1952.

² Чл. 13 Лисабонског уговора Суд правде ЕУ етаблира као институцију Уније. Видети: *The Court of Justice of the European Union (CJEU)*. Посреди је нови, званични назив предвиђен Уговором из Лисабона којим је супституисан пређашњи: *Суд правде Европских заједница – European Court of Justice (ECJ)*. Превод назива Суда на српски језик је предмет контроверзи. Намеће се питање, да ли би требало превести реч *justice* коју садржи аутентични назив суда, како на енглеском језику тако и на француском (*Cour de justice*) или се превод исцрпљује речју *Суд*. Економија језика би свакако налагала потоње решење, али истиче се да синтагма *Суд правде* претеже, не само због дословног превода, већ и због њене достојанствене интонираности. Вид. Р. Етински *et alia*, *Основи права Европске уније*, Нови Сад 2010, стр. 148. Иначе, више назива је, пре ступања на снагу Лисабонског уговора, конкурисало када је реч о овом органу. Међу њима су: Европски суд правде, Суд правде, Суд Европске уније, иако је његов званични назив гласио Суд правде Европских заједница. Вид. А. Чавошки, А. Кнежевић Бојовић, Д. Поповић, *Европски суд правде*, Београд 2006, стр. 11.

³ С. Самарџић, *Еу као модел наднационалне заједнице*, Београд 2008, стр. 107 и даље.

⁴ Г. Гашми, *Право и институције Европске уније*, Београд 2011, стр. 133.

⁵ Б. Кошутин, Б. Ракић, Б. Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Београд 2012, стр. 212.

⁶ Чл. 341 Уговора о функционисању Европске уније налагао је да се споразумом чланица утврде места у којима ће се налазити седишта институција ЕУ.

⁷ Од октобра 1997. године.

године је у Луксембургу⁹. Две године касније, октобра месеца, одржано је и прво рочиште. Често се, сасвим погрешно, узима да је систем судова који примењују европско право конзумиран Судом правде (*Court of Justice*). Чини се да су и поједини правни писци потхрањивали ову заблуду маргинализацијом осталих правосудних тела ЕУ. Међутим, у оквиру укупног правосудног система Европске уније, Суд правде није усамљен орган. Уз њега судску заштиту пружају и Општи суд (*General Court*)¹⁰ и специјализовани судови¹¹ (*Specialised Court*). Реч је о три инстанце, при чему најнижу чине специјализовани судови, вишу чини Општи суд а највишу Суд правде. Улога Суда у међународноправном миљеу артикулише се у виду две основне функције. Прва се односи на надлежност Суда да решава спорове међу комунитарним органима, те спорове који се јаве између комунитарних органа и држава чланица. У овом случају заправо је реч о његовој уставној функцији. Друга функција се односи на правну заштиту коју Суд пружа комунитарном праву, предупређујући и санкционишући његове повреде. Имајући на уму наведено, Суд се опире уобичајеној категоризацији. Он дакле сублимира надлежност уставног, управног суда, суда за радне спорове и, напоследку, међународног суда, што наводи на закључак да је реч о врсти omnipotentног суда. Правни писци нуде различите и опречне квалификације профила и уопште значаја Суда правде ЕУ. Поједини аутори препознају аналогију са националним судовима, руководећи се надлежношћу и начином рада Суда. Имајући на уму ова два аргумента, тешко је порећи блискост Суда са националним судовима. Други га легитимишу као илустративан пример међународног органа и у том смислу указују на околност да је Суд настао посредством међународних уговора чије су потписнице суверене државе, те да његов састав чине судије које нису, током рада, у спрези са својим националним владама. На међи ова два супротстављена становишта похрањено је оно које Суд посматра као самосвојан орган у међународној

⁸ Б. Кошутџић, *Основи права Европске Уније*, Београд 2010, стр. 136.

⁹ У Луксембургу се налази и седиште Општег суда, Финансијског суда и Европске инвестиционе банке. У овом граду смештене су и поједине службе Комисије, као и седиште Генералног секретаријата Парламента. Коначно, седнице Савета, чије је седиште у Бриселу, током три месеца, и то у априлу, јуну и октобру одржавају се у Луксембургу.

¹⁰ Увидом у чл. 19 Уговора о ЕУ, могуће је приметити да се овај орган не ослонљава на истоветан начин, зависно од верзије језика на ком је Уговор сачињен. *Exempli causa*, енглески текст оперише термином *the General Court* а француски *le Tribunal de grande instance*.

¹¹ Генерички назив за новостворена правосудна тела. На француском „*tribunaux spécialisés*“.

пракси, суд *sui generis*, ког треба посматрати у светлости његових задатака предвиђених оснивачким актима.¹² Наиме, истиче се да би идентификација Суда са националним или међународним телом могла одвести на сасвим криви траг јер не уважава његове оригиналне карактеристике. Ни једну од поменутих тврдњи, ма колико оне биле антагонизоване, не треба одбацити, утолико што свака нуди користан приказ Суда, приступајући му из различите визуре. Суд је, чини се, позајмио атрибуте и националног и међународног тела у размери која је прилагођена динамизму и потребама међународне заједнице.

II) ЕВОЛУЦИЈА СУДА

Настанак Суда се редовно везује за први нуклеус Европске уније, Европску заједницу за угаљ и челик (ЕЗУЧ)¹³. Њеним оснивачким уговором промовисано је четвороугаоно институционално устројство¹⁴ у чијем саставу препознајемо и Суд ЕЗУЧ¹⁵. Чланом 31. овог документа стипулисано је да се Суд стара о поштовању права приликом његове примене и тумачења. Уз наведено, помиње се још и тумачење и примена уредби донетих за његово извршење. Суд је, у свом саставу, бројао седам судија, и то тако што је свака држава чланица делегирала по једног судију, а место седмог судије било је резервисано за Италију, Француску или Немачку, што је, са своје стране побудило сумње у недискриминишућу композицију Суда. *Stricto sensu*, овај орган конципиран је превасходно као управни суд, с тим што је, манипулишући уговорним одредбама ревносно радио на својој промоцији у уставни суд. Он је спроводио проверу законитости аката Високе власти, као јединог органа у окриљу Заједнице снабдевоеног овлашћењем да доноси правне акте, што наликује пракси провере уставности закона својственој уставном судству националне државе.¹⁶ Суд је често пренебрегавао слово Париског уговора и без устезања утврђивао властиту

¹² Р. Вукадиновић, *Европска економска заједница*, Београд 1991, стр. 96.

¹³ *European Coal and Steel Community* (ECSC). Основана је Париским уговором потписаним 18. априла 1951. године који је ступио на снагу, након релативно брзог поступка ратификације, 23. јула 1952. године.

¹⁴ Овај модел послужиће као образац за касније европске интеграционе пројекте. *In concreto*, физиономију ЕЗУЧ чинила су четири тела, два са овлашћењима одлучивања: Висока власт и Савет министара, и два са овлашћењима надзора: Парламентарна скупштина и Суд. Вид. В. Деган, „Суд Европских заједница“, *Југословенска ревија за међународно право*, 2–3/165, стр. 392–408.

¹⁵ Седиште Суда ЕЗУЧ било је у Луксембургу.

¹⁶ С. Зечевић, *Еволуција институционалног система Европске уније*, Београд 2009, стр. 70.

надлежност нарочито у поводу интерпретације уговорних одредаба наводећи као претекст потребу једнообразне примене комунитарног права. Ни Римски уговори¹⁷ нису одолели пракси профилисања засебних судова. Наиме, како Европска економска заједница (ЕЕЗ), тако и Европска заједница за атомску енергију (ЕУРОАТОМ) поседовале су властити Суд правде. У оба случаја, Суду је поверен задатак да штити интегритет оснивачких аката.¹⁸ Недуго потом, постаје јасно да ће умножавање, а тиме и усложњавање институционалних оквира Заједница водити ка обесмишљавању европских интеграционих процеса. Нормативни дериват таквог опажања свакако је Конвенција о одређеним институцијама заједничким за Европске заједнице¹⁹ која предвиђа само један суд за све три Заједнице. Почев од 1959. године до ступања на снагу Лисабонског уговора, ово тело носи назив Суд правде Европских заједница²⁰, односно Суд правде, с тим да је у пракси Суд правде ЕЗУЧ својом надлежношћу апсорбовао истородне органе преостале две Заједнице. Правни основ овог Суда лежи у члановима 31–45 Уговора о ЕЗУЧ, 164–188 Уговора о ЕЕЗ и напослетку у члановима 135–160 Уговора о Еуроатом-у.²¹ Дакле, правно покриће нуди регулатива Оснивачких уговора три Европске заједнице.

III) „ХЕРОЈСКИ ПЕРИОД“ СУДА

Средином шездесетих година двадесетог столећа, интензивирани су напори управљени ка поједностављењу институционалне структуре сваке од три Заједнице. У том маниру, 8. априла 1965. године у Бриселу закључен је Уговор о обједињавању институција²² чиме се успоставља јединствена администрација Заједница; наиме, оне деле извршне органе: Комисију и

¹⁷ Римски уговори ступили су на снагу 1. јануара 1958. године. Том приликом настају *European Economic Community* (ЕЕЦ) и *European Atomic Energy Community* (ЕУРОАТОМ). Вид. Б. Кошутин, Б. Ракић, Б. Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, оп. cit., стр. 132.

¹⁸ У том смислу се изјашњава чл. 164 Уговора о ЕЕЗ, односно чл. 136 Уговора о Еуроатом-у.

¹⁹ Конвенција је потписана 25. марта 1957. године. Римска конвенција је предвиђала да у институционалном смислу, заједнички именитељ за све три Заједнице буду Парламент и Суд правде.

²⁰ Енг. *the Court of Justice of the European Communities*, фр. *Cour de Justice des Communautés européennes*.

²¹ В. Радивојевић, *Улога Суда Европских заједница у остваривању економских циљева ЕЕЗ*, Књажевац 2008, стр. 14.

²² Уговор је ступио на снагу 1. јула 1967. године.

Савет.²³ Ове године обележила је и криза механизма одлучивања, тачније блокада наднационалног елемента у процесу одлучивања²⁴, што Суд препознаје и користи као прилику за властиту афирмацију. Наиме, Суд ће се у наредне две деценије ухватити у коштац са стагнацијом европског интеграционог пројекта. То ће учинити вештим маневром, прибављајући за себе и законодавна овлашћења, што подразумева да се у појединим ситуацијама оглушио о сам комунитарни процес одлучивања. И правна литература препознала је проминентну улога Суда у унапређењу интеграционог процеса.²⁵ Јуриспруденција Суда је у овом периоду изнедрила тзв. Устав Европске заједнице, похрањен на регулативи Оснивачких уговора и општим правним постулатима који чине заједнички именитељ државама чланицама. Правностваралачка и уставотворна улога Суда определила је појам и домете комунитарног права. Део доктрине овај циклус рада Суда назива „херојским периодом“.²⁶ Његов почетак омеђен је са два случаја од епохалног значаја у међународној пракси која реферира на позицију и значај комунитарног права, односно његову релацију са правима држава чланица.²⁷ Уједно, ови случајеви завређују помен и у вези са признавањем и разумевањем међународноправног субјективитета Европских заједница. Први међу њима је случај Ван Генд ен Лос (*Van Gend en Loos*)²⁸ из 1963. године који је, сасвим сигурно, произвео значајне последице у међународном праву. Холандска транспортна компанија је из Немачке у Холандију превозила уреаформалдехид. На холандској граници повређен је чл. 12 Уговора о оснивању Европске економске заједнице који забрањује наплату царине међу државама чланицама. Национални суд коме се обратио холандски превозник

²³ Чл. 32 Уговора из Брисела идентификовао је властити циљ као спајање три Заједнице у једну („*to effect the unification of the three Communities*“), што се није догодило.

²⁴ Француска се, мотивисана политичким обзирима, опирала проширењу Заједнице и предложеној реформи начина одлучивања која је предвиђала доношење одлука у Савету квалификованом већином. 1965. године демонстративно напушта рад Савета (тзв. период празне столице) чиме настаје блокада комунитарних институција. Почетком наредне године, постигнут је Луксембуршки споразум, чије су одредбе предвиделе значајна ограничења у ангажману комунитарних институција.

²⁵ У том смислу вид. J. Shaw, „European Union Legal Studies in Crisis? Towards a New Dynamic“, *Oxford Journal of Legal Studies*, 1996/16, p. 7.

²⁶ Н. Мисита, *Основи права Европске уније*, Сарајево 2008, стр. 37.

²⁷ За другачије мишљење вид. H. de Waele, „The Role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary and Normative Assessment“, *European Law / Europarecht*, 2010, p. 4.

²⁸ Case 26/62, *NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] ECR I.

се оградити од захтева за повраћај средстава тврдећи да спровођење права које није национално напушта домен његове надлежности, чиме се случај нашао пред Европским судом правде на прелиминарном разматрању.²⁹ Суд је у случају Ван Генд ен Лос нашао да је ауторитет права Заједнице неприкосновен те да национални судови и трибунали треба да се повинују обавези његовог спровођења. Истакнуто је да су трансфером извесних права на Заједницу, државе чланице заправо прихватиле примат права Заједнице. Таквим тумачењем Суд је указао на нови правни систем, *in statu nascendi*, различит од правних система држава чланица а на кога нису имуни ни држављани чланица. Овим је држављанима држава чланица омогућено да, поред испуњавања наметнутих дужности, истовремено уживају у правима које овај правни систем јемчи појединцима. Суд је поводом овог случаја изнео став према којем није потребна увертира на националном терену за примену одредаба Уговора о оснивању ЕЕЗ. Из ових, директно примењивих одредаба, деривирају индивидуална права чију би адекватну заштиту требало да обезбеде судови сваке државе чланице понаособ.³⁰ Неретко, теоретичари међународног права овом случају придају одлучујући значај у промоцији доктрине о супрематiji права Заједнице над интерним правним порецима држава чланица.

Случај Коста против Енел (*Costa vs Enel*)³¹ из 1964. године носи одредницу *locus classicus* отуда што му се придаје круцијалан значај у потврди супрематije права Заједнице спрам интерних правних поредака држава чланица.³² У овом случају је италијанска влада, указујући на начело *lex posterior derogat legi priori*, изнела тврдњу да је италијанско законодавство имуно на Уговор о ЕЕЗ тиме што је усвајањем новог унутрашњег прописа ратификациони документ Уговора о ЕЕЗ постао ништаван. Суд је том приликом изнео следећи став: „Стварањем Заједнице неограниченог рока трајања, која поседује своје правне институције, субјективитет, правни капацитет (...) и, што је најважније широке надлежности створене путем добровољног ограничавања суверенитета или преношења надлежности са

²⁹ Сагласно чл. 177 Уговора о ЕЕЗ.

³⁰ Case 26/62 NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gen den Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen, 1963. ECR I. www.sussex.ac.uk/sei/documents/wp66.pdf. 1. април 2013.

³¹ Case 6/64, Flaminio Costa v ENEL, [1964] ECR 585.

³² O. Spierman, „The other Side of the Story: An Unpopular Essay on the Making of the European Community Legal Order“, *European Journal of International Law*, Vol.10, No 4, 1999, p. 771. преузето са: <http://ejil.org/journal/Vol10/No4/100763.pdf>, 2. април 2013. године.

држава чланица на Заједницу, државе чланице су саме ограничиле своја суверена права, иако само у одређеним областима, и на тај начин створиле корпус права које је подједнако обавезујуће и за њих, али, истовремено, и за њихове држављане.“³³ Тиме је Суд недвосмислено потврдио да право Заједнице односи превагу над националним правима чланица, да је оно непосредно примењиво, као и да овом праву не подлежу само државе чланице као такве, већ и појединци као њихови држављани.

Случај који завређује нарочиту пажњу је свакако онај који се тиче спора између *Internationale Handelsgesellschaft*, предузећа које се бавило увозом и извозом, и купца *Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*.³⁴ Ово предузеће је августа 1967. године прибавило дозволу за извоз 20 000 метричких тона кукурузне сачме која је важила до краја те године, и ради обезбеђења извршења уговорне обавезе предвиђен је и депозит који је напослетку пропао утолико што је купцу испоручен само део договорене количине до истека важења дозволе. Реч је о примени система промовисаног чланом 12 Уговора о ЕЕЗ чија је амбиција била да се контролише тржиште пољопривредних производа. Интернационал је том приликом истакао да овакав систем не уважава базична људска права и да му као таквом недостаје правне ваљаности. Тужилац се обратио Административном суду у Франкфурту на Мајни, тврдећи да су се мере Заједнице оглушиле о доктрину немачког уставног права, према којој држава грађанима може наметати само обавезе нужне за остварење неког јавног циља. Административни суд је затражио од Европског суда правде мишљење у вези са претходним питањем, а овај је нашао да је за суд о ваљаности одредаба Заједнице меродавно управо право Заједнице, а не уставно право земље чланице, указујући да је институт депозита правно утемељен. По прибављеном мишљењу, Административни суд је прибегао немачком Уставном суду од кога је затражио да одлучи да ли се прописи ЕЗ опирају слову Уставног закона Немачке који уређује основна људска права. Суд је у првом реду истакао да су посреди аутономни правни пореци јер право Заједнице није интегрални део ни интерног правног система ни међународног права, но независан правни систем који произилази из аутономног извора права.³⁵ Суд је указао на околност да култура заштите

³³ Case 6/64 *Flaminio Costa v ENEL* (National Electricity Board). Judgment of the Court 15 July 1964. ECR 585.

³⁴ Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* (1970), [http:// www.ena.lu/judgment-court-justice-internationale-handelsgesellschaft-case-11-70-december-1970-030002949.html](http://www.ena.lu/judgment-court-justice-internationale-handelsgesellschaft-case-11-70-december-1970-030002949.html). 2. април 2013.

³⁵ Т. Ц. Хартли, *Основи права Европске Заједнице*, Београдски центар за људска права, 1998, стр. 222.

људских права у координатама Заједнице не може да парира оној која се негује на немачком тлу и стога су мере Заједнице подвргнуте тексту Устава Немачке који се бави материјом основних људских права. Суд је такво виђење поткрепио чињеницом да Заједница не познаје кодификовани каталог елементарних права попут оног предвиђеног немачким уставом, као и запажањем да Заједница нема парламент изабран непосредним гласањем који би позивао на одговорност тела снабдевена овлашћењем за доношење прописа.³⁶ Пошто се бавио надлежношћу, уследило је изјашњавање Суда о меритуму. Суд је сматрао да мере Заједнице не опонирају духу и слову немачког устава. Многи аутори управо ову одлуку немачког уставног суда препознају као немерљив допринос систему заштите људских права у ЕЗ, односно потоњој конкретизацији у Повељи о социјалним правима. Њен значај објашњава се чињеницом да конзистентна односно континуирана заштита људских права представља општи, уставни принцип комунитарног права. Пракса Европског суда за људска права изнедрила је принцип супсидијарности и пре то што је он нашао место у Уговорима на којима Европска унија почива. Извесно је да је вишедеценијски, предан рад Суда поспешио свест о постојању комунитарног права, што је касније и нормативно потврђено. Могуће је указати на три атрибута комунитарног права која су се кристализовала у пракси Суда. У првом реду, комунитарно право је посебно и аутономно спрам права држава чланица. Друго, комунитарно право ће однети превагу над правом држава чланица уколико му оно противречи, односно комунитарно право је надређено праву држава чланица.³⁷ Коначно, непосредно дејство комунитарног права протеже се над територијом Заједнице, као и свим физичким и правним лицима.³⁸ Тиме је комунитарно право промовисано у независни, уставни правни поредак у који је интегрисан и Суд као специфичан наднационални уставни суд.³⁹ Суд се при томе служио механизмом негативне интеграције, која претпоставља „крчење“ пута ка постизању комунитарних циљева, докидањем националних прописа који не одговарају слову или духу комунитарне регулативе.⁴⁰

³⁶ *Ibid.*, стр. 222

³⁷ Занимљив је пример Француске чије националне instance одричу супериорност комунитарног права над уставом. Наиме, комунитарни уговори ће имати ауторитет у националном правном систему једино уколико то не опонира члану 55 Устава, што разумно наводи на закључак да је комунитарно право заправо подређено Уставу. J. M. Favre, *Основи Европске уније и комунитарног права*, Београд 2004, стр. 67.

³⁸ Н. Мисита, *Основи права Европске уније*, op. cit., стр. 37.

³⁹ *Ibid.*, стр. 38.

⁴⁰ *Ibid.*, стр. 38.

Далекосежна и тзв. прометејска улога Суда имала је своје оправдање у премошћавању институционалних празнина и мањкавости. Стиче се утисак да институционална решења нису пратила динамизам европског интеграционог процеса. Разлог томе треба тражити и у недостатку политичке једногласности. Суд је током времена иновирао значајан део архитектуре Заједнице/Уније. Уз то, са успехом је обезбедио поделу надлежности у правичној размери, како хоризонталну (међу институцијама) тако и вертикалну (између Заједнице/Уније и држава чланица).⁴¹ Са надоградњом и унапређењем правне физиономије Заједница/Уније, стичу се услови за нешто умеренији и традиционалнији ангажман Суда. Ипак, то није омело Суд да и у каснијим годинама својом праксом понуди иновативна решења која су умногоме помогла у примени комунитарног права, између осталог у дефинисању односа права ЕУ према међународном праву.⁴² Правни писци који са благонаклоношћу анализирају рад Суда истичу да је, вештим балансирањем, овај орган ипак остао доследан свом задатку тумачења права и да у свом раду није интервенисао у области које не припадају његовом делокругу. Међутим они не споре да Суд није остао имун на политичке резоне, који су тиме посредно утицали на комунитарни пројекат. Дакле, Суд није у потпуности очувао свој изворни интегритет утолико што су политичке претензије оставиле трага у његовом раду. Аутори који са благонаклоношћу анализирају рад Суда руководе се, између осталог, и речима професора Барака (*Aharon Barak*) који је сматрао да је добар судија онај који, крећући се у опсегу својих законских могућности, премошћује јаз између права и друштва. Он даље истиче да уколико је закон (пропис, формално правило) инструмент којим се постиже друштвени циљ, онда се он има интерпретирати на начин који уважава друштвени интерес односно потребу. Коначно, указује да се пропис не може изопштити из друштвеног контекста, да је он део укупне друштвене активности. Такав приступ наглашава значај тзв. наменског или сврсисходног тумачења (*„purposive interpretation“*).⁴³ Са друге стране,

⁴¹ H. de Waele, „The Role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary and Normative Assessment“, op. cit., p. 5.

⁴² Суд је 2008. године решавао у спојеним предметима *Кад* и *Ал Баракам*, и том приликом поништио Уредбу Савета број 881/2002 из 2002. године, која је садржала рестриктивне мере према лицима и ентитетима за које се узима да су у спрези са Осамом бин Ладеном, Ал Каидом и Талибанима. За детаљније вид. Б. Ракић, „Фрагментација међународног права и европско право – на Западу нешто ново, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2009, стр. 123.

⁴³ A. Barak, „Foreword: A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy“, *Harvard Law Review*, 19/2002, p. 116. За више детаља вид. A. Barak, *The Judge in a Democracy*, Princeton University Press, 2006.

критичари Суда најчешће му замерају превелику слободу и политичку интонираност његовог рада. У том смислу, истиче се да је деценијама диспонирао овлашћењима која му, строго правно гледано, не припадају, те да је у више наврата грубо кршио правила под изговором њихове интерпретације. Замера му се да је својом јуриспруденцијом обесмислио текст докумената који регулишу односно ограничавају његову надлежност. Коначно, узима се да је таквом непримереном праксом демантовао своју оригиналну улогу која му је намењена у међународном праву. Суд, почев од свог настанка, није располагао оригинерном надлежношћу већ ју је црпео из релевантних конститутивних уговора. Надлежност Суда концептирана је по идеји уступања или преноса надлежности (*la compétence d'attribution*)⁴⁴. Како је Суд увек имао ограничену надлежност, а не инхерентну, био је у обавези да се током свог рада креће у оквиру тако утврђене надлежности. Међутим, он је врло слободно интерпретирао текстове оснивачких аката и тиме *de facto* проширивао своју надлежност. Екстензивно тумачење уговорних одредаба Суд је правдао позивајући се на дух и основне постулате права Европских заједница/Уније. Један од начина који су му у ту сврху послужили била је и квалификација општих правних начела као извора права. Дакле, извором комунитарног права он је сматрао и *exempli causa*, основна људска права, начело пресуђене ствари и др., чиме је себи обезбедио покриће за проширивање надлежности. Дакле, судска пракса није била строго детерминисана формалним изворима права Заједница односно Уније. Међутим, не би било исправно такву праксу Суда назвати каприциозном. Питање је да ли би он могао са успехом решавати питања која се пред њега стављају да је строго поштовао формална ограничења своје надлежности. Та ограничења имају своје оправдање али она у више прилика спутавају Суд у намери да изнађе решење за деликатне спорове у поводу којих поступа. Рецимо, она би представљала хендикеп за Суд у случају правних празнина. У наведеној и другим сличним ситуацијама, креативност и домишљатост Суда су од пресудне важности. Од Суда се очекује да превазиђе кризне ситуације у којима комунитарна регулатива оскудева, односно од њега се очекује да попуни правне празнине и обезбеди кохерентност у примени европског права. Суд је заправо реаговао у случајевима када је комунитарно право немо пред потребама праксе, а да би удовољио тим потребама био је принуђен да понуди нова правна решења. У том смислу указује се на његову квазилегислативну делатност која је предмет оштрих критика. Европски државници се нису либили у изношењу дискредитујућих коментара поводом

⁴⁴ Н. Мисита, *Основи права Европске уније*, оп. cit., стр. 690.

рада Суда.⁴⁵ Њихови иступи су претежним делом мотивисани страхом да ће Суд, а преко њега и ЕУ, захватити својом надлежношћу и део питања која су до тада била резервисана за државе чланице. Њихова је бојазан да се компетенције ЕУ шире на уштрб националног интегритета држава чланица тиме што Суд себи узима за право да решава питања која су формално ван опсега његове надлежности. Класична судијска дужност, инхерентна свакој држави, у смислу тумачења права а не стварања, нема своју пуну легитимацију у систему Европске уније. Европској унији недостаје државна инфраструктура и у том смислу, механизам принуде који би гарантовао поштовање и доследну примену њеног права. Отуда је изазов, на који је током своје вишедеценијске јуриспруденције Суд покушао да одговори, како приволети адресате комунитарног права да га уважавају? У својим сукцесивним покушајима, Суд се веома смело опходио према формалним ограничењима надлежности, што је навело многе правне писце да релативизују његов рад. Мултифункционалност Суда била је примерена природи правног система Европске уније, и као таква произвела је многа конструктивна решења. Ипак, критике на рачун Суда су, сасвим сигурно, извршиле поглавит утицај на његов даљи рад и определиле курс његове праксе. У међувремену, ствари су се промениле у тој мери да му се, парадоксално, у последње време спочитава претерана конзервативност у раду.

IV) ОРГАНИЗАЦИЈА И САСТАВ СУДА

Суд правде имао је ексклузивно право вршења судске власти у Заједницама до 1989. године. Већ почетком 70-тих година, Суд је препознао потешкоће у своме раду, на шта је реаговао и део доктрине. Пораст броја случајева у којима је Суд позван да поступа, удружен са потребом брижљивог испитивања чињеничног стања у захтевним случајевима, попут оних који се односе на тржишну конкуренцију, захтевао је измене у његовом дотадашњем раду.⁴⁶ Да прогресивно умножавање предмета не би осујетило ефикасност Суда, чинило се опортуним да му се придружи Првостепени суд, односно Суд прве инстанце (*Court of First Instance*)⁴⁷, чиме је омогућена двостепеност поступка.⁴⁸ Назив Суда преиначен је Уговором из Лисабона у

⁴⁶ О оптерећености Суда у то време сведочи и статистика; наиме, у просеку је 21,6 месеци било потребно Суду да донесе одлуку о претходном питању а 23,9 месеци му је било потребно за поступање у другим случајевима. Б. Кошутитић, *Основи права Европске Уније*, op. cit., стр. 217.

⁴⁷ CFI.

⁴⁸ Чл. 220 (бивши члан 164) Уговора о Европској заједници нормирао је Суд правде и Првостепени суд као базичне правосудне органе Европске уније.

Општи суд. До његовог оснивања, одлуке Суда биле су коначне, односно он је био суд прве и последње инстанце. Наиме, чл. 11 Јединственог европског акта⁴⁹ прокламовао је Првостепени суд који, како је то истакнуто Уговором из Мاستрихта⁵⁰, није самосталан орган већ је придружен Суду правде. Једногласном одлуком Савета⁵¹ 1988. године конституисан је Првостепени суд који постаје оперативан крајем октобра наредне године. Са Првостепеним судом, Суду правде је омогућено да се ослободи сувишних предмета и да се усредсреди на своју основну дужност надзорника над поштовањем и уједначеном применом комунитарног права. Предвиђено је да је Првостепени суд надлежан за решавање „одређених врста тужби правних или физичких лица, доносећи одлуке у првом степену против којих је дозвољена жалба Суду која је ограничена само на правна питања и у складу са условима који су предвиђени у Статуту. Суд није надлежан у предметима које покрећу државе чланице или органи Заједнице, као и за решавање претходних питања из члана 177. Уговора“.⁵² Овде је од нарочитог значаја и могућност коју предвиђа Уговор из Нице потписан 2001. године. Наиме, намера његових твораца била је да се Унија институционално оспособи за предстојећа радикална проширења, и у том контексту овај уговор предвиђа да се Првостепеном суду могу придодати панели, као посебна судска тела, којима ће бити поверено решавање спорова у одређеним подручјима. Савет је стекао овлашћење да формира судска већа у сврху саслушавања и одређивања у првој инстанци одређене врсте активности или поступака предвиђених у особеним ситуацијама.⁵³ Први међу њима, Европски трибунал цивилних служби (*the European Civil Service Tribunal*)⁵⁴, постаје оперативан октобра 2005. године. Он је, као ново судско тело, конституисан у складу са чл. 236 Уговора о оснивању Европске заједнице. Интенција растерећења Суда, посредством трансфера дела

⁴⁹ 17. фебруара 1986. године у Хагу потписан је Јединствени европски акт (ЈЕА) који ступа на снагу тек јула наредне године услед потешкоћа које су пратиле ратификацију. ЈЕА представља замајац прогресивног развоја европских интеграционих процеса.

⁵⁰ Чл. 168 Уговора из Мастрихта, који је потписан 7. фебруара 1992. Ступа на снагу 1. новембра наредне године. Мастрихтским уговором спроведена је ревизија Оснивачких уговора, чиме је Европска заједница доживела преображај у Европску унију. Овај документ трасирао је пут Унији са федеративним уређењем.

⁵¹ Council Decision 88/591/ECSC, EEC, EUROATOM, OJ L 215, 21.8.1989.

⁵² Чл. 168А Уговора о оснивању ЕЕЗ.

⁵³ Чл. 225а УЕЗ.

⁵⁴ Уговором из Лисабона термин „панили“ замењен је термином „специјализовани судови“, па би у том смислу назив овог тела могао бити Службенички суд. В. Б.Кошутих, 219.

његових ингеренција, лежала је и у основи замисли о оснивању Службеничког суда. У контексту Уговора из Лисабона састав, надлежност и начин рада Суда уређени су Уговором о ЕУ(чл. 19–24) и Уговором о функционисању ЕУ (чл. 251–281).⁵⁵ Одредбе ова два документа које реферирају на Суд, привржене су решењима која је предвиђао Уговор са Уставом за Европу⁵⁶. Усложњавање физиономије система судова који се старају о поштовању права Европске уније није се значајно одразило на њихова основна овлашћења. У своме раду они су се повиновали значајним ограничењима. У првом реду, није им дозвољено да интервенишу у питања која припадају другом, односно делом и трећем стубу, на којем је похрањена Европска унија. Друго, поље њиховог деловања јасно је омеђено правилима која су предвиђала услове који се морају стећи, односно околности које су допуштале покретање поступака пред европским судовима. Уговор из Лисабона, као контроверзан документ, ком поједини правни писци спочитавају одсуство визије, а други га сматрају ризицом инвентивних решења, предвиђа новине *vis-à-vis* организационог устројства судства у правном систему Европске уније. Његовим одредбама проширен је круг послова Суда правде, међутим није само његова надлежност претрпела промене, већ и поједини поступци који се пред њим воде. Све наведене промене заправо су дериват изричитог признања међународноправног субјективитета Европске уније⁵⁷. Упркос свему наведеном, сама природа

⁴⁹ 17. фебруара 1986. године у Хагу потписан је Јединствени европски акт (ЈЕА) који ступа на снагу тек јула наредне године услед потешкоћа које су пратиле ратификацију. ЈЕА представља замајац прогресивног развоја европских интеграционих процеса.

⁵⁰ Чл. 168 Уговора из Мадрида, који је потписан 7. фебруара 1992. Ступа на снагу 1. новембра наредне године. Мадридским уговором спроведена је ревизија Оснивачких уговора, чиме је Европска заједница доживела преображај у Европску унију. Овај документ трасирао је пут Унији са федеративним уређењем.

⁵¹ Council Decision 88/591/EEC, EEC, EUROATOM, OJ L 215, 21.8.1989.

⁵² Чл. 168А Уговора о оснивању ЕЕЗ.

⁵³ Чл. 225а УЕЗ.

⁵⁴ Уговором из Лисабона термин „панели“ замењен је термином „специјализовани судови“, па би у том смислу назив овог тела могао бити Службенички суд. В. Б.Кошуткић, 219.

⁵⁵ Р. Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац 2010, стр. 101.

⁵⁶ Међународни уговор са Уставом за Европу потписан је у Риму 29. октобра 2004. године са амбицијом да као правно аутономни текст замени све претходне међународне уговоре који конституишу ЕУ. Овај уговор форсирао је државност ЕУ, и управо страх да ће се тиме маргинализовати субјективитет држава чланица, навела је евроскептике да опструирају његово ступање на снагу.

⁵⁷ Чл. 46 а Завршних одредаба, односно Наслова VI предвиђа: „Унија располаже правним субјективитетом“. Тиме је, у готово интегралној верзији, преузет чл. 281 Уговора о оснивању Европске заједнице.

судског система Европске уније остаје непромењена. Као и раније, упадљива је диспропорција у подели надлежности поводом решавања спорова у домену права Европске уније, између националних судова држава чланица и судова из корпуса судског система ЕУ. Претежни део предмета који се односи на право ЕУ у надлежности је националних судова. Када они у таквој прилици поступају, није могуће упутити жалбу судским телима ЕУ. Суд правде Европске уније није апелациони суд спрам судова држава чланица. Он није снабдевен капацитетом да директно поништи или укине законски, односно управни акт чланице Европске уније. У том смислу врло је индикативно изјашњавање Суда у случају *Jean Hublet v. Belgium*⁵⁸, када је Белгија тужена поводом права њених локалних власти на опорезивање службеника ЕЕЗ. Том приликом, изостала је тражена реакција Суда који је нашао да није овлашћен да реагује у смислу одузимања правног дејства унутрашњем законском или управном акту. Ни Лисабонски уговор, као ни документи који су му претходили, није интегрисао националне судове у систем судова Европске уније. Тиме се не оспорава спрега која постоји између Суда и националних судова. Она је *conditio sine qua non* делотворног рада Суда, а тиме и укупног система Европске уније. Свака дисфункционалност у том односу нужно би се одразила на једнообразно тумачење права Европске уније. Суд правде се у свом ангажовању на правилној и унисаној примени комунитарног права ослања управо на судове земаља чланица, што говори да је потребно радити на унапређењу тог односа у интересу динамичног рада како самог Суда, тако и Европске уније. Број судија Суда правде ЕУ кореспондира броју држава чланица. Међутим, историја Суда бележи и другачије случајеве. Механизам одлучивања, по природи ствари, налаже непаран број судија. Првобитно, када је Заједница бројала свега шест држава чланица, судски колегијум чинило је седам судија.⁵⁹ Тако је, недуго по приступњу Грчке, број судија са десет порастао на једанаест.⁶⁰ У истом маниру, тај број расте на тринаест по приступању Шпаније и Португала.⁶¹ Исти тренд прати даља проширења чланства Европске уније, што ће рећи да се број чланова судског колегијума мењао са сваким проширењем првобитно Заједнице, а касније Уније. Лисабонски уговор не помиње услов у погледу држављанства приликом избора судија. Дакле, он теоретски отвара могућност да се за судију изабере лице које нема држављанство неке од држава чланица. Међутим иако уговор о томе ћути,

⁵⁸ *Jean Hublet v. Belgium*, Case 6/60, ECR Vol. VI, pp. 1144–45.

⁵⁹ У истом маниру, 1986. године Заједница је имала 12 чланица, а Суд 13 судија.

⁶⁰ Одлука Савета, OJ L 100/20/81.

⁶¹ Одлука Савета, OJ L 302/85.

пракса сведочи да се они по правилу регрутују међу држављанима држава чланица. Њима у раду помаже осам општих правобранилаца⁶². Декларацијом усвојеном уз Лисабонски уговор принципијелно је договорено да на захтев Суда, једногласном одлуком Савета, а на захтев Суда, тај број може порастати на једанаест.⁶³ По правилу, право на именовање пет правобранилаца било је резервисано за највеће државе и то: Немачку, Француску, Италију, Шпанију и Велику Британију. Преостала три упражњена места намењена су лицима предложеним од стране преосталих чланица, при чему би се ротирали по утврђеној шеми. Поменутом Декларацијом остављен је простор да Пољска добије стално место општег правобраниоца, при чему би број ротирајућих правобранилаца порастао на пет.⁶⁴ Дакле, лисабонско решење предвиђа пет ротирајућих и шест сталних општих правобранилаца. Њихова је дужност да на јавној расправи, поступајући непристрасно и независно, износе образложене предлоге у предметима у којима Статут Суда налаже њихово суделовање.⁶⁵ Дакле, у таквом предмету они не узимају учешћа у одлучивању, чиме имају већи маневарски простор да веродостојно прикажу правну слику односног случаја, односно да спроведу његову правну анализу и формулишу предлог. У свом раду, општи правобраниоци захватају како јуриспруденцију Суда, тако и национална правна решења, што умногоме олакшава разумевање и примену комунитарног права.⁶⁶ Њихова мишљења немају формално правно обавезујуће дејство, али Суд је дужан да их објави, и што је значајније, у пракси им је привржен. Управо у томе лежи значај општих правобранилаца, као институције *sui generis*, у координатама јуриспруденције Суда правде ЕУ. Наиме, њихов ангажман операционализује се на три начина: они предлажу решења у предметима које Суд расправља, таква решења подводе под општи модел судске праксе и коначно, опредељују контуре даљег развоја судске праксе.⁶⁷ Општи правобраниоци,

⁶² Често је у употреби и термин „правозаступник“ уз образложење да се улога ове институције састоји претежно у заступању комунитарног права. Као скраћеницу, поједини аутори користе акроним „AG“ изведену из енглеског језика.

⁶³ У том смислу изјашњава се и чл. 252 Уговора о функционисању ЕУ. Декларација је усвојена на инсистирање Пољске.

⁶⁴ З. Радивојевић, „Нова институционална реформа Европске уније“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2007, стр. 208.

⁶⁵ Чл. 252. Уговора о функционисању Европске уније.

⁶⁶ Поједини аутори у тој мери уважавају рад општих правобранилаца да њиховим мишљењима признају карактер извора права. Вид. D.Edward, R.Lane, *European Community Law, An Introduction*, London 1995, p. 31.

⁶⁷ Г. Гашми, *Право и институције Европске уније*, op. cit., стр. 138.

на известан начин, имају персоналнију улогу од судије. Наиме, рад општих правобранилаца је, надасве транспарентан, у смислу да се из крајњег исхода могу лако сагледати њихови пропусти, односно добре процене. Њихово је мишљење лични допринос решавању спора за шта и сnose одговорност, зависно од квалитета њихове сугестије. Са друге стране, судија је прикривен иза већа чији је члан, чиме његов рад остаје анониман. Чл. 19 Уговора на недвосмислен начин предвиђа право сваке чланице да именује свега једног судију. Судије и општи правобраниоци бирају се међу лицима чија је независност ван сваке сумње и која удовољавају захтевима за обављање највиших судских функција или су истакнути правници признате стручности.⁶⁸ Независност судије подразумева да је он приликом суђења имун на евентуалне утицаје владе која га је предложила, односно да се приликом рада неће руководити интересима матичне државе. Услов познавања комунитарног права није нашао своје место међу захтевима који се постављају пред кандидате за судије, што сугерише да испуњеност овог услова треба претпоставити приликом конкретног избора. Пракса сведочи да су судије редовно познати адвокати, професори референтних правних факултета, судије највиших судова или високи судски функционери у државама чланицама. Именују их владе држава чланица заједничком сагласношћу на период од шест година, а по истеку времена на који су бирани могу бити поново именовани.⁶⁹ Временска лимитираност мандата судија може бити предмет критике. Често се указује да временско ограничење мандата није комплементарно са захтевом да судије буду независне, што се у националним порецима обезбеђује сталношћу судијске функције. Постоји могућност да судијска функција престане и пре истека шестогодишњег периода, и то смрћу судије, на његов захтев и разрешењем.⁷⁰ Судијама се за време трајања мандата признаје имунитет, како за дела учињена у вршењу судијске функције тако и ван ње.⁷¹ По престанку мандата, судије уживају имунитет само за дела учињена при вршењу судијске дужности. Може се рећи да су њихове привилегије и имунитети конципирани по аналогiji са оним које уживају дипломатски представници, уз, наравно, разлике које налаже природа дужности које обављају. Судије за време трајања мандата не могу обављати другу

⁶⁸ Услови за избор предвиђени су чл. 253 и 254 Уговора о функционисању Европске уније.

⁶⁹ Чл. 19 Уговора о ЕУ.

⁷⁰ А. Чавошки, А. Кнежевић Бојовић, Д. Поповић, *Европски суд правде*, op. cit., стр.18.

⁷¹ Чл. 2 Статута Суда правде Европске уније регулише појединости у вези са правним положајем судија.

професионалну делатност.⁷² Пре него што владе предложе своје кандидате оснива се одбор⁷³ коме је поверена оцена прикладности кандидата за обављање намењене му дужности.⁷⁴ Не би требало преценити улогу одбора; они доносе одлуку о подобности кандидата али та одлука није обавезујућа за владе земаља чланица, нити одбори узимају учешћа у самом процесу одлучивања о избору судија. Сваке три године спроводи се делимична промена судија и општих правобранилаца у складу са правилима садржаним у Статуту Суда. Судије ће међу собом, тајним гласањем, изабрати председника Суда чији мандат траје три године уз могућност реизбора.⁷⁵ Председник Суда постаје судија који добије апсолутну већину гласова а уколико то изостане, понавља се гласање и судија који добије већину гласова постаје председник. Ако више судија добије истоветан број гласова, узима се да функцију председника преузима најстарији судија, али најстарији по годинама, не по судијском стажу. Председник суда ће, *inter alia*, артикулисати судске и административне послове, председаваће пленуму Суда и др. Судије и општи правобраниоци ће, пре него преузму своју дужност, положити заклетву да ће поступати на савестан и непристрасан начин, као и да ће начин гласања при одлучивању одржати тајним.⁷⁶ Судије и општи правобраниоци нису једини титулари активности Суда правде. Уз њих, значајно место припада и секретару, односно његовом заменику. Њега ће изабрати тајним гласањем судије и општи правобраниоци. Секретар ће се у своме раду руководити упутствима Суда, односно његовог председника. Он се стара о административним односно процедуралним сегментима рада Суда. Мандат секретара траје шест година.⁷⁷ Суд ради посредством већа (*Chambers*) или великог већа (*Grand Chamber*), сагласно правилима која су предвиђена Статутом Суда правде ЕУ. У одређеним предметима, када то налаже Статут, Суд заседа у пуном саставу.⁷⁸ Већа су састављена од три или

⁷² Осим уколико им обављање политичке или административне активности одобри Савет.

⁷³ Поједини аутори користе термин „панел“, на пример Н. Мисита, *Основи права Европске уније* op.cit., стр. 148. Често је у употреби и термин „комитет“, на пример Б. Кошутих, *Основи права Европске Уније*, op.cit., стр. 213.

⁷⁴ Чл. 255 Уговора о функционисању Европске уније. Одбор чини седам особа изабраних из редова бивших чланова Суда и Општег суда, чланова националних врховних судова и признатих правних стручњака, од којих једног предлаже Европски парламент. Овај систем именовања је заправо предвиђен одлуком о успостављању Суда за службеничке односе, а касније је примењен на све судије и правобраниоце.

⁷⁵ Чл. 253 Уговора о функционисању Европске уније.

⁷⁶ Чл. 2, 8 и 47 Статута.

⁷⁷ У погледу положаја секретара изјашњава се чл. 12 Статута Суда правде Европске уније.

⁷⁸ Чл. 251 Уговора о функционисању Европске уније.

пет, а Велико веће од тринаест судија. У састав великог већа, као четири стална члана, улазе председник Суда и председници петочланих већа. Преостали нестални чланови ће се бирати у сваком појединачном случају на начин предвиђен одредбама Статута Суда.⁷⁹ Кворум потребан за рад у већу износи три, у Великом већу девет и у пленуму петнаест судија.⁸⁰ Суд ће у ретким приликама одлучивати у пленуму, и то када је посреди питање од нарочитог значаја или је позван да одлучи о разрешењу високог функционера ЕУ.⁸¹ Петочлана већа су редован модалитет рада Суда. Суд ће заседати у великом већу уколико то затраже државе чланице или комунитарни органи као стране у спору.⁸² Он о томе може донети одлуку и самоиницијативно ако сматра да то захтева значај односног предмета.⁸³ Да би Суд деловао у пуном саставу потребно је да се стекну извесни услови.⁸⁴ Прво, потребно је да је у питању случај експлицитно предвиђен одредбама Статута. Сем тога, тим поводом је од значаја и оцена Суда о важности предмета.⁸⁵ Када је реч о материјализацији процеса одлучивања, Суд доноси своје у одлуке у две форме: пресуде или решења. Одлука Суда не садржи издвојена мишљења. Иако многи правни писци налазе да је ово решење неприхватљиво, чини се да управо квалификација одлуке Суда као одлуке свих судија које су узеле учешћа у одлучивању, афирмативно утиче на квалитет обављања судијске дужности. У противном, уколико би из саме одлуке било видљиво који, и што је битније чији ставови су се супротставили унутар расправног већа, отворио би се простор за политичке калкулације и њихов уплив у рад Суда. Осим тога, тиме би се довело у питање непристрасно поступање судија, који би, желећи да се додворе владама својих матичних држава, заговарали ставове блиске њиховим интересима.

V) НАДЛЕЖНОСТ

Након уводних напомена које су се односиле на надлежност Суда уопште, корисно је указати и на појединости везане за случајеве у којима

⁷⁹ Чл. 11 Статута Суда правде ЕУ.

⁸⁰ Чл. 17 Статута Суда правде ЕУ.

⁸¹ Чл. 16 Статута Суда правде ЕУ.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Чл. 44 Правила поступка. Иначе, Правила поступка доноси Суд уз претходно одобрење Савета.

⁸⁴ Чл. 16 Статута Суда правде ЕУ.

⁸⁵ Раније су и државе чланице, односно комунитарни органи као странке у спору који се решава пред Судом, могле захтевати одлучивање у пуном саставу.

поступа. Према уобичајеној класификацији, надлежност Суда јавља се у два основна вида: класична надлежност у споровима, која подразумева доношење пресуда и саветодавна надлежност, односно надлежност давања мишљења Суда (*opinions*). Први вид је свакако чешћи облик активности Суда. У окриљу надлежности Суда у споровима, уобичајено је разликовати директне односно непосредне тужбе и случај када ће, на захтев националних судова, Суд донети одлуку о претходним питањима (*preliminary rulings*). У оба случаја ће коначни исход судијског одлучивања бити у форми пресуде. Ова подела изведена је према параметру органа пред којим ће отпочети поступак. У првом случају, поступак се покреће пред Судом и пред њим се окончава; дакле, он је и прва и последња инстанца. У другом случају, поступак се покреће и завршава пред националним судовима, а на Суду је да да прелиминарне одлуке које ће бити достављене националним судовима. У потоњем случају, национални судови задржавају надлежност у погледу поступка који је пред њима покренут; тражећи интервенцију од Суда, они му нису трансферисали овлашћења за решавање спора. Имајући у виду напред изнето, поједини аутори праве дистинкцију између тзв. директне надлежности, када Суд доноси пресуде које су директно извршне и против којих није могуће уложити жалбу, и индиректну односно прелиминарну надлежност.⁸⁶ Када је реч о директној надлежности, прво је потребно указати на тужбе због оглушавања о обавезе предвиђене Уговором. Наиме, појединац, компанија, држава чланица, институција или тело Европске уније посежу за тужбом против институције Европске уније или државе чланице, уколико ова није испунила обавезу из Уговора.⁸⁷ Даље, у домену директне надлежности су и тужбе чија се сврха исцрпљује испитивањем законитости законодавних аката, аката Савета, Комисије, Европске централне банке, Европског парламента и Европског савета, као и аката тела ЕУ који производе правни учинак према трећим лицима.⁸⁸ Осим наведених, тужбом се реагује и на пасивно понашање органа или тела ЕУ, уколико они пропусте да реагују поводом повреде Уговора, а то су били у обавези да учине у складу са релевантним уговорним одредбама. Коначно, директна надлежност укључује и радне спорове између ЕУ и њених службених лица као и спорове поводом тужбе за накнаду штете проузроковане деликтом. Прелиминарна надлежност Суда подразумева да је Суд належан да „доноси одлуке о претходним питањима која се односе на тумачење уговора или ваљаности и

⁸⁶ Вид. Т.С. Hartly, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1998, p. 56.

⁸⁷ За више детаља вид. Б. Кошутин, , *Основи права Европске Уније*, op. cit., стр. 222.

⁸⁸ Р. Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске Уније*, op. cit., стр. 89.

тумачења аката институција, органа или тела Уније“.⁸⁹ Не би требало изгубити из вида да ће се са спором, који је покренут пред националним судом, само застати ради обраћања Суду, након чега ће национални суд и пресудити односни случај. Иако се у односу на учесталост судијског одлучивања у форми пресуде, саветодавна надлежност јавља као спорадична, она свакако завређује пажњу. Суд ће, поступајући по захтеву Комисије, Савета или државе чланице дати мишљење да ли је уговор односно споразум (*agreement; accord*) који Унија намерава да закључи са једном или више држава нечланица односно међународних организација, у сагласности са уговорима ЕУ. Када је реч о значењу употребљеног израза „уговор“, у овом контексту би под њим требало подразумевати преузимање међународноправне обавезе, без обзира које ће правно рухо она имати *in concreto*. Осим тога, и пре него што су сам споразум или његов нацрт настали, Суд се може изјаснити поводом питања да ли је његово закључење уопште у надлежности Уније. Чињеница да се Суд јавља у улози саветодавца и да је овлашћен да изрекне свој став у виду „мишљења“ може навести на погрешан закључак да обављајући ову надлежност, Суд не производи релевантне правне реперкусије на конкретан споразум. Наиме, уколико се Суд не изјасни афирмативно о односном споразуму, он ће ступити на снагу тек пошто се амандмански интервенише у уговоре ЕУ. Тиме ће се отклонити несагласности на које је Суд указао обављајући своју саветодавну надлежност. Дакле, саветодавно мишљење Суда производи значајне правне последице у односу на конкретан међународни споразум. Саветодавна надлежност Суда је од нарочитог значаја јер он, испитујући одговарајући споразум односно ценећи његову сагласност са комунитарном регулативом, повлачи демаркациону линију између комунитарне надлежности и надлежности земаља чланица.

ЛИТЕРАТУРА

- Barak A., „Foreword: A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy“, *Harvard Law Review*, 19/2002.
- Вукадиновић Р., *Европска економска заједница*, Београд 1991.
- Вукадиновић Р., *Увод у институције и право Европске Уније*, Крагујевац 2010.
- Гашми Г., *Право и институције Европске уније*, Београд 2011.
- Деган В., „Суд Европских заједница“, *Југословенска ревија за међународно право*, 2–3/165.

⁸⁹ Чл. 267 УФЕУ.

- De Waele H., „The Role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary and Normative Assessment“, *European Law / Europarecht*, 2010.
- Етински Р. *et alia*, *Основи права Европске уније*, Нови Сад 2010.
- Зечевић С., *Еволуција институционалног система Европске уније*, Београд 2009.
- Коштутић Б., Ракић Б., Милисављевић Б., *Увод у право европских интеграција*, Београд 2012.
- Коштутић Б., *Основи права Европске Уније*, Београд 2010.
- Мисита Н., *Основи права Европске уније*, Сарајево 2008.
- Радивојевић В., *Улога Суда Европских заједница у остваривању економских циљева ЕЕЗ*, Књажевац, 2008.
- Радивојевић З., „Нова институционална реформа Европске уније“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2007.
- Ракић, Б. „Фрагментација међународног права и европско право – на Западу нешто ново, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2009.
- Самарцић С., *Еу као модел наднационалне заједнице*, Београд 2008.
- Spierman O., „The other Side of the Story: An Unpopular Essay on the Making of the European Community Legal Order“, *European Journal of International Law*, Vol.10, No 4, 1999.
- Shaw J., „European Union Legal Studies in Crisis? Towards a New Dynamic“, *Oxford Journal of Legal Studies*, 1996/16.
- Favre J. M., *Основи Европске уније и комунитарног права*, Београд 2004.
- Хартли Т. Ц., *Основи права Европске Заједнице*, Београдски центар за људска права, 1998.
- Чавошки А., Кнежевић Бојовић А., Поповић Д., *Европски суд правде*, Београд 2006.

UDK:347.77.03:347.992

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 144–152

Изворни научни рад

Сања ЈЕЛИСАВАЦ-ТРОШИЋ¹

ЈЕДИНСТВЕНИ СУД ЗА ПАТЕНТЕ²

ABSTRACT

National courts and authorities of the contracting states of the European Patent Convention are competent to decide on the infringement and validity of European patents, but in practice, this gives rise to difficulties when a patent proprietor wishes to enforce a European patent, or when a third party seeks the revocation of a European patent in several countries. First of all, high costs, risk of diverging decisions and lack of legal certainty. In order to improve the enforcement of patents and to enhance legal certainty EU will be setting up a Unified Patent Court. The Unified Patent Court is a single patent court covering 25 countries, and is comprised from Court of First Instance, a Court of Appeal and a Registry. This Court will be for litigation relating to the infringement and validity of patents. Unified Patent Court will be a court common to the Contracting Member States and thus part of their judicial system. The Court is with exclusive competence in respect of European patents with unitary effect and European patents granted under the provisions of the European Patent Convention. Patent proprietors from Member States of the European Union participating in the enhanced cooperation can request unitary effect of their European patents so as to obtain unitary patent protection in the all Contracting parties of the Agreement. Member States which have decided not to participate in the enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection may participate in the Agreement on a Unified Patent Court in respect of European patents granted for their respective territory. Agreement is open to accession by any Member State of the European Union. Agreement on a Unified Patent Court should enter into force

¹ Мр Сања Јелисавец-Трошић, истраживач сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд. Електронска адреса аутора: sanja@diplomacy.bg.ac.rs

² Рад је реализован у оквиру научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, Министарства просвете и науке Владе Републике Србије, евиденциони број 179029, за период 2011–2014. године.

on 1 January 2014 or on the first day of the fourth month after the 13th deposit, provided that the Contracting Member States that will have deposited their instruments of ratification or accession include the three States in which the highest number of European patents was in force in the year preceding the year in which the signature of the Agreement takes place, or on the first day of the fourth month after the date of entry into force of the amendments to Regulation (EU) No 1215/2012 (1) concerning its relationship with this Agreement, whichever is the latest.

Key words: Unified Patent Court, Unitary patent, Serbia, EU.

I) СВРХА

Национални судови и органи власти земаља чланица Европске патентне конвенције су тренутно надлежни за одлучивање о исправности и повреди европских патената. У пракси то доводи до низа проблема када власник патента жели да спроведе европски патент или када треће лице тражи оглашавање ништавим европског патента у неколико земаља. Ту се пре свега јављају високи трошкови, недостатак правне сигурности и ризик од различитих судских одлука. Осим тога, неки појединци и предузећа настоје да искористе разлике у тумачењу хармонизованог европског патентног права и процесног закона националних судова, као и разлике у брзини рада судова и висини одштете. Споразум о Јединственом суду за патенте решава наведене проблеме стварањем суда који је специјализован за патенте (Јединствени суд за патенте) уз његову искључиву надлежност за судске спорове који се односе на европске патенте и европске патенте са јединственим ефектом (јединствене патенте). На овај начин успоставља се један правни систем за решавање свих случајева у вези са патентима.

II) МЕРЕ ЕУ

Споразум Савета о Јединственом суду за патенте који је потписан 19. фебруара 2013. године може се наћи у Службеном гласнику Европске уније (Council Agreement on a Unified Patent Court, 2013/C 175/01).

Уредба Европског парламента и Савета (ЕУ) којом се успоставља појачана сарадња на подручју стварања заштите јединственим патентом, бр. 1257/2012, од 17. децембра 2012. године може се наћи у Службеном гласнику Европске уније (Regulation (EU) No 1257/2012 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2012 implementing enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection).

Уредба Савета (ЕУ) којом се успоставља појачана сарадња на подручју стварања заштите јединственим патентом што се тиче поступака примењивих на подручје превођења, бр. 1260/2012, од 17. децембра 2012. године може се наћи у Службеном гласнику Европске уније (Council Regulation (EU) No 1260/2012 of 17 December 2012 implementing enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection with regard to the applicable translation arrangements).

Одлука Савета којом се одобрава побољшана сарадња у области стварања јединствене патентне заштите, бр. 2011/167/EУ, од 10. марта 2011. године може се наћи у Службеном гласнику Европске уније (Council Decision of 10 March 2011 authorising enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection).

III) САДРЖАЈ

У Европској унији се осетио недостатак јединствене, интегрисане и специјализоване надлежности за спорове у вези са патентима. Овај проблем је већ дуги низ година био предмет дискусије између различитих актера, укључујући ту и Европску комисију и представнике земаља чланица ЕУ. Током ових разговора одвојила су се два питања која је требало решити. Прво је питање европског патента, сада под називом европски патент са јединственим ефектом (јединствени патент). Друго је питање Јединственог суда за патенте. Решавање ових питања је одрађено у пакету који је укључивао једну ЕУ Уредбу о јединственом патенту, једну ЕУ Уредбу о језику споразума за јединствени патент и један Споразум о Јединственом суду за патенте. Од 1. јануара 2014. важиће један патентни закон за све земље Европске уније. На тај начин патентне апликације моћи ће се поднети много једноставније. Одлуком Савета 2011/167/EУ од 10. марта 2011. године 25 држава чланица Европске уније одлучило је да међу собом успостави појачану сарадњу на подручју стварања заштите јединственим патентом. Уредбом Европског парламента и Савета (ЕУ) бр. 1257/2012 од 17. децембра 2012. успостављена је појачана сарадња на подручју стварања заштите јединственим патентом, која је допуштена Одлуком 2011/167/EУ. Уредбом Савета (ЕУ) бр. 1260/2012 од 17. децембра 2012. године успостављена је појачана сарадња на подручју стварања заштите јединственим патентом што се тиче поступака примењивих на подручје превођења. Обе ће се уредбе почети примењивати од 1. јануара 2014. године или од датума ступања на снагу споразума о јединственој судској надлежности за патенте, ако ће бити реч о каснијем датуму. Након једног од најдужих преговора у историји

Европске уније (40. година), 19. фебруара 2013. године 25 земаља чланица је потписало последњи уговор „патентног пакета“ за успостављање Јединственог суда за патенте који заокружује подухват јединственог европског патента. Само Бугарска, због домаћих административних разлога (али се очекује да ће касније потписати), Пољска, због потенцијалног негативног утицаја јединственог патентна на њену привреду и Шпанија, због језичких проблема, нису потписале споразум. Споразум ће обезбедити јединствену примењивост патентног права на територијама земаља потписница. Суд ће имати више седишта у Паризу, Лондону и Минхену. Захваљујући његовом оснивању избећи ће се појава више судских спорова у вези са истим патентом у различитим државама чланицама. Такође оснивање овога суда би требало да спречи контрадикторне одлуке суда у вези са истим питањима, што би све значајно смањило трошкове патентних парница. Споразуми сада треба да буду ратификовани од стране земаља ЕУ које су их потписале, пре него што нови европски јединствени патент ступи на снагу 1. јануара 2014. године. Споразум о оснивању Јединственог суда за патенте да би ступио на снагу мора да буде ратификован од стране најмање 13 земаља чланица ЕУ, укључујући ту Француску, Немачку и Велику Британију. Аустрија је 7. августа 2013. године прва и до сада једина ратификовала Споразум о Јединственом суду за патенте. Јединствени суд за патенте ће обухватити Првостепени суд, Апелациони суд и Регистар. Првостепени суд се састоји од централног дела са седиштем у Паризу и две секције у Лондону и Минхену, и неколико локалних и регионалних делова у земљама потписницама Споразума. Апелациони суд ће се налазити у Луксембургу. Побољшана сарадња у области стварања јединствене патентне заштите поштује надлежности, права и обавезе држава чланица које не учествују у овом пројекту. Могућност добијања јединствене патентне заштите на територији земље чланице не утиче на доступност или услове патентне заштите на територији државе чланице која не учествује у овој иницијативи. Осим тога, предузећа из земаља које нису учеснице треба да имају могућност да добију јединствену заштиту патента на територији држава чланица које учествују под истим условима као и предузећа држава чланица које учествују у пројекту.

Када се ради о превођењу аранжмана за јединствени патент користиће се већ испробан процес у оквиру Европског завода за патенте, а то су преводи засновани на три службена језика – енглеском, француском и немачком. По признању европског патента никакви накнадни преводи неће бити потребни уколико се носилац патента определи за јединствени патент. Биће доступан квалитетан рачунарски превод ради пружања информације о садржини

патента. У току прелазног периода, док систем превода не буде у потпуности оперативан, тамо где је језик поступка пред Заводом француски или немачки, мора се обезбедити пун превод на енглески. У случајевима да је језик поступка енглески онда се мора обезбедити превод на неки од званичних језика неке од чланица ЕУ. Овај превод мора попунити подносилац патента заједно са захтевом за јединствени патент. Администрирање тих превода ће бити још један од нових задатака Завода. Поред тога за подносиоце захтева који имају место пребивалишта, или главно место пословања у некој од држава чланица ЕУ, а службени језик им није један од три наведена, биће уведен систем додатне надокнаде за трошкове превођења своје пријаве код јединственог патента. Захтев за јединствену патентну заштиту може се поднети од 1. јануара 2014. године, или од датума ступања на снагу Споразума, или од дана ступања на снагу Споразума о Јединственом суду за патенте. Европски јединствени патент ће, поред већ постојећих националних патената и класичних европских патената бити још једна опција за кориснике. Јединствени патент ће бити европски патент признат од стране Европског патентног завода на основу одредби Конвенције о европском патенту која производи ефекат на територији 25 држава након признања на захтев носиоца патента. На тај начин јединствени патент неће утицати на текуће послове Европског патентног завода око претраге, прегледа и одобравања патената. Овај механизам ће бити много једноставнији и јефтинији од постојећег, према којем Европски завод за патенте сада издаје европске патенте, али да би одобрење постало ваљано у некој од држава чланица, иноватор је био присиљен тражити валидацију у свакој држави која тражи да се патент заштити. Подношење захтева ће бити могуће на било којем језику ЕУ, а захтеви ће се обрађивати на једном од три радна језика ЕУ: енглеском, француском или немачком. Како би цела процедура била лакше доступна свим корисницима осигураће се аутоматски превод патената и захтева за патентима у ЕУ, и то на свим службеним језицима ЕУ. Европски завод за патенте ће преузети неколико додатних задатака. У Заводу ће се подносити захтеви за јединствен патент. Ту ће се прикупљати, управљати и слати таксе за одржавање патентног права и за вођење регистра јединствених патената, који ће обухватати и информације као што су лиценце, трансфер, ограничења, одузимање или истицање права. Стварање јединственог европског патентног система биће велики подстицај за иновације. Успостављање јединственог патентног система требало би значајно да смањи трошкове повезане са добијањем патената у државама ЕУ и да придонесе расту активности везаних уз патенте неопходне за пословање у

ЕУ. Нови патентни систем подстаћи ће пословне кругове на промовисање иновација, а што би у крајњој инстанци требало повећати конкурентност. Такође, предвиђа се повећање интереса предузећа у Европској унији за заштиту њихових иновација и нових технолошких решења широм Европе. Јединствени патент важиће у свим земљама потписницама, а моћи ће се добити испуњавањем једноставног захтева Европском заводу за патенте. Нови јединствени патент би требало да донесе користи и земљама које нису чланице Европске уније, можда и више него земљама чланицама. Наиме, процес пријављивања патената (процес апликације) остаје исти, а јединствени патент се остварује накнадно, као замена националним потврђивањима патентне заштите. Тај процес је јефтинији од валидације у свим земљама Европске уније појединачно. Са друге стране, како су подносиоци патената (апликанти) до сада потврђивали патентну заштиту само на територијама неколико држава од интереса, ова разлика није толико велика. Јединствени ефекат патент може добити након што Европски завод за патенте призна европски патент. Поступак признавања јединственог патената у Европском заводу за патенте ће бити исти као и за све друге европске патентне пријаве. Јединствени патент значи да ће патент имати јединствену заштиту и производити једнаке ефекте у свим земљама Европске уније потписницама Споразума. Он се не може ограничити, пренети или укинути појединачно, већ само на територији свих земаља ЕУ. Споразум о Јединственом суду за патенте установљава тај суд као суд држава чланица. Првобитни предлог је обухватао и земље које нису чланице ЕУ, међутим утврђено је од стране Суда правде ЕУ да није у складу са правом ЕУ, зато што тада суд не би потпадао у потпуности у оквиру правног система Европске уније. Због тога је Јединствени суд за патенте основан путем споразума између држава потписница, а отворен је једино за земље чланице Европске уније. Ступање на снагу Споразума о Јединственом суду за патенте захтева измене и допуне Уредбе Брисел I. Европска комисија је поднела амандмане за измену ове Уредбе 26. јула 2013. године и они треба да буду одобрени од стране Европског парламента. Да би се завршили сви послови око оснивања и почетка рада, Јединствени суд за патенте основао је Припремни комитет, који се састоји од свих држава потписница Споразума о Јединственом суду за патенте. Све су се ове државе обавезале да ће успоставити нови суд, а посао Припремног комитета је да надгледа тај процес. Процес има пет етапа, односно пет главних задатака које треба остварити, а то су: правни оквир, финансијски аспекти, информационо-технолошки оквир, објекти и људски ресурси и њихова обука. Припремни комитет ће постојати све док се не установи нормално функционисање Суда,

а очекивани рок је две године. Јединствени суд за патенте је основан за решавање спорова у вези са европским патентима и европским патентима са јединственим ефектом. Овај Суд ће бити заједнички за све земље чланице ЕУ које су потписале Споразум о његовом оснивању и на тај начин подлеже истим обавезама под законодавством Европске уније као и било који национални суд. Споразум о Јединственом суду за патенте се примењује на европски патент са јединственим ефектом, на потврду о додатној заштити за производ заштићен патентом, европски патент који још није истекао на дан ступања на снагу овог Споразума или је одобрен после тог датума, не доводећи у питање члан 83 и европску пријаву патента која је у току на дан ступања на снагу овог Споразума, или која је поднета после тог датума на прејудуирајући члан 83. Суд чине Првостепени суд, Апелациони суд и регистар. Суд ће имати својство правног лица у свакој држави уговорници и уживати најшири правни капацитет који имају правна лица према националним законима те државе. Суд ће представљати председник Апелационог суда који ће бити изабран у складу са статутом. Суд ће имати искључиву надлежност, између осталог, и поводом акција у вези са стварним или предвиђеним кршењем патентног права, укључујући и противтужбе у вези са лиценцом, поступцима за одузимање патента, противтужбом за укидање патента, поступцима који се односе на коришћење проналаска пре признања патента, поступцима за надокнаду за лиценце на основу члана 8 Уредбе (ЕУ) бр. 1257/2012 и активности које се тичу одлуке Европског завода за патенте у обављању послова из члана 9 Уредбе (ЕУ) бр. 1257/2012. Приликом суђења пред Јединственим судом за патенте, извори права, у потпуности у складу са чланом 20, биће:

- Закони Уније, укључујући Уредбу (ЕУ) 1257/2012, и Уредбу (ЕУ) 1260/2012;
- Споразум о Јединственом суду за патенте;
- Конвенција о европском патенту;
- Остали међународни уговори у вези са патентом који су обавезујући за све земље чланице;
- Национални закон.

Суд ће своје одлуке доносити у потпуности у складу са горе наведеним изворима права. Суд ће се финансирати из сопствених прихода и ако је потребно, посебно у прелазном периоду, средствима држава чланица потписница Споразума. Приходи које ће Суд самостално остваривати потицаће од судских такси и других прихода. Висину судских такси одређује Административни одбор (*Administrative Committee*). Таксе ће бити одређене

на нивоу који омогућава поштовање равнотеже између принципа правичног приступа правди, посебно за мала и средња предузећа, физичка лица, непрофитне организације, универзитета и института и адекватног покривања трошкова самог Суда. Ако Суд није у могућности да избалансира свој буџет из сопствених извора прихода добиће финансијску помоћ од држава чланица ЕУ које су потписале Споразум о Јединственом суду за патенте.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Споразум о Јединственом суду за патенте је потписан 19. фебруара 2013. године од стране 25 држава чланица ЕУ, а ступа на снагу 1. јануара 2014. године, или првог дана четвртог месеца након депоновања инструмената о ратификацији или приступању у складу са чланом 84 од стране најмање 13 држава потписница, укључујући Немачку, Француску и Велику Британију, или првог дана четвртог месеца од датума ступања на снагу измена и допуна Уредбе (ЕУ) бр 1215/2012 у погледу њеног односа са овим споразумом, шта год да је најновије. Свака ратификација или приступање после ступања на снагу овог споразума, ступа на снагу првог дана четвртог месеца после депоновања инструмената о ратификацији или приступању.

V) ИЗВОРИ

- Agreement on a Unified Patent Court and Statute, document 16351/12, of 11.01.2013, pp. 121. Депонован у архиви Генералног секретаријата Савета Европске уније.
- Council Decision No 2011/167/EU of 10 March 2011 authorising enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection, *Official Journal of the European Union*, L 76, 22/3/2011, pp. 53–55.
- Regulation (EU) No 1257/2012 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2012 implementing enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection, *Official Journal of the European Union*, L 361, 31/12/2012, pp. 1–8.
- Council Regulation (EU) No 1260/2012 of 17 December 2012 implementing enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection with regard to the applicable translation arrangements, *Official Journal of the European Union*, L 361, 31/12/2012, pp. 89–91.
- Council Agreement on a Unified Patent Court, 2013/C 175/01, *Official Journal of the European Union*, C 175, 20/6/2013, pp. 1–40.
- Јелисавац-Трошић Сања, Зиројевић-Фатић Мина, „Сарадња у области стварања јединствене патентне заштите“, *Европско законодавство*, бр. 37–38/2011, стр. 215–224.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Током последњих година појачана је сарадња између Европског завода за патенте и Завода за интелектуалну својину Републике Србије. Када говоримо о оквирном поређењу земаља у региону, а у вези са заштитом проналазака патентом коришћењем Европског патентног система, Србија је на нивоу који су оствариле Румунија и Бугарска. Хрватска и Словачка имају око 50% више европских патентних пријава и преко двоструко више патената, док Словенија и Грчка имају 3–4 пута више пријава. Мађарска има више европских патентних пријава од свих наведених земаља и тиме заузима прво место у региону. Европски патенти обезбеђују уштеду у трошковима и потпуну правну заштиту за проналаске на једном од најдинамичнијих тржишта у свету, тржишту ЕУ. Србија је 1. октобра 2010. године постала земља чланица Европске патентне организације. Европска патентна организација је међувладина организација која је основана 7. октобра 1977. године на бази Конвенције о европском патенту, која је потписана на Дипломатској конференцији у Минхену још 1973. године. Европска патентна организација се састоји из два тела: Европског завода за патенте и Административног савета. Чланство Србије у Европској патентној организацији и сарадња са Европским заводом за патенте, као њеним извршним телом, помаже изградњи квалитетног и ефикасног система заштите интелектуалне својине у нашој земљи. Такав систем један је од важних предуслова за прикључење наше земље Европској унији и Светској трговинској организацији. Поред употребне вредности, важан опредељујући фактор вредности патента је и његова продајна моћ, која у великој мери зависи од развијености тржишта патената. У земљама попут Србије ова тржишта карактерише недовољна ликвидност. Пошто се предвиђа да ће јединствени патентни систем смањити трошкове за добијање заштите то ће користити и иноваторима из Србије да јефтиније, лакше и брже остваре своја права на тржишту Европске уније. На овај начин се отвара могућност једноставнијег пласмана домаћих идеја у земље ЕУ. Адекватном заштитом патената у свим земљама потписницама споразума омогућена је сарадња малих и средњих предузећа са компанијама ЕУ путем лиценцирања или продаје патентом заштићених производа.

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО

UDK:338.246.2:343.321:339.137.27

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 153–167

Изворни научни рад

Слободан НЕШКОВИЋ¹

Вук РАИЧЕВИЋ²

Раде ГЛОМАЗИЋ³

**ЕКОНОМСКА ШПИЈУНАЖА И ЗАШТИТА
КОНКУРЕНТНОСТИ – КОНТРОВЕРЗЕ ЕВРОПСКОГ
ЗАКОНОДАВСТВА**

ABSTRACT

Today's time is characterized by, among other things, the domination of the most developed countries in the sphere of economic espionage, which in the business world represents technological and developmental supremacy over competition. What represents supremacy today is information which has become the fourth obligatory factor of production, beside capital, work power and technology. The very information is the most important for acquiring advantages over competition and this is why the biggest world companies use an increasing amount of their capacities for the purpose of carefully protecting industrial, production and financial information which will enable them to gain advantage over competition

¹ Професор др, Универзитет Привредна академија, Факултет за економију и инжењерски менаџмент, 21000 Нови Сад, Цвећарска 2; тел: 021.469.513, е-маил: slobneskovic@gmail.com.

² Професор др, Универзитет Привредна академија, Факултет за економију и инжењерски менаџмент, 21000 Нови Сад, Цвећарска 2; тел: 021.469.513, е-маил: vuk.m.raicevic@gmail.com.

³ Студент докторских студија, МБА, Мр, Европски центар за мир и развој Универзитета за мир УН; glomazic@gmail.com.

and position better on the domestic and global market. Protection of confidential information from espionage or theft is critically important for the organizations that want to maintain their competitiveness and supremacy on the market. It is considered that over 70% of the value of a typical small or medium business is in its intellectual resources – knowledge, technology, employees or know-how. But how many employees actually knows and understands what trade secret is? The article before you strives to identify the main characteristics of legal framework and business practices in the protection of trade secrets. We specifically gave an overview of European legislation and the perceived shortcomings in the existing laws and practice. The article focuses on some of the controversies of European legislation in this field, especially its emphasis on civil law, and outlines the importance of the protection of trade secrets through criminal law. This law would empower European companies in their struggle against business espionage which endangers their development and by extension, their competitiveness.

Key words: economic espionage, business espionage, trade secret, competitiveness, intellectual property

1) МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА

Десктоп истраживањем обухваћено је и анализирано око 5000 страница различитог јавно доступног материјала и дат је преглед данашњег стања области конкуренције, пословне и економске шпијунаже и преглед релевантне легислативе у Европској унији. За потребе овог рада истакнути су само најбитнији налази правне анализе.

Чланак започињемо прегледом појма конкурентности и релевантних детерминанти, затим прегледом појма економске шпијунаже и њених релевантних елемената. Анализу економске шпијунаже завршавамо моделом сценарија да бисмо показали могуће смерове и приближили аспекте деловања, а самим тим и отворили разматрања о могућим консеквенцама ових активности. Чланак нуди базични преглед потребних података обрађених на приступачан начин, јер се често дешава да се концепти који би требало и који би чак и морали да буду јасни и недвосмислени свим грађанима, често износе ускостручним језиком, што успорава имплементацију корисних, а понекад и неопходних активности, концепата и идеја. Дакле, намера аутора није била да опишу и објасне све о економској или пословној шпијунажи, конкурентности и сродним областима, већ да прикупљајући јавне, лако доступне секундарне, али релевантне податке, да један базични критички осврт на начин који би требало да послужи као основа за будуће истраживање и деловање.

II) ЕКОНОМСКЕ ДЕТЕРМИНАНТЕ КОНКУРЕНТНОСТИ

КонкурENCIЈА је процес надметање тржишних учесника и омогућује националним економијама „да остваре одрживи раст и дугорочни просперитет“ (Schwab, 2009:3). Глобална конкурентност, која мери микроекономске и макроекономске показатеље националне конкурентности, дефинише се као „скуп институција, политика и фактора који одређују ниво просперитета земље“ (Schwab, 2009, 4). Конкурентност на тржишту резултат је најефикаснијег начина управљања ресурсима у циљу повећања продуктивности. Конкурентност подстиче развој културе, економије и менаџмента и „представља својеврстан допринос друштвеном производу, животном стандарду и запослености“ (Paraušić, 2007:598). Према Rutkauskas (2008:89) конкурентност подразумева идентификовање произвођача, фактора конкурентности и околности које ће утицати на постизање потребног нивоа конкурентности. Идентификација, односно откривање нивоа фактора конкурентности, обима средстава и трошкова, као и интеракција очекиваних резултата је озбиљан посао. Унапређење конкурентности, сматрају Aguilera-Enriquez, Gonzalez-Adame i Rodriguez-Camacho (2011: 58) могуће је модернизацијом процеса управљања и производње кроз употребу савремених технологија. Бавећи се питањем унапређења конкурентности и скраћењем животног циклуса Јовановић и сарадници (2010: 13) истичу да „пословање компанија све више зависи од интелектуалне својине (Intellectual Property, IP). Економија заснована на знању и нематеријалним добрима, као што су интелектуална својина, људски капитал и организационе способности, имају кључну улогу у вођењу послова и економском расту“.

III) ПРАВНЕ ДЕТЕРМИНАНТЕ КОНКУРЕНТНОСТИ

Право, због свога карактера, мора на специфичан начин да дефинише односе реалне привредне конкуренције и ставове економске науке о њој. То чини правна теорија изграђујући сопствени појам „конкурENCIЈЕ“, али и законодавни орган приликом усвајања законске материје из ове области. Закон конкуренције је основни принцип на коме се заснива слободно тржишно привређивање, које представља преовлађујући начин у данашњим привредним системима. КонкурENCIЈА није могућа без признавања тржишта, јер јој преко механизма цена припада ефикасна расподела (алокација) роба и услуга. Ограничења лојалне конкуренције која проистичу из монополских и олигополских позиција, договорним споразумима око цена, државним интервенцијама сузбија се регулативом о заштити конкуренције.

IV) ЕВРОПСКИ ЗАКОН О ЗАШТИТИ КОНКУРЕНЦИЈЕ

КонкурENCIЈА представља основни механизам тржишне економије која подстиче компаније да своје производе и услуге нуде на тржишту под најповољнијим условима. Она подстиче ефикасност и иновативност а при томе смањује тржишну цену.

Да би биле ефикасне, компаније морају да делују независно једне од других, и да та одвојеност кроз процес конкуренције ствара позитиван притисак једних на друге. Закон Европске уније о заштити конкуренције настао је из жеље да се осигура рад државе у регулацији тржишта без ометања корпорација. Управо зато настали су и европски уговори који омогућавају слободну конкуренцију, а спречавају формирање картела, монопола, поделе тржишта и намештање цена. Ово је омогућено кроз четири главне политике које спроводи Европска унија:

1. картели, контрола антиконкурентских активности које утичу на ЕУ, донесена 1994. у оквиру акта оснивања Европске економске заједнице. Ова област је покривена чланом 101. Споразума о функционисању ЕУ;
2. монополи, или спречавање формирања доминантног положаја на тржишту. Ова област је покривена чланом 102. Споразума о функционисању ЕУ;
3. спајање и аквизија, контрола спајања, аквизиција и заједничких улагања у које су укључене компаније које имају одређени, законом прописани ниво промета;
4. државна помоћ, контрола начина директног и индиректног начина давања помоћи компанијама од стране држава чланица ЕУ. Ова тачка налази се у члану 107. Споразума о функционисању ЕУ.

Задња тачка представља јединствену карактеристику Закона о заштити конкурентности ЕУ. Како је ЕУ сачињена од суверених држава чланица, тако политика заштите конкурентности и активности стварања јединственог европског тржишта не би била примењива уколико би државе чланице имале слободу да подржавају своје националне компаније по сопственом нахођењу.

Европска комисија и њен Генерални директорат за конкуренцију су надлежне инстанце за примену Закона о заштити конкуренције ЕУ иако је, на пример, државна помоћ у неким секторима, као што је транспорт под управом Генералног директората.

V) ЕКОНОМСКА И ИНДУСТРИЈСКА ШПИЈУНАЖА

Индустријска шпијунажа, економска шпијунажа или пословна шпијунажа јесу форме шпијунаже спроведене у комерцијалне сврхе, за разлику од шпијунаже које се одвија у сврхе националне безбедности. Економска шпијунажа најчешће је спроведена од стране влада и има интернационални карактер, док је индустријска или пословна шпијунажа најчешће националног карактера и одвија се између компанија или корпорација.

Анализа конкуренције и економска или пословна шпијунажа

Анализа конкуренције представља легалан начин систематског прикупљања, анализирања и управљања информацијама о пословним конкурентима. Анализа конкуренције представља активности као што су анализа новинских чланака, пословних публикација, он лајн материјала, специјализованих база података, информације на конференцијама и пословним сајмовима, а са циљем добијања јасне слике о конкурентним компанијама. Ова врста анализе потиче од маркетиншког истраживања, уз примену принципа и праксе војне и националне безбедности. Разлике између анализе конкуренције и економске или пословне шпијунаже често није јасна. Оно што је потребно јесте разумевање правних основа, односно легалних и нелегалних начина приступања информацијама, и повлачење линије између ово двоје.

Типови економске или пословне шпијунаже

Економска или пословна шпијунажа се одвија на два основна начина. Укратко, сврха шпијунаже јесте добијање информација и знања о организацији или организацијама. То може бити у форми прибављања интелектуалне својине, као што су информације о индустријским произвођачима, идејама, технологијама и процесима, формулама и рецептима. Она такође може бити и у форми прибављања оперативних информација, као што су база података клијената, продајне и куповне цене, маркетиншке информације, информације о истраживању и развоју, стратешки и пословни планови, политике или планирана учешћа на тендерима.

Индустрије у фокусу шпијунаже

Економска или пословна шпијунажа се најчешће повезује са високотехнолошким индустријама које су компјутерска, софтверска и

хардверска индустрија, аеронаутика, биотехнологија, транспортне и инжињерске технологије, телекомуникације, аутомобилска индустрија, енергетика, машинска индустрија, текстили производња одевних предмета и слично. Једна од најчешће таргетираних регија на свету је Силиконска долина у САД-у, иако се свака делатност базирана на информацијама релевантним за њену конкурентност на тржишту налази у фокусу економске шпијунаже.

Крађе и саботаже информација

Информације на тржишту најчешће могу бити разлика између успеха или пропасти компанија. Ако је релевантна информација украдена онда компанија губи тржишну предност и постаје мање конкурентна. Иако је, у пословном свету, велика већина информација прикупљена на легалан начин кроз анализу тржишта у појединим случајевима у пословним круговима, одлучују се и за нелегалне опције, то јест за крађу информације. То се најчешће дешава уколико је пословање компаније доведено у опасност од стране конкурената. Последњих година дошло је до експанзије појаве економске или пословне шпијунаже, а самим тим и до ширења дефиниције оног што сматрамо пословном шпијунажом. На пример саботирање рада компаније данас, у ширем смислу, се сматра пословном шпијунажом. То значи да се појам шпијунажа и саботажа све више поистовећују, што доказују бројне студије владиних и пословних стручњака.

Легални начини приступа информацијама

Опште је познато да се преко 95% потребних информација у економској обавештајности може добити и добија легалним путем. Постоји више начина да се до тражених информација дође без коришћења нелегалних средстава или метода.

Интернет представља најлакши и највише коришћен начин проналажења информација о економским субјектима. Према неким истраживањима, између 1990–1995. дошло је до повећања економске обавештајне активности од преко 300%, и за то је као главни кривац означен интернет и информације које он пружа. Најчешћи начин за добијање информација је путем *e-mail*, као и путем разних упита. Евидентна је ствар да је информатичка образованост запослених прилично ниска када се ради о безбедности на интернету. Приступ друштвеним мрежама типа *Facebook*, *Myspace*, *Twitter* или разним *chat*-собама, представља велику опасност за

сваку компанију, јер су запослени склони да у необавезним разговорима, чак и потпуним странцима, причају врло поверљиве ствари. Популарности интернета као начину за прибављање поверљивих информација доприноси и анонимност, коју је много лакше остварити путем интернета него у неким другим ситуацијама. Могућност широкопојасног – бродбанд приступа интернету са јавних места попут библиотека или интернет кафеа пружа велике могућности за потпуно анониман економско обавештајни рад. Претрага запослених је уобичајен начин добијања информација. Најчешће се користи такозвани „фантомски интервју“. Од стране фирме А се унајми трећа особа да би интервјуисала запослене фирме Б ради наводног запослења, а у циљу извлачења података од запослених. С обзиром да не постоји намера да се интервјуисани запосли, ова метода је врло неетичка, а у неким ситуацијама се може сматрати и шпијунском делатношћу. Заједничка улагања и спајања фирми представљају још један начин како се легално долази до битних информација. Ако запослени из фирме А дуже време раде заједно са запосленим из фирме Б, очекивано је да ће се временом сматрати за партнере, попуштају безбедносни протоколи и омогућава им се приступ информацијама и технологијама. Такође још једна сигурна солуција за долазак у посед тражене технологије представља куповина или преузимање компаније, али то је прилично скупо решење. Конференције, изложбе, семинари и сајмови представљају добро место да се у директном контакту извуку важне информације. Због знања и стручности, често су учесници ангажовани од стране компанија или влада ради прибављања информација. Директне посете су дуго времена биле вредан извор информација из технолошких или производних компанија. Посетиоци су обучавани како да дођу до вредних информација намерним уласком у забрањене зоне, недозвољеним фотографисањем или постављањем питања изван дозвољених оквира. „Копање“ по смећу представља још један одличан извор разних података, као што су бачени документи, забелешке или слично. Ово је сасвим легално зато што се одбачена ствар не сматра ничијим власништвом. Наравно, уколико се канта за смеће налази у ограђеном простору без дозволе уласка, онда то представља кривично дело. Из овог извора се често могу извући веома вредне информације.

Нелегални начини приступа информацијама

Иако представљају само мали део економских обавештајних података, подаци добијени на нелегалан начин су често највреднији, пошто су толико важни да се до њих не може доћи легалним путевима. Организовани

криминал је постао врло чест начин за прибављање информација из предузећа. Глобализација бизниса омогућила је и неке нове транснационалне облике криминала. Тако се криминалци не либе да притиском и уценама на пословне људе уђу у највеће компаније, и својом снагом и моћи, која је често већа од локалних власти, представљају велику опасност за бизнис и индустрију. Независни предузетници укључују независне или слабо повезане особе у економској шпијунажи. У суштини, ради се о приватним детективима који су унајмљени од стране компанија ради прибављања информација које компанија унајмљивач сматра потенцијално корисним за себе. Ови људи, у зависности од своје похлепе за новцем, не либе се и тежих повреда закона ради прибављања тражене „робе“.

Без обзира ко је лице које прибавља информације, постоји неколико начина на које компаније или чак стране владе прибављају информације. Запослени (инсајдери) са правом приступа представљају велики безбедносни проблем за компаније. По неким истраживањима, преко 75% економске шпијунаже се обавља преко инсајдера, особа које долазе из саме фирме или имају приступ осетљивим подацима. Наравно, постоји одређен број људи који ненамерно одају тајне које не би смели. Одређен број информација се одаје приликом необавезних ћаскања уз пиће после посла, када пажња попусти и људи су склонији да кажу више него што би смели. Такође се користи измамљивање информација од стране обучених професионалаца, који на посредан и вешт начин збуњују жртву и наводе је да ода ствари које иначе не би. Ово се назива социјални инжењеринг, и иако само по себи није кривично дело може бити увод у даља кривична дела. Инфилтрација међу запослене представља добар начин за шпијунажу. Пошто се без већих тешкоћа у великом броју случајева може ући унутар субјекта шпијунаже помоћу фалсификованих – лажних докумената, овим приступом је степен успеха шпијунаже драстично повећан. Регрутација запослених је један од најефикаснијих начина шпијунаже. Једном када се инсајдер или „кртица“ регрутује помоћу мита или неког другог начина, може му се тражити посебна врста информација, а не све на шта наиђе. Сакупљач информација не треба да буде фокусиран на извршне директоре или истраживаче, већ ће се много више постићи регрутацијом нижег особља, као што су секретарице, рачунарски техничари или чак и особље одржавања. Овде постоје две предности: нижи нивои запослених су много мање сумњиви, а често имају већи приступ информацијама, и њихова цена може бити много нижа, а воља за сарадњом много већа него рецимо генералног менаџера. Овај начин шпијунаже је прилично лак, јер један број запослених и на своју руку краде информације ради даље продаје, док су други

незадовољни односом према њима и као створени за овакву врсту сарадње. Провале и крађе представљају традиционалан начин за прибављање обавештајних података. Иако се у већини случајева ради о физичкој крађи докумената, приликом које се они отуђују, може се десити да провалник само фотографише или умножи тражени документ, тако да жртва и не зна да је покрадена, и нормално наставља рад на пројекту, што конкуренцији омогућава праћење развоја и даље информације. Овај начин је обично повезан са осталим начинима економског обавештавања. Електронски надзор се све више користи како техника напредује, пошто је могуће издвојити један глас између хиљада на стадиону или прислушкивати мобилни телефон жртве. Док је раније ова опрема била ексклузивитет државних обавештајних служби, данас је могуће за мало новца купити најквалитетнију опрему за прислушкивање и надзор. Као што се види, широк је дијапазон средстава и техника за долажење до информација. Неке су легалне, неке не али с обзиром на жестину данашње тржишне утакмице, не треба се заваравати да свака компанија којој су потребне информације неће прибећи сваком начину да би дошла до њих, био он легалан или не. Традиционалне тржишне утакмице се претварају у праве ратове, и ту циљ оправдава свако средство, те свака компанија мора да мисли првенствено на сопствену безбедност.

Пословна шпијунажа путем информационих технологија

Компјутери, Лан мреже и интернет омогућили су да се много лакше него пре долази до пословних тајни. У данашње доба информационих технологија пословни шпијуни не морају да проваљују у канцеларију да би дошли до докумената са релевантним информацијама. Коришћењем нових технологија, копирање и преношење информација путем интернета постало је лако и анонимно. Стара изрека је да је информација моћ, а моћ је новац, а пословни свет поседује велике количине информација. Те информације налазе се у патентима, тајним формулама, шемама производње, плановима продаје и куповине, маркетиншким и извозним стратегијама и оне имају веома велику вредност у пословном свету и зато су и предмет шпијунаже. Компаније могу да очекују нападе путем разних техника, а недостатак мера безбедности и недовољна обука чланова компаније омогућава њихову успешност у мањој или већој мери. Најчешће технике које се користе за пословну шпијунажу путем информационих технологија су „хаковање” и социјални инжињеринг. Хаковање се сматра најчешћим методом шпијунског прикупљања информација и све више и више расте његова популарност.

Разлози зашто је хаковање све више популарно су двострани. Са једне стране постоји веома велики број хакерских алата, на пример тренутно постоји преко 100 000 *web* сајтова који нуде бесплатан *download* хакерских алата. Са друге стране то је метода коју је релативно лако научити зато што понуђени алати не захтевају неко веће знање компјутерских протокола и скоро су једноставна за коришћење као било који Microsoft програм. Социјални инжињеринг је друга популарна метода за прикупљање поверљивих информација, а огледа се у томе што се прати одређена особа од које се покушавају прибавити релевантне пословне информације, а најчешће кориснички налози и лозинке за приступ компанијским мрежама.

Могући сценарији пословне шпијунаже

На основу свега горе наведеног можемо да креирамо неколико ситуација које презентујемо у облику негативних сценарија пословне шпијунаже. Сценарио 1: Радник производне компаније, запослен, а уједно и хакер користећи своје компјутерско знање лако долази до информација са компанијског сервера. Он на серверу аплодује систем за праћење и прикупљање информација. Помоћу тог система он прикупља лозинке за приступ свим деловима компанијске мреже. Једном унутар система он лако долази до делова базе података у којим се налазе подаци клијената, компанијски уговори и информације о ценама. Он уступа те податке конкурентској компанији која користи те информације да их победи на тржишту. Сценарио 2: Изврсни директор компаније је на путу и са собом носи свој пословни лаптоп. У лаптопу се налазе сви пословни подаци од важности за компанију. Директор оставља лаптоп у своју хотелску собу и одлази на ручак. За то време уговараач конкурентске компаније чека испред собе док собарица не уђе да спреми собу. Тада он долази и представља се као власник собе и кад је ушао уз помоћ опреме за брзо даунлодовање „скида“ све податке са лаптопа и одлази не оставивши никакве трагове. У исто време, његов партнер прати директора за време ручка у случају да се он неочекивано врати и телефоном га обавештава о његовом кретању.

Заштита од економске шпијунаже

Заштита поверљивих података од шпијунаже или крађе је критично важна за организације које желе да задрже своју конкурентност и надмоћ на тржишту. Рачуна се да преко 70% вредности типичног малог или средњег предузећа представљају његови интелектуални ресурси – знање,

технологије, запослени или *know-how*, али колико запослених заиста зна и разуме шта је то пословна тајна? Свака компанија која размишља „корак унапред“ требало би да оформи посебан тим који ће се бавити интеграцијом и управљањем трима стубовима традиционалне безбедности: физичком безбедношћу, ИТ безбедношћу и управљањем ризицима. Наравно, да би компанија избегла да буде жртва економске шпијунаже, морају се предузети три обавезна корака. Идентификовање пословне тајне представља први важан корак у заштити од економске шпијунаже. Јер да би се пословна тајна могла штитити, мора се прво препознати и документовати. Тек када се процени њена тржишна вредност, могуће је предузети кораке ради креирања програма њене заштите, што није увек лако. Велики део проблема је то што већина запослених не уме да препозна шта би могло представљати пословну тајну. Осетљиви делови, као што су *know-how* и нове технологије су веома рањиве према крађи. Пословна тајна која није документована је још увек овде, али је незаштићена. Зато је задатак тима за заштиту да развије и примени технике и поступке који омогућавају запосленима да препознају пословну тајну и активније учествују у њеном управљању и чувању. Управљање ризицима или предузимање разумних мера да би се избегло шпијунирање. С обзиром да се много пословних тајни предузећа може наћи у личним рачунарима запослених, електронским порукама или разним интерним документима, тим задужен за безбедност мора да разуме како се пословне тајне употребљавају, како им се приступа, како се уносе и износе из компаније. Када потпуно овладају путањама пословних тајни, могу креирати систем који ће класификовати, архивирати или уништавати искоришћене пословне тајне без бојазни да ће оне да падну у погрешне руке. Наравно, да би се ово постигло, тим мора имати неограничен приступ тајнама и систему, што значи да у њему морају бити људи од врхунског поверења. Чување пословне тајне је од виталног значаја за економску стабилност предузећа. Без јасног и квалитетног плана о чувању пословних тајни постоји ризик да запослени, који напуштају компанију, свесно или несвесно са собом понесу веома важне пословне тајне. Накнадно доказивање одговорности је тешко, а последице по компанију могу бити понекад катастрофалне, а по правилу веома скупе. Зато је много једноставније и ефикасније да се пословна тајна јасно идентификује, а запосленима јасно предочи њена важност и вредност. Једном када су правилно информисани, запослени поклањају много већу пажњу чувању пословне тајне. Наравно, не треба запоставити ни остале компоненте, као што је физичка безбедност података предузећа, као и ИТ заштита, јер су ту ризици много апстрактнији за већину запослених који не разумеју функционисање информационих система, а један квалитетан професио-

налац може направити већу штету него група лопова која физички упадне у компанију. Безбедносни тим јесте одговоран за прављење квалитетних и примамљивих програма заштите, али је одговорност свих запослених да те програме примењују, да би се осигурала њихова успешна примена. Тако се на радним местима развија једна општа култура безбедности, где је свако упознат са тиме која је то пословна тајна којом располаже и каква је његова одговорност у односу на њу. Наравно, једном направљен и имплементиран програм није гарант сигурности, већ се он мора стално прилагођавати, а запослени непрестано учити и тренирати безбедносној култури.

За разлику од економски развијених држава, код земаља у развоју, посебно у земљама у транзицији, као што је и наша, економска шпијунажа је, с једне стране, међу предузећима и предузетницима веома мало позната, док је са друге стране омражена, јер код многих још увек подстиче негативне конотације повезане са радом државних/владиних класичних обавештајно-безбедносних служби из прошлости, као и данас. Земље у транзицији су мање или више технолошки заосталије у односу на развијене земље, што условљава посебан приступ њиховој шпијунажи. Сваки вид шпијунаже се врши ради стицања одређене предности над конкуренцијом, док код земаља у развоју и транзиционих земаља она има и улогу вршења притиска ради остваривања циљева држава или њихових компанија.

Европски закони о заштити пословне тајне и интелектуалне својине

Заштита пословне тајне у оквиру ЕУ се разликује од земље до земље чланице и огледа се у различитим законским решењима и процедурама која су у неким земљама чланицама и веома нејасна. Земље чланице Европске уније не третирају пословне тајне као интелектуалну својину, стога оне и немају адекватну правну заштиту. Само поједине земље чланице третирају пословне тајне законом сличним традиционалној заштити интелектуалне својине као патент, жиг или ауторска права. Шведска је на пример донела Акт о заштити пословних тајни. Немачка је увела одређене клаузуле о заштити пословних тајни у законима о заштити против нелојалне конкуренције, закона о раду и кривичног закона. Велика Британија и Република Ирска су на пример уставним и законским решењима заштитиле право на пословне тајне. Уговорна одговорност се користи као заштита пословних тајни у односима са радницима у скоро свим чланицама Европске уније.

Контроверзе европског законодавства

Крађе пословних информација и интелектуалне својине једне компаније од стране конкурентске компаније или радника јесу најнегативнији сценарији које фирма може да доживи. За разлику од САД где се радикално покушавају зауставити овакве и сличне криминалне активности које угрожавају рад компанија, у Европи је знатно мање учињено на том плану. У овој области Европа заостаје за САД-ом како у дефинисању адекватне правне легослативе тако и техникама истраге које не могу бити спроведене због европских стандарда заштите људских права. Све ово је, у Европи, креирало амбијент у коме се крађа пословних тајни и економска шпијунажа врло ретко открива, а још ређе кажњава. За европске компаније од виталног је значаја да се оваква ситуација што пре промени. Пословне тајне које садрже информације од виталног значаја за рад компаније и чија економска вредност произилази из тога што су недоступне јавности заштићене су грађанским и кривичним правом у САД-у. Са друге стране, у Европи, где постоји корпус регулативе постоји и неискуство истражитеља и недостатак финансијских средстава за куповину технологија за надгледање и истраживање. Поред ових очигледних недостатака постоји и прекогранични елеменат ових кривичних дела, што додатно отежава њихово праћење и откривање. Једна од главних мањкавости европског законодавства у борби против пословне шпијунаже јесте недостатак сета стандардизованих закона који би регулисали ову материју међу државама Европске уније и координисали рад њихових служби за сузбијање ове врсте криминала. Међутим, Закон о приватности у Европи умногоме отежава овај посао, посебно у делу активности, праћења и прикупљања доказа против радника који се сумњиче за овакву врсту криминалних активности од стране компаније. Тако на пример, коришћење видео надзора у неким случајевима пословне шпијунаже користило се као доказни материјал, али у неким деловима Европе видео надзор радника је лимитиран, па чак и недозвољен. Компаније све више и више раде вишеструке провере приликом запошљавања. Оне такође, и из године у годину смањују број радника који имају приступ виталним подацима. У појединим деловима Европе, где то законодавство дозвољава, постоје системи за праћење рада рачунара запослених и приступа и трансфера података, али оно што недостаје европским компанијама јесте сет строжих закон против пословне шпијунаже који ће им омогућити да се радикалније боре са овом врстом активности која угрожава њихову конкурентност. У Европском систему пословне тајне су заштићене правним режимом који није део Кривичног закона. Тако на пример, Директива 2009/24/ЕЦ дефинише заштиту ауторских права за

компјутерске програме и даје ексклузивна права њиховом власнику, али у данашње доба интернета и пиратерије то није и не може бити довољно за заштиту ових права. Компаније које своје пословање заснивају на истраживању и развоју и проналазе иновативна решења кроз дугорочни рад и велике инвестиције. Оне самим тим долазе до конкурентске позиције на тржишту па самим тим морају бити заштићене и мора им се омогућити пословање у позитивним правним оквирима које штите и подстичу њихов рад и допринос у заједници.

Генерални закључак

Број случајева под истрагом везаних за незаконито откривање пословних тајни у Европи је у порасту. То је не само због пораста свести о овом проблему него и због повећаног значаја чувања пословних тајни у раду компанија. Ово је од посебног значаја за поједине индустрије као фармацеутска и биотехнолошка индустрија које се умногоме ослањају на права заштите „*know-how*“. Такође и прехранбена индустрија користи пословне тајне, један од највише цитираних примера је тајна формула Кока-Коле. Од посебног значаја је заштита пословних тајни у софтверској индустрији. Као што смо видели у Европи не постоји хармонизован систем заштите пословних тајни. Закон о заштити пословних тајни значи онемогућити трећу страну да на нелегалан начин дође до вредних информација које би злоупотребила на тржишту и тиме прибавила себи пословну корист од иновација. Тиме компанија која је предмет крађе трпи огромну материјалну штету, јер је улагала новац и труд у развој, а економски систем доживљава поремећај јер не постоји здрав развој конкуренције и подстицај иновација и инвестиција у истраживање и развој. Креирајући одговарајући правни оквир за заштиту информација од значаја за рад компаније, држава креира повољан амбијент за подстицај инвестиција у области технолошког развоја и ствара економију базирану на иновацијама, што је од виталног значаја за Европске фирме и њихову конкурентност на глобалном тржишту. Због свега тога мора се уложити додатни напор да се створи позитиван правни оквир који ће подржати даљи развој и одрживост иновативних компанија у Европи или ће Европа ризиковати да изгуби такве компаније.

ЛИТЕРАТУРА

- Arquilla, J. (1995). Ronfeldt D., „Mrežni rat i kiber rat RAND korporacija“, izvod iz studije objavljene u *Comparative Strategy*, Volume 12.

- Davenport, Thomas H.; Jeanne G. Harris (2007). *Competing on Analytics: The New Science of Winning*. Harvard Business School Press.
- European Commission – Competition -http://ec.europa.eu/competition/index_en.html
- Filipović, A., Bejatović, M., i Raičević, V. (2008), „Konkurencija – pojam, vrste i pravna zaštita“, *Pravo – teorija i praksa*, 25(7–8), 51–61.
- Jovanović, S., Dragutinović, S., Petrović, S.D. (2010), „Značaj, vrednovanje i eksploatacije intelektualne svojine“, *Industrija*, br. 4, str. 13–14.
- Kuehl, D., Libicki M. (1997). „Information Dominance“, National Defence University, Strategic Forum, Washington, Institute for National Strategic Studies, Number 132.
- Nešković, S. (2010), *Međunarodna ekonomska špijunaža i zaštita tranzicionih država*, Beograd, CESNA B.
- Nešković, S. (2011), „Doprinos ekonomske diplomatije privrednom razvoju zemlje“, Novi Sad, FIMEK, *Ekonomija – teorija i praksa*, 4, (2).
- Nešković, S. (2011), „Ekonomska špijunaža u savremenoj međunarodnoj konstelaciji“, Novi Sad, FIMEK, *Ekonomija – teorija i praksa*, 4, (1).
- Nešković, S. (2012), „Ekonomske implikacije informacionog ratovanja u savremenim međunarodnim odnosima“, Novi Sad, FIMEK, *Ekonomija – teorija i praksa*, 4, (2).
- Paraušić, V. (2007), „Institucionalne i infrastrukturne prepreke konkurentnosti Republike Srbije“, *Međunarodni problemi*, br. 4, str. 597–626.
- Paraušić, V., Cvijanović, D. (2007), „Konkurentnost privrede Srbije merena indeksima konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma 2007-2008“, *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, br. 123, 155–172.
- Raičević, V. (2010), *Pravo industrijske svojine*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad.
- Raičević, V., Ignjatijević, S. (2011), „Određeni ekonomski i pravni aspekti spoljnotrgovinske razmene Srbije u Evropske unije“, *Računovodstvo*, br. 11–12, str. 101–108.
- Rud, Olivia (2009), *Business Intelligence Success Factors: Tools for Aligning Your Business in the Global Economy*. Hoboken, N.J: Wiley & Sons.
- Schwab, K. (2009), *The Competitiveness Report, 2009–2010*. World Economic Forum, Geneva.
- Stallings, W. (1995), *Network and Internetwork Security Principles and Practice*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Szafranski, R. (2001), „Teorija informacionog ratovanja – priprema za 2020. godinu“, prikaz članka, prevod pukovnik Bajić B.
- Tofler, A. (1998), *Rat i antirat*, Beograd, Paideia.
- Arquilla, J. (1995). Ronfeldt D., „Mrežni rat i kiber rat RAND korporacija“, izvod iz studije objavljene u *Comparative Strategy*, Volume 12.

UDK:339.5:061.1](7)
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 45–46, стр. 168–176
Изворни научни рад

Ирис БЈЕЛИЦА-ВЛАЈИЋ¹

ТРАНСАТЛАНТСКО ПАРТНЕРСТВО ЕУ И САД ЗА ТРГОВИНУ И УЛАГАЊА

ABSTRACT

One of the goals of the Lisbon Treaty was to improve the competitiveness of the European economy. In order to achieve this, the idea of signing a new, comprehensive trade agreement with the United States emerged because such an agreement would allow the new structure and the existing alignment not too coordinated initiatives with a goal to form Trans-Atlantic market till 2015 and lay the foundation for joint political action. It is planned that this agreement extends current economic partnership to the fields of politics and security. It is proposed to adopt a common position in relations with China, India, Japan, Russia and Latin America, by which both partners would overcome the current differences in the analysis of and access to the global system. Although in some topics they have different opinions, and Europe and the United States have a duty to consider and advocate for the preservation of international security, poverty reduction, arms control, health and protection of human rights and freedoms. In addition, NATO and the Trans - Atlantic partnership both partners see as an important part of collective security, the joint actions in the Middle East and the Mediterranean. Geopolitical stability is to be achieved through economic cooperation.

Key words: EU, USA, partnership, trade, investments, politics, security, Commission, Parliament

1) УВОД

Европска комисија је у фебруару 2013. године у Бриселу усагласила манадат за вођење преговора са САД о слободној трговини и упутила га чланицама на усвајање. Потом, Комисија је 12. марта 2013. године

¹ Ирис Бјелица-Влајић, Transfuse Association Berlin. Електронска адреса аутора: iris_bjelica_vlajic@yahoo.com.

предложила отварање преговора и упутила нацрт упутства за преговоре Савету сматрајући да треба продубити економске односе са САД како би припремили заједнички приступ светској трговини, инвестицијама и са њима повезаним појмовима као што су стандарди, правила и регулатива. Реализација истински интегрисаног атлантског тржишта је кључна и за ЕУ и за САД јер би се тако стимулисао сталан и одржив раст обе привреде што би представљало добар одговор на финансијску кризу, јавни дуг, незапосленост и скромне пројекције раста са обе стране Атлантика. У прилог томе говоре резултати финалног извештаја, где се посебно очекује међусобни лакши приступ роби, услугама и инвестицијама са обе стране океана, смањење баријера и побољшање усаглашености регулативе, те заједничка правила за наступ на светском тржишту. Смањење непотребних трошкова и административних застоја или других очекиваних циљева, могући су уз примену нових средстава. Подршка отварању нових радних места за раднике у Европи, бољи квалитет робе за потрошаче и прилика за европске компаније, посебно мала и средња предузећа да понуде инвестиције, робу и услуге у САД определило је Комисију да предложи Савету да дозволи почетак преговора. Европски парламент је поводом тих активности Комисије усвојио Резолуцију. Новина у односу на раније закључене сличне уговоре је да ће се, између осталог, овим новим споразумом покушати прописивање стандарда за техничке производе. Имајући у виду учешће привреда САД и ЕУ у светској економији очекује се да би споразум могао представљати посебан добитак за светску економију, покушај опоравка привреда након кризе 2007/08. али и потврду дељења заједничких вредности демократије, људских права, те економских и политичких слобода. Још 1998. године Европска комисија је дала предлог за формирање новог трансатлантског тржишта, које би довело до узајамног признања стандарда и формирања билатералне зоне слободне трговине, али иницијатива никада није заживела. Уместо тога, потписан је Споразум о трансатлантском економском партнерству. Преговори су вођени одвојено са Канадом и САД.² Контакти између парламената са САД су започети још раније и 1999. године су институционализовани успостављањем трансатлантског Дијалога законодаваца који се одржавају два пута годишње.

² Са Канадом су започети преговори о свеобухватном привредном и трговинском споразуму 2009. године, а на основу Оквирног споразума за сарадњу из 1976. године, који је представљао први споразум те врсте са неком развијеном земљом. Потом су 2011. године покренути преговори о стратешком партнерству који поред економских обухватају и спољнополитичке теме. Ови преговори се воде на неколико нивоа: премијера, тј. председника и министара спољних послова, те представници парламената. Више о томе на: http://eeas.europa.eu/canada/docs/index_en.pdf.

Осим финансијских питања, разматрају се питања сигурности информатичких технологија и слободе интернета. Према неким аналитичарима, будуће партнерство има до сада невиђен обим и амбиције и очекивања која је тешко испунити у реалности, мада би могао допринети трговинском мултилатерализму уколико поступак преговарања остане отворен и укључи и остале трговинске partnere, али и јавност.³ По другима, овакав споразум би представљао враћање „на нешто попут слободног трговања у свету које смо имали пре 1914, али у већем обиму, уз мање формални колонијализам, и са сложенијим и дубљим облицима интерконекције.“⁴ Доношењу постојеће Резолуције Европског прламента претходиле су две раније резолуције и неколико других аката.⁵ У њима се наводи како је трансатлантско партнерство основа спољне политике Уније. Споразум о партнерству Унија је користила како би партнеру послала поруке везане за актуелне међународне односе и нерешена питања. Тако је ранијим споразумима, на пример, Унија позвала САД да прихвати вредности које Унија заговара, односно укину смртну казну и подрже Међународни кривични суд или затворе притворске јединице у заливу Гвантанамо. С друге стране, САД и даље без реципроцитета траже од грађана неких држава које су 2004. године примљене и постале чланице ЕУ визе за улазак у САД чиме се прави разлика међу грађанима Уније, тако да се они стављају у неправедан положај. Стога је решавање овог питања неколико пута, такође, истакнуто у споразумима. Бољом сарадњом граничних полиција и разменом информација лакше и ефикасније би се борили против тероризма, прања новца и шверца.⁶

³ Пардо, Р: The Transatlantic Trade and Investment Partnership - A long hard road to multilateralism?, Брисел, 19. јули 2013.

⁴ Еш, Т.Г: Добродошли у геополитику трговине, Гардијан, 14. 7. 2013. више на: <http://bif.rs/2013/07/timoti-garton-es-dobrodosli-u-geopolitiku-trgovine/#sthash.grgU9gLB.dpuf>

⁵ Прва је била Трансатлантска декларација о односима ЕЗ и САД из 1990. године Следила је Трансатлантска агенда из 1995. године о сарадњи са партнерима. Следи Резолуција Европског парламента о стању Трансатлантског партнерства ЕУ-САД након самита у Даблину 25. и 26. јуна 2004, *OJ C 104E*, 30.4.2004, pp. 1043–1047 и након састанка шефова држава и влада са председником САД 22. фебруара 2005. године у Бриселу и потом самита ЕУ-САД одржаног у јуну исте године у Вашингтону, донета је нова резолуција Европског парламента о побољшавању односа ЕУ и САД у оквиру Трансатлантског споразума о партнерству број (2005/2056(ИНИ)), *OJ C 298E*, 8. 12. 2006, pp. 226–235.

⁶ Од САД се очекује да успостави ефикасне механизме који би омогућавали да осумњичени терористи неправедно стављени на листе, докажу своју невиност и буду уклоњени са таквих листа.

Истовремено, неопходна је брза заједничка акција као одговор на политичке промене у државама у којим оба партнера имају виталне интересе. Војни потенцијал Европе треба оснажити како би се успоставили бољи односи са САД у тој области, будући да је НАТО и даље главни гарант мира и стабилности у региону.⁷ Осим Парламента и Комисија се претходних година бавила односима са САД.⁸ Иницијатива Комисије је да партнерство буде уређено институционално како би се циљеви постизали конзистентније и без осцилација. Наиме, према мишљењу Комисије, напредак у превазилажењу баријера није могућ без постојања институционалног оквира који би омогућио координацију. Један од предлога је трансформација Дијалога законодаваца у заједничко парламентарно тело два партнера. Почетак је отварање сталног представништва Европског парламента у Вашингтону ради свакодневних контаката са Сенатом и Конгресом од 2007. године. Економска димензија партнерства је стварање трансатлантског тржишта до 2015. године.

II) САДРЖАЈ

У Стразбуру је 23. маја 2013. године усвојен текст Резолуције Европског парламента о Споразуму о трговини и инвестицијама ЕУ и САД који се базира на раније донетим резолуцијама и саопштењима са ЕУ-САД самита, као и Финалном извештају Радне групе на високом нивоу о пословима и расту.⁹ Усвајању Резолуције претходио је Извештај Комитета за спољне послове.¹⁰

⁷ Заједничком акцијом оба партнера требало би се уништити оружје за масовно уништење, пре свега хемијско оружје и заједнички се боре против тероризма. Чланице ЕУ које још нису ратификовале споразуме о екстрадицији и узајамној сарадњи ЕУ и САД из 2003. године требало би да то што пре ураде како би се олакшала сарадња правосуђа и полиције у кривичним стварима. Борба против тероризма и организованог криминала би могла бити оперативнија стварањем заједничких или разменом успостављених база података.

⁸ Комунике од 18. маја 2005. године „Снажније партнерство ЕУ-САД и отвореније тржиште 21. века“ (ЦОМ(2005)0196).

⁹ Резолуција Европског парламента о Споразуму о трговини и инвестицијама ЕУ и САД од 23. маја 2013. године (2013/2558(RSP)); Заједничке изјаве са самита ЕУ-САД од 28. и 29. новмбра 2011. године; Резолуција Европског парламента о трговинским и економским односима са САД од 23. октобра 2012. године; Финални извештај Радне групе на високом нивоу о пословима и расту од 11. фебруара 2013. године; Заједничка изјава председника САД Барака Обаме, Председника Европске комисије Жозе Мануела Бароза и председника Европског савета Хермана ван Ромпеја од 13. фебруара 2013. године; закључак Европског савета од 8. фебруара 2013. године.

Већа економска сарадња допринела би превазилажењу кризе, отварању нових радних места и економском опоравку. Партнери деле жеједничке вредности, високе, мада различите стандарде о раду и упоредиве правне системе. Различит је приступ законодавству за борбу против сајбер криминала јер САД прихвата систем добровољног извештавања док ЕУ планира строже и обавезујуће мера. Стога је стварање Радне групе за сајбер-безбедност и сајбер-криминал добар почетак за супротстављање нападима, односно усвајање минималних стандарда безбедносне политике на међународном нивоу. Међународни стандарди заштите интелектуалне својине које Европа сматра покретачком снагом економије базиране на умећу, требало би да буду саставни део споразума. Високи стандарди заштите личних података који се примењују у Европи у једнакој мери би заштитили и потрошаче са друге стране Атлантика, уколико би били прихваћени у споразуму.¹¹ Развој мултилатералног система који представља СТО и даље је веома значајан задатак за ЕУ, мада то не искључује закључивање билатералних споразума у складу са њим, будући да и регионални споразуми и споразуми о слободној трговини повећавају усаглашеност стандарда и либерализацију трговине. За европске компаније изузетно је важно питање пружања услуга поморског и ваздушног транспорта које су до сада биле под рестрикцијом. Даље, ЕУ предлаже прихватање стандарда које је поставила МОР у погледу заштите права радника. Пољопривреда и прехранбени производи представљају посебно осетљиво подручје за преговоре, јер се становишта партнера око употребе генетски модификоване хране и клонираних животиња разликују. ЕУ истиче како се споразумом не сме утицати на опрез ЕУ, а укидање забране увоза говедине из ЕУ у САД би била подстицајна мера и добар показатељ поверења.

Финансијске услуге не могу бити искључене из преговора па се посебна пажња треба придати једнакости, међусобном признавању и уједначавању законодавстава. Свакако, боља законска регулатива, уклањање препрека и административних ограничења довешће до лакше примене споразума. У

¹⁰ Извештај Европског парламента о улози ЕУ у промоцији ширег Трансатлантског партнерства <NoDocSe>A7-0173/2013 од 14. маја 2013</NoDocSe><Date>{13/05/2013}</Date> (2012/2287(INI)), усвојен је на основу Извештаја који је 7. маја 2013. године са 47 гласова за, 6 против и 5 уздржаних усвојио Комитет спољних послова.

¹¹ Како би борба против тероризма и криминала била успешнија усвојени су споразуми о чувању листа са именима путника и споразум о програму праћења финансија терориста, који су након одобравања од стране Европског парламента већ на снази. Преговори о заштити личних података се настављају у циљу обезбеђивања боље контроле обраде података и заштите приватности.

поступак преговора требало би укључити велики број заинтересованих страна (привредника, организација за заштиту животне средине, представника радника и пољопривредних произвођача, али и мишљење академских кругова) како би се добили тачни подаци и информације. Ширење ЕУ на исток и прихватање вредности које заступају оба партнера допринеће бољем укључивању земаља Западног Балкана у заједницу демократских држава што би допринело стабилности тог региона. Сарадња са Русијом представља приоритет за оба партнера чиме се доприноси модернизацији Русије и већим слободама за невладине организације у тој земљи, али и разоружању у свету. Политичко и економско уздизање јужне Азије довело је до консултација партнера о том региону. Посебно је наглашена потреба укључивања Кине у решавање глобалних проблема уз поздрављање дијалога ЕУ и Кине о одбрамбеној и безбедносној политици. Истиче се како је потребно да оба партнера истраже које би још земље атлантског региона могле бити укључене у сарадњу коришћењем постојећих структура и организација у Латинској Америци, као и које би све области (нпр. економске и социјалне теме, климатске промене, безбедност, енергија) још могле бити предмет сарадње и дијалога.¹² Посебна пажња се скреће на Канаду као земљу са којом оба партнера имају добру сарадњу, а која би могла допринети сарадњи у подручју Атлантика и економској размени на предложеном тржишту. Осим тога, отвара се могућност да се коришћењем постојећих организација у сарадњу укључе и неке земље Африке. Укључењем афричких земаља побољшала би се економска и политичка интеграција земаља региона, али и успешније борило против пирата, трговине људима, оружјем и наркотицима. Складиштење и уништавање оружја за масовно уништење кроз међународне форуме је заједнички циљ оба партнера и они би у овај подухват могли да укључе све земље које припадају атлантском басену. У том смислу је позитивно доношење Споразума о трговини оружјем који је усвојила Генерална скупштина УН, те се позивају све чланице ЕУ и САД да споразум потпишу. У вези са тим питањем је и однос партнера са Ираном. Будући да ЕУ већ има дипломатске активности које укључују преговоре око мирнодопског коришћења нуклеарне енергије, САД би се могле укључити у процес и тиме утицати на преговоре. На овај начин ЕУ би помогла успостављању непосредних контаката САД и Ирана након скоро тридесет година. Преговоре са САД ће

¹² Пример је Регионална иницијатива за безбедност Централне Америке у коју су поред земаља региона укључени и ЕУ и САД. То би довело до закључења нових трговинских споразума.

водити Комисија мада ће о сваком предузетом кораку и резултату бити обавештен Европски парламент чији је задатак решавање законодавних питања која се током преговора појаве, јер како Парламент представља грађане ЕУ, његов је задатак да учествује у представљању новог законодавства које би могло бити усвојено као резултат преговора. Парламент ће бити позван да да своју сагласност за будући Споразум о трговини и инвестицијама, али ће и надзирати његово спровођење. Из тог разлога је неопходно да тешње сарађује са европским органима (Савет и Комисија), али и са Конгресом САД како би се економске везе ЕУ и САД оснажиле и омогућиле либерализацију и регулисање трговине и страних улагања. Резолуција је након усвајања упућена Европском савету и Комисији, парламентима и владама чланица и администрацији и Конгресу САД.

III) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Обим трансатлантске економије је такав да ће постизање оваквог споразума несумњиво донети користи и трећим земљама, али и светској размени у целини. Хармонизација регулативе и међусобна признања стандарда које ће бити предмет преговора могла би повећати извоз трећих земаља под условом да и оне усвоје договорене стандарде. На тај начин, путем овог споразума поставили би се темељи општеприхваћеним стандардима. Питања попут заштите интелектуалне својине, сировина, енергије, одрживог развоја биће посредно обухваћена споразумом што би требало побољшати ниво њихове заштите, мада је присутан и страх појединих аутора да би се споразумом могли нарушити већ постојећи стандарди заштите животне околине, приватности, те права радника и потрошача.¹³ Будући да Србија и ЕУ имају закључен Прелазни трговински споразум који је ступио на снагу 1. јануара 2010. године праћење развоја односа и усвајања усаглашених стандарда могло би донети користи Србији. Овај прелазни споразум ЕУ и Србије у основном тексту, шест анекса и шест протокола предвиђа усаглашавање са одговарајућим одредбама Светске трговинске организације. Одвојено се разматрају концесије за индустријске и пољопривредне производе, будући да је за индустријске производе предвиђена асиметрична либерализација у корист Србије, односно либерализација којом се након шест година од ступања на снагу Привременог споразума у потпуности отвара

¹³ Пардо, Р: The Transatlantic Trade and Investment Partnership - A long hard road to multilateralism? Брисел, 19. јули 2013.

тржиште Србије за индустријске производе из ЕУ, док се тржиште ЕУ за српске производе отвара ступањем на снагу Привременог споразума. Пољопривредни производи се деле у четири различита режима.¹⁴ Примену и спровођење Привременог споразума и сва друга билатерална и међународна питања од заједничког интереса надгледаће Одбор који се састаје на одговарајућем нивоу у одређеним временским размацима. У тачно предвиђеним случајевима Одбор доноси обавезујуће одлуке. Према потреби одбор може образовати пододборе. Самим тим већ су постављени основи за посредно укључивање Србије у стварање новог тржишта и праћење нових стандарда који би били усаглашени између партнера. Ово је свакако боља позиција од оне коју имају неке друге земаља са којим ЕУ има постигнуте споразуме. Наиме, због постојања различитих споразума неће сви партнери ЕУ профитирати само на основу постигнутог трансатлантског партнерства већ ће попут Турске морати да пронађу боља решења.¹⁵ Наиме, мада је Турска стратешки партнер САД и део Јединственог европског тржишта путем Царинског споразума из 1995. године, нема право учешћа у преговорима ЕУ са трећим земљама, па тако ни у трансатлантским преговорима.¹⁶ Осим наведеног, за Србију је свакако битно истицање подршке оба партнера ширењу ЕУ на земље Западног Балкана.

IV) ИЗВОРИ

- Интернет: http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=3670.
- Интернет: http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=3656.
- Интернет: <http://bif.rs/2013/07/timoti-garton-es-dobrodosli-u-geopolitiku-trgovine/>.
- Интернет: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.4.7.html.

¹⁴ За прерађене производе либерализација зависи од врсте производа који се увозе у Србију, док ЕУ укида сва ограничења на робу из Србије. За пољопривредне производе ЕУ задржава царине за говеда и говеђе месо, шећер у оквиру квоте од 180 000 тона, и вино, док се посебан режим успоставља за воће, поврће и јунетину. У погледу вина и алкохолних пића одређене су квоте за увоз уз обавезу Србије да поштује заштиту и контролу назива вина и алкохолних пића.

¹⁵ Паул, А, Сердар, Y: Between a rock and a hard place: What is Turkey's place in the transatlantic market?, Брисел, 9. јул 2013.

¹⁶ Разлоге за овако неповољан положај Турске треба тражити у циљу Царинског споразума који је требало да представља подршку Турској на путу ка пуноправном чланству у ЕУ и предвиђено је да има ограничено трајање што је он испунио отварањем тржишта Турске и приливом страних инвестиција.

- Интернет: <http://rs.seebiz.eu/ek-usuglasio-mandat-za-pregovore-o-slobodnoj-trgovini-sa-sad-om/ar-59224/>.
- Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006IP0238:EN:HTML>.
- Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0173&language=EN>.
- Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0227+0+DOC+XML+V0//EN>.
- Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/ssp/ssp_prelazni_potpisani_bez_aneksa_sr.pdf.
- Интернет: http://eeas.europa.eu/canada/docs/index_en.pdf.

UDK:338.45.01:620.92.001.6

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 177–186

Изворни научни рад

Моника ЛАЛИЋ¹

ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ АЛТЕРНАТИВНИХ И ОБНОВЉИВИХ ИЗВОРА ЕНЕРГИЈЕ УЗ КРАТАК ОСВРТ НА ТЕНДЕНЦИЈЕ РАЗВОЈА

ABSTRACT

Promotion of electricity generation out of renewable energy sources started more intensively in the Republic of Serbia and after that adoption of new laws related to that field commenced. Having in mind the significance of the issue related to renewable energy sources, it is necessary that everyone who deals with this topic at its work, should be acquainted with the meaning and significance of renewable energy sources in a broader sense, i.e. to understand what is exactly and what was defined by the above mentioned legislation. Alternative energy sources are energy sources that are not gained by burning fossil fuels (energy sources that originated from earth crust by decomposition of organic material such as petrol, coal and natural gas) so that alternative energy does not have to be renewable energy source at the same time: for example nuclear energy, combined power plants and hydrogen, whilst energy from renewable energy sources such as wind, solar energy, geothermal and hydro energy, energy of tides and waves, as well as bio fuels leads to more efficient use of own potentials in generation of electricity, reduction of green house gases emissions, reduction of fossil fuels import, development of local industry and creation of new workplaces.

Key words: renewable energy, alternative energy, meaning and significance, legislation in the Republic of Serbia, development trends, EU, IEA, IRENA

1) УВОД

Уназад неколико година, у Републици Србији почело је интензивније промовисање производње електричне енергије из обновљивих извора енергије, а потом је уследило и доношење правних аката из те области. Тренутно (април 2013. год.) у Републици Србији област обновљивих извора

¹ Мр Моника Лалић, Јавно предузеће „Електропривреда Србије“ Београд. Електронска адреса аутора: monika.lalic@eps.rs.

енергије обрађена је у Националној стратегији одрживог коришћења природних ресурса и добара („Сл. гласник РС“ бр. 33/2012), Стратегији развоја енергетике Републике Србије до 2015. год., а регулисана је Законом о енергетици („Сл. гласник РС“ бр. 57/2011, 80/2011-испр., 93/2012 и 124/2012), Уредбом о условима и поступку стицања статуса повлашћеног произвођача електричне енергије („Сл. гласник РС“ бр. 8/2013), Уредбом о мерама подстицаја за повлашћене произвођаче електричне енергије („Сл. гласник РС“ бр. 8/2013), Уредбом о начину обрачуна и начину расподеле прикупљених средстава по основу накнаде за подстицај повлашћених произвођача електричне енергије („Сл. гласник РС“ бр. 8/2013) и Уредбом о висини посебне накнаде за подстицај у 2013. години („Сл. гласник РС“ бр. 8/2013). Република Србија на тај начин, између осталог, извршава преузете обавезе из Уговора о оснивању енергетске заједнице земаља Југоисточне Европе, тј. из Закона о ратификацији Уговора о оснивању енергетске заједнице између Европске заједнице и Републике Албаније, Републике Бугарске, Босне и Херцеговине, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Црне Горе, Румуније, Републике Србије и Привремене мисије Уједињених нација на Косову у складу са резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација („Сл. гласник РС“ бр. 62/2006).

С обзиром на значај теме обновљивих извора енергије, нужно је да се свако ко се у свом послу сусреће са овом темом, упозна са појмом и значајем обновљивих извора енергије у ширем смислу, односно да разуме шта је то тачно и због чега је уређено наведеним правним актима. Значајан је податак да је технички искористив енергетски потенцијал из обновљивих извора који постоје у Републици Србији процењен на преко 4,3 милиона тона еквивалентне нафте (тое) годишње.²

II) ПОЈАМ АЛТЕРНАТИВНИХ (ОБНОВЉИВИХ) ИЗВОРА ЕНЕРГИЈЕ

Алтернативним изворима енергије се сматрају они извори енергије који не настају сагоревањем фосилних горива (извори енергије настали у земљиној кори труљењем органског материјала, најчешће су то нафта, угаљ и природни гас), тако да алтернативна енергија не мора уједно бити и обновљив извор енергије: на пример нуклеарна енергија, комбиноване електране и водоник, док је енергија из обновљивих извора енергија ветра,

² *Obnovljivi izvori energije*, октобар, 2011, Интернет, www.mre.gov.rs.

³ *Alternative and Renewable Energy*, December, 2008, Интернет, www.climal.com.

соларна енергија, геотермална и хидро енергија, енергија плиме и таласа, као и биогорива.³ Обновљиви извори енергије се природно обнављају у релативно кратком временском периоду и теоријски се не могу исцрпети, али су ограничени у количини енергије која је доступна у јединици времена.

Нуклеарна енергија настаје из енергије која се ослобађа дељењем релативно великих атома у серији контролисаних нуклеарних реакција (нуклеарна фисија) чији је резултат топлота која се користи за загревање воде, а пара покреће турбине које производе електричну енергију. Нуклеарне електране, исто као и термалне и електране на нафту и гас производе електричну енергију кључањем воде, односно паром која покреће турбине за производњу електричне енергије. Једина разлика је што се у нуклеарним електранама ништа не сагорева, већ се користи уранијумско гориво које се састоји од малих, тврдых керамичких пелета које су упаковане у дугачке, вертикалне цеви, а снопови овог горива су уметнути у реактор и кроз процес фисије који је хемијска реакција (процес дељења атома уранијума у нуклеарном реактору) се обезбеђује топлота за добијање паре.⁴

Такође, једина разлика између нуклеарне електране и нуклеарне бомбе је у томе што је реакција у електрани под пуном контролом и надзором, што значи да се топлота ослобађа постепено, уместо одједном као што би се десило у бомби.

Водоник је најчешћи хемијски елемент у универзуму и један од најреактивнијих, када сагори у кисеонику одаје више енергије него било које фосилно гориво. Највећи проблем код коришћења водоника као горива је што се у природи обично не налази у својој чистој форми, па се много енергије мора користити да би се извукао водоник из метана или воде. Данас се скоро половина водоника у свету произведе као дериват природног гаса, мада се водоник може добити из различитих извора, па се на пример електрична енергија из обновљивих извора може користити за процес електролизе (подела воде на водоник и кисеоник). Ипак, до сада нико није успео да докаже да може добити више енергије из водоника него што је уложио у његово извлачење, те водоник има више изгледа да „успе“ као преносилац енергије, тј. као алтернатива горивима на бази нафте у возилима, него као сам извор енергије.

Енергија ветра је обновљиви извор енергије, користи се вековима за покретање ветрењача које су у традиционалној форми снагом ветра покретале млинове који су млели жито у брашно, а у нешто скоријем

⁴ Nuclear Energy Institute, October, 2011, Интернет, www.nei.org.

⁵ Righter W. Robert, *Wind Energy in America: A History*, 1996., p. 12.

времену доста су коришћене у удаљеним пределима Аустралије за испумпавање воде из великих дубина на површину. Интересантан је податак да су још у десетом веку у Персији постојале ветрењаче које су коришћене за млевење житарица и црпљење воде из потока за заливање башти.⁵ Током двадесетог века, ветрењаче су комбиновањем са турбинама за производњу електричне енергије почеле да се користе за ту намену, односно за производњу електричне енергије и то тако што се ротацијом елипсе покрећу циновски магнети у турбинама који индукује струју у жицама које су намотане око њих. Једноставно речено, ветро-турбине функционишу супротно од фена, јер уместо што користе електрицитет да створе ветар, (као што то ради фен), оне користе ветар да створе електрицитет. Прва ветрењача која је производила електричну енергију је била изграђена 1888. год. У данашњем степену развоја, једна ветро-турбина може произвести довољно (јефтине) електричне енергије за снабдевање десетине хиљада домова (2005. год. су тестиране турбине са капацитетима од 5 MW).

Соларна енергија је вероватно највише обновљива од свих обновљивих извора енергије. Процењено је да кроз земљину атмосферу сваки дан долази толико сунчевог зрачења колико је довољно да опскрби енергијом цео свет и то хиљаду пута. У сваком случају, све на нашој планети је на соларни погон, чак је и ветар производ сунца, јер се загревањем ваздуха он шири стварајући разлике у притиску које га покрећу. Сунчева енергија се може користити за загревање воде путем соларних панела, потом се та вода може користити за грејање и/или снабдевање топлотом водом разних објеката. Такође, може се користити и за производњу електричне енергије и то на два начина: кључалом водом за покретање парних турбина или искоришћавањем фотоелектричног ефекта одређених супстанци коришћењем соларних фотоволтажних (Солар ПВ) панела. Фотоволтажа је директна конверзија светлости у електрицитет на атомском нивоу. Први пут је 1876. год. демонстрирано добијање електричне енергије директно из сунчеве светлости помоћу селенијумских соларних ћелија.⁶

Геотермална енергија је топлотна енергија извучена из унутрашњости земље цевима кроз које се пумпа вода стотинама метара испод површине земље где су стене веома топле због загревања од стране магме која се налази испод земљине коре, а притисак воде је довољно висок да врати загрејану воду на површину где може достићи температуру од преко 300 степени целзијуса. Када се ослободи такав притисак, вода одмах испарава и пара покреће турбине за производњу електричне енергије, а топла вода се може користити

⁶ Perlin John, *The History of Solar Energy*, 2009. p. 28.

и за загревање објеката и/или као извор топле воде. Геотермалну енергију је најоптималније искоришћавати на локалитетима који су геолошки испитани и одређени као погодни.

Хидро енергија је енергија добијена из кретања воде, обично градњом бране преко реке и представља један од првих обновљивих извора енергије који је много искоришћен у индустријске сврхе. Вода испред саграђене бране формира велико језеро и врши велики притисак на брану, па вода кроз брану путем цеви покреће турбине и производи електричну енергију, да би потом вода наставила свој природни ток низводно.

Биогорива настају из разних усева као што су пшеница, шећерна трска, соја и уљана репица. Алкохол и биљна уља се могу произвести из ових усева, а они се касније могу сагорети и произвести енергију. Док сагоревају уље или алкохол производе угљен-диоксид, али се узгајањем усева и троши угљен-диоксид, па се сматра да је процес у том смислу неутралан. У државама са развијеном аграрном индустријом, стварање биогорива је одличан начин за решавање произведених вишкова усева, на пример у Француској се дизел гориво често прави од 90% дизела и 10% биогорива. Биљно уље може сагорети у модерним дизел моторима без иједне модификације мотора. У Бразилу се мотори аутомобила модификују тако да се могу покретати на етанол (чист алкохол), јер као гориво масовно користе ферментисану и дестиловану шећерну трску. Иначе, прво возило које је могао покретати бензин или етанол је марке Форд модел –Т из 1908. год, а иста фирма је 1880. год. конструисала модел возила које покреће чист етанол.⁷ Тренутно је и главно биогориво на тржишту етанол који настаје из зрна кукуруза.

Биомаса подразумева пиљевину и иструлели отпад; сагоревањем пиљевине се може загревати вода без настајања угљеничних загађења, а из иструлелог отпада из гомиле компоста и других извора добија се метан који се може користити за гасна сагоревања.

III) ЗНАЧАЈ АЛТЕРНАТИВНИХ (ОБНОВЉИВИХ) ИЗВОРА ЕНЕРГИЈЕ

Сматра се да алтернативни (обновљиви) извори енергије имају многоструки значај, односно да је из много разлога нужно њом заменити коришћење енергије на фосилна горива. Пре свега коришћење алтернативних (обновљивих) извора енергије доприноси ефикаснијем коришћењу сопствених потенцијала у производњи енергије, смањењу

⁷ *E85 and Flex Fuel Vehicles*, June 2009, Интернет, www.epa.gov.

емисија „гасова стаклене баште“, смањење увоза фосилних горива, развоју локалне индустрије и отварању нових радних места. Технички искористив енергетски потенцијал обновљивих извора у Републици Србији је процењен на 2,7 милиона тона еквивалентне нафте (тое) годишње у искоришћавању биомасе; 0,6 милиона тое годишње у неискоришћеном хидропотенцијалу; 0,6 милиона тое годишње у искоришћењу сунчевог зрачења; 0,2 милиона тое годишње у енергији ветра и 0,2 милиона тое годишње у постојећим геотермалним изворима.⁸

Обновљиви извори енергије се користе за производњу електричне енергије, загревање у индустријским процесима и зградама и као горива за транспорт.

У свету се увелико води стручна расправа по питању да ли алтернативни (обновљиви) извори енергије могу ефикасно заменити фосилна горива? Присталице алтернативне енергије истичу да су фосилна горива неефикасна, неодржива, деструктивна за околину и главни чинилац који је довео до глобалних климатских промена, те да је обновљива енергија поуздана и преко потребна алтернатива фосилном гориву. Противници тврде да се мора превазићи много технолошких препрека пре него што алтернативна енергија успе да замени бар мали део енергије који обезбеђују фосилна горива, као и да ће фосилна горива трајати још хиљадама година, да су изузетно ефикасна и још увек најисплативија. Претпоставка за успешно спровођење замене фосилних горива алтернативном енергијом је постојање политичара са знањем, енергијом и храброшћу која ће се издигнути изнад фосилних горива и нуклеарне ере, јер је са научне стране доказано да је могуће направити тај искорак и учинити доступном потребну технологију. Први пут у људској историји сва електрична енергија се може створити коришћењем свих обновљивих извора енергије.⁹ Обновљива енергија мора и може да замени фосилна горива и нуклеарну енергију и то што је пре могуће уколико свет жели да избегне катастрофалне последице климатских промена, а поготово што је утврђено да количина енергије која се може добити из тренутно постојећих технологија задовољава 5.9 пута глобалну тражњу за енергијом.¹⁰ С друге стране, сматра се и да соларне ћелије, ветро турбине и биомаса никада не могу заменити ни мали део високо поуздане, 24 сата на дан, 365 дана у години, нуклеарне, термо и хидро електране и да је тврдити супротно

⁸ *Obnovljivi izvori energije*, Oktobar, 2011, Интернет, www.mre.gov.rs

⁹ Caldicot Helen, „Fuel Plan Beset by Fossilised Thinking“, *The Australian*, July 25, 2006.

¹⁰ *Can alternative energy effectively replace fossil fuels?*, Feb.2009, Интернет, www.greenpeace.org.

популарно, али неодговорно.¹¹ На слободном тржишту цена диктира избор енергије. Фосилна горива, на пример, економски су атрактивна из много разлога, а неки од њих су ти што је та врста енергије високо концентрована, лако се транспортује и јефтино екстракује, док су обновљиви извори енергије, као што су ветар и соларна енергија релативно разутјени, тешки за транспорт, итд. Становништво уопште тражи паметно решење за два глобално највећа проблема данашњице: економског суноврата и еколошког колапса, а решење та два проблема је повезано, јер скоро све што је добро за околину и за борбу против глобалног загревања је потенцијално запослење. Соларни панели се не инсталирају сами, ветро турбине се не производе саме од себе, па је за сваки посао потребан човек да га уради и на дуге стазе паметна политика и инвестирање ће довести до снижавања цена за чисту, обновљиву енергију.¹² Опречна мишљења постоје и о корисности сваког алтернативног (обновљивог) извора енергије посебно, па се на пример по питању нуклеарне енергије увек истиче забринутост око сигурности нуклеарних електрана због догађаја у Чернобилу, као и због чињенице да се нуклеарни отпад мора третирали и чувати пет хиљада година; добра страна водоника је што се може, за разлику од електричне енергије, складиштити у великим количинама, али се не може ни такмичити са електричном енергијом која је његов енергетски извор. Даље, сваким мегават сатом произведеним енергијом ветра се избегава емисија угљен-диоксида од око 1,220 кг, али најбоља места за ветрењаче уједно најчешће представљају и главне путеве птичијих миграција; проблем код соларне енергије је што не постоји систем којим би се „ухватила“ довољна количина енергије; геотермална енергија је условљена одговарајућим локалитетом; хидроелектране мењају природни околиш, ток реке, квалитет воде и слично, а сматра се да постоји узрочно-последична веза између нарастајуће несташице хране у свету и коришћења усева за биогорива.

IV) ТЕНДЕНЦИЈЕ РАЗВОЈА У СВЕТУ, ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Тенденција у свету је да се постепено, развојем одговарајућих технологија, инвестирањем у обновљиве изворе енергије, различитим законским олакшицама и подстицајима дође до што већег учешћа обновљиве енергије у

¹² Jones Van, „Opportunities for Green Growth: Myths & Realities About Green Jobs“, *House Select Committee on Energy Independence and Global Warming hearing*, Jan.2009.

¹¹ Patzek W. Tad, „Thermodynamic of Energy Production from Biomass“, *Critical Reviews in Plant Sciences*, Mar.14, 2005.

укупној потрошњи енергије и на тај начин до смањења емисије гасова са ефектом стаклене баште и унапређење енергетске ефикасности. По сценарију Међународне агенције за енергетику (IEA) значајно се повећава удео обновљивих извора енергије у дугорочном планирању, па се тако сматра да ће се удео електричне енергије створених из ОИЕ утростручити до 2035. год. (2009. год. свет се ослањао на обновљиве изворе са око 13,1% снабдевања примарне енергије, а 19,5% глобално произведене електричне енергије је из ОИЕ, као и 3% искоришћених у саобраћају). На званичном интернет сајту исте агенције из августа 2012. год., изнето је да се раст удела обновљивих извора енергије сматра кључним за сигурност и одрживост свих енергетских система.

Европска унија са своје стране прати тај тренд и активно ради на смањењу ефеката климатских промена и успостављању заједничке енергетске политике. Европски парламент је у септембру 2008. год. усвојио пакет прописа о климатским променама, а нова Директива Европске уније о обновљивој енергији 2009/28/ЕС поставила је и циљеве које њене чланице треба да достигну кроз промоцију обновљиве енергије у секторима електричне енергије, грејања, хлађења и у сектору транспорта како би се до 2020. год. обезбедило да обновљива енергија чини бар 20% укупне потрошње у Европској унији (у 2008. год. тај удео је био 10,3%). Такође, 2010. године је усвојена Стратегија Европа 2020 као одговор на глобалну економску рецесију и финансијску кризу у којој је један од пет кључних циљева до 2020. године предвиђено достизање 20/20/20 циљева (20% енергетске ефикасности, 20% обновљивих извора и 20% смањење CO₂ и емисије гасова стаклене баште). Сходно томе, свака држава чланица је морала донети Национални акциони план енергетске ефикасности (NEEAP), као и Национални акциони план за обновљиве изворе енергије (NREAP).¹³

Република Србија, према подацима Међународне агенције за обновљиву енергију (IRENA), спорија је у развијању дугорочне енергетске политике и стратегија за енергетску ефикасности сигурност снабдевања, као и у креирању одговарајућих институција за имплементацију реформи енергетског тржишта од већине земаља централне Европе. Први и изузетно значајан корак који је створио правну основу за изградњу стабилног енергетског сектора и његово уклапање у оквир унутрашњег енергетског тржишта ЕУ је закључивање и ратификовање Уговора о оснивању

¹³ *National renewable energy action plans*, European Commission, April 2012 Internet, http://ec.europa.eu/energy/renewables/action_plan_en.htm.

енергетске заједнице земаља Југоисточне Европе. Између осталог, уговор регулише и специфичности енергетске и еколошке ситуације у Југоисточној Европи са крајњим циљем да се стабилише енергетски сектор и на тај начин помогне успону макро економије у региону са свим позитивним последицама које то доноси (нпр. смањење емиграције, економски раст, мир).

V) ЗАКЉУЧАК

С обзиром на све наведено, не може се порећи озбиљна посвећеност у Републици Србији и усмереност ка промоцији и стварању законодавног оквира за повећање удела обновљивих извора енергије у укупној потрошњи. У складу са тим, усвојено је неколико значајних правних аката који се фокусирају на област обновљивих извора енергије (наведени су у уводу), а доста тога се ради на подизању јавне свести, односно едукацији јавности и свих заинтересованих. Реализација постојеће правне регулативе, односно неки њени конкретни ефекти у стварности су видљиви кроз податак да тренутно (април 2013. год) ЈП ЕПС Београд на основу закључених уговора откупљује електричну енергију од тридесет осам повлашћених произвођача и то постоје три произвођача која користе фосилна горива, четири произвођача користе биогаз, десет произвођача користи соларну енергију, један енергију ветра, док се преосталих двадесет произвођача определило за мале хидроелектране. Сви они укупно имају инсталисану снагу од 20.118,90 KW, која може произвести електричну енергију за око 6.000 домаћинстава на годишњем нивоу.

ЛИТЕРАТУРА

- Aitken W.Donald, J. Hochanadel, „Utility Restructuring: Boon or Bane for Renewables“, Solar Today, Nov./Dec. 1996.
- Bradley, Robert L. Jr. , Capitalism at Work: Business, Government, and Energy, 2008.
- Caldicot Helen, Fuel Plan Beset by Fossilised Thinking, The Australian, July 25, 2006.
- Chu Steven, „Worldwide Energy Crunch: Power the the People – and How to Keep it Coming“, San Francisco Chronicle, July 17, 2005.
- Disendorff Mark, „Can Geosequestration Save the Coal Industry?“, published in Transforming Power: Energy as a Social Project, 2006.
- Jones Van, Opportunities for Green Growth: Myths & Realities About Green Jobs, House Select Committee on Energy Independence and Global Warming hearing, Jan.2009.
- Makhijani Arjun, „Carbon-Free and Nuclear-Free“, Science for Democratic Action, Aug. 2007.

- Patzek W. Tad, Thermodynamic of Energy Production from Biomass, Critical Reviews in Plant Sciences, Mar.14, 2005.
- Perlin John, „The History of Solar Energy“, 2009.
- Righter W. Robert, Wind Energy in America: A History, 1996.
- Shapouri Hosein with C. Matthew Rendleman, „New Technologies in Ethanol Production“, www.usda.gov, Feb. 2007.
- Thorning Margo, „Climate-Change Policies Come With a Price Tag“, Star Tribune, Mar. 21, 2008.

Интернет извори:

- www.climal.com.
- www.ec.europa.eu.
- www.epa.gov.
- www.greenpeace.org.
- www.mre.gov.rs.
- www.nei.org.

UDK:346.543

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 187–186

Извори научни рад

Добрица ВЕСИЋ¹
Перо ПЕТРОВИЋ²

УВОЂЕЊЕ И ПРИМЕНА КВАЛИТЕТА КОНТРОЛЕ РЕВИЗИЈЕ

ABSTRACT

Public oversight of doing business is an important element to ensure confidence in the audit function. With the development of capital markets in the EU, particularly its rapid expansion, the European Commission and the European group formed for supervising audits. Quality control of audit has to reduce the risk of unreliable audits which provides better and more objective financial reporting and increases stakeholders' certainty in the capital market. Audit quality control is achieved at two levels as internal and external control. An audit of financial statements is to enable verification of information in the financial statements, eliminate doubt its accuracy, prevent the deterioration of the financial reporting system and increase confidence in the addressee's financial statements. The contribution provides a review of the financial reporting can only be expected if the quality audit conducted. Therefore, the provision of high quality audits of interest to professional organizations and the imperative of accounting and auditing profession. It is concluded that auditors provide quality service to their stakeholders if they submit a report that is independent, reliable and based on appropriate audit evidence. This paper explains the mechanisms of internal and external quality audits in order to increase the confidence of users of financial information, and, in particular, point out the regulatory framework for the provision of audit quality control in the European Union to adopt and Serbia, in the further process of integration.

Key words: audit, control, quality, introduction, public oversight of audit, internal, external, directive.

¹ др Добрица Весић, виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд, e-mail: dobrica@diplomacy.bg.ac.rs.

² Проф. др Перо Петровић, научни саветник, Институт за међународну политику и привреду, Београд.

1) СВРХА

Увођење и примена квалитета ефективне контроле ревизије има за циљ побољшања перформанси пословања предузећа а у сврху повећања поверења корисника у финансијске информације. То значи обухватити регулаторне оквири за обезбеђење контроле квалитета у Европској унији који би се примењивали и у Србији. Треба имати у виду, посебно у условима финансијске И опште економске кризе, да лоше обављена ревизија као и необјективно финансијско извештавање имају за последицу негативно одражавање на стање на финансијском тржишту, али и на укупну националну привреду. То даље импликује негативне последице на регионалном и глобалном нивоу. Дакле, да би се то предупредило потребно је увести и имплементирати контролу квалитета ревизије. Она треба да смањи ризик од непоузданих ревизија, а самим тим обезбеди квалитетније и објективније финансијско извештавање и повећа сигурност инвеститора на тржишту капитала. Ефикасан систем контроле квалитета ревизије треба да осигура да резултати ревизије испуне очекивања стејкхолдера ревизије и уједно одговори бројним изазовима са којима се суочава ревизија. Стога су у систем контроле квалитета укључени сви субјекти у чијем је интересу поузданост ревизијских извештаја и пружање високог нивоа ревизорских услуга. Осим ревизора и ревизорских кућа у то су укључене и професионалне организације и јавност. Свако од њих у складу са својим интересима и одговорностима мора узети активно учешће у контроли квалитета ревизије како би се обезбедило поверење корисника у поузданост финансијских извештаја. Контрола квалитета ревизије треба да умањи ризик од непоузданих ревизија и тиме обезбеди квалитетније и објективније финансијско извештавање и да повећа сигурност стејкхолдера на тржишту капитала.³ Ревизорска кућа мора да дефинише одговорност за функционисање система контроле квалитета. Особа одговорна за контролу квалитета треба да промовише пословну климу у којој је императиве квалитет услуге, да укључи запослене у оперативне активности контроле квалитета полазећи од њиховог искуства и способности.⁴ Контрола квалитета које врше професионалне организације треба схватити као помоћ ревизорској фирми у испуњавању професионалних

³ Бонић, Љ., „Контрола квалитета ревизије“, 16. ДQM међународна конференција: *Управљање квалитетом и поузданошћу ИЦДQM-2013*, Зборник радова, Београд, 2013., стр. 94-100.

⁴ Петровић, П., Весић, Д., „Корпоративно управљање у јавним предузећима и независност управног одбора“, *Европско законодавство*, бр.39-40/2012, 2012., стр.170-178.

захтева ревизије. За квалитет рада ревизије заинтересована је и шири јавност (акционари, потрошачи, повериоци и други адресати финансијских извештаја). Основна сврха ревизије је обезбеђење поверења јавности у извештаје ревизије, па је зато врло битно обезбедити квалитетан рад ревизије.

II) МЕРЕ ЕУ

Ревизија као процес и као професија има своје професионалне организације које установљавају, за своје чланове, прихватљив професионални однос. Оне контролу квалитета ревизије спроводе индиректно и директно. У ЕУ обезбеђење контроле квалитета ревизије постаје предмет интересовања регулаторних и професионалних тела у циљу обезбеђења захтева јединственог тржишта и хармонизација квалитета ревизије у земљама чланицама. Питања везана за обезбеђење контроле квалитета ревизије уграђена су у Осму директиву ЕУ и добијају на значају након измена насталих 2006 године.⁵ Са овом директивом земље чланице ЕУ су ускладиле своја законодавства, уз примену МСКК и МСР и усаглашавање са СОХ законом у САД (Sarbanes-Oxley act) којим државни органи због незадовољства радом професионалних организација преузимају на себе да уређују питања ревизије, а посебно питања јавне контроле квалитета ревизије. Осим тога, овом Директивом усклађене су и мере ЕУ са СЕЦ (Securitties and Exchange Commission – Komisija za hartije od vrednosti) и ПЦАОБ (Public Company Accounting Oversightb Board – Odbor za nadzor revizorskih firmi) у САД. Глобално тржиште не може бити постигнуто уколико ЕУ и САД не препознају еквивалентност регулаторних система контроле квалитета⁶. У савременим условима, генерални став је да се саморегулација ревизорске професије више не може прихватити и да је посебан надзор како на нивоу ревизорске фирме и ангажмана, тако и јавни надзор ревизије. То је довело до тога да су професионалне организације изгубиле извесне ингеренције које су пренете на нове органе⁷. Нова Осма директива бави се и регулисањем јавног надзора над радом ревизије у земљама чланицама Европске уније. Захтев над јавним надзором ревизије

⁵ European Commision, VIII Directive 2006/43/EC of the European Parlament and Council Journal of the European Union, English version (2006), L. 157.

⁶ Soltani, B., Auditing: An International Approach, MATE d.o.o., Zagreb, 2010, str. 177.

⁷ Стојиљковић, М., Бонић, Ј., „Ревизија и квалитет финансијског извештавања – домети и перспективе развоја“, XI Симпозијум: *40 година рачуноводства и пословних финансија – домети и перспективе*, Златибор, СРСС, 2009, стр. 147.

треба да омогући обезбеђење квалитета у обављању ревизије и изражавању мишљења. Циљ механизма јавног надзора је повећање поверења и веродостојности у финансијско извештавање. Јавни надзор треба да омогући да ревизорска професија делује у јавном интересу на највишем нивоу квалитета. Европска комисија је утврдила мерила за системе обезбеђења квалитета и експлицитно навела да су ти системи и дисциплински режими морају да буду повезани на међународном нивоу. Тако, нова Осма директива захтева од земаља чланица ЕУ да организују ефикасан и ефективан систем јавног надзора за све ревизоре и ревизорске фирме. Тај систем треба да буде независан од ревизорске професије, тако да њиме руководе људи који поседују адекватна знања и искуство из области ревизије, али који тренутно не раде у ревизорској пракси.

III) САДРЖАЈ

Систем контроле квалитета ревизије подразумева вишеслојни механизам који делује у два нивоа као интерна и екстерна контрола. Интерна контрола квалитета ревизије се спроводи на нивоу ревизорске фирме и ревизорског ангажмана, док се екстерна контрола квалитета остварује од стране професионалних организација и њихових регулаторних тела и посебно кроз систем јавног надзора. Интерна контрола квалитета ревизије се остварује у оквиру ревизорске фирме и то као:

- контрола квалитета ревизије на нивоу ревизорске фирме, и
- контрола квалитета ревизије на нивоу ревизорског ангажмана.⁸

Контрола квалитета на нивоу ревизорске фирме треба да обезбеди висок ниво квалитета ревизорских услуга. У ревизорској фирми треба обезбедити поштовање етичког кодекса, нарочито захтева у вези независности ревизора, а политике и процедуре треба заснивати на њима. Политике и процедуре засноване на етичким захтевима треба да обезбеде да сви запослени буду упознати са етичким правилима, оспособљени да препознају угрожавање етичности, да знају које процедуре треба да спроведу у случају угрожавања етичности и да најмање једном годишње писано потврде да су обављали услуге поштујући политике и процедуре у погледу независности. Ревизорска кућа треба да успостави политике и процедуре везане за остваривање односа са клијентима (прихватање и наставак сарадње са клијентима, разматрање

⁸ Андрић, М., Крсмановић, И., Јакшић, Д., *Ревизија-теорија и пракса*, Економски факултет, Суботица, 2009., стр. 38.

независности ревизора и интегритета клијента, начин разматрања проблематичних питања при покретању ангажмана са клијентом). Ревизорска фирма треба да успостави политике и процедуре у области људских ресурса и обезбеди довољно компетентних кадрова способних да обављају ревизорске услуге поштујући ревизорске регулаторне оквире⁹. Ефикасна контрола квалитета на нивоу ревизорског ангажмана се обезбеђује добро успостављеним системом контроле квалитета на нивоу ревизорске фирме. Међутим, када предмет контроле квалитета на нивоу ревизорске фирме не могу бити сви спроведени ревизорски ангажмани и да је за сваки ангажман одговоран конкретни овлашћени ревизор, у ревизорској фирми треба предвидети политике и процедуре контроле квалитета на нивоу појединачних ангажмана. Овлашћени ревизор за појединачни ангажман треба да, у поступку ревизије, имплементира те политике и процедуре. Регулаторну основу за спровођење контроле квалитета на нивоу ревизорског ангажмана чини Међународни стандард ревизије 220 (МСР 220) – Контрола квалитета за ревизију финансијских извештаја.¹⁰ Овај стандард регулише одговорност главног ревизора ангажмана за квалитет контролних процедура у ангажману који спроводи. Осим тога стандард регулише контролу квалитета у спровођењу етичких захтева, односима са клијентом, формирање ревизорског тима, спровођење ангажмана, процесуирању мониторинга и документовању конкретног ангажмана.

С друге стране, екстерна контрола квалитета ревизије спроводи се од стране професионалних организација и јавности. Екстрена контрола квалитета ревизије спроводи се директно и индиректно. Индиректна контрола квалитета ревизије, од стране професионалних организација, остварује се кроз дефинисање високих захтева за улазак у професију, континуирану едукацију кадрова, кроз развој висококвалитетних стандарда за процес ревизије и слично. Директна контрола квалитета ревизије од стране професионалних организација спроводи се непосредном контролом квалитета над извршеним ревизијама дефинисаном процедуром од стране професионалне организације. Директну контролу квалитета спровode ревизори који припадају професионалној организацији и они имају за задатак да понуде сугестију и препоруке везане за недостатке које ревизорске фирме треба да отклоне, а уколико то не учине предузимају и дисциплинске

⁹ Бонић. Љ., *op.cit.*, стр.94–100.

¹⁰ *International Standard on Auditing 220 (ISA 220) – Quality control for audit of financial statements.*

мере у циљу заштите професије. Поступци и процедуре директне контроле квалитета ревизорских организација су најчешће.¹¹

- контрола квалитета ревизорских фирми се врши на сваких 6 година;
- предмет контроле квалитета су поједини досијеи, делови досијеа;
- директна контрола квалитета од стране професионалних организација врши се пред крај године;
- неопходна је најава доласка у ревизорску фирму;
- директна контрола се заснива на прегледу досијеа ревизорске фирме;
- закључци контроле могу бити дати без специјалних коментара, са коментарима мањег значаја, са важним коментарима и са незадовољавајућим процедурама;
- ревизорска фирма може да тражи другог контролора уколико је незадовољна закључцима и сматра да је контрола спроведена на незадовољавајући начин;
- препоруке које издају ревизорским фирмана треба да се спроведу у одговарајућем временском оквиру;
- дисциплинске мере које се могу изрећи против ревизора у ревизорској фирми могу бити: укор, новчана казна, ограничење у вршењу ревизије или искључивање из чланства професионалне организације;

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Процес усклађивања са прописима Европске уније, квалитет контроле ревизије траје и данас. У дугој историји развоја ревизије финансијских извештаја ревизорска професија се применом професионалне етике, угледом, стручним радом и доприносом развоју националних привреда ослободила јавног надзора и изборила за право саморегулације. Међутим, крајем двадесетог и почетком двадесетпрвог века дошло је до избијања великих финансијских скандала који су најавили велику економску кризу, али и покренули значајна питања везана за финансијска извештавања и финансијску ревизију. Дакле, појава финансијских скандала и далекосежност њихових последица захтевала је одговор професије, државе и регулаторних тела. Посебна пажња усмерена је на побољшање квалитета екстерне ревизије која треба да резултира квалитетнијим финансијским извештавањем. Након шесте Директиве (2006), донешена је нова Осма

¹¹ Бонић. Љ., *op.cit.*, стр. 94–100.

директива значајна по питањима контроле квалитета ревизора и ревизорских фирми, односно интерне контроле, и јавног надзора односно екстерне контроле. Нова Осма директива (2009) обухвата следећа поглавља: I Дефиниције појмова, II Образовање, континуирану едукацију и међусобно признавање квалификација; III Регистровање ревизора; IV Професионална етика, независност, објективност, поверљивост и професионална тајна; V Стандарди ревизије и извештавање; VI Контрола и квалитет ревизије; VII Истражне радње и дисциплинске мере; VIII Јавни надзор; IX Именовање ревизора и прекидање сарадње; X Посебне одредбе које се односе на обавезну ревизију предузећа од јавног интереса; XI Међународни аспекти и, XII Прелазне и завршне одредбе.

V) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Ефикасна и ефективна контрола квалитета на нивоу ревизорске фирме регулисана је Међународним стандардом контроле квалитета 1 (МСКК 1). Контрола квалитета за фирме које врше ревизију и преглед финансијских извештаја и друге услуге уверавања и сродне услуге који се примењује заједно са Међународним стандардима ревизије (МСР). Стандард, полазећи од циљева контроле квалитета ревизије у ревизијској фирми даје захтеве које треба испунити ради постизања задовољавајућег нивоа контроле и смернице које треба да олакшају рауумевање стандард и његову имплементацију. МСКК 1 предвиђа да свака ревизорска кућа мора да изгради систем контроле квалитета ревизије успостављањем политика и процедура контроле квалитета у следећим доменима:¹²

- одговорност за квалитет у оквиру ревизорске куће;
- етички захтеви;
- односи са клијентом (прихватање и наставак сарадње);
- људски ресурси;
- спровођење ангажмана;
- мониторинг;

За ревизорску кућу је најбитније да развије политике и процедуре контроле квалитета рада у току ангажмана и за остваривање комуникације између особља која би омогућила да се проблем у раду идентификују на време и адекватно реше. Пре издавања извештаја о ревизији неопходно је извршити контролу квалитета ангажмана. Контрола квалитета ревизије

¹² IFAC, *International Standards on Auditing and Quality Control*, Internet: www.ifac.org, p. 47.

врши се од стране ревизора који нису учествовали у ревизорском поступку, али су компетентни и поседују искуство за дати посао. Политике и процедуре контроле квалитета ангажмана су:¹³ преглед финансијских извештаја и предложеног извешаја ревизора, дискусија о значајним питањима са ревизором који је водио поступак ревизије, преглед документације везане за битна подручја ангажмана, вредновање закључака ревизије. Ограничење саморегулације ревизије инсистирањем на јавној контроли њеног рада доводи до преношења ингеренција контроле на нове органе који се формирају у систему независног јавног надзора над ревизијом. С обзиром да јавни надзор над ревизијом мора бити законски регулисан на нивоу државе у пракси се јављају различити облици јавног надзора. Један од облика јавне контроле рада ревизора је онај који врше инспектори са искуством у ревизији, али који нису запослени у ревизорској фирми, а не од стране колега ревизора¹⁴. Такође, ту су и тела (комитети и одбори) који имају посебну важност у остваривању јавне контроле квалитета ревизије, а који требају да се имплементирају у систем ревизије финансијских извештаја у Србији. Јавни надзор је битан елеменат за обезбеђење поверења у ревизорску функцију. Са развојем тржишта капитала у Европској унији, Европска комисија је оформила и Европску групу тела за надзор ревизије, ЕГАОБ (European Group of Auditors' Oversight Bodies). Ова, експертска, група треба да пружи техничку стручност за успешну имплементацију Осме директиве, укључујући и питања везана за усвајање МСКК И МСР, обезбеђење квалитета ревизије, односно с трећим земљама и одговарајуће инспекције. Значај контроле квалитета ревизије је у томе што она умањује ризик од непоузданих ревизија чиме обезбеђује квалитетније и објективније финансијско извештавање и повећава сигурност инвеститора на тржишту капитала, као и других стејкхолдера. Контрола квалитета ревизије се остварује на дванивоа, као интерна и екстерна контрола. Интерна контрола квалитета ревизије се спроводи на нивоу ревизорске фирме и ревизорског ангажмана. Екстерна контрола квалитета се остварује од стране професионалних организација и њихових регулаторних тела и посебно кроз систем јавног надзора.

¹³ Бонић. Љ., *op. cit.*, стр. 94–100.

¹⁴ Андрић, М., Крсмановић, И., Јакшић, Д., *op. cit.*, стр. 43.

VI) ИЗВОРИ

- Андрић, М., Крсмановић, И., Јакшић, Д., *Ревизија-теорија и пракса*, Економски факултет, Суботица, 2009.
- Бонић, Љ., „Контрола квалитета ревизије“, 16. ДQM међународна конференција *Управљање квалитетом и поузданошћу ИЦДQM-2013*, Зборник радова, Београд, 2013.
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Report on the application by Member States of the EU of the Commission Recommendation on directors remuneration, Brussels, 13.07.2007 SEC (2007) 1022; http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/directors-remun/sec_200771022_en.pdf.
- European Commission, VIII Directive 2006/43/EC of the European Parliament and Council Journal of the European Union, English version (2006), L.157.
- IFAC, *International Standards on Auditing and Quality Control*, Internet: www.ifac.org.
- Soltani, B., *Auditing: An International Approach*, MATE d.o.o., Zagreb, 2010.
- Петровић, П., Весић, Д., „Корпоративно управљање у јавним предузећима и независност управног одбора“, *Европско законодавство*, бр.39-40/2012.
- Стојиљковић, М., Бонић, Љ., „Ревизија и квалитет финансијског извештавања – донети и перспективе развоја“, XI Симпозијум, *40 година рачуноводства и пословних финансија – донети и перспективе*, Златибор, СРСС, 2009.
- “The Audit Quality Framework”, *Financial Reporting Council*, London, 2008.

ЗАКЉУЧАК

Ради трајног функционисања система контроле квалитета ревизије треба у ревизорској кући успоставити мониторинг над политикама и процедурама контроле квалитета. Треба за то обезбедити особу која ће вршити мониторинг вредновања и извештавања, као и учествовати у превазилажењу проблема у контроли квалитета. У случају појаве проблема у контроли квалитета треба размотрити да ли је девијација случајна или системска и у складу с тим спровести одговарајуће мере. Ревизорска фирма треба да предвиди поступке обавештавања надлежних у фирми за уочене проблеме, измену политика и процедура контроле квалитета и санкционисање оних који се не придржавају политике и процедура. Једном годишње треба састављати и презентовати извештај о мониторингу највишем руководству ревизорске фирме. На побољшању квалитета ревизије ангажовали су се органи ИФАЦ-а (Међународна федерација рачуновођа), надлежне институције ЕУ, као и органи и регулаторна тела у САД и земљама широм

света. Једна од њихових значајних активности, у том смислу, био је рад на регулисању и јачању јавне контроле квалитета ревизије. У Европској унији питања везана за контролу квалитета ревизије регулисана су Осмом директивом ЕУ, МСКК и МСР чије су одредбе имплементиране у националне законе чланица Европске уније. Након неколико корпоративних скандала од 2001 године и економске кризе, која је почела 2008 године, у Европској унији, као и у светским оквирима, инсистира се на напуштању саморегулације ревизије и успостављању система јавног надзора над ревизијом у циљу контроле квалитета њеног обављања. Систем јавног надзора, који је обухваћен Осмом директивом ЕУ, треба да омогући надзор наед поступком одобравања и регистрације ревизора и ревизорских фирми, усвајањем етичких стандарда и стандарда интерне контроле квалитета, имплементацијом континуираног усавршавања, контролом квалитета, предузимањем истражних радњи и дисциплинских мера. Такође, директива захтева од земаља чланица да формирају једно или више овлашћених тела којима ће пренети наведене одговорности.

UDK:336.225.64:502/504:061.1](497.11)

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 197–210

Изворни научни рад

Миле ВРАЊЕШИ¹

О ЕКОЛОШКИМ ПОРЕЗИМА И НАКНАДАМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И СРБИЈИ²

ABSTRACT

In this article, through detailed analysis, it is presented the question of environmentally related taxes and duties in the European Union and Republic of Serbia. Special attention is devoted to the notion of environmentally related taxes and duties, its legal ground, use of environmentally related taxes and duties in practice, limitations in the process of introducing and implementation of environmentally taxes and duties. It is briefly pointed out the fiscal importance of environmentally related taxes and duties and some international experiences in financing environmental protection.

Key words: environmentally related taxes and duties, environmental protection, financing of the environment, environmental tax reforms

1) УВОД

Једна од најдоминантнијих тема на локалном, регионалном и на глобалном нивоу јесте тема: еколошки порези и накнаде. Евидентно је да ће и у будућности добијати на важности и у Европској унији (у даљем тексту: ЕУ) и у Србији. То је разумљиво, ако се има у виду да су еколошки порези и накнаде уведени да би се смањила деградација животне средине и обезбедила средства за финансирање заштите животне средине. Данас готово да не постоји држава која није суочена са проблемима деградације животне средине, односно са проблемима загађености ваздуха, воде, угрожавања

¹ Редовни професор, Правни факултет у Новом Саду.

² Рад је посвећен пројекту „Биомедицина, заштита животне средине и право”, бр. 179079, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

биодиверзитета, као и озонског омотача. Глобални еколошки проблеми и стање животне средине постали су велика брига човечанства. Ерупција вулкана на Исланду 2010. године, нуклеарна катастрофа у Јапану 2011. године, највећа концентрација угљен-диоксида и других гасова који изазивају ефекат стаклене баште у 2012. години према саопштењу Светске метеоролошке организације,³ што тајфун на Филипинима у 2013. години, само потврђује.

Основни узрочник деградације животне средине јесте привредни раст који има неповољан утицај на околину – ваздух, воду, мирноћу градског живота, лепоту сеоских предела.⁴ Наравно, привредни раст је нужан и неопходан, односно материјално благостање и његово повећање је легитимна аспирација човечанства (привредно развијеног и привредно неразвијеног). Но, питање које се поставља у вези са привредним растом и животном средином јесте – на који начин постићи задовољавајући склад између материјалног благостања за све, а при томе спречити загађивање животне средине. Решење је нађено у једној новој филозофији – у еколошки одрживом економском развоју. Другим речима, „захтев за одрживим (усклађеним) развојем (*sustainable development*) наметнуо је потребу за повезивањем еколошког и економског развоја”.⁵ Одрживи развој означава „развој који обезбеђује коришћење природних ресурса – воде, ваздуха и земљишта – и створених добара на начин који омогућава задовољавање потреба садашњих генерација, али без угрожавања могућности будућих генерација да, исто тако, остваре сопствене потребе”.⁶ Могуће је, дакле,

³ Протокол из Кјота, једини споразум који је државе обавезао на смањену емисију гасова, продужен је до 2020, пошто владе никако нису могле да се усагласе око новог уговора. Уједињене нације инсистирају на договору јер стари уговор не може стално да се продужава, а ни он није савршен. Као прво, Сједињене Америчке Државе га никада нису ратификовале, што друге државе ставља у неравноправни положај. Друго, протокол из Кјота односи се само на индустријализоване земље, а одавно већ постоји потреба да емисију штетних гасова смање Бразил, Русија, Индија и Кина. Према последњим предлозима, нови споразум треба донети до 2015. године и он треба да обухвати развијене и земље у успону. (*Политика*, Београд, 18. новембар 2013. године, стр. 19).

⁴ Galbraith, J.K. *Economics & The Public Purpose*, Signet Books, New York, 1975, p. 275.

⁵ Гордана Илић-Попов, „Одрживи развој и еколошка пореска реформа”, *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици*, у: *Међународна научна конференција „Правни систем и друштвена криза”*, Косовска Митровица, 2011, стр. 443–455.

⁶ Ова дефиниција је наведена у Извештају „Наша заједничка будућност”, који је, на позив Уједињених нација, сачинила Светска комисија за животну средину и развој (тзв. Брунтланд комисија) 1987. године.

закључити да остварење циља одрживог развоја представља спону између заштите животне средине и економског развоја, односно да је уравнотежен однос између развојних интереса и потреба заштите животне средине неопходан за задовољавање потреба садашњих и будућих генерација. Тежиште политике заштите животне средине развијених земаља, укључујући земље ЕУ, јесте висок ниво заштите животне средине и њено утемељење на економским принципима („загађивач плаћа”, „корисник плаћа”). Политика заштите животне средине усмерена је на изворе загађивања, с циљем да се обезбеди уравнотежен однос између развојних интереса и потреба заштите животне средине. „Начини производње и организација у свету мора да се мења у правцу одрживог развоја, како би се створила праведнија друштва”.⁷ Интегрални приступ проглашен је основом политике заштите животне средине и политике на локалном, регионалном и глобалном нивоу. Циљ овог рада је анализа неких питања еколошких пореза и накнада у ЕУ и Србији, као што су: појам, правна основа и употреба еколошких пореза и накнада у пракси, ограничења при увођењу и примени еколошких пореза и накнада и њихов фискални значај. Поред тих питања, постоје и друга питања у домену еколошких дажбина која су и те како значајна и актуелна, као што су нпр. облици еколошких пореза и накнада; тешкоће код одређивања основних елемената еколошких пореза и накнада (ко треба да плати еколошке порезе и накнаде; шта треба опорезовати: емисије, имисије или производе; како исказати основицу еколошких пореза и накнада: *ad valorem* или специфична основица; како одмерити стопу еколошких пореза и накнада; да ли примењивати олакшице код еколошких пореза и накнада или директне расходе)?⁸ Овај рад подељен је на пет делова, од којих су први и пети увод и закључак. У другом делу указано је на појам еколошких пореза и накнада, при чему ће се анализирати и питање да ли еколошке накнаде треба сврстати у порез, правну основу еколошких пореза и накнада и њихов преглед. У трећем делу указано је на ограничења при увођењу и примени еколошких пореза и накнада. У четвртном делу указано је на фискални значај еколошких пореза и накнада и на нека међународна искуства у финансирању заштите животне средине.

⁷ Џефри Сакс (професор Колумбија Универзитета и један од највећих економиста данашњице); Говор на представљању Центра за међународну сарадњу и одрживи развој (ЦИРСД), који је одржан у Београду 5. новембра 2013. године, *Политика*, Београд, 6. новембар 2013, стр. 18.

⁸ Гордана Илић-Попов, *Еколошки порези*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2000. стр. 100–146.

II) ЕУ И ПРАВНА ПРИРОДА ЕКОЛОШКОГ ПОРЕЗА

Пре него што се приступи разматрању појма еколошких пореза и накнада, потребно је разумети шта представља ЕУ, које су њене надлежности, које надлежности имају државе чланице и каква је улога Суда правде Европске уније, односно Суда Европске уније (у тексту даље: Суд ЕУ или Суд),⁹ у случају сукоба између прописа држава чланица и прописа ЕУ. *Када је реч о правној природи ЕУ*, она данас представља један наднационални облик интеграције 28 држава чланица, што нам потврђују и теорија и пракса. Но, када се постави питање конкретног одређења правног карактера ЕУ,¹⁰ тада није све исто у теорији и пракси. Тако, нпр. једни аутори говоре да ЕУ представља „облик интеграције с обележјима међународне организације али и савезне државе”¹¹, а пракса Уставног суда Немачке говори да се ЕУ не може разумети као држава него као савез суверених држава.¹² *Када је реч о надлежностима ЕУ и држава чланица*, треба истаћи да самим приступањем ЕУ државе губе одређене надлежности, или им се поједине надлежности ограничавају. Подељена надлежност између држава чланица и ЕУ постоји када прве могу да се баве одређеним питањима, све док их ЕУ не регулише у оквиру своје надлежности. У област подељене надлежности, спада и политика животне средине.¹³ Надлежност држава чланица и у овој области је ограничена у оној мери у којој је ЕУ регулисала својим прописима.¹⁴ Оне могу водити самосталну политику заштите животне средине и након што су

⁹ Службени назив (енгл.) Суда: The Court of Justice of the European Communities, скраћено ECJ (од: European Court of Justice).

¹⁰ В., Етински, Р., Ђајић, С., Станивуковић, М., Бордаш, Б., Ђундић, П. и Тубић, Б., *Основи права Европске уније*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2010.

¹¹ Peter Takacs, *Das Steuerrecht der Europäischen Union (Wirtschaftsvertrag Carl Ueberreuter)*, 1998, стр. 49.

¹² Един Шеховић, „Уставно уређење Савезне Републике Њемачке – основи њемачког Државног права”, *КУЛП/Б-Фондација Heinrich Böll-Амбасада Савезне Републике Њемачке у Босни и Херцеговини*, 2005. стр. 38.

¹³ Упореди члан 4, став 2 Лисабонског уговора (Уговор о функционисању Европске уније – Consolidated version of The Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, Volume 61, 2008/C 115/01).

¹⁴ То произилази из начела супсидијарности, према којем је уређење неког проблема по правилу у надлежности државе чланице, само ако се оно не може боље уредити на нивоу Европске уније. Више о начелу супсидијарности, вид.: Снежана Стојановић, „Принцип супсидијарности – Један од основних принципа функционисања Европске уније”, *Страни правни живот*, Београд, бр. 1–2/2007.

постале чланице ЕУ, што је у складу са Лисабонским уговором.¹⁵ У домену фискалне надлежности у ЕУ, пак, неки аутори говоре да на основу фискалних функција које поједини нивои власти у ЕУ извршавају и начина на који се оне финансирају ЕУ је „изразито фискално децентрализована сложена заједница“,¹⁶ јер је мањи број функција држава чланица пренет на ниво ЕУ. Фискална функција редистрибуције средстава углавном се спроводи на нивоу ЕУ, а фискална функција стабилизације у потпуности се спроводи на нивоу држава чланица. *Када је реч о улози Суда ЕУ у случају сукоба између прописа држава чланица и прописа ЕУ*, Суд ЕУ (и његови претходници), на основу принципа суперматерије права ЕУ, увек је предност давао праву ЕУ. Тако је Суд ЕУ, у предмету *Flaminio Costa*, пресудио да национално право држава чланица ни у ком случају не може имати вишу правну снагу него право ЕУ, јер „право које проистиче из Уговора, независан извор права, не може, због своје посебне и изворне природе, бити поништено домаћим правним одредбама, како год да су формулисане, а да не буде лишено свог карактера комунитарног права као и без довођења у питање правног основа саме Заједнице...“,¹⁷ а у предмету *Amministrazione delle finanze dello stato v Simmenthal* да право ЕУ има превагу у случају сукоба између прописа држава чланица и прописа ЕУ, што национални суд мора да поштује и „има овлашћења да уради све што је неопходно у тренутку његове примене да стави са стране националне законске одредбе које могу да спрече комунитарне норме да имају пуну снагу и дејства”.¹⁸ Из наведеног би се могло закључити да се у случају сукоба између прописа држава чланица и прописа ЕУ, национално право не примењује, али о томе теорија и Суд ЕУ имају различита мишљења.¹⁹ *Када је реч о појму еколошких пореза и накнада*, ЕУ може, на основу Уговора из Лисабона,²⁰ уводити еколошке порезе и накнаде од којих већина има карактеристике пореза. Појам ових дажбина није дефинисан у примарним и секундарним прописима ЕУ. Дефиницију је дао Суд ЕУ. Но, пре него што се приступи

¹⁵ Упореди члан 191. став 4. Лисабонског уговора (Уговора о функционисању Европске уније).

¹⁶ Хрвоје Шимовић, „Фискални федерализам у Еуропској унији – Односи фискалних надлежности”, *Зборник Правног факултета у Загребу*, бр. 55 (1)/2005, стр. 449–479.

¹⁷ Предмет 6/64 *Flaminio Costa v E.N.E. L.*, пресуда од 15. јула 1964. године.

¹⁸ Предмет 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*, пресуда од 9. марта 1978. године.

¹⁹ Оливера Лончарић-Хорват, „Еколошка давања у праву Еуропске уније”, *Право и порези*, Загреб, бр. 10/2004, стр. 78.

²⁰ Упоредити члан 191, став 2 Лисабонског уговора.

дефиницији еколошких пореза и накнада, коју је дао Суд ЕУ, укратко ћемо указати на дефиницију еколошких пореза у литератури. У литератури се еколошки порез дефинише као „порез чији је основни задатак да обезбеди интернационализацију екстерних трошкова, који настају као последица угрожавања животне средине. Он, уз то, треба да утиче на промену понашања произвођача и потрошача (рационалније коришћење природних ресурса и употреба еколошки чистијих супституата)”.²¹ Еколошким давањима у праву ЕУ „се сматрају, прије свега, јавна давања која су у функцији промјене односа њихових обвезника према природи, а не у функцији осигурања финансијских средстава за њезину заштиту”.²² Из наведених дефиниција произилази да би трошак еколошког пореза пао на загађивача (интернализовао се), што би овога подстакло да коначно поведе више рачуна о природним добрима.²³ Еколошке порезе, или како се још називају корективни Пигуови порези (по чувеном економисти са Кембриџа који се још пре 90 година залагао за такве порезе), можемо дефинисати као дажбине које плаћају загађивачи животне средине или које се плаћају на робу чија употреба загађује животну средину у циљу смањења појаве екстерних ефеката, као што је загађење. Загађена околина сматра се екстерном дисекономијом, коју загађивачи требају интернализирати у трошкове производње, што претпоставља новчано вредновање штете у околини, проузроковане загађивањем током производног процеса. Проблем је само што се та добра не појављују на тржишту (она су због своје важности изузета из промета). Ако привредним активностима настају одређене штетне последице²⁴ по животну средину, потребно их је економски валоризовати, што чини држава путем економско-еколошких инструмената, односно еколошких дажбина, штитећи тако животну средину и регулишући екстерналије, односно екстерне ефекте.²⁵ У том смислу, развијене земље су већ 70-их година 20. века усвојиле начело „загађивач плаћа”, а што значи да је

²¹ Гордана Илић-Попов, „Еколошки порез“, у: *Лексикон јавних финансија*, Завод за унапређење и рентабилност пословања, Београд, 2003, стр. 103.

²² Оливера Лончарић-Хорват, *ор., cit.*, стр. 78–79.

²³ Гордана Илић-Попов, *Еколошки порези*, Правни факултет, Београд, 200, стр. 78, 100–102, и 117–118.

²⁴ Штетним последицама које настају због загађивања животне средине сматрају се: штетан утицај на здравље људи, на биљни и животињски свет, на глобалну еколошку равнотежу, на природна и културна добра и привредни систем, вид.: Младен Чрњар, „Економика околиша – знаност у функцији заштите околиша”, *Економски преглед*, Загреб, бр. 3/1997, стр. 186.

²⁵ Видети више о екстерналијама, односно екстерним ефектима: Гордана Илић-Попов, *ор. cit.*, стр. 28–30.

загађивач обавезан да сноси све трошкове спречавања загађења, контроле и отклањања штете које је проузроковао. Но, наведено начело није довољно за покриће трошкова заштите животне средине па се увело и начело „корисник плаћа”, јер загађивач не само да загађује животну средину већ користи природне ресурсе. Загађивач и корисник природних добара, дакле, обезбеђују средства за заштиту животне средине коју угрожавају, чиме се ствара један механизам финансирања заштите животне средине. Пошто загађивач треба да сноси трошак загађивања животне средине, односно треба да плати еколошки порез/накнаду за загађивање животне средине, то ће га натерати да води рачуна о могућим штетним ефектима својих активности на животну средину, или ће прећи на сигурније и чистије технологије па ће загађивање животне средине бити мање. Појам еколошких пореза и накнада у литератури није службено дефинисан. Организација за економску сарадњу и развој (*Organization for Economic Cooperation and Development*), дефинише еколошке порезе и накнаде као „свако обавезно, једнострано плаћање општој влади, засновано на пореској основици од посебног еколошког значаја.”²⁶ Другим речима, еколошки порез је порез код кога је пореска основица специфична, односно изражена у физичким јединицама супстанце, односно материје које имају доказан негативни утицај на окружење. Дакле, назив „еколошки порез и накнада”, не односи се на порез и накнаду који су уведени искључиво у сврху заштите животне средине, већ и на оне порезе и накнаде који имају могућег утицаја на деградацију животне средине. Када је реч о дефиницији еколошких пореза и накнада које је дао Суд ЕУ, оне су дефинисане као „једнострано финансијско оптерећење”,²⁷ односно као давање чији је основни циљ заштита природе и животне средине.²⁸ У складу са овим ставом Суда, може се закључити да сваки порез и накнада која примарно не служи заштити животне средине него другим циљевима, као на пример: економским, фискалним, културним, демографским итд. није еколошки порез и накнада у праву ЕУ. Еколошки циљеви могу се постићи и применом пореза и накнада увођењем еколошких пореза и накнада за остваривање финансијских средстава намењених заштити животне средине, односно увођењем еколошких пореза и накнада ради постизања

²⁶ OECD, Definition of Environmentally Related Taxes, Интернет, <http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/index.htm>.

²⁷ Вид.: Предмет 87/75 *Conceria Daniele Bresciani v Amministrazione Italiana delle Finanze*, пресуда од 5. фебруара 1976. године.

²⁸ Вид.: Предмет Ц-300/89 *Commission of the European Communities v Council of the European Communities*, пресуда од 11. јуна 1991. године.

рационалнијег и хуманијег односа њихових обвезника према природи. Носилац терета еколошких пореза и накнада јесте онај који проузрокује штету, односно корисник природе, јер је он својим коришћењем загађује и нарушава њен склад. Његовим финансијским оптерећењем покушава се извршити утицај на рационалнији и хуманији однос према коришћењу животне средине. Дакле, еколошки порези и накнаде не само што остварују приход, већ помажу и у повезивању приватних подстицаја и друштвене користи, а што побољшава укупну ефикасност привреде.²⁹ Када већ говоримо о појму еколошких пореза и накнада, поставља се питање да ли еколошке накнаде треба сврстати у порезе, односно да ли се одлучити за начело „загађивач плаћа” или је то једноставно порез? На то питање није нимало једноставно одговорити, јер различите теорије говоре различито. Између осталог, зато се и сукобљавају начело опште накнаде и начело узрочности. Треба се запитати шта су то порези и шта се може назвати накнадом, али и објаснити значење еколошке накнаде. У том смислу, еколошка накнада је у крајњој линији ипак нека врста пореза. Тако се накнада за загађивање животне средине због своје суштине „пре може сврстати у порезе на употребу добара и на дозволу да се добра употребљавају или делатности обављају, а не у оне јавне приходе који се традиционално сматрају накнадама.”³⁰ Следеће питање је питање правичности, с обзиром на то да ли ту дажбину, накнаду или порез плаћа онај који штету стварно наноси или сви који користе неко добро (чистоћа јавних површина). Ни велики умови се не слажу око тога па је тешко дати универзалан одговор.

III) ЕКОЛОШКИ ПОРЕЗ И ЖИВОТНА СРЕДИНА

Када је реч о правној основи заштите животне средине у ЕУ, треба посебно истаћи да је област животне средине у ЕУ веома широко и веома детаљно регулисана правним актима ЕУ.³¹ На овом месту наводимо само неке од тих правних аката. Препорука Савета 75/436/ Euratom, ECSC, EEC од 3. марта 1975. године о распоређивању трошкова и активностима јавних органа у питањима заштите животне средине, којом се предвиђа да сва физичка и правна лица, јавног или приватног права, која су одговорна за загађивање

²⁹ Вид.: Stiglic, E. Joseph, „Економија јавног сектора”, Економски факултет, Загреб, 2004. стр. 736–738.

³⁰ Вид.: Гордана Илић-Попов, „Фискална одговорност предузећа у еколошкој заштити у Републици Србији”, *Право и привреда*, Београд, бр. 10–12/2010, стр. 13–14.

³¹ Вид.: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/indeex_en.htm.

животне средине морају да плате трошкове таквих мера које су неопходне да елиминишу то загађење или да га смање, како би удовољили стандардима или еквивалентним мерама наведеним од стране јавних органа.³² Ова препорука утврђује стандард као главне инструменте деловања доступне јавним властима за избегавање загађивања. Она дозвољава одређене изузетке од овог принципа и установљава који акти неће бити сматрани супротним овом начелу (принцип „загађивач плаћа”).³³ Препорука Савета поводом примене принципа „Загађивач плаћа” на хаваријско загађивање од 7. јула 1989. године (Препорука OECD – „Загађивач плаћа”). Наглашавамо да су ове две препоруке од посебног значаја за предмет истраживања овог рада. Осим препорука од великог значаја су и директиве које су донете, и то:

Директива 2008/1/EZ Европског парламента и Савета од 15. јануара 2008. године о интегрисаној заштити и контроли загађења³⁴, којом се захтева постојање дозволе за индустријске и пољопривредне активности које имају високи потенцијал загађења. Ова дозвола може се издати само уколико су испуњени услови заштите животне средине, тако да компаније саме снесу одговорност за спречавање и смањивање загађења које могу да проузрокују.

Директива Савета 1999/30/EZ од 22. априла 1999. године о граничним вредностима сумпор-диоксида, азот-диоксида и других азотових оксида, честичних материја и олова у ваздуху,³⁵ која садржи граничне вредности за концентрације сумпор-диоксида, азот-диоксида и других азотових оксида, честичних материја и олова у ваздуху.

Директива 2008/50/EZ Европског парламента и Савета од 21. маја 2008. године о квалитету ваздуха и чистијем ваздуху за Европу,³⁶ укључује већину постојећег законодавства, регулише граничне вредности и предвиђа могућност смањивања природних извора загађивања када процењује усклађеност са граничним вредностима.

³² 75/436/Euratom, ECSC, EEC: Council Recommendation of 3 March 1975 regarding cost allocation and action by public authorities on environmental matters.

³³ Recommendation of the Council concerning the Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution, 7 July 1989 – C (89) 88/FINAL.

³⁴ Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control.

³⁵ Council Directive 1999/30/EC of 22 April 1999 relating to limit values for sulphur dioxide, nitrogen dioxide and oxides of nitrogen, particulate matter and lead in ambient air.

³⁶ Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe.

Директива 94/63/EZ Европског парламента и Савета од 20. децембра 1994. године о контроли емисија летљивих органских једињења (VOC) које произилазе из складиштења бензина и његове дистрибуције од терминала до бензинских станица,³⁷ којом државе чланице могу да усвоје техничке мере за смањивање губитака бензина које се разликују од оних у Анексу II, уколико такве алтернативне мере имају барем исту ефикасност.

Директива 98/70/EZ Европског парламента и Савета од 13. октобра 1998. године о квалитету бензина и дизел горива, којом се измењује и допуњује Директива Савета 93/12/EEZ.³⁸

Директива Савета 1999/32/EZ од 26. априла 1999. године која се односи на смањење садржаја сумпора у одређеним течним горивима и којом се измењује и допуњује Директива 93/12/EEZ,³⁹ која има за циљ смањивање емисије сумпор-диоксида који настаје сагоревањем одређених врста течних горива и на тај начин смањује штетне ефекте таквих емисија по човека и животну средину.

Директива Савета 1999/EZ од 26. априла 1999. године о одлагању отпада,⁴⁰ која има за циљ да обезбеди мере, поступке и смернице за спречавање или смањивање колико је то могуће, негативних ефеката по животну средину, а посебно загађивање површинских вода, подземних вода, земље и ваздуха.

Директива 2000/60/EZ Европског парламента и Савета од 23. октобра 2000. године којом се успоставља оквир за деловање Заједнице на подручју политике вода,⁴¹ која има за циљ да успостави оквир за заштиту унутрашњих површинских вода, обалних и подземних вода, који би повољно утицао на стање водених екосистема, као и на промовисање одрживог коришћења вода.

³⁷ European Parliament and Council Directive 94/63/EC of 20 December 1994 on the control of volatile organic compound (VOC) emissions resulting from the storage of petrol and its distribution from terminals to service stations.

³⁸ Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 1998 relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 93/12/EEC. Council directive 1999/32/EC of 26 April 1999 relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels and amending Directive 93/12/EEC.

³⁹ Council Directive 1999/32/EC of 26 April 1999 relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels and amending Directive 93/12/EEC.

⁴⁰ Council Directive 1999/3/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste.

⁴¹ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.

Директива Савета 91/271/ЕЕЗ од 21. маја 1991. године о третману комуналних отпадних вода,⁴² која се односи на прикупљање, третман и одлагање отпадних вода и третман и одлагање отпадних вода из одређених индустријских сектора. Њен циљ је да заштити животну средину од негативних ефеката проузрокованих одлагањем таквих вода.

Директива Савета 91/676/ЕЕЗ од 12. децембра 2001. године о заштити вода од загађивања изазваних нитратима пољопривредног порекла,⁴³ која има за циљ да заштити квалитет вода у целој Европи, спречавањем да нитрати пољопривредног порекла загађују подземне и површинске воде.

Директива Савета 98/83/ЕЗ од 3. новембра 1998. године о квалитету воде намењеној за људску употребу,⁴⁴ која штити људско здравље наводећи здравствене услове које мора испунити пијаћа вода у оквиру ЕУ. Државе чланице треба да обезбеде да пијаћа вода не садржи концентрације микроорганизама, паразита или других супстанци које представљају потенцијални ризик по људско здравље.

Директива 2008/1/ЕЗ Европског парламента и Савета од 15. јануара 2008. године о целовитом спречавању и надзору загађивања (кодификована верзија),⁴⁵ која има за циљ да постигне целовито спречавање и надзор загађивања које проистиче из активности наведених у Анексу I. Наводи мере усмерене на спречавање или смањивање емисија у ваздуху, води и земљишту, настале због поменутих активности.

Директива 2001/80/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. октобра 2001. године о ограничавању емисија одређених полутаната у ваздух из великих постројења за сагоревање.⁴⁶

Директива Савета 1999/13/ЕЗ од 1. марта 1999. године о ограничавању емисија летљивих органских једињења које настају као последица коришћења органских растварача у одређеним активностима и инсталацијама,⁴⁷ која има за циљ да спречи или смањи директне или индиректне

⁴² Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment.

⁴³ Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources.

⁴⁴ Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption.

⁴⁵ Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version).

⁴⁶ Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants.

⁴⁷ Council Directive 1999/13/EC of 11 March 1999 on the limitation of emissions of volatile organic compounds due to the use of organic solvents in certain activities and installations.

последнице емисија летљивих органских једињења у животну средину, углавном у ваздух и потенцијалне ризике по људско здравље.

Директива Савета 92/43/EEZ од 21. маја 1992. године о заштити природних станишта и дивље фауне и флоре – Хабитатс Директива,⁴⁸ која има за главни циљ да промовише очување бидиверзитета захтевајући од држава чланица да предузму мере, како би очувале или повратиле природна станишта и дивље врсте.

Директива Савета 79/409/EEZ од 2. априла 1979. године о очувању дивљих птица,⁴⁹ која ствара свеобухватни систем заштите свих врста дивљих птица у ЕУ.

Директива Савета 85/337/EEC од 27. јуна 1985. године о процени дејстава одређених јавних и приватних пројеката на животну средину – Директива о процени утицаја на животну средину или ЕИА Директива,⁵⁰ којом је уведено процењивање појединачних пројеката у односу на животну средину. ЕИА Директива не садржи посебне одредбе о квалитету извештаја и један од њених недостатака представљају одредбе о информацијама о процени животне средине.

Директива 2001/42/EZ Европског парламента и Савета од 27. јуна 2001. године о процени дејстава одређених планова и програма на животну средину – SEA Директива,⁵¹ која има за циљ да пре свега обезбеди висок ниво заштите животне средине и да допринесе интеграцији овог питања у припремање и усвајање планова и програма, на начин који промовише одрживи развој. Директива се односи на планове и програме које припремају или усвајају локални, регионални или државни органи. Они су предвиђени одређеним законодавним, регулаторним или управним прописима. Уколико нису испуњени овим актима, Директива се не примењује. Процена утицаја на животну средину подразумева припремање извештаја и спровођење консултација у процесу доношења одлука. Процена се обавља за планове и

⁴⁸ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora - Habitats Directive

⁴⁹ Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds.

⁵⁰ Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment – Directive on environmental impact assessment or EIA directive.

⁵¹ Directive 2001/42/EC of the European Parliament and the Council of 27 June 2001 on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment – SEA Directive.

програме који се односе на пољопривреду, шумарство, рибарство, индустрију, транспорт, телекомуникације, туризам, просторно планирање и друго. Ова Директива се не примењује на финансијске и буџетске планове и програме и оне који се односе на област националне безбедности.

Директива 2008/98/EZ Европског парламента и Савета од 19. новембра 2008. године о отпаду, која укида одређене директиве,⁵² која наводи мере заштите животне средине и здравља људи, спречавањем или смањивањем стварања и располагања отпадом.

Директива Савета 96/82/EZ од 9. децембра 1996. године о контроли хазардних опасних супстанци насталих у акцидентним ситуацијама,⁵³ која има за циљ спречавање великих хаварија које укључују опасне супстанце и ограничавање њихових последица за човека и животну средину, уз обезбеђивање високих нивоа заштите у ЕУ, на ефикасан и трајан начин.

Директива 2010/75/EU Европског парламента и Савета од 24. новембра 2010. године о индустријским емисијама (интегрисана превенција и контрола загађења),⁵⁴ која садржи правила о интегрисаној превенцији и контроли загађивања које проистиче из индустријских активности. Она садржи и правила о спречавању или смањивању емисија у ваздуху, води и земљишту и о спречавању стварања отпада, како би се постигао висок ниво заштите животне средине у целини.

Уредба (EZ) Бр. 1272/2008 Европског парламента и Савета од 16. децембра 2008. године о класификовању, обележавању и паковању супстанци и мешавина, којом се мењају и укидају Директиве 67/548/EEZ и 1999/45/EZ и мења Уредба (EZ) бр. 1907/2006,⁵⁵ која има за циљ обезбеђивање високог нивоа заштите здравља људи и животне средине путем хармонизовања критеријума за класификацију супстанци и правила о паковању и обележавању ризичних супстанци.

⁵² Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives.

⁵³ Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances.

⁵⁴ Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control).

⁵⁵ Regulation (EC) No 1272/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on classification, labelling and packaging of substances and mixtures, amending and repealing Directives 67/548/EEC and 1999/45/EC, and amending Regulation (EC) No 1907/2006.

Уредба (ЕЗ) бр. 1907/2006 Европског парламента и Савета од 18. децембра 2006. године о регистрацији, процени, амортизацији и ограничавању промета хемикалија (REACH), којом се оснива Европска хемијска агенција, мења Директива 1999/45/ЕЗ и укидају Уредба Савета (ЕЕЗ) бр. 793/93 и Уредба Комисије (ЕЗ) бр. 1488/94, као и Директива Савета 76/769/ЕЕЗ и Директива Комисије 91/155/ЕЕЗ, 93/67/ЕЕЗ, 93/105/ЕЗ и 2000/21/ЕЗ,⁵⁶ која има за циљ обезбеђивање високог нивоа заштите здравља људи и животне средине, укључујући и промоцију алтернативних метода за процену опасних супстанци, као и слободан промет супстанци на унутрашњем тржишту.

Директива 2003/87/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. октобра 2003. године којом се успоставља систем трговине квотама емисије гасова са ефектом стаклене баште унутар Заједнице и којом се мења Директива Савета 96/61/ЕЗ,⁵⁷ која успоставља систем трговине квотама гасова са ефектом стаклене баште унутар Заједнице, како би се смањиле емисије ових гасова на најефикаснији начин.

Одлука бр. 406/2009/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. априла 2009. године о напорима држава чланица да смање емисије гасова са ефектом стаклене баште како би се испуниле обавезе смањења емисије гасова са ефектом стаклене баште у Заједници до 2020. године.⁵⁸

⁵² Directive 2008/98 EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives.

⁵³ Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances.

⁵⁴ Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control).

⁵⁵ Regulation (EC) No 1272/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on classification, labelling and packaging of substances and mixtures, amending and repealing Directives 67/548/EEC and 1999/45/EC, and amending Regulation (EC) No 1907/2006.

⁵⁶ Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC.

⁵⁷ Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC.

⁵⁸ Decision No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020.

Директива 2002/49/EZ Европског парламента и Савета од 25. јуна 2002. године о процени и управљању буком у животној средини,⁵⁹ која се примењује на буку којој су изложени људи, нарочито у урбаним срединама, парковима или другим мирним зонама у великим градовима, у мирним зонама ван градова, у близини школа, болница и других зграда или области које су осетљиве на буку.

На крају, али не и најмање важно, споменимо и Повељу о основним људским правима Европске уније која је усвојена у Ници 2000. године, која се бави заштитом животне средине. У члану 37. ове Повеље садржане су одредбе о заштити животне средине. „Овај члан није формулисан у смислу права појединаца унутар Европске уније или обавеза држава чланица. У њему се наводи да висок ниво заштите животне средине и унапређење квалитета животне средине морају бити уграђени у поједине политике ЕУ и обезбеђени у складу са начелом одрживог развоја. Сам текст Повеље не говори ништа о праву на информацију о животној средини. Међутим, право на приступ информацијама у појединим областима, па и о заштити животне средине било је предвиђено још у време постојања Европске заједнице. Донети су акти који су обезбеђивали да појединци буду информисани о дејству појединих производних процеса и производа на животну средину: Директива Савета 76/160 од 8. децембра 1975. године која се односи на квалитет воде за купање, Оквирна директива 89/391 од 12. јуна 1989. године о примени мера за унапређивање и побољшање безбедности и здравља радника на радном месту, Директива Савета 85/337 од 27. јуна 1985. године о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину, Директива Европског парламента и Савета 2003/4/EC о јавном приступу информацијама о животној средини и укидању Директиве Савета 90/313/EEЗ”.⁶⁰

IV) УПОТРЕБА ЕКОЛОШКИХ ПОРЕЗА У ПРАКСИ

Када је реч о употреби еколошких пореза у пракси, у ЕУ постоје три категорије тих пореза. То су:

1. Порези на енергенте, који се јављају као: порези на минерална уља и моторна горива, бензин, дизел, ложиље, керозин, петролеј, гас и струју;

⁵⁹ Directive 2002/49/EC of the European Parliament and of the Council of 25 June 2002 relating to the assessment and management of environmental noise.

⁶⁰ Вид.: Бојан Тубић, „Право на информисање о животној средини у међународним правним актима”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2012, стр. 343–363.

2. Порези на транспорт, који се јављају као: порез на регистрацију и коришћење моторних возила, порез на увоз и продају моторних возила, на коришћење путева, осигурање луксузних јахти, на буку, путнике у ваздушном промету;
3. Порези на загађење, који се јављају као: порези на пестициде и вештачка ђубрива, на паковање метала, пластике, стакла, керамике, на отпад на депонијама, на загађивање ваздуха (CO₂, SO₂, NO₂), на батерије, гуме, отпадне воде, пластичне кесе.

Међу горе пореским облицима, доминантно место заузима порез на енергију. У правној регулативи еколошких пореза и накнада у Србији, не постоје еколошки порези, већ само еколошке накнаде. Но, присутан је тренд „озелењавања” традиционалних пореских инструмената којима се на посредан начин, системом пореских олакшица доприноси заштити животне средине. Рецимо код пореза на добит правних лица, издаци учињени за заштиту човекове средине признају се као расход највише до 5% укупног прихода; код пореза на употребу моторних возила постоји пореско ослобођење за возила чији је погон искључиво електрични; код акциза на нафтне деривате постоје више стопе за бензин него за дизел гориво, а поготово у односу на течни нафтни гас, али када би у Закону о акцизама било прописано да за био-гориво порез износи 0 динара, то би онда био прави еко-порез; код царина постоји ослобођење од плаћања увозних дажбина за лица, осим физичких, која се баве делатностима заштите природе и контролом квалитета животне средине.⁶¹ Такође, оно што је важно нагласити је да приоритете у животној средини треба погледати у Националном програму за заштиту животне средине, односно у Националној стратегији за апроксимацију у области животне средине за Републику Србију⁶² и у Стратегији управљања отпадом за период 2010–2019.⁶³ Наведена Национална стратегија заштите животне средине (National Environmental Strategy – NES) представља стратешки оквир за примену адекватних регулаторних и економских инструмената за смањење утицаја на животну средину, а шире гледано, и за постизање раздвајања загађења од економског раста. Што се тиче, пак, Стратегије управљања отпадом битно је створити услове за рационално и одрживо управљање отпадом на нивоу Србије. Но, важна је и имплементација ових стратегија. Накнаде из области животне средине плаћају се у складу са наведеним прописима:

⁶¹ Вид.: Миле Врањеш, *op. cit.*, стр. 88, 180, 192 и 297.

⁶² Вид.: „Службени гласник РС”, бр. 80/2011.

⁶³ Вид.: „Службени гласник РС”, бр. 29/2010.

Закон о заштити животне средине;⁶⁴

- Уредба о стављању под контролу коришћења и промета дивље флоре и фауне;⁶⁵
- Уредба о врстама загађивања, критеријумима за обрачун накнаде за загађивање животне средине и обвезницима, висини и начину обрачунавања и плаћања накнаде;⁶⁶
- Правилник о утврђивању усклађених износа накнаде за загађивање животне средине;⁶⁷
- Правилник о техничким и другим захтевима за пластичне кесе са адитивом за оксидациону разградњу и биоразградњу, о оцењивању усаглашености и условима које мора да испуни именовано тело;⁶⁸
- Закон о управљању отпадом;⁶⁹
- Уредба о производима који после употребе постају посебни токови отпада, обрасцу дневне евиденције о количини и врсти произведених и увезених производа и годишњег извештаја, начину и роковима достављања годишњег извештаја, обвезницима плаћања накнаде, критеријумима за обрачун, висину и начин обрачунавања и плаћања накнаде.⁷⁰ Може се рећи да накнада за отпад, у ширем смислу, може бити и комунална накнада – везана за чистоћу јавних површина;

⁶⁴ „Службени гласник РС”, бр.: 135/04, 36/09, 36/09 – др. закон, 72/09 – др. закон и 43/11 – одлука УС. На овом месту наводимо само неке чланове *Закона о заштити животне средине*. Тако, члан 27 прописује да је правно лице, односно предузетник које врши промет врста дивље флоре и фауне дужно да плаћа накнаду, члан 84 истиче да корисник природне вредности плаћа накнаду за коришћење природних вредности и сноси трошкове санације и рекултивације деградираног простора, у складу са посебним законом, члан 85 да је загађивач дужан да плаћа накнаду за загађивање животне средине, члан 85а да се плаћа накнада за загађивање животне средине у подручјима од посебног државног интереса у области заштите животне средине и члан 87 да јединица локалне самоуправе може, из оквира својих права и дужности, прописати накнаду за заштиту и унапређивање животне средине.

⁶⁵ „Службени гласник РС”, бр. 31/05, 45/05 – исп., 22/07, 38/08, 9/10 и 69/11.

⁶⁶ „Службени гласник РС”, бр. 113/05, 6/07, 8/10, 102/10, 15/12 и 91/12. Више о Уредби о врстама загађивања, критеријумима за обрачун накнаде за загађивање животне средине и обвезницима, висини и начину обрачунавања и плаћања накнаде вид.: Миле Врањеш, *ор. cit.*, стр. 350–354.

⁶⁷ „Службени гласник РС”, бр. 30/13.

⁶⁸ „Службени гласник РС”, бр. 3/12.

⁶⁹ „Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 88/10.

⁷⁰ „Службени гласник РС”, бр. 54/10, 86/11 и 15/12.

- Правилник о усклађеним износима накнаде за управљање посебним токовима отпада;⁷¹
- Закон о амбалажи и амбалажном отпаду;⁷²
- Уредба о утврђивању Плана смањења амбалажног отпада за период од 2010. до 2014. године;⁷³
- Уредба о критеријумима за обрачун накнаде за амбалажу или упакован производ и ослобађање од плаћања накнаде, обвезницима плаћања, висини накнаде као и начину обрачунавања и плаћања накнаде;⁷⁴
- Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда;⁷⁵
- Правилник о висини трошкова за издавање годишње дозволе за рекреативни риболов.⁷⁶

Осим наведених накнада плаћају се још и следеће накнаде:

- Накнада за промет дивље флоре и фауне (чл. 27. *Закона о заштити животне средине* – Уредба о стављању под контролу коришћења и промета дивље флоре и фауне).
- Накнада за коришћење рибарског подручја – *Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда*.⁷⁷

На крају нагласимо и да су се према *Закону о хемикалијама* плаћале накнаде али су оне укинуте 2012. године, као и накнаде по *Закону о биоцидима*. Из свега до сада изнетог о правној регулативи еколошких накнада у Србији произилази констатација да је утврђивање и плаћање накнаде из области животне средине регулисано бројним законима и уредбама. Због тога је оправдано да се утврђивање и наплата свих накнада, па тако и накнада из области животне средине уреди једним финансијским законом. То би, између осталог, допринело да законски текст, када је реч о накнадама за коришћење јавних добара, постане много једноставнији, прегледнији и лакши за сналажење. Као што нису анализирани облици еколошких пореза и накнада у ЕУ, тако се неће вршити никакво анализирање

⁷¹ „Службени гласник РС”, бр. 41/13.

⁷² Вид.: „Службени гласник РС”, бр. 36/09.

⁷³ Вид.: „Службени гласник РС”, бр. 88/09.

⁷⁴ Вид.: „Службени гласник РС”, бр. 8/10.

⁷⁵ Вид.: „Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 32/2013 – одлука УС.

⁷⁶ Вид.: „Службени гласник РС”, бр. 82/13.

⁷⁷ Вид.: „Службени гласник РС”, бр. 36/09.

еколошких накнада у Србији.⁷⁸ Имајући у виду да је и заштита животне средине у ЕУ регулисана бројним правним актима, пред Србију се поставља нимало лак задатак у овом домену. Србија мора у потпуности да усклади своју регулативу са правном тековином ЕУ, а што произилази из члана 111. Споразума о стабилизацији и придруживању, који је Србија закључила са Европским заједницама и њиховим државама чланицама, који је ступио на снагу 1. септембра 2013. године и који има значај правног документа припремног (претприступног) карактера, што се тиче уласка Србије у ЕУ, односно што ће произићи из Поглавља 27 – Животна средина, чије отварање се планира 2015. године. Такође, у Мишљењу Европске комисије о напретку Србије за 2013. годину говори се шта Србија треба да уради на плану животне средине.⁷⁹ Споменимо и документ Економске комисије Уједињених нација за Европу, под насловом „Преглед стања животне средине – Република Србија, Поглавље 4: Економски инструменти за заштиту животне средине”, у којем пише да је принцип „загађивач плаћа” у Србији добио законску основу, али се не примењује; да се врло мало зна о еколошкој активности нових економских инструмената и да су они слабо оружје нарочито због ниских утврђених накнада, које не дају довољно подстицаја за промену понашања, као и због слабих капацитета мониторинга и примене закона.⁸⁰

V) ОГРАНИЧЕЊА КОЈА СЕ ПРИМЕЊУЈУ УЗ ЕКОЛОШКЕ ПОРЕЗЕ

У примени еколошких пореза и накнада у ЕУ и у Србији, постоје одређена ограничења. Најпре треба истаћи да свака држава чланица ЕУ и држава Србија имају право да уводе еколошке порезе и накнаде на свом подручју, али само под условом да су они усклађени са уставом и законом са одлукама ЕУ. Ова усклађеност са уставом и законима држава примарним правом ЕУ представљају уставна и наднационална ограничења овлашћења

⁷⁸ Више о накнадама у Србији вид.: Драгана Младеновић, „Економски инструменти у области заштите животне средине”, *Правни живот*, Београд, бр. 9/2006, стр. 581–593.

⁷⁹ Из Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2013. годину, доступно на: <http://www.seio.gov.rs> (приступљено 21. новембра 2013. године).

⁸⁰ Преглед стања животне средине Републике Србије, Други преглед, Поглавље 4 Економски инструменти за заштиту животне средине, Економска комисија за Европу, Комисија за програмску политику у области заштите животне средине, Уједињене нације, Њујорк – Женева, 2007, стр. 63.

на опорезивање еколошким порезима и накнадама за државе чланице и за државу Србију, и она су значајна јер може доћи до злоупотреба права на том подручју. На овом месту наводимо нека од тих ограничења. Прво ограничење је, да државе чланице не смеју примењивати еколошке порезе и накнаде чије је дејство слично дејству царина. Њима је дакле забрањено оптеретити увоз, извоз и транзит производа штетних за природу.⁸¹ Другим речима, забрањено је прописивање еколошких мера које би довеле до отежавања слободног кретања робе, односно *a contrario*, дозвољено је укидање или ублажавање постојећих еколошких мера, што би довело до слободног кретања робе. Суд ЕУ је, међутим, у својој пракси заузео став да је примена еколошких пореза и накнада на увоз отпада изузетно дозвољено и да се у том случају пореско оптерећење увоза отпада еколошким порезима и накнадама не сматра дискриминацијом.⁸² Друго ограничење је забрана фискалне дискриминације која се огледа у томе да државе чланице неће уводити или ће укинути (ако постоји) сваку унутрашњу меру или праксу пореске природе, односно еколошке порезе и накнаде, којим се производи једне државе дискриминишу, било непосредно било посредно, у односу на сличне производе који су са територије друге државе. Реч је, дакле, о забрани дискриминације производа држава.⁸³ Наведена ограничења односе се и на државу Србију и она су прописана Споразумом о стабилизацији и придруживању.⁸⁴

Поред ових ограничења, наводимо и друга ограничења код увођења и примене еколошких пореза и накнада. Тако је забрањена примена еколошких пореза и накнада на основу критеријума који се разликују у зависности од тога да ли се ради о домаћим или увозним производима; примена различитих метода наплаћивања еколошких пореза и накнада на штету увозних производа; постојање разлика у коришћењу прихода од еколошких пореза и накнада;⁸⁵ забрањено је и да производи који се извозе на територију једне државе не могу уживати погодности повраћаја домаћег еколошког пореза и накнаде у износу који је већи код еколошких пореза и

⁸¹ Упореди члан 28. Лисабонског уговора.

⁸² Предмет C-2/90 *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, пресуда од 9. јула 1992. године.

⁸³ Предмет 112/84 *Michel Humblot v Directeur des services fiscaux*, пресуда од 9. маја 1985. године.

⁸⁴ Вид.: члан 22 и 37 Споразума о стабилизацији и придруживању.

⁸⁵ Вид.: Предмет 73/79 *Commission of the European Communities v Italian Republic*, пресуда од 21. маја 1980. године.

накнада којима они подлежу, а што заправо значи забрану државне помоћи предузетницима у облику субвенције „максиране” повраћајем пореза; коришћење еколошких пореза и накнада ради заштите монополистичког положаја неког домаћег производа;⁸⁶ забрана коришћења прихода еколошких дажбина у корист одређеног предузетника или одређене привредне гране.⁸⁷

VI) ФИСКАЛНИ ЗНАЧАЈ ЕКОЛОШКИХ ПОРЕЗА

Када је реч о фискалном значају еколошких пореза и накнада треба истаћи да је половином деведесетих година 20. века учешће прихода од еколошких пореза и накнада у укупним пореским приходима врло мало а износило је у 1995. години 1,7%, а у бруто друштвеном производу 0,7%, и то без обзира на то што је Комисија Европске заједнице 1992. године усвојила Пети еколошки програм (1993–2000), под називом „У сусрет одрживом развоју”, којим се, између осталог, препоручује шира употреба економских, пре свега фискалних инструмената и мера за остваривање еколошких циљева. Када се посматра то учешће на нивоу поједине државе, онда је оно веће, али и ту постоје значајна одступања и разлике међу појединим државама чланицама.⁸⁸ У земљама чланицама OECD, пак, приходи од еколошких пореза и накнада у укупним пореским приходима чинили су 6,14%, односно у бруто друштвеном производу 2,33%, с тим да је то учешће различито међу појединим државама чланицама.⁸⁹ Но, почетком 21. века еколошки порези и накнаде у ЕУ добијају све већи фискални значај. Томе су допринели: све снажније буђење еколошке свести, економски и политички разлози и Шести еколошки програм (2001–2010), под називом „2010. Наша будућност наш избор”. Тако, учешће прихода од еколошких пореза укупним пореским приходима и у бруто друштвеном производу у ЕУ износило: у 2000. години 6,67% односно 2,69%; у 2001. години: 6,63%, односно 2,62%; у 2002. години: 6,71%, односно 2,61%; у 2003. години: 6,78%, односно 2,63%; у 2004. години: 6,71%, односно 2,6%; у 2005. години: 6,5%, односно 2,53%, у 2006. години: 6,26%, односно 2,53%;

⁸⁶ Ово је и потврђено у пресуди тадашњег Суда ЕЗ – Предмет 45/75 Rewe-Zentrale/Hauptzollamt Landau-Pfalz, пресуда донета 17. фебруара 1976. године.

⁸⁷ Више о дискриминаторном дејству еколошких пореза и накнада вид.: Оливера Лончарић-Хорват, *op. cit.*, стр. 79–81.

⁸⁸ Више о томе вид.: Structures of the Taxation Systems in the European Union 1970–1995.

⁸⁹ Вид.: OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries (Наведено према: Environmental Taxes in OECD Countries, OECD, Paris 1995, стр. 8–13).

у 2007. години: 6,06%, односно 2,39%; у 2008. години: 5,92%, односно 2,32%; у 2009. години: 6,23%, односно 2,39%; у 2010. години: 6,2%, односно 2,38%; у 2011. години 6,17%, односно 2,39%. Наведени подаци показују да је од 2004. године дошло до стагнације и благог пада прихода од еколошких пореза у укупним пореским приходима и у бруто друштвеном производу, што значи да еколошки порези нису остварили своју основну сврху. Притом треба имати у виду да је са еколошког аспекта посматрано, позитиван ефекат еколошког пореза израженији што је његов приход ближи нули. Наведени подаци показују да је приход од еколошких пореза увек већи од нуле. Што се тиче учешћа прихода од еколошких пореза у укупним пореским приходима и у бруто друштвеном производу појединих држава чланица ЕУ, постоје значајна одступања између њих. Тако, највеће учешће прихода од еколошких пореза у укупним пореским приходима имале су у 2011. години Бугарска (10,56%), Холандија (10,1%) и Малта (9,55%), а најмање Француска (4,15%), Белгија (4,74%) и Шпанија (5%), а највеће учешће прихода од еколошких пореза у бруто друштвеном производу у 2011. години имале су Данска (4,05%), Кипар (3,89%) и Аустрија 3,45%.⁹⁰ Учешће прихода еколошких пореза у укупним пореским приходима и у бруто друштвеном производу за земље ОЕЦД у 2010. години износило је 5,63%, односно 2,32%. То учешће је различито између појединих држава чланица ОЕЦД. Највеће учешће прихода од еколошких пореза у укупним пореским приходима имале су у 2010. години Турска (14,98%), Кореја (11,09%) и Израел (10,54%), а најмање Мексико (-1,40%), Уједињено Краљевство (3,18%) и Нови Зеланд (4,34%), а највеће учешће прихода од еколошких пореза у бруто друштвеном производу имале су у 2010. години Данска (4,03%), Турска (3,89%) и Холандија (3,81%), а најмање Уједињено Краљевство (0,79%), Чиле (1,14%) и Нови Зеланд (1,37%).⁹¹ Када је реч о учешћу прихода од еколошких накнада у укупним пореским приходима и у бруто друштвеном производу у Србији, треба истаћи да се приходи од еколошких накнада исказују као непорески приходи, и то заједно са приходима од имовине (наплаћене камате, закупнине), таксама, казнама и други приходи који се не могу разврстати, и да је њихово учешће доста скромно.⁹² Када је реч о међународним искуствима у финансирању

⁹⁰ Интернет, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=&int=1&language=en&pcode=ten00065&plugging=0> (приступљено 21. новембра 2013. године).

⁹¹ Интернет, <http://www2.oecd.org/ecoinst/qeries/TaxInfo.htm> (приступљено 21. новембра 2013. године).

⁹² *Билтен јавних финансија за август 2013. године*, Министарство финансија Републике Србије, Београд, 2013, стр. 18, 55, 66, 70.

заштите животне средине, укратко наводимо да је Студија OECD-а на примеру Пољске довела до закључка да су донације и зајмови из Фонда за заштиту животне средине⁹³ (и средства из накнада за заштиту животне средине) играле важну улогу у финансирању сектора заштите животне средине. Посредни ефекат подстицајних мера накнада за емисију кроз донације и кредите је најважнији а искуства показују да се на то треба усмерити.

VII) ЗАКЉУЧАК

Сprovedена анализа показала је сву сложеност проблематике еколошких пореза и накнада као економског, односно фискалног инструмента заштите животне средине. Тежиште политике заштите животне средине развијених земаља, укључујући земље ЕУ, висок ниво заштите животне средине и њено утемељење стоје на економским принципима („загађивач плаћа”, „корисник плаћа”). То значи да је политика заштите животне средине усмерена на изворе загађивања, с циљем да се обезбеди уравнотежени однос између развојних интереса и потреба заштите животне средине, а интегрални приступ треба да буде основа политике заштите животне средине и свих политика на локалном, регионалном и глобалном нивоу иако постоје тешкоће око постизања раздвајања загађења од економског раста. У том смислу, тешко је очекивати да се само путем еколошких пореза и накнада може обезбедити висок ниво заштите животне средине и други наведени циљеви, јер је учешће прихода од тих дажбина у укупним пореским приходима и у бруто друштвеном производу у ЕУ и Србији доста скромно и оно је још са тенденцијом стагнације и благог пада неколико година уназад. Због тога је потребна еколошка пореска реформа. Потребно је, између осталог, увести и неке нове еколошке порезе и накнаде чијим ће се приходима финансирати заштита животне средине а не буџетски мањак, узрокован смањењем постојећих пореза. Неће се користити искључиво за постизање еколошке користи, већ да би се посредством њих извршио трансфер пореског оптерећења са фактора рада ка фактору животне средине и тиме утицало на смањење незапослености. Но, при томе, треба имати у

⁹³ Више о фондовима за заштиту животне средине вид.: Миле Врањеш, „Фондови за заштиту животне средине као инструменти финансирања животне средине”, *Правни живот*, Београд, бр. 7–9/2011, стр. 569–589; Немања Комазец и Драгана Младеновић, „Улагања у животну средину и улога Фонда за заштиту животне средине”, *Правни живот*, Београд, бр. 10/2009, стр. 147–156.

виду да је учинак еколошке пореске реформе на повећање запослености, ипак, врло скроман, и да еколошка пореска реформа није у стању да елиминира регресивни учинак еколошких пореза, те последица може да буде социјално неправичнији еколошки неефикасан порески систем.⁹⁴

⁹⁴ Моника Милошевић, Милош Милошевић, „Еколошка пореска реформа – прича о Колберовом виђењу уметности опорезивања”, *Страни правни живот*, Београд, бр. 3/2010, стр. 243–257.

UDK:336.76:061.1

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 211–216

Изворни научни рад

Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ
Брано МИЉУШ¹

ЗАБРАНА ПРИВИЛЕГОВАНОГ ПРИСТУПА ФИНАНСИЈСКОМ ТРЖИШТУ ЕУ

ABSTRACT

With the liberalization of capital movements and capital services, in the European Union is a growing need for harmonization of rules on the prohibition of privileged access of the public sector to joint financial market. EC Treaty stipulates that the public sector in the member states have the obligation to abide by the established market standards in cross-border financial transactions. This leads to the strengthening of budgetary discipline, which contributes to member states have equal status in terms of free access to the financial market. Because the privileged access of the public sector to financial markets contrary to the principle of competition, the EU Council adopted the Directive 3604/93, which is closer to defining the execution of prescribed duties.

Key words: European Union, liberalization of capital movements, prohibition of privileged access of the public sector to joint financial market, Directive 3604/93.

1) СВРХА

Са либерализацијом кретања капитала и капиталних услуга, у Европској унији расте потреба за хармонизацијом правила о забрани привилегованог приступа јавног сектора заједничком финансијском тржишту. Уговором о оснивању ЕЗ, прописано је да јавни сектор у државама чланицама има обавезу

¹ Др Душко Димитријевић, научни саветник, Институт за међународну политику и привреду, Београд, e-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs; Др Брано Миљуш, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд, brano@diplomacy.bg.ac.rs.

Рад је реализован у оквиру научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, Министарства просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије, евиденциони број 179029, за период 2011–2014. године.

да се придржава утврђених тржишних стандарда у прекограничном финансијском промету. На овај начин долази до ојачавања буџетске дисциплине, што доприноси да државе чланице имају једнак положај у погледу слободног приступа финансијском тржишту. Будући да је привилеговани приступ јавног сектора финансијском тржишту супротан начелу конкуренције, Савет ЕУ је донео предметну Уредбу којом је ближе дефинисао извршавање прописаних обавеза.

II) МЕРА

Уредба Савета 3604/93 о прецизирању дефиниција за примену забране о привилегованом приступу наведеном у члану 104а Уговора [*Council Regulation (EC) No 3604/93 of 13 December 1993 specifying definitions for the application of the prohibition of privileged access referred to in Article 104a of the Treaty*]².

III) САДРЖАЈ

Дефинисање појмова у вези са тумачењем члана 104а Уговора о оснивању ЕЗ

а) „Свака мера којом се установљава привилеговани приступ“ дефинише се у Уредби као било који закон, уредба или други правно обавезујући акт усвојен у вршењу јавне власти којим се, *inter alia*, обавезују финансијске установе да стичу или држе дуговна средства установа или органа, централне владе, регионалних, локалних или других тела, јавних предузећа на које се односе одредбе јавног права (у даљем тексту: „јавни сектор“), односно на која се преносе таксене олакшице које се могу користити искључиво од стране финансијских установа или финансијске олакшице које нису у сагласности са принципима тржишног пословања, а у циљу стицања или држања средстава.

Сматра се да нема привилегованог приступа када се предузимају мере ради оснивања социјалних установа унутар специјалних услова као што су, обавезе за укупњавањем фондова код јавних финансијских установа када су оснивачки услови за јавни сектор идентични условима који се гарантују приватним кредиторима. Не постоји привилеговани приступ ни када постоји обавеза централизације фондова код јавних кредитних установа. Привилеговни приступ је искључен и у случају настанка штете од катастрофа, где се обезбеђују услови за финансирање накнада под условима који нису ништа бољи од оних садржаних у јавном, односно приватном сектору.

² За потпуне библиографске податке видети Одељак „Извор“.

б) „Озбиљно разматрање“ означава оно разматрање које подвлачи значај унутрашњег права, уредби или административних мера заснованих или сагласних са правом Европске уније и донетих ради промоције сигурности финансијских установа на начин да учврсте стабилност финансијског система као целине.

в) „Јавна предузећа“ (*public undertakings*) означавају предузећа у којима држава, регионална или локална самоуправа врши овлашћења непосредно или посредно на основу права својине или на основу финансијског учешћа, односно на основу прописа која доносе. Доминантан утицај на део државе или регион или локалну самоуправу се претпоставља када власти непосредно или посредно у односима са предузећем: (I) држе већи део уписаног капитала; (II) контролишу већину гласова на основу издатих акција предузећа; или (III) именују више од половине чланова управног одбора или надзорних тела. Без прејудуцирања обавеза, јавна предузећа не могу предузимати мере којима се установљава привилеговани приступ сходно значењу из члана 104а Уговора. Европска централна банка и националне централне банке, због значења утврђених овим чланом, неће се сматрати деловима јавног сектора.

г) „Националне централне банке“ означавају централне банке држава чланица и Монетарног института из Луксембурга (*Luxembourg Monetary Institute*).

д) „Финансијске установе“ (*Financial institutions*) означавају пословне јединице чија се делатност састоји у стицању удела у другим пословним јединицама или вршењу других делатности (нпр. у позајмљивању новчаних средстава и кредитирању, финансијском лизингу, финансијском консалтингу платном промету, емисији и управљању новчаним средствима и хартијама од вредности.

У финансијске установе према Уредби улазе:

- кредитне установе (*Credit institutions*) које обухватају све установе чије се пословање састоји у прикупљању новчаних депозита или других средстава плаћања од становништва, као и одобравању кредита за сопствени рачун;³

³ First Council Directive 77/780/EEC of 12 December 1977 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions, "Official Journal of the European Communities" (OJ) L 322, 17/12/1977, p. 30. Директива је у више наврата мењана да би заједно са другим Директивама које се односе на пословање кредитних установа била замењена Директивом 2000/12. Видети: Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions, OJ L 126, 26/05/2000, pp. 1–58;

- установе за осигурање које обухватају пословне јединице које су добила званичну дозволу за вршење делатности осигурања од државе чланице на чијем подручју имају седиште, подружницу или представништво, односно на чијој територији или делу територије обављају пословну или друге врсте осигуравајућих делатности, како су дефинисане у члану 1. тачка а. Директиве 92/49/EEC,⁴
- инвестициона предузећа (*Investment firms*) која означавају правна лица чија је пословна делатност вршење инвестиционих услуга за трећа лица на професионалној бази и по основу дозволе надлежних органа матичне државе, признате у другим државама чланицама ЕУ. Кредитне установе са овлашћењима која покривају једну или више услужних инвестиционих делатности сврставају се у инвестициона предузећа. Поред њих, инвестициона предузећа могу бити и установе без својства правног лица уколико њихов правни статус ужива исти ниво заштите интереса трећих лица и ако потпадају под једнаки надзор, као и сва остала инвестициона предузећа. Физичка лица која врше услуге удружујући новчана средства или преносиве хартије од вредности са трећим лицима, такође се сматрају за инвестициона предузећа под условом да потпадају под национално законодавство о контроли ликвидности, ревизији финансијског пословања, контроли пословања оснивача и обезбеђења гаранција у случају правног престанка.⁵

Amended by Directive 2000/28/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000, OJ L 275, 27/10/2000, p. 37. Директивом 2000/12/EC Европског парламента и Савета о пословању кредитних уснова, прописана је јасна разлика између кредитних и финансијских уснова. Прве се баве искључиво кредитним пословима за разлику од финансијских уснова, које су пословне јединице чија се делатност састоји у стицању удела у другим пословним јединицама, али и у вршењу других делатности наведених од тачке 2. до тачке 12. њеног Анекса И (где се набрајају послови кредитирања, финансијског лизинга, консалтинга, платног промета, емисије и управљања новцем и хартијама од вредности, гаранцијски послови, учешће на новчаном тржишту и тржишту капитала, и др.). Видети: Благоје Бабић, „Пословне јединице (undertakings) у банкарском праву ЕУ“, *Европско законодавство*, бр. 1/2002, стр. 88–90.

⁴ Council Directive 92/49/EEC of 18 June 1992 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to direct insurance other than life insurance, third Directive on insurance other than life insurance, “Official Journal of the European Communities” L 228, 11. 8. 1992, p. 1; Council Directive 92/96/EEC of 10 November 1992 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to direct life assurance, third Directive on life insurance, OJ L 360, 9. 12. 1992, p. 1.

⁵ Council Directive 93/22/EEC of 10 May 1993 on investment services in the security field, OJ L 141, 11. 06. 1993, p. 27–46. - Чланом 4. Директиве 2004/39/ЕЦ о финансијским тржиштима, допуњавају се наведена правила тако што се утврђују додатна средства обезбеђења за

- остала предузећа која су слична оним предузећима наведеним у претходном ставу или која обављају основну делатност стицања и држања финансијских средстава или замене финансијских потраживања.⁶

Установе које не чине финансијске установе, *stricto sensu* су:

- Европска централна банка и националне централне банке,
- поштанске штедионице када чине део општег владиног сектора дефинисаног у складу са Европским јединственим рачуноводственим системом (*European System of Integrated Economic Accounts*), или када се њихова основна делатност састоји у заступању владиних финансијских интереса, и
- установе које су део општег владиног сектора дефинисаног у складу са Европским јединственим рачуноводственим системом или обавезама које у целости одговарају јавном дугу.

Међународна надлежност

Из Уредбе произилази да су државе чланице ЕУ надлежне да обезбеде њено пуно спровођење у домаћи правни поредак.

Меродавно право

За спровођење ове Уредбе меродавно је право матичне државе. Државе су дужне да предузимају све неопходне мере ради усаглашавања свог законодавства са заједничким правилима садржаним у Уредби. Уредба не може утицати на методе организовања тржишта које мора бити у сагласности са принципом слободне конкуренције. Члан 104а Уговора о оснивању Заједнице забрањује мере којима се установљава привилеговани приступ. Акти који се односе на забране морају бити специфицирани у унутрашњем законодавству. Уговорне обавезе конституисане од стране финансијских

трећа лица која имају право власништва над инструментима и фондовима физичких лица која врше инвестиционе услуге. Видети: Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC, OJ L 145, 30/04/2004, pp. 1–44.

⁶ Уредба наводи још и преносиве хартије од вредности (*UCITS*) како су дефинисане у члану 1 (2) Директиве 85/611/EEC. Видети: Council Directive 85/611/EEC of 20 December 1985 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS) (OJ No L 375, 31. 12. 1985, p. 3.

установа не могу се доводити у питање. У случају тзв. *опрезног разматрања* може се оправдати напуштање од принципа забране, али закони, уредбе или административне мере не могу бити донете ради прикривања привилегованог приступа. Јавна предузећа су покривена истом забраном. Због спровођења мера монетарне политике, финансијске установе, а нарочито кредитне установе могу бити у обавези да задрже потраживања у Европској централној банци и/или националним централним банкама. Европска централна банка и националне централне банке не могу као јавна тела предузимати мере којима се установљава привилеговани приступ.

IV) ПРИМЕНА

Уредба је ступила на снагу 1. јануара 1994. године. Није утврђен егзактан рок за њену имплементацију у унутрашњи правни поредак држава чланица.

V) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Све државе чланице и кандидати за улазак у чланство ЕУ морају ускладити своје прописе о финансијском пословању јавног сектора са општим стандардима финансијског пословања Европске уније. У прекограничним финансијским операцијама јавни сектор се све више прилагођава дисциплини тржишног пословања ЕУ. То је основни *modus vivendi* за заштиту заједничког тржишта. Заштита финансијског система почива управо на поштовању једнакости приступа финансијском тржишту, без стварања привилегија. У том погледу, од значаја би била хармонизација домаћег законодавства са правом ЕУ, јер би се тиме отворила могућност за брже укључивање у многобројне финансијско-инвестиционе пројекте неопходне реструктурирању јавног сектора Србије.

VI) ИЗВОРИ

Council Regulation (EC) No 3604/93 of 13 December 1993 specifying definitions for the application of the prohibition of privileged access referred to in Article 104a of the Treaty, "Official Journal of the European Communities", L 332, 31.12. 1993 pp. 4–6.⁷

⁷ Видети: Corrigendum OJ L 227, 19.8.2006, p. 63–63.

UDK: 327:502/504:061.1](497.13)

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 227–238

Изворни научни рад

Драгољуб ТОДИЋ¹
Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ²

УГОВОР О ПРИСТУПАЊУ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И ОДРЕДБЕ О ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ³

ABSTRACT

The paper analyzes provisions of the Treaty between the Member States of the European Union (EU) and the Republic of Croatia (Croatia) on Croatia's accession to the EU which are related to the environment. Special attention was paid to the fact that the Treaty of Accession for a number of secondary EU legislation set transitional periods, i.e. dumping duties of the new Member States to ensure full implementation of the EU legislation on the day of admission to this organization. Bearing that in mind, the second part analyzes the level of harmonisation of the laws in the environmental field with the *acquis*, for the group of laws that were adopted by the Croatian Parliament in the last stage of the Croatian accession to the EU. The paper compares the content of the norms of the Treaty which lays down transitional periods and reasoning content of the laws passed by the Croatian Parliament. The following question is considered:

¹ Др Драгољуб Тодић, Институт за међународну политику и привреду, Београд.
Електронска адреса аутора: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs.

² Др Душко Димитријевић, Институт за међународну политику и привреду, Београд.
Електронска адреса аутора: dimitrijevic@diplomacy.bg.ac.rs.

³ Рад је реализован у оквиру научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, Министарства просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије, евиденциони број 179029, за период 2011–2014. године.

whether the fact that the Treaty of Accession provided transitional periods for the 8 directives and 2 regulations means that at the time of accession of the Republic of Croatia in the EU (1 July 2013), there was provided level of full compliance of all the other regulations of Croatia in the field of environment, as well as the method of their application. The results show that by the date of Croatia's accession to the EU there was not provided a full transfer of part of the secondary character regulations in the national legal system and that this fact has not been stated in the Treaty of Association.

Key words: Accession to the European Union, Accession Treaty, Croatia, Serbia, environment, transitional measures, transitional periods.

1) ОДРЕДБЕ О ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ У УГОВОРУ О ПРИСТУПАЊУ

На прописе који се односе на животну средину непосредно упућује члан 15. и члан 18. Акта о условима приступања РХ ЕУ. Чланом 15. овог документа предвиђа се да се „акти наведени у Прилогу III прилагођавају ... како је наведено у том прилогу“. Чланом 18. истог документа прописано је да се „мере наведене у Прилогу IV примењују под условима утврђенима у том Прилогу.“ Осим тога, уз Уговор је придодат и посебан протокол који се односи на климатске промене, тј. примену Кјото протокола.

У делу 8. Прилога III Акта о приступању наведена су два прописа ЕУ који се односе на климатске промене. То су: 1. Директива 2003/87/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. октобра 2003. о успостављању система трговине јединицама емисије гасова са ефектом стаклене баште (ГХГ) унутар Заједнице и о измени Директиве Савета 96/61/ЕЗ и 2. Одлука бр. 406/2009/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. априла 2009. о мерама држава чланица за смањење њихових ГХГ емисија с циљем испуњавања обавеза Заједнице у погледу смањења емисија ГХГ до 2020. У члану 9. (први став) Директиве додаје се следећа реченица: „Укупна количина јединица емисије на нивоу Заједнице повећава се као резултат приступања Хрватске само за количину јединица емисије које Хрватска понуди на аукцији у складу са чланом 10. став 1.“ У прилогу II.а. истог прописа се додаје реч „Хрватска 26%“. У Прилогу II, Одлуке бр. 406/2009/ЕЗ иза „Француска“, умеће се „Хрватска 11%“, чиме се прописују границе емисија ГХГ за нову државу чланицу у 2020. години, у поређењу са нивоом емисија из 2005. године. Члан 18. Акта упућује на Прилог V у којем су наведене мере које се примењују под условима утврђеним овим прилогом. У тачки 10. овог прилога обухваћени су прописи ЕУ који се односе на шест области хоризонтално законодавство, квалитет ваздуха, управљање отпадом, квалитет вода, интегрисано спречавање и контролу загађивања и хемикалије.

Хоризонтално законодавство

Уговором о приступању РС ЕУ уговорени су прелазни рокови у односу на два прописа ЕУ који су у самом Уговору означени да припадају прописима хоризонталног карактера. То су: 1) Директива 2003/87/ЕЗ Европског парламента и Савета о успостављању система трговине дозволама за емисије гасова са ефектом стаклене баште (ГХГ) унутар Заједнице и о измени Директиве Савета 96/61/ЕЗ и 2) Уредба Комисије (ЕУ) бр. 920/2010 о стандардизованом и заштићеном систему регистара у складу с Директивом 2003/87/ЕЗ Европског парламента и Савета и Одлуком бр. 280/2004/ЕЗ Европског парламента и Савета.

1) У погледу примене Директиве 2003/87/ЕЗ Уговором су предвиђена одступања која се односе на укључивање свих летова између два аеродрома који се налазе на хрватском државном подручју те свих летова између аеродрома који се налази на хрватском државном подручју и аеродрома који се налази у земљи изван подручја ЕПП-а („додатне зракопловне дјелатности“). Предвиђено је неколико прелазних рокова. Када се ради о члану 3.ц став 2. предвиђено је да раздобље из члана 13. става 1. које почиње 1. јануара 2013, за додатне ваздухопловне делатности почиње 1. јануара 2014. Што се тиче става 4. истог члана Комисија одлучује, на основу поступка из исте одредбе, о историјским емисијама из ваздухопловства за додатне ваздухопловне делатности у року од шест месеци од дана приступања. За примену става 3д. предвиђена су два одступања. Прво, за став 2. овог члана примена тече од 1. јануара 2014. године. Друго, за став 3. „о приписаним емисијама из ваздухопловства од додатних ваздухопловних делатности одлучује Комисија за референтну годину 2010. на основу најбољих расположивих података.“ У погледу примене става 3е члана 3. предвиђено је шест изузетака.

2) Када се ради о примени Уредбе Комисије (ЕУ) бр. 920/2010 Уговор о приступању РХ ЕУ предвиђа да се чланови 16, 29, 41, 46. и 54. и Прилог VIII, у вези са ваздухопловним делатностима у Хрватској примењују од 1. јануара 2014. године.

Квалитет ваздуха

У делу који се односи на квалитет ваздуха уговорени су прелазни рокови за спровођење тачке А и тачке Б Прилога XIV Директиве 2008/50/ЕЗ Европског парламента и Савета о квалитету ваздуха у животној средини и чистијем ваздуху за Европу. Референтна година из тачке А става 1. је друга година након завршетка године приступања Хрватске. Показатељ просечне

изложености за ту референтну годину је средња концентрација у години приступања те првој и другој години након године приступања. Циљ смањења изложености израчунава се у односу према показатељу просечне изложености у референтној години која је друга година након завршетка године приступања Хрватске.

Управљање отпадом

Једини пропис ЕУ у области управљања отпадом за који је Уговором о приступању РХ ЕУ предвиђен прелазни рок за примену је Директива Савета 1999/31/ЕЗ о одлагалиштима отпада и то у односу на члан 5. и члан 14. Захтев за смањење количине биоразградивог комуналног отпада који се одлаже на одлагалишта на 75%, 50%, односно 35% укупне количине (по тежини) биоразградивог комуналног отпада произведеног у 1997. години у Хрватској примењује се у складу са следећим роковима: до 31. децембра 2013. године удео биоразградивог комуналног отпада који се одлаже на одлагалишта смањује се на 75% укупне количине (по тежини) биоразградивог комуналног отпада произведеног у 1997. години; до 31. децембра 2016. године смањује се на 50% и до 31. децембра 2020. године смањује се на 35%. Сва постојећа одлагалишта у Хрватској морају испуњавати захтеве Директиве до 31. децембра 2018. године, осим захтева утврђених у Прилогу I тачка 1. Хрватска има обавезу да обезбеди поступно смањивање отпада одложеног на постојеће дивље депоније у складу са следећим годишњим максималним количинама: до 31. децембра 2013. године: 1 710 000 тона; до 31. децембра 2014. године: 1 410 000 тона; до 31. децембра 2015. године: 1 210 000 тона; до 31. децембра 2016. године: 1 010 000 тона; до 31. децембра 2017. године: 800 000 тона.

Квалитет вода

За неке одредбе Директиве Савета 91/271/ЕЕЗ о третману комуналних отпадних вода и Директиве Савета 98/83/ЕЗ о квалитету воде намењене за људску потрошњу Уговор о приступању РХ ЕУ садржи прелазне одредбе. 1) За Директиву Савета 91/271/ЕЕЗ предвиђена су одступања у погледу примене чланова 3–7. Захтеви у погледу система за сакупљање и третман комуналних отпадних вода примењују се у Хрватској од 1. јануара 2024. године у складу са следећим прелазним циљевима: до 31. децембра 2018. године обезбедиће се усклађеност у агломерацијама већим од 15 000 еквивалент становника; до 31. децембра 2020. године биће обезбеђена усклађеност у агломерацијама већим од 10 000 еквивалент становника чије се отпадне воде испуштају у осетљива подручја, као и за уређаје за прочишћавање отпадних вода који су

смештени у одговарајућим сливним подручјима Дунава и других осетљивих подручја; до 31. децембра 2023. године обезбедиће се усклађеност у агломерацијама већим од 2 000 еквивалент становника. 2) Уговор о приступању РХ ЕУ предвиђа да је прелазни рок за микробиолошке параметре и индикаторске параметре (утврђене у Прилогу I – Део А, односно Делу Ц Директиве Савета 98/83/ЕЗ) 1. јануар 2019. године и то само за одређене тачно набројане зоне водоснабдевања у Хрватској.

Интегрисано спречавање и контрола загађивања

У овој групи, Уговором о придруживању РХ ЕУ обухваћене су три директиве: 1) Директива Савета 1999/13/ЕЗ о ограничавању емисија испарљивих органских једињења која настају употребом органских растварача у одређеним активностима и постројењима, 2) Директива 2001/80/ЕЗ Европског парламента и Савета о ограничавању емисија одређених загађујућих материја у ваздух из великих уређаја за ложење и 3) Директива 2008/1/ЕЗ Европског парламента и Савета о интегрисаном спречавању и контроли загађења. 1) За Директиву Савета 1999/13/ЕЗ предвиђено је одлагање примене две групе одредаба (и то члана 5. и Прилога IIА и IIБ), тј. граничне вредности ових емисија се примењују од датума који су наведени и у односу на тачно дефинисана постројења. Прилог IIА садржи табелу контрола граничних вредности емисије, а Прилог IIБ шему смањења за одређене категорије оператера. За два постројења, обавеза примене овог дела ове директиве почиње да тече од 1. јануара 2014. године. Од 1. јануара 2015. године обавеза примене почиње да тече за три постројења. Највећу групу постројења (укупно 36) чине она за која примена ових одредаба почиње да тече од 1. јануара 2016. године. Одлагање примене члана 5. предвиђено је само у делу који се односи на став 3. тачка б. (обавеза оператера да надлежном телу докаже да се за поступке премазивања у бродоградњи користе најбоље расположиве технике). 2) Одлагање примене одредби које се односе на граничне вредности емисија за сумпор-диоксид, азотне оксиде и чврсте честице (члан 4. ставови 1. и 3. Директиве 2001/80/ЕЗ) предвиђено је до 1. јануара 2018. године. Ова врста прелазног рока предвиђена је за десет постројења. 3) Када се ради о једној од најсложенијих директива у области контроле загађења (Директива 2008/1/ЕЗ) Уговор о приступању РХ ЕУ садржи различите прелазне рокове: од 1. јануара 2014. године до 1. јануара 2018. године. За сва постројења која подлежу обавезама из овог прописа уговорено је одлагање примене члана 5. става 1, који се односи на обавезу функционисања постројења у складу с граничним вредностима емисија, еквивалентним параметрима или техничким мерама на основу најбољих

расположивих техника (у складу с чланом 2. тачка 12). Предвиђа се одлагање примене захтева које треба да испуне у погледу издавања дозвола за постојећа постројења. У шест група су разврстана сва индустријска постројења која подлежу под обавезе из ове директиве а за која је предвиђено одлагање примене. За највећи број постројења (укупно 14 постројења) договорен је најдужи прелазни период од 4,5 година (до 1. јануара 2018. године).

Управљање хемикалијама

У делу прописа ЕУ који се односе на управљање хемикалијама прелазне мере су предвиђене за Уредбу (ЕЗ) бр. 1907/2006 Европског парламента и Савета о регистровању, оцењивању, одобравању и ограничавању хемикалија (REACH), оснивању Европске агенције за хемикалије те о измени Директиве 1999/45/ЕЗ и престанку важења Уредбе Савета (ЕЕЗ) бр. 793/93 и Уредбе Комисије (ЕЗ) бр. 1488/94, као и Директиве Савета 76/769/ЕЕЗ и Директива Комисије 91/155/ЕЕЗ, 93/67/ЕЕЗ, 93/105/ЕЗ и 2000/21/ЕЗ. Примена неколико одредби овог прописа се одлаже. Најпре, продужава се рок за регистрацију и предрегистрацију супстанци које су наведене у члану 23. ставови 1. и 2, као и члану 28, произвођачима супстанци, увозницима и произвођачима производа с пословним седиштем у Хрватској. Одобрава се раздобље прилагођавања од шест месеци од дана приступања за предрегистрацију супстанци у поступном увођењу. Датум првог и другог рока за регистрацију који су утврђени у члану 23. ставовима 1. и 2. је 12 месеци од дана приступања. Осим тога, почетак примене одредби чланова 6, 7, 9, 17, 18. и 33. се одлаже за шест месеци од дана приступања. Ове одредбе се односе на следећа питања: општу обавезу да се региструју супстанце (члан 6), регистрацију и нотификацију супстанци у производима (члан 7), изузетке од опште обавезе регистрације (члан 9), регистрацију интерних изолованих интермедијера (члан 17), регистрацију превезених изолованих интермедијера (члан 18) и дужност достављања информација о супстанцама у производима (члан 33).

II) ПРОПИСИ КОЈЕ ЈЕ РХ УСВОЈИЛА У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЗАВРШНОЈ ФАЗИ ПРИСТУПАЊА ЕУ

У завршној фази приступања ЕУ (мисли се пре свега на прву половину 2013. године) РХ је усвојила неколико кључних закона у области животне средине чиме је остварено (или покушано да се оствари) потпуно усаглашавање националних прописа са прописима ЕУ. Интересантно је да је Европска комисија у свом извештају од 10. октобра 2012. године (скоро девет

месеци пре датума пријема и више месеци пре него што је Хрватски сабор донео прописе којима је обезбеђена усаглашеност националних прописа са прописима ЕУ - у делу за који је то обезбеђено) констатовала да „Хрватска опћенито испуњава обвезе и захтјеве који произлазе из приступних преговора и требала би бити способна проводити правну стечевину од дана приступања у подручјима ... *околиша*.“ а) Законом о заштити околиша (Народне новине, бр. 80/2013) се „у правни поредак РХ преноси 11 директива и „утврђује оквир за спровођење“ IV уредбе (члан 2). У документацији која је приложена уз Предлог закона који је достављен Хрватском сабору, експлицитно се констатује да није остварено потпуно усаглашавање до датума пријема РХ у ЕУ (1. јули 2013). Тако, на пример, у „Изјави о усклађености (нацрта) приједлога прописа с правном стечевином Еуропске уније“ констатује се да су одредбе секундарних извора права ЕУ „дјелимично пренесене“ у предлог прописа и да ће се потпуно усклађивање постићи „доношењем додатних подзаконских прописа“. У одговору на питање које се односи на рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености предлога прописа „с правном стечевином Еуропске уније“ наводи се да је то „1 српањ 2013. године“. Истовремено, прелазним одредбама Закона се оставља рок од годину дана у којем Влада, односно надлежни министар имају обавезу да донесу подзаконске прописе из члана 268. и 269. б) Закон о заштити ваздуха Хрватски сабор је усвојио 28. 8. 2011. године (Народне новине, бр. 130/2011) и у Изјави о усклађености се констатује да ће потпуна усклађеност бити постигнута „до уласка Републике Хрватске у ЕУ.“ Подсећамо, Уговор о приступању РХ ЕУ предвиђа прелазни рок за одредбе Директиве 2008/50/ЕЗ које се односе на референтну годину и показатељ просечне изложености. ц) Када је у питању област управљања отпадом, интересантно је да је Закон о одрживом господарству отпадом (Народне новине, бр. 94/2013) Хрватски сабор усвојио 15. јула 2013. године. Дакле, након датума приступања РХ ЕУ. Али, ни овим касније усвојеним законом није обезбеђено потпуно преношење прописа ЕУ у национални правни систем. Притом се у образложењу Предлога закона (достављен Хрватском сабору само неколико дана пре званичног пријема РХ у ЕУ, тј. 26. јула 2013, бр. 022–03/13–01/167), у одговору на питање „је су ли одредбе секундарних извора права Еуропске уније у потпуности пренесене у приједлог прописа (образложење)“ констатује да ће се за неке директиве „потпуно усклађивање постићи доношењем додатних подзаконских и осталих прописа“. А сам Закон у прелазним одредбама предвиђа, између осталог, да ће Влада донети уредбе које проистичу из овог закона у року од 12 месеци од дана ступања на снагу овог закона. Исти рок је предвиђен и као обавеза министра у погледу доношења потребних правилника (члан 182. став

1. и 2). Истовремено, треба констатовати да је у Уговору о приступању РХ ЕУ прелазни рок, када је у питању управљање отпадом, предвиђен једино за примену Директиве Савета 1999/31/ЕЗ о одлагалиштима отпада и то њеног члана 5. који се односи на смањење количине биоразградивог комуналног отпада који се одлаже на одлагалишта и члана 14. који се односи на поступање са постојећим одлагалиштима. д) Када је у питању област управљања водама, Хрватски сабор је Закон о водама усвојио још 11. 12. 2009. године (Народне новине, бр. 153/2009) и у Изјави о усклађености се набрајају секундарни прописи ЕУ. Тврди се да се „Законом ... преузимају одредбе наведених директива и ствара правни темељ за доношење подзаконских аката“. Обе директиве које се спомињу у Уговору о приступању и за које су уговорени прелазни рокови, на листи су секундарних прописа ЕУ са којима је извршено усклађивање (Директива 91/271/ЕЗ о третману комуналних отпадних вода и Директива 98/83/ЕЗ о квалитету воде намењене за људску потрошњу). У предлогу за прву измену овог закона од 25.10.2011. године (Народне новине, бр. 130/2011) нема директног упућивања ни на једну од директива коју спомиње Уговор о приступању. У априлу 2013. године усвојене су нове измене и допуне овог закона (Народне новине, бр. 56/2013) и у члану 1. набраја се 13 директива ЕУ које се преносе у правни поредак РХ. На овом списку су обе директиве споменуте у Уговору о приступању (тачка 4. и тачка 13, с тим што се у случају ове друге директиве преношење у правни поредак РХ односи само на члан 1, 2.1, и 4.2). Истовремено, у Изјави о усклађености, када се наводе одредбе секундарних извора права ЕУ са којима је обезбеђена усклађеност, не спомиње се ниједна од ове две директиве. Међутим, констатује се да ће поједине одредбе секундарних извора права ЕУ „бити у потпуности пренесене у подзаконске акте који ће бити донијети након ступања на снагу Закона ...“

Хрватска је, ради усклађивања са Директивом 98/83/ЕЗ о квалитету воде намењене за људску потрошњу (за чију је примену у делу који се односи на микробиолошке и индикаторске параметре Уговором о приступању уговорен прелазни рок за неке зоне водоснабдевања) усвојила посебан закон (Народне новине, бр. 56/2013). Овим законом је предвиђено да потпуно усклађивање са Директивом треба да се оствари доношењем Правилника о параметрима здравствене исправности воде за пиће. Међутим, рок за доношење овог правилника истиче након уласка Хрватске у ЕУ (крај октобра 2013. године, члан 47. Закона). Овоме треба додати и чињеницу да је истим законом предвиђено да један део његових одредби (члан 38, ст. 1. и 2, т. 3. и 4; чланови 39–43) почиње да важи тек од 1. јануара 2014. године, што значи, након уласка ове државе у ЕУ. е) Може бити интересантно да међу

директивама, које се овим законом „преносе“ „у правни поредак Републике Хрватске“, нема ниједне од три из области интегрисаног спречавања и контроле загађивања за које је, Уговором о приступању РХ ЕУ, предвиђен прелазни рок. Прелазни рок је предвиђен, између осталог, и за Директиву 2008/1/ЕЗ. Закон о заштити околиша оставља на снази Уредбу о поступку утврђивања обједињених увјета заштите околиша (Народне новине, бр. 114/2008), која је донета на основу претходног Закона о заштити околиша (Народне новине, бр. 110/2007) (члан 271. ст. 2). ф) За Закон о хемикалијама, који је усвојен у Хрватском сабору 1. 2. 2013. године (Народне новине, бр. 18/2013), констатује се у Изјави о усклађености да су одредбе секундарних извора права ЕУ „у потпуности пренесене у приједлог прописа (образложење).“ Исто произилази и из Упоредног приказа подударања одредби прописа ЕУ с предлогом прописа који се даје у прилогу. Уговор о приступању РХ ЕУ предвиђа прелазне рокове за неке одредбе Уредбе (ЕЗ) бр. 1907/2006 која се не спомиње у списку релевантних „секундарних извора права Европске уније,“ иако се у Упоредном приказу подударања одредби прописа ЕУ с предлогом прописа наводе и неке одредбе ове уредбе (члан 1, 4, 14, 37, 126), и констатује да је са њима обезбеђена усаглашеност релевантних одредби Закона о хемикалијама. Међутим, преношење одредби Уредбе (ЕЗ) бр. 1907/2006 у национални правни систем спроведено је посебним Законом о спровођењу Уредбе (Народне новине, бр. 53/2008), односно Законом о изменама и допунама овог Закона који је усвојен 1. фебруара 2013. године (Народне новине, бр. 18/2013). г) Може бити интересантна ситуација са Законом о заштити природе (Народне новине, бр. 80/2013), који је Хрватски сабор усвојио непосредно пре пријема у ЕУ (21. јуна 2013. године). У Изјави о усклађености за овај закон се констатује да су одредбе секундарних извора права ЕУ „дјелимично пренесене“, а „потпуно усклађивање постићи ће се доношењем додатних подзаконских прописа“. Притом се у рубрици која се односи на рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености не наводи никакав датум. Међутим, треба подсетити да Уговор о приступању РХ ЕУ уопште не предвиђа прелазне рокове за прописе који се односе на област заштите природе.

III) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Начин како је РХ регулисала своје односе са ЕУ може бити од значаја за Републику Србију (РС) имајући у виду њене планове у вези са чланством у овој организацији. Споразум о Стабилизацији и придруживању недвосмислено јасно прописује обавезе РС у погледу усаглашавања националног

законодавства са прописима ЕУ. У сусрет преговорима о чланству требало би одговорити на питање до које мере и у односу на које прописе РС није у могућности да обезбеди потпуну примену прописа ЕУ до дана њеног пријема у ову организацију. Могуће је да би искуства других држава (посебно РХ) у погледу дужине рокова и врсте прописа за које су прелазни рокови уговорени могла бити интересантна како са становишта процене капацитета РС тако и са становишта могућег наступа у преговорима са ЕУ када они почну. У том смислу би требало имати у виду да Уговор о приступању РХ ЕУ садржи одредбе које се односе на област животне средине и то на двострук начин. Техничким би се могле сматрати одредбе којима се врши прилагођавање аката ЕУ чињеници да је примљена нова чланица (Прилог III Акта о приступању). У другом случају одредбама Уговора се предвиђају извесни прелазни рокови за примену одређених прописа ЕУ у РХ, као новој чланици. Овим су обухваћени неки делови прописа из неколико група прописа у области животне средине (хоризонтално законодавство, квалитет ваздуха, управљање отпадом, квалитет вода, интегрисано спречавање и контрола загађивања, управљање хемикалијама). Климатске промене су предмет регулисања у три дела Уговора (у делу Уговора који се односи на прилагођавање основних аката ЕУ, у делу који се односи на прелазне рокове и кроз посебан Протокол који је придодат Уговору). Уговором су уговорени прелазни рокови за примену одредаба укупно 8 директива и 2 уредбе. Најдужи прелазни рок (31. децембар 2023. године) уговорен је за примену Директиве 91/271 о третману комуналних отпадних вода. Анализа неких закона РХ и то, пре свега, неких којих су донети у последњој фази приступања РХ ЕУ, показује да постоје извесне разлике између садржаја одредби Уговора о приступању и стања усаглашености националних прописа са прописима ЕУ. За неке прописе РХ није обезбеђена потпуна усаглашеност са прописима ЕУ до датума њеног ступања у чланство ЕУ (1. јули 2013). За неке секундарне прописе ЕУ је остављено да се њихово потпуно преношење у национални правни систем РХ спроведе подзаконским прописима чије се доношење предвиђа у периоду након уласка РХ у ЕУ иако то није констатовано у Уговору о приступању. У неким случајевима се ради о прописима ЕУ за које су предвиђени прелазни рокови. У случају Закона о заштити природе прелазни рокови нису предвиђени иако у моменту пријема РХ у ЕУ није била обезбеђена потпуна усаглашеност националних прописа са прописима ЕУ.

IV) ЛИТЕРАТУРА

- Becker U., *EU-Enlargements and Limits to Amendments of the E.C. Treaty*, Jean Monnet Working Paper 15/01, <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/01/013801.html>. (11.7.2013).
- Europska Komisija, *Radni dokument Komisije, Sveobuhvatno izvješće o praćenju Hrvatske priloženo uz Priopćenje Komisije Europskom Parlamentu i Vijeću o glavnim nalazima Sveobuhvatnog izvješća o praćenju pripremljenosti Hrvatske za članstvo u EU-u*, {SWD(2012) 338}, Bruxelles, 10. listopada 2012. http://www.mvep.hr/files/file/2012/121108_izvjesceEK.pdf. (22.8.2013).
- Europska Komisija, *Radni dokument Komisije, Hrvatska, Izvješće o napretku za 2011. godinu kao prilog Priopćenja Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Strategija proširenja i glavni izazovi 2011. – 2012.* (COM (2011) 666), Bruxelles, 12. listopada 2011. http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/111012_Izvjesce_o_napretku_2011_FINAL.pdf. (22.8.2013).
- Hrvatski sabor, Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije za 2013. godinu, *Narodne novine br. 18, 15. 2. 2013.* http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_02_18_300.html. (22.8.2013).
- Inglis K., *Enlargement and the Environment Acquis, Review of European Community & International Environmental Law*, RECIEL 13 (2) 2004. Pp. 135–151. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9388.2004.00392.x/pdf>. (17.7.2013).
- Mayhew A., *Enlargement of the European Union: An Analysis of the negotiations with the Central and Eastern European Candidate countries*, SEI working paper No. 39, Sussex European Institute, University of Sussex, Brighton, 2000.
- <http://home.aubg.bg/faculty/didar/EUR406/MayhewEnlargementNegotiations.pdf>. (23.8.2013).
- Morgera E., Durán G.M., *Enlargement and EU Development Policy: An Environmental Perspective, Review of European Community & International Environmental Law*, RECIEL 13 (2) 2004. Pp. 152–163, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9388.2004.00393.x/pdf>. (17.7.2013).
- Soveroski M., *EC Enlargement and the Development of European Environmental Policy: Parallel Histories, Divergent Paths? Review of European Community & International Environmental Law*, RECIEL 13 (2) 2004. pp. 127–134. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9388.2004.00391.x/pdf>. (17.7.2013).
- Todić, D., „Politika i propisi Republike Srbije i Evropske unije u oblasti klimatskih promena“, u Dimitrijević, D., Miljuš, B., (urs), *Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije*, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, Institut za uporedno pravo, Hans Zajdel Fondacija, Predstavništvo za Srbiju i Crnu Goru, 2012, str. 523–536.

- Todić, D., Dimitrijević, D., Priority goals in international co-operation of the Republic of Serbia in the field of environment and sustainable development, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economy*, Springer. 2013. DOI: 10.1007/s10784-013-9207-4
- Todić, D., Grbić, V., „Lisabonski ugovor i politika i propisi EU u oblasti životne sredine“, *Evropsko zakonodavstvo*, 41/2012, стр. 70–83.
- Ugovor između Kraljevine Belgije, Republike Bugarske, Češke Republike, Kraljevine Danske, Savezne Republike Nemačke, Republike Estonije, Irske, Helenske Republike, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Talijanske Republike, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Velikog Vojvodstva Luksemburga, Republike Mađarske, Republike Malte, Kraljevine Nizozemske, Republike Austrije, Republike Poljske, Portugalske Republike, Rumunjske, Republike Slovenije, Slovačke Republike, Republike Finske, Kraljevine Švedske, Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske (države članice Europekse unije) i Republike Hrvatske o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji. *Narodne novine*, br. 2/2012.
- Vlada Republike Hrvatske, *Prijedlog Programa Vlade Republike Hrvatske za preuzimanje i provedbu pravne stečevine Europske unije za 2013. godinu*. Zagreb, Prosinac 2012. godine. <http://www.vlada.hr/hr/content/download/237325/3480574/version/1/file/68.%20-%201a.pdf>. (22.8.2013).
- Vlada Republike Hrvatske, *Revidirani akcijski plan za ispunjavanje preostalih obveza iz pregovora o pristupanju RH EU (slijedom ocjena EK iz Sveobuhvatnog izvješća o monitoringu od 10. listopada 2012. godine.)* <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=1207>. (22.8.2013).

UDK: 340.1:591.9:061.1

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 239–263

Извори научни рад

Ана БАТРИЋЕВИЋ¹

ЗАШТИТА ДИВЉИХ ПТИЦА У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

Conservation and improvement of wild birds population is of extreme importance for the survival of entire ecosystems, but for sustainable development of agriculture hunting, tourism and other economic branches. Birds are among the first animal species to be protected under international legal provisions and on the EU level, this protection was provided in 1979 through the adoption of Directive 2009/147/EC on the Conservation of Wild Birds, which is still in force after several alterations and amendments. Although the implementation of the Directive has had some positive effects and in spite of the fact that the EU member states are signatories of several international documents relevant to the protection of birds, the condition of population of some wild bird species in Europe is still disturbing. Birds are often objects of various criminal activities such as: illegal hunting (poaching), illegal import or export, smuggling and illegal trade, consequences of which include radical decrease in their number as well as the violation of complete ecological balance. Besides, destruction and deterioration of their natural habitats, primarily due to irrational, unplanned and unsustainable exploitation of natural resources, rapid and uncontrolled urbanization and spreading of traffic networks, keep contributing to the worsening of conditions in this field. Having in mind the attempts of the Republic of Serbia to harmonize its legislation in the area of environment protection with the standards of the Community Law, the author analyzes the provisions of Directive 2009/147/EC on the Conservation of Wild Birds, points out positive effects of its application and gives concrete suggestions for the improvement of legal protection of birds in general, through prevention and sanctioning of particular illegal activities, with review of current state in the Republic of Serbia.

Key Words: European Union, Directive on the Conservation of Wild Birds, Environment. Birds, Protection of Birds

¹ Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Грачаничка 18, 11 000 Београд.
Е-адреса аутора: a.batricevic@yahoo.com

1) УВОД

Богатство Европске уније од преко 500 врста дивљих птица дуго времена се суочава са озбиљним претњама. Развојем урбаних подручја и ширењем мрежа саобраћајница подељена су и редукована станишта птица, интензивне пољопривредне активности, крчење шума и употреба пестицида смањили су залихе њихове хране, а ловом је значајно нарушена бројност њихове популације. Према последњим научним студијама, скоро половини европских врста птица прети драстично смањење популације. Птице су важне за очување целокупне животне средине, пошто чине компоненте неопходне за функционисање многих екосистема, као што су шумски и морски, који представљају изворе хране, средстава за лечење и сировина, али и стабилности климе, снабдевајући ваздух кисеоником и трансформишући загађујуће супстанце у нутријенте.² Пошто су на високом ступњу у ланцу исхране, око 10 000 врста птица колико се процењује да их данас у свету има, јесу и поуздани показатељи општег стања и промена биодиверзитета. Опадање бројности или нестајање појединих врста птица, од којих је око 190 врста пред истребљењем, по правилу је поуздан индикатор нарушености стања животне средине, и нужности да се предузму мере за њено побољшање.³

Од седамдесетих година 20. века, у Европи је препозната потреба за успостављањем свеобухватног система заштите птица на нивоу целог континента, посебно ако се има у виду да птице слободно мигрирају преко граница појединих земаља, те да чине значајан део њихове заједничке природне баштине. Као резултат тих сазнања, 1979. године усвојена је Директива о заштити дивљих птица⁴ – један од првих значајнијих извора комунитарног права посвећених заштити животне средине, тј. животињског света као њеног интегралног дела. Усвајањем Директиве створен је свеобухватан и дугорочан систем заштите свих дивљих врста птица у Европи, од којих су чак укупно 194 врсте и подврсте, набројане у Анексу I

² *Why do we need to take care of our birds?* European Commission, November, 2004, pp. 1–2. http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/birdsdirective/docs/why_take_care_of_birds.pdf, 16. 08. 2013.

³ Alison Stattersfield, Leon Bennun and Martin Jenkins (eds), *State of the World's Birds, Indicators for Our Changing World*, Bird Life International, Cambridge, UK, 2011, pp. 1–5.

⁴ Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds, Official Journal of the European Communities, No. L 103, 25. 04. 1979 pp. 1–18, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31979L0409:en:HTML>, 15. 08. 2013.

Директиве, идентификоване као нарочито угрожене врсте у погледу којих постоји потреба за применом посебних мера заштите.

Систем заштите птица успостављен Директивом о заштити дивљих птица почива на три компоненте. Прву чини обавеза држава чланица да на својим територијама одреде посебно заштићене области (*Special Protected Areas*) за 194 угрожене и све миграторне врсте птица, чиме се омогућава висок ниво заштите од могућих негативних ефеката. То су географске области за које је научно потврђено да имају пресудан значај за опстанак ових врста, попут мочвара. Ове области чине део мреже заштићених природних подручја Европске уније *Natura 2000*, успостављене 1992. на основу Директиве 92/43/ЕЕС о очувању природних станишта и дивље флоре и фауне.⁵ Друга се састоји од забране активности које су непосредна претња за опстанак птица као што су њихово намерно убијање или хватање, уништавање гнезда, узимање јаја и недозвољена трговина живим или мртвим птицама. Трећу сачињавају ограничења у погледу врста птица које се смеју ловити (највише 82 врсте и подврсте из Анекса II Директиве) и периода када се птице могу ловити, да би се заштитиле када су најрањивије, током репродукције, одгајања младих и повратка у места гнезђења. Поврх тога, Директивом о заштити дивљих птица се изричито забрањују и одређени методи, начини и средства лова птица. Од 1993. године усвајају се и Акциони планови заштите појединих врста птица, у циљу подстицања и унапређења процеса опоравка оних које имају статус најугроженијих.⁶

II) МЕЂУНАРОДНА РЕГУЛАТИВА ОД ЗНАЧАЈА ЗА ЗАШТИТУ ПТИЦА

Документи Уједињених нација

Заштита птица у Европској унији и њеним државама чланицама усклађена је са универзалним међународним нормативним оквиром за заштиту животне средине и њених интегралних делова – ваздуха, воде, земљишта, флоре и фауне. Зато се она не може посматрати изоловано од принципа постављених у најзначајнијим „еколошким“ конвенцијама

⁵ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, Official Journal of the European Communities, No. L 206/7, 22.07.1992, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1992:206:0007:0050:EN:PDF>, 21. 08. 2013.

⁶ Why do we need to take care of our birds? European Commission, November, 2004, pp. 1–2.

усвојеним под окриљем Уједињених нација, од којих неке имају директан, непосредан, а неке само индиректан, посредан значај за заштиту птица. Ту спадају: 1) Међународна конвенција за заштиту птица⁷, 2) Конвенција о мочварама које су од међународног значаја посебно као пребивалишта птица мочварица⁸, 3) Конвенција о међународном промету угрожених врста дивље фауне и флоре⁹, 4) Конвенција о очувању миграторних врста дивљих животиња¹⁰ и 5) Конвенција о биолошкој разноврсности¹¹.

Међународна конвенција за заштиту птица, усвојена у Паризу 1950. године, поставља основне принципе заштите дивљих птица. Њоме се штите све дивље птице током размножавања, док се птицама селицама заштита пружа и при повратку у места гнежђења, птицама које припадају угроженим врстама, врстама које нестају или су интересантне за науку заштита је загарантована током целе године. Забрањује се увоз, извоз, пренос, продаја, излагање ради продаје, куповина, давање или држање у време заштите сваке птице (живе или мртве) или њених делова противно одредбама Конвенције. Такође се забрањује да се у време када су под заштитом птицама скидају или уништавају гнезда, узимају, оштећују, преносе, увозе, извозе, продају, излажу ради продаје, купују или уништавају јаја или њихове љуске, или гнезда младих дивљих птица (чл. 1–3).

Потписнице конвенције дужне су да забране одређене поступке подобне да проузрокују уништење или масовно хватање или непотребно мучење птица. Оне морају постепено уводити мере за забрану или ограничење примене следећих средстава и метода лова птица: замки, лепкова, мамаца, мрежа, мамаца са отровом, дроге, заслепљујућих вабилица, кућица са мрежом, огледала, бакљи и других вештачких светала, мрежа или оружја за риболов (за хватање водених птица), ловачких пушака са репетирањем или аутоматских пушака које могу садржати више од два метка, других ватрених оружја која се не могу носити преко рамена, терања птица и пуцања на њих помоћу моторних бродова на унутрашњим водама у периоду од 1. марта до 1.

⁷ Међународна конвенција за заштиту птица, *Службени лист СФРЈ*, бр. 6/1973.

⁸ Конвенција о мочварама које су од међународног значаја посебно као пребивалишта птица мочварица, *Службени лист СФРЈ–Међународни уговори*, бр. 9/1977.

⁹ Конвенција о међународном промету угрожених врста дивље фауне и флоре, *Службени лист СРЈ–Међународни уговори*, бр. 11/2001.

¹⁰ Конвенција о очувању миграторних врста дивљих животиња, *Службени гласник РС–Међународни уговори*, бр. 102/2007.

¹¹ Конвенција о биолошкој разноврсности, *Службени лист СРЈ–Међународни уговори*, бр. 11/2001.

октобра у територијалним и обалним водама, коришћења моторних возила или астронаутичких машина које омогућавају пуцање или обарање птица, успостављања награда за хватање или уништавање птица и других метода намењених масовном хватању птица. Предвиђа се да право лова птица ватреним оружјем и мрежом мора бити регулисано у току целе године, а забрањено у периоду размножавања птица на мору, приобалним областима и обалама (члан 5).

Под одређеним условима ове забране се не односе на оне врсте птица које угрожавају пољопривреду или опстанак других животиња у некој области наношењем штете виноградима, вртовима, воћњацима, шумама, дивљачи и рибљем фонду или које прете да истребе или смање бројност врста чије је очување пожељно. Птице убијене под тим условима не смеју се куповати, продавати или преносити изван места где су убијене, а не смеју се предузети ни мере подобне да доведу до потпуног уништавања домаћих птица или птица селица, чак ни „штеточина“ (члан 6). Изузеци од забрана могу бити одређени од стране надлежних органа и ако је то у интересу науке, просвете, узгоја птица за лов и лова са соколовима, али уз примену мера које би спречиле евентуалну злоупотребу (члан 7). Иако су квалитет и обим заштите птица успостављене Конвенцијом сматрани за прилично „напредне“ треба нагласити да изузеци од забране лова и хватања птица које угрожавају ратарску или животињску производњу или које служе за едукативне сврхе или за лов и соколарење, показују да је њен карактер у суштини антропоцентричан.¹² То значи да је заштита птица Конвенцијом заправо успостављена ради заштите човека и његових економских интереса, а не ради заштите интереса које природа, односно животна средина и птице, као интегрални део њеног битног елемента – фауне имају саме за себе.

Државе потписнице Конвенције обавезне су и да саставе спискове врста птица чије које се, уз поштовање услова из Конвенције, смеју убијати односно хватати на њиховим територијама (члан 8), као и да припреме спискове врста домаћих птица и птица селица које се смеју држати у заточеништву и дозвољене методе и услове њиховог хватања, држања и транспорта (члан 9), а морају и регулисати и ограничити промет птица заштићених Конвенцијом. Међународна конвенција за заштиту птица предвиђа низ обавеза, али не садржи механизам за санкционисање њиховог кршења, већ то препушта националним законодавцима. На пример, поједини недозвољени начини хватања или убијања птица могу се третирати као кривично дело незаконитог лова, док се неки други могу инкриминисати

¹² Милан Пауновић, *Права животиња – савремени међународни стандарди*, Правни факултет Универзитета у Београду и Буро Салај АД, Београд, 2004, стр. 126.

као прекршаји, а незаконит увоз, извоз или промет заштићених врста птица такође могу бити инкриминисани као кривично дело или прекршај.

Конвенција о мочварама које су од међународног значаја посебно као пребивалишта птица мочварица, усвојена 1971. године у Рамсару, ствара међународне правне оквире за заштиту птица мочварица – птица чији опстанак еколошки зависи од мочвара, као њихових природних станишта (члан 1). Она обавезује потписнице да сачине листу својих заштићених мочвара, наглашавајући да је свака држава међународно одговорна за очување, управљање и разумно коришћење птица мочварица (члан 2).

Конвенција садржи и низ мера које имају за циљ очување мочвара и птица мочварица у државама потписницама (члан 4) укључујући и: стварање природних резервата, надзор мочвара, подстицање истраживачког рада и размене информација и публикација о мочварама и њиховој флори и фауни, повећање популације птица мочварица кроз одговарајуће управљање итд. У том циљу се инсистира на међусобним консултацијама држава потписница о извршавању обавеза из Конвенције, уз настојање да ускладе своју политику и прописе битне за очување мочвара и њихове флоре и фауне (члан 5.). Контрола примене одредаба Конвенције и давање општих и посебних препорука државама потписницама у погледу очувања, управљања и разумног коришћења мочвара и њихове флоре и фауне поверено је Конференцији страна уговорница, која је овлашћена и да тражи од одговарајућих међународних тела извештаје и статистичке податке о питањима од међународног значаја за мочваре и да прихвати остале препоруке или резолуције које доприносе ефикаснијој имплементацији Конвенције (члан 6).

Конвенција о мочварама од међународног значаја не садржи конкретне правне мере за санкционисање кршења њених одредби у свакој појединачној држави, већ је то препуштено националном законодавству. Тако се примена одредаба Конвенције може обезбедити инкриминисањем одређених понашања којима се угрожава природно станиште појединих животињских врста, укључујући ту и мочваре као природна станишта птица мочварица као кривичних дела или прекршаја.

Конвенција о међународном промету угрожених врста дивље фауне и флоре усвојена је 1973. године у Вашингтону, а измењена и допуњена 1979. године у Бону. Она се бави регулисањем промета, извоза, увоза, транзита и реекспорта одређених врста дивље фауне и флоре (чл. 2, 3 и 4), набројаних у три анекса Конвенције, чиме се под заштиту ставља око пет хиљада врста животиња.¹³ Конвенција садржи ограничења у погледу промета наведеним

¹³ Милан Пауновић, *Права животиња – савремени међународни стандарди*, op.cit, стр.128.

биљним и животињским врстама, односно дозвољава њихов промет под одређеним условима не штети њиховом опстанку. Конвенција регулише издавање дозвола и потврда за међународну трговину (члан 6) уз обавезивање потписница да националним прописима одреде управне органе надлежне за издавање тих исправа и научно-стручне органе задужене за давање претходних мишљења (члан 9). Конвенцију је до сада ратификовало сто седамдесет и осам земаља, али се она (фактички) примењује и у односу на државе које је нису потврдиле.¹⁴ Државе потписнице морају да предузму мере забране промета, односно увоза, извоза и реекспорта и уношења из мора, угрожених врста на начин којим се крше одредбе Конвенције. То подразумева и кажњавање незаконитог промета или поседовања тако прибављених јединки и њихово одузимање и враћање држави извоза или претходно одређеном прихватилишту (члан 8). Свака од потписница обавезна је да доставља Секретаријату годишњи извештај о броју и врсти издатих дозвола и потврда, државама са којима је такав промет остварен и о броју, врсти, величини и полу јединки обухваћених Конвенцијом и двогодишњи извештај о законским, регулативним и административним мерама предузетим ради спровођења Конвенције. Тако је успостављен систем размене информација о промету угрожених врста, али и надзор примене принципа Конвенције у правним системима потписница. Одредбе Конвенције су минимални стандарди, па је свака потписница слободна да својим законима предвиди и строже услове промета, прибављања или транспорта јединки врста на које се односи или да такве активности потпуно забрани, као и да прошири листу врста дивље флоре и фауне на које се ти услови односе (члан 14).

Конвенција о очувању миграторних врста дивљих животиња усвојена је 1979. године у Бону¹⁵ и посвећена је заштити миграторних дивљих животињских врста или њихових класификационих група, односно врста чији значајни део чланова циклично и предвидљиво прелази једну или више граница националне јурисдикције. У оквиру миграторних, издвојене су угрожене врсте, које су под посебном заштитом која неретко укључује и мере кривичноправне репресије. Угрожена миграторна врста јесте миграторна врста у опасности од изумирања, било дуж целог пространства на којем живи или на његовом значајном делу (члан 1). С обзиром на значај очувања миграторних

¹⁴ Драгиша Гајић, „Значај и примена Конвенције о међународном промету угроженим врстама дивље фауне и флоре (CITES)“, *Правни живот*, Београд, год. 51, бр. 9/2002, стр. 337–338.

¹⁵ Конвенција о очувању миграторних врста дивљих животиња, *Службени гласник РС–Међународни уговори*, бр. 102/2007.

врста, државе потписнице обавезале су се да и свака за себе и заједнички предузимају неопходне мере конзервације тих врста и њихових станишта, као и да настоје да спрече да било која од њих постане угрожена (члан 2). У погледу појединих миграторних врста, потписнице се обавезују да предузму мере хитне заштите, таксативно набројане у првом Анексу Конвенције (члан 3), као и да примене мере неопходне да се уклоне, смање или контролишу фактори који угрожавају или ће вероватно угрожавати ове врсте (члан 4).

Као једну од препоручених мера, Конвенција истиче и строгу контролу уношења егзотичних врста, што доприноси откривању и сузбијању њиховог незаконитог промета. Државе ареала неке од миграторних врсте из првог Анекса Конвенције дужне су да посебно забране следеће делатности или њихов покушај: хватање, лов, риболов, заробљавање, малтретирање и намерно убијање тих животиња. Ипак, забрана се не односи на хватање животиња за научна истраживања, ради размножавања или преживљавања, ради задовољења потреба у смислу прехране и обраде земље, као и на друге изузетне околности, под условом да је садржај одступања прецизиран, да су просторно и временски ограничена и да се не врше на штету целе врсте (члан 5). Други Додатак Конвенције набраја миграторне врсте које имају неповољан статус очувања, као и оне које имају такав статус очувања који би имао значајнијих користи од међународне сарадње (члан 4). Државе потписнице се обавезују да закључе споразуме о заједничким акцијама на сузбијању незаконитог хватања примерака тих врста (члан 5).

Контрола спровођења Конвенције је надлежност Конференције уговорница, а она може потписницама дати препоруке за побољшање статуса миграторних врста или ефикасности Конвенције, и доносити одлуке о свакој допунској мери ради остваривања њених циљева (члан 7). Конвенцијом је изричито прописано да њене одредбе неће утицати на право држава потписница да усвоје строжије националне мере у вези са очувањем миграторних врста наведених у првом и другом Анексу, или националне мере у вези са очувањем и оних врста које у њима нису набројане (члан 12).

Конвенција о биолошкој разноврсности усвојена је 1992. године у Рио де Жанеиру, као резултат спознаје размера у којима човек својим активностима доприноси смањењу биолошке разноврсности, као и чињенице да од њеног очувања и одрживог коришћења зависи задовољење прехрамбених, здравствених и других потреба светске популације, а посебно земаља у развоју и низа других еколошких, економских и социјалних циљева, укључујући и отклањање сиромаштва и постизање мира на глобалном нивоу. Биолошка разноврсност дефинисана је као разноврсност живих организама у свим оквирима, укључујући, између осталог, сувоземне, морске и друге водене екосистеме и еколошке комплексе чији су они део и разноврсност у

оквиру врсте између врста и између екосистема (члан 2). Из те дефиниције следи да се у оквиру биолошке разноврсности штити и разноврсност животињских врста, као једне од њених компоненти.

Повеља Уједињених нација и принципи међународног права дају државама суверено право да експлоатишу сопствене ресурсе у складу са својим политикама заштите животне средине, али и дужност да осигурају да активности у оквиру њихове јурисдикције или контроле не проузрокују штету по животну средину других држава или области ван њихових граница (члан 3). Посебно је истакнута важност предвиђања, спречавања и сузбијања узрока значајног смањења или губитка разноврсности живих организама на самом извору, а успостављене су и начелне обавезе држава да предузму неопходне кораке за унапређење заштите екосистема, природних станишта и одржања популација врста у природној средини, као и опоравка (члан 8), односно ревитализације угрожених врста и њиховог поновног насељавања у природна станишта (члан 9). На Десетом заседању држава потписница ове Конвенције 2010. године (Нагоја) усвојен је стратешки план или „Аичи циљ“ који, између осталог предвиђа да се до 2020. године заустави нестанак врста за које се зна да су угрожене, као и да се статус заштите тих врста побољша.¹⁶ Такође, чланице Конвенције се обавезују да развијају и одржавају законске и друге одредбе значајне за заштиту угрожених врста и популација (члан 8).

Документи Савета Европе

Заштита животне средине, укључујући и животињски свет, на територији европског континента одвија се на два колосека – један чини комунитарно право, односно примарни и секундарни извори права Европске уније, које обавезује само државе чланице ове регионалне организације, док други обухвата документе усвојене под окриљем Савета Европе, који важе у односу на све његове чланице. До сада је у оквиру Савета Европе усвојено неколико конвенција од значаја за заштиту животињског света уопште, од којих се као најбитније за очување птица могу издвојити: 1) Конвенција о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта¹⁷ и 2) Конвенција за заштиту животне средине путем кривичног права¹⁸.

¹⁶ Стратегија биолошке разноврсности РС 2011-2018, *Службени гласник РС*, бр. 13/2010.

¹⁷ Конвенција о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта, *Службени гласник РС–Међународни уговори*, бр. 102/2007.

¹⁸ Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, Strasbourg, 04.11.1998, Council of Europe, European Treaty Series – No. 172, <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=172&CL=ENG>, 08. 09. 2011.

Конвенција о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта, усвојена 1979. године, израз је увиђања европских земаља да дивља флора и фауна чине њихово природно наслеђе од суштинске вредности и пресудног значаја за очување еколошке равнотеже, те да их, као такве треба сачувати за будуће генерације. У преамбули се констатује смањење бројности популације многих врста дивље флоре и фауне и указује на то да многим од њих прети истребљење. Зато Конвенција инсистира на предузимању мера међународног и националног важења ради конзервације дивље флоре и фауне са нагласком на очување угрожених и осетљивих врста (чл. 1–3. и чл. 5–7). Стране уговорнице обавезне су да предузму административне мере како би се осигурао посебан положај неких врста дивље фауне, из Анекса II Конвенције, а особито да забране: њихово намерно заробљавање, држање и убијање, намерно оштећење или уништавање места за њихово размножавање или одмор, њихово намерно узнемиравање, посебно у време размножавања, подизања младих и хибернације, намерно уништавање, или узимање или држање јаја дивљих птица, као и поседовање или стављање у промет живих или мртвих примерака ових животиња (члан 6).

Стране потписнице обавезују се да према врстама дивље фауне наведеним у Анексу III Конвенције, успоставе законску заштиту у виду: ловостаја и других начина регулисања експлоатације, привремене или локалне забране лова ради обнављања популације и регулисања продаје, држања за продају, транспорта за продају или понуде на продају живих или мртвих животиња (члан 7.). За разлику од врста дивље фауне из Анекса II ради чије заштите се примењују административне мере, у односу на врсте из Анекса III правна природа таквих мера није прецизирана, те би оне могле обухватити и мере кривичноправне репресије. Државе чланице могу усвојити и мере строже од оних из Конвенције (члан 12).

Усвајањем Конвенције за заштиту животне средине путем кривичног права у Стразбуру 1998. године по први пут је успостављена свеобухватна кривичноправна заштита животне средине у међународним оквирима.¹⁹ Конвенција је усмерена на побољшање заштите животне средине на европском нивоу применом кривичног права као крајњег средства. Њен циљ је превенција и сузбијање најопаснијих понашања по животну средину кроз хармонизацију националних законодавстава и сарадњу европских земаља. У Преамбули Конвенције истакнуте су озбиљне последице повреде и угрожавања животне средине, посебно пораста загађења услед нерегулисаног

¹⁹ Драган Јовашевић, „Европски стандарди и заштита животне средине“, *Европско законодавство*, год. 8, бр. 27–28/2009, стр. 7–19.

индустријског развоја уз наглашавање да живот и здравље људских бића, животне средине, фауне и флоре морају бити заштићени свим расположивим средствима. Истиче се да се превенција погоршања стања животне средине најпре мора остварити применом других мера, па тек онда посредством кривичноправних норми, које, треба да задрже статус крајњег средства. Истакнута је и потреба за успостављањем јединствене криминалне политике и одржавањем међународне сарадње у погледу заштите животне средине између чланица Савета Европе, које се обавезују да предузму потребне мере и активности на националном и на међународном нивоу. На националном плану се захтева инкриминисање Конвенцијом таксативно набројаних активности као кривичних дела и прописивање адекватних санкција за њих, док се на међународном плану захтева формулисање прецизних правила о сарадњи на сузбијању криминалних радњи подобних да угрозе животну средину на ширем простору.²⁰ Објект заштите Конвенције је животна средина, укључујући: људе, живот, телесни интегритет и здравље, ваздух, воду, земљиште, заштићене споменике и друге заштићене објекте, имовину, биљке (флору) и животиње (фауну). Између осталог, Конвенција обавезује и на усвајање мера кривичноправног или прекршајноправног инкриминисања одређених понашања учињених са умишљајем или из нехата. За кривичноправну заштиту животиња уопште, укључујући и птице, од значаја су: 1) незаконито проузроковање штетних или штетних промена за природне компоненте националног парка, природног резервата, подручја за заштиту воде или других заштићених подручја и 2) незаконито поседовање, узимање, оштећење, убијање и промет заштићеним врстама дивље флоре и фауне (члан 4). Потписнице морају за ова дела прописати санкције сразмерно њиховој тежини и то и казну затвора и новчану казну (члан 6), али њихов распон није унапред одређен. Учиниоцу се може одредити и обавеза враћања животне средине у стање које је претходило извршењу кривичног дела (члан 6). У случају непоступања у складу са наредбом о враћању животне средине у претходно стање, надлежни орган је може спровести о трошку обавезног лица или му изрећи другу санкцију (члан 8). Потписнице могу у својим кривичним законима предвидети и посебне мере конфискације средстава, прихода или имовине од учинилаца кривичних дела прописаних у складу са Конвенцијом (члан 7).²¹ Потписнице су обавезне да сарађују на размени

²⁰ Драган Јовашевић, *Систем еколошких деликата – еколошко казнено право*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2009, стр. 40.

²¹ Ана Батрићевић, „Улога Конвенција Савета Европе у кривичноправној заштити животиња“, *Зборник Института за криминологику и социолошка истраживања*, год. 30, бр. 1–2/2011, стр. 137–158.

информација посебно током истраге и кривичног поступка (члан 10), а кривичноправној заштити свих животиња, укључујући и птице, доприноси и одредба којом се омогућава да групе, фондације или удружења за заштиту животне средине учествују у кривичном поступку који се води поводом ових кривичних дела (члан 11). Како кривична дела против животне средине често спадају у транснационални организовани криминалитет, инсистирање на међународној сарадњи је неопходно за њихову превенцију, откривање и санкционисање.²²

Директива Европске уније за заштиту дивљих птица

Директива 2009/147 ЕС о очувању дивљих птица усвојена је 30. новембра 2009. године²³ и садржи пречишћен текст Директиве 79/409/ЕЕС о очувању дивљих птица која је усвојена 2. априла 1979. године, од када је у неколико наврата била подвргнута изменама и допунама. Усвајање пречишћене верзије ове Директиве показало се као неопходно не само ради избегавања нејасноћа већ и у светлу Одлуке Европског парламента и Савета о успостављању новог, шестог Заједничког акционог програма у области животне средине, којом се државе чланице позивају да предузму посебне активности ради заштите биодиверзитета, укључујући и мере које имају за циљ очување птица и њихових природних станишта²⁴. Директивом је регулисано очување свих врста дивљих птица које се природно појављују на територији Европске уније. Она се бави заштитом, управљањем и контролисањем ових врста птица и поставља правила за њихову експлоатацију. Директива се не односи само на птице, већ и на њихова јаја, гнезда и станишта (члан 1).

²² United Nations Convention against Transnational Organized Crime UN General Assembly Resolution A/RES/55/25, 08.01.200, http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf, 07.09.2011. и Mary Rice (ed.), Debbie Banks, Charlotte Davies, Justin Gosling, Julian Newman, Jago Wadley, Fionnuala Walravens, *Environmental Crime – A Threat to our Future*, Environmental Investigation Agency (EIA), London, UK, 2008, p. 2.

²³ Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the Conservation of Wild Birds (codified version), Official Journal of the European Union, No. L 20/7, 26. 01. 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:020:0007:0025:EN:PDF>, 15. 08. 2013.

²⁴ Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Program, Official Journal of the European Union, No. L 242, 10. 9. 2002, p. 1, http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/l28027_en.htm, 15.08.2013.

У самој Преамбули Директиве констатује се да број многих врста дивљих птица које природно насељавају територије држава чланица Европске уније опада, што се у случају појединих врста дешава веома великом брзином. Опадање броја врста дивљих птица представља озбиљну претњу очувању природне средине, посебно због тога што се тиме нарушава природна равнотежа. Врсте дивљих птица које се природно појављују на територијама држава чланица Европске уније углавном спадају у миграторне врсте. Такве врсте чине заједничко наслеђе ових земаља те због тога проблематика ефективне заштите птица превазилази државне границе и намеће заједничку одговорност за све државе чланице. Очување врста дивљих птица које се природно појављују на територији Европске уније неопходно је како би се постигли циљеви Уније у вези са побољшањем услова живота и одрживог развоја. Зато државе чланице треба да примене потребне мере како би одржале популацију ових врста птица на нивоу који одговара еколошким, научним и културним захтевима или како би довеле њихову популацију на тај ниво (члан 2). Мере очувања морају се применити у односу на различите факторе од којих зависи бројност птица и посебно су усмерене на последице различитих људских активности којима се уништавају и загађују природна станишта птица, затим на хватање и убијање птица од стране човека, као и на трговину незаконито уловљеним птицама. Строгост мера прилагођена је конкретној ситуацији и врсти птица, као и постојећем оквиру политике очувања животне средине.

Како би оствариле захтеве у погледу одговарајућег нивоа популације птица, државе чланице треба да предузму неопходне мере за очување, одржавање или поновно успостављање довољне разноврсности и површине станишта за све врсте дивљих птица које природно насељавају њихове територије. Очување, одржавање и поновно успостављање биотопа и станишта спроводи се првенствено кроз: стварање заштићених подручја, одржавање и управљање у складу са еколошким потребама станишта и то како унутар тако и изван заштићених зона, поновно успостављање уништених биотопа и стварање нових биотопа (члан 3). Одржавање или очување довољне разноликости и области које представљају природна станишта је од суштинског значаја за очување свих врста птица, док за неке врсте важе посебне мере заштите станишта ради осигурања њиховог опстанка и репродукције. Ове мере, морају уважавати и миграторне врсте и бити усклађене и кохерентне. Да би се спречио негативан притисак комерцијалних интереса на ниво експлоатације, треба наметнути општу забрану промета и укинути све дерогације које се односе на оне врсте чији биолошки статус то допушта, при чему се мора водити рачуна о регионалним специфичностима.

Пошто су популација, распрострањеност и стопа прираштаја неких птица веома високе на територији Европске уније као целине, оне се могу ловити, али уз одређена ограничења и у мери која гарантује одржавање њихове популације на задовољавајућем нивоу. Сваке три године, Комисија треба да припреми и достави државама чланицама коначан извештај заснован на појединачним извештајима сваке од њих који се односи на примену националних прописа усвојених у складу са Директивом.

Врсте набројане у Анексу I Директиве подвргавају се посебним мерама очувања које се односе на њихово станиште како би се обезбедили њихов опстанак и репродукција у области у којој су настањене. У вези са тим, треба посебно водити рачуна о врстама којима прети истребљење, врстама које су осетљиве на специфичне промене у станишту, врсте које се сматрају ретким због мале популације или ограничене локалне распоређености, друге врсте које захтевају додатну пажњу због специфичне природе њиховог станишта. Трендове и варијације у нивоима популације треба узети у обзир као оквире за спровођење процена. Државе чланице треба посебно да класификују оне територије које су према броју и величини подобне као посебне заштићене територије за очување ових врста на свим територијама на које се примењује Директива (члан 4).

Државе чланице треба да примене сличне мере и на оне миграторне врсте које се код њих редовно појављују а које нису наведене у Анексу I, имајући у виду њихову потребу за заштитом. Ово се односи на све области на које се Директива примењује, а посебно на она места која представљају тачке где се птице размножавају, мењају перје, зимују или се одмарају на својој миграционој рути. У том контексту, од држава се захтева да нарочиту пажњу посвете заштити мочвара, особито оних које су од међународног значаја и да предузму неопходне мере како би успоставиле општи систем заштите за све врсте птица које се природно појављују на њиховим европским територијама, а посебно оне којима се забрањује: намерно убијање и хватање птица на било који начин, намерно уништавање или оштећење њихових гнезда или јаја или намерно уклањање њихових гнезда, узимање јаја ових птица из дивљине и њихово чување, чак и ако су празна, намерно узнемиравање ових птица, посебно током периода парења или бриге о младима уколико би такво узнемиравање имало значајнијег утицаја на остваривање циљева Директиве, и држање примерака врста птица чији су лов и хватање забрањени (члан 5).

Државе чланице се обавезују да забране продају, транспорт ради продаје, држање ради продаје и нуђење на продају живих или мртвих примерака дивљих птица које се природно појављују на њиховим европским

територијама, као и да забране продају готових препознатљивих делова или деривата (односно производа) направљених од тих птица. Ове активности дозвољено је спроводити у односу на птице које припадају врстама набројаним у Делу А у Анексу III Директиве, под условом да су птице убијене или ухваћене на законит начин или да су на други начин законито прибављене. У погледу врста набројаних у Делу Б Анекса III, државе чланице могу да дозволе да се ове активности на њиховој територији спроводе али уз поштовање одређених ограничења, али опет, под условом да су птице убијене, ухваћене или стечене на законит начин. Државе чланице које желе да за то добију дозволу за спровођење тих активности, морају пре свега да консултују Комисију како би се заједнички испитало да ли би било разумно очекивати да ће трговина примерцима тих врста птица имати, или да би могла имати утицаја на ниво популације, географску распоређеност или стопу репродукције птица које припадају угроженим врстама на територији целе Европске уније. Ако би ово испитивање, према мишљењу Комисије, показало да би дозвољавање тих активности имало за резултат угроженост неке од наведених врста птица или стварање могућности да оне буду угрожене, Комисија ће проследити образложену препоруку држави чланици у којој изражава своје противљење трговини тим врстама. Са друге стране, уколико Комисија сматра да такав ризик не постоји, треба и о томе да обавести државу која је тражила дозволу. Уколико држава добије тражену дозволу, обавезна је да у одређеним временским размацима обавештава Комисију о томе да ли још увек испуњава услове за њено поседовање (члан 6).

Захваљујући свом нивоу популације, географској распоређености и стопи репродукције на нивоу целе Европске уније, врсте набројане у Анексу II могу се ловити у складу са националним законодавствима. Међутим, лов тих врста не сме угрозити напоре за њиховим очувањем у областима у којима се настањују. Врсте из Дела А Анекса II могу се ловити на свим територијама (како на копну тако и на мору) на којима важи ова Директива. Врсте птица из Дела Б Анекса II могу се ловити само у оним државама чланицама у погледу којих је то назначено. Државе чланице морају обезбедити да се лов, укључујући и соколарство уколико се практикује, спроводи у складу са важећим националним прописима и у складу са принципима разумног коришћења и еколошки уравнотежене контроле врста птица на које се односи, као и да је усклађен са популацијом тих врста, посебно миграторних, и са мерама њиховог очувања. Врсте птица на које се примењују закони о лову не смеју се ловити током сезоне гнезђења или током различитих стадијума репродукције. Државе чланице треба да настоје да се миграторне врсте птица обухваћене законима о лову не лове ни током периода репродукције ни при

повратку на места гнежђења. Такође, оне морају Комисији слати информације од значаја за примену њихових прописа о ловству (члан 7).

Државе су у обавези да забране употребу свих средстава, начина или метода лова птица који су подобни да доведу до њиховог хватања или убијања у великим размерама или на неселективан начин, или на начин који може довести до локалног нестанка тих врста. Ова забрана посебно се односи на начине и средства набројане у Анексу IV. Ту спадају: замке,²⁵ лепак, удице, мамци у облику претходно осакаћених или ослепљених живих птица, звучни снимци и електронске направе, вештачки извори светла, огледала, средства за осветљавање мета, средства за ноћно посматрање и снимање која садрже и средство за електронско увећавање слике или конвертор слика, експлозиви, мреже, замке, мамци у виду хране са отровом или анестетиком, полуаутоматско или аутоматско оружје са резервоаром који може да садржи више од два пуњења муниције. Такође се забрањује лов птица из авиона или моторних возила, чамаца који могу развити брзину преко 5 km/h осим на отвореном мору где се из безбедносних разлога допушта употреба моторних чамаца са максималном брзином од 18 km/h, ако се о томе обавести Комисија. (члан 8). Државе чланице могу да укину примену одредаба Директиве из члана 5. до 8. због интереса јавног здравља и безбедности или безбедности ваздуха, како би се спречило наношење озбиљне штете усевама, популацији стоке, шумама, рибњацима и водама и како би се заштитиле флора и фауна, у сврху научних истраживања и предавања, због реинтродукције и репопулације и узгајања које је за то неопходно, како би се (под строго надзираним условима и селективно) омогућили хватање, чување или друга оправдана употреба неких птица и то у малом броју. Том приликом се мора навести на које се врсте птица изузеци односе, који су начини, средства или методи хватања или убијања допуштени, под којим ризиком, када и где су допуштени, који је државни орган овлашћен за процену да ли су се стекли услови за то и о дозвољеним средствима, начинима и методима, ко их сме примењивати и уз која ограничења и какав начин контроле (члан 9).

Сваке године, државе шаљу Комисији извештаје о имплементацији ових одредби Директиве. На основу информација које су јој доступне, а посебно информација из извештаја држава чланица, Комисија мора у сваком тренутку бити уверена да последице дерогација наведених одредби нису у супротности са Директивом и предузимати одговарајуће кораке како би то обезбедила. Државе чланице морају да подстичу истраживања и друге

²⁵ Забрана употребе замки се не односи на лов врста птица *Lagopus lagopus lagopus* и *Lagopus mutus* у Финској и Шведској и то изнад 58 степена северне географске ширине.

активноси усмерене на заштиту, управљање и употребу популације птица на које се Директива односи, при чему се посебна пажња посвећује истраживању и раду из области наведених у Анексу V. То су: а) креирање националних листа врста којима прети опасност од истребљења, или нарочито угрожених врста и то с обзиром на њихову географску распоређеност; б) пописивање и еколошки описи области које су посебно важне за миграторне врсте на њиховим миграторним путевима и као места на којима оне зимују и гнезде се; ц) пописивање података о бројности популације миграторних врста; д) процена утицаја метода за довођење популације дивљих птица на одређени ниво; е) развој или унапређење еколошких метода за превенцију штете коју птице могу проузроковати; ф) одређивање улоге појединих врста као индикатора загађења и г) проучавање негативних ефеката хемијског загађења на бројност популације одређених врста птица. Државе чланице шаљу Комисији информације потребне за предузимање одговарајућих мера ради координације истраживања и рада из тих области (члан 10). Државе чланице морају водити рачуна о томе да уношење врста птица које се на њиховим европским територијама не појављују природно у дивљини не сме угрозити локалну флору и фауну. Њима се препоручује да у вези са тим консултују Комисију (члан 11). Почевши од 7. априла 1981. године, оне морају да на сваке три године проследе Комисији извештај о имплементацији својих националних прописа усвојених у складу са Директивом. На основу информација из појединачних извештаја, Комисија на сваке три године саставља извештај, при чему се надлежним органима сваке државе упућује део који се на њу односи ради верификације, док се финална верзија прослеђује свима (члан 12). Примена мера предузетих у складу са Директивом не сме да доведе до погоршања постојеће ситуације у области очувања врста птица на које се она односи (члан 13). Стандарди очувања и заштите дивљих птица постављени Директивом јесу минимални стандарди, те државе чланице могу увести и строже заштитне мере (члан 14).

III) ПРАВНА ЗАШТИТА ПТИЦА У СРБИЈИ

Прве процене популација најбоље проучених група птица у Србији израђене су седамдесетих година двадесетог века и то у односу на птице грабљивице у Војводини.²⁶ Међутим, прве процене бројности популације свих птица које се гнезде на територији Србије као и неких врста које само

²⁶ Иштван Хам, „Динамизам фауне птица Војводине“, *Архив биолошких наука*, год. 29, бр. 1–2/ 1979, стр. 83–87.

проводе зиму на овим просторима начињене су током 2003. године и односиле су се на територију Србије и Црне Горе у периоду између 1990. и 2002. године. Оне су показале да је диверзитет фауне птица у нашој земљи међу највећим у Европи²⁷. Процењује се да на подручју Србије и Црне Горе укупни број врста птица износи 382, од којих су редовно присутне 333.²⁸ Од укупног броја врста, чак 82 имају неповољан статус заштите у Европи (*Unfavourable Conservation Status in Europe*).²⁹ Процењено је да приближно исти број врста птица у нашој земљи има узлазни и силазни тренд величине популације у периоду 1990–2002, али је уочљиво да је знатно више врста са изразитим повећањем од преко 50%, него са изразитим опадањем бројности. Многе врсте, посебно птица водених станишта, биле би због нестајања природних станишта у тежем положају, да није последњих деценија подигнуто много вештачких водених станишта. Шумске врсте птица, посебно певачице углавном имају стабилне популације и трендове, пошто се већ дужи низ година у Србији не мења изразитије њихов еколошки оквир живота, на пример обраслост шумама (27%), уз одређене негативне трендове у виду униформисања шума и њиховог постепеног подмлађивања.³⁰

Република Србија је до сада ратификовала набројане документе Уједињених нација и Савета Европе који се сматрају најрелевантнијим за заштиту животне средине, укључујући ту и животињски свет, па и птице. Међу њима се по значају издвајају: Међународна конвенција за заштиту птица, Конвенција за заштиту мочвара које су од међународног значаја, посебно као станишта птица мочварица и Конвенција за заштиту миграторних врста дивљих животиња, али не треба оспорити ни важност осталих набројаних конвенција. Међутим, наша земља још увек није ратификовала Европску конвенцију за заштиту животне средине путем

²⁷ Слободан Пузовић, Драган Симић, Дарко Савелић, Јожеф Гергел, Марко Туцаков, Никола Стојнић, Иштван Хуло, Иштван Хам, Ондреј Визи, Марко Шћибан, Милан Ружић, Миливој Вучановић, Тамара Јовановић, „Птице Србије и Црне Горе – величине гнездилишних популација и трендови: 1990–2002“, *Ciconia*, орнитолошки часопис Друштва за заштиту и проучавање птица Србије, год. 12, бр. 12/2003, стр. 46.

²⁸ Слободан Пузовић, Драган Симић, Дарко Савелић, Јожеф Гергел, Марко Туцаков, Никола Стојнић, Иштван Хуло, Иштван Хам, Ондреј Визи, Марко Шћибан, Милан Ружић, Миливој Вучановић, Тамара Јовановић, *op.cit.*, стр. 102.–103.

²⁹ Видети: IUCN 2013. *The IUCN Red List of Threatened Species. Version 2013.1*. Интернет, www.iucnredlist.org, 26. 08. 2013. и Интернет, <http://www.birdlife.org/datazone/sowb/casestudy/114>, 26. 08. 2013.

³⁰ Graham Tucker, Melanie Heath, Ludwik Tomialojc and Richard Grimmett, *Birds in Europe: Their Conservation Status, BirdLife Conservation Series No. 3*, Smithsonian Books, Washington DC, USA, 1994, p. 600.

кривичног права.³¹ Таквим потезом би се свакако заокружио постојећи нормативни оквир за заштиту животне средине уопште и фауне као њеног интегралног дела и унапредило његово постојеће стање.

Када је у питању Директива за заштиту дивљих птица Европске уније, јасно је да самим тим што није држава чланица Европске уније, Србија формално није у обавези да исту имплементира у своје национално законодавство. Ипак, имајући у виду не само стремљење наше земље европским интеграцијама и хармонизацији са правним стандардима Уније у свим областима, а посебно у сфери заштите животне средине и еколошког права, поштовање стандарда и правила постављених Директивом намећу се као нужност. Осим тога, правила успостављена овом Директивом не треба поштовати само због тога што су она „наметнута“ од стране Европске уније већ због њиховог доприноса очувању и побољшању постојећег стања популације дивљих птица у нашој земљи.

Република Србија поседује нормативни оквир који омогућава заштиту птица како на кривичноправном тако и на прекршајноправном нивоу. За кривичноправну заштиту птица најважније су следеће инкриминације, систематизоване у оквиру 24. поглавља Кривичног закона посвећеног кривичном делима против животне средине: убијање и злостављање животиња (члан 269), 2) преношење заразних болести код биљака и животиња (члан 270), 3) незаконит лов (члан 276) и 4) уништење, оштећење, изношење у иностранство и уношење у Србију заштићеног природног добра (члан 265). Поред ових кривичних дела, за кривичноправну заштиту птица одређени, посредан значај имају и следеће инкриминације, будући да се њима нарушава природно станиште птица, што представља један од основних разлога смањења њихове популације: 1) загађење животне средине (члан 260), 2) противправна изградња и стављање у погон објеката и постројења која загађују животну средину (члан 262), 3) оштећење објеката и уређаја за заштиту животне средине (члан 263) и 4) уношење опасних материја у Србију и недозвољено прерађивање, одлагање и складиштење опасних материја (члан 266).³² Прекршајноправна заштита птица омогућена је у нашој земљи следећим прописима из области еколошког права: 1) Законом о заштити

³¹ Више о томе: Владан Јолцић, *Конвенције од значаја за заштиту животне средине и интереса Републике Србије*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2006, стр. 219. и Владан Јолцић и Драган Јовашевић, *Еколошко кривично право, међународни и уставни основи, стварности и могућности*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2012, стр. 327.

³² Кривични законик РС, Службени гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009 и 121/2012.

животне средине,³³ 2) Законом о заштити природе³⁴ и 3) Законом о дивљачи и ловству.³⁵

IV) ЗАКЉУЧАК

Имплементација Директиве за заштиту дивљих птица у земљама чланицама Европске уније до сада је дала низ позитивних резултата. Чланице Уније су класификовале преко 3.600 подручја у подручја под посебном заштитом. Ова подручја покривају преко 7% копнене територије Европске уније, као и значајан део обалних и приобалних области. Мрежа подручја под посебном заштитом допринела је у знатној мери да се заустави губитак мочвара и других кључних станишта птица у Европској унији, посебно у претходној деценији. Као резултат тих напора, у току претходне деценије побољшани су трендови у бројности популације птица набројаних у Анексу I Директиве у односу на популације осталих врста птица у Европској унији.

До сада је финализовано 47 акционих планова за заштиту најугроженијих врста птица у Европи и они се примењују уз финансијску подршку из фондова Уније, посебно из програма *LIFE Natura*. Захваљујући томе, већ су постигнути одређени резултати у области спречавања опадања бројности популације појединих врста птица. Отпочињање спровођења *LIFE Natura* програма у Европској унији током 1992. године имало је пресудну улогу у успостављању доброг управљања подручја под посебном заштитом, у изградњи капацитета и заједничког финансирања акционих планова за заштиту појединих врста. До 2003. године, Европска унија је издвојила 200 од укупно 350 милиона евра, колико је до тада потрошено на име реализације преко 300 пројеката у оквиру *LIFE Natura* програма усмерених на заштиту птица. Током 2004. године потписан је споразум о одрживом лову између организације *Birdlife International*, као представника заштитника птица са једне стране и организације *Associations for Hunting and Conservation of the EU (FACE)*, као представника ловачких удружења у Европској унији, са друге стране. Потписнице овог споразума потврдиле су своју посвећеност остваривању циљева прокламованих у Директиви Европске уније о дивљим птицама.³⁶

³³ Закон о заштити животне средине, Службени гласник РС, бр. 135/2004, 36/2009 и 72/2009.

³⁴ Закон о заштити природе, Службени гласник РС, бр. 36/2009 и 88/2010.

³⁵ Закон о дивљачи и ловству, Службени гласник РС, бр. 18/2010.

³⁶ Agreement between BirdLife International and FACE on Directive 79/409/EEC, Brussels, 12th October 2004, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/agreement_en.pdf, 26. 08. 2013.

Очување птица, посебно миграторних, још увек представља проблем који захтева научно истраживање, које би омогућило процену ефикасности предузетих мера. Иако многи грађани Европске уније нису упознати са садржином Директиве за заштиту дивљих птица, она је ипак позната активистима удружења за заштиту птица, орнитолозима, и другим појединцима заинтересованим за проучавање и заштиту птица. Имплементација Директиве и дискусије повезане са том проблематиком допринеле су подизању друштвене свести грађана Европске уније о потреби за очувањем птица и иницирале позитивне промене у односу према птицама и њиховим природним стаништима. Упркос значајном напретку, на путу очувања птица у Европи и даље постоје препреке суштинског карактера.

Иако се мрежа подручја под посебном заштитом, која су установљена у државама чланицама у складу са Директивом о заштити дивљих птица, описује као импресивна, њихова површина ипак варира од државе до државе. Тако се у Француској, на пример, само 2% територије налази под овим режимом заштите, док у Данској, Белгији и Холандији та површина износи између 6% и 12,5% територије, а у Словачкој и Словенији чак између 23% и 25% укупне територије.³⁷ Будући да се распрострањеност и бројност врста птица разликује од једне до друге државе чланице, не може се прецизно одредити колики би проценат територије сваке од њих требало да буде под режимом посебне заштите. Ипак, у већини држава чланица остаје још много тога да се уради на плану заштите и очувања дивљих птица путем успостављања подручја под посебном заштитом, а посебан изазов представља и изналажење механизма који би осигурао ефикасно дугорочно управљање тим подручјима.³⁸

Док је Директива о заштити дивљих птица потпомогла заштиту оних врста птица на које се примењује, недавна научна истраживања спроведена од стране организације за заштиту птица „*Birdlife International*“ показала су да европска популација многих других врста птица које нису обухваћене Директивом, попут врабаца или ластва, опада.³⁹ Такође, у 18 европских земаља у периоду између 1980. и 2002. године забележено је опадање популације птица које нису обухваћене Директивом, а које се уобичајено настанују у руралним областима и то у износу од 71%. Ови подаци указују на постојање

³⁷ Видети: Special Protection Areas (SPAs) “snap shot” of December 2007, Интернет, <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/docs/spa.jpg>, 26. 08. 2013.

³⁸ Why do we need to take care of our birds? op. cit., p. 3.

³⁹ Alison Stattersfield, Leon Bennun and Martin Jenkins (eds), *State of the World's Birds, Indicators for Our Changing World*, op. cit, p. 7.

потребе да се начине даљи напори како би се очување птица инкорпорисало и у развојне политике из других области, попут пољопривреде и собраћаја. У том смислу, инсистира се на фармском привређивању у складу са стандардима заштите животне средина, као и на одрживом експлоатисању пољопривредних земљишта и шума које су обухваћене мрежом *Natura 2000*. Осим тога, све се више увиђа неопходност интензивирања међународне сарадње како би се обезбедила заштита птица селица, посебно током њихових миграција. Као пример такве сарадње може се истаћи Афричко-евроазијски споразум о заштити птица мочварица (*African Eurasian Waterbird Agreement – AEWA*). Овај документ представља кључни нормативни оквир такве сарадње који спаја чак 119 земаља у напорима да заштите 255 миграторних врста птица мочварица. У августу 2004. године Европска комисија је предложила да Европска унија ратификује овај документ, што је и учињено у октобру 2005. године.⁴⁰

Када је у питању наша земља, треба истаћи да нормативни оквир који је у њој успостављен након измена и допуна постојећих и усвајања нових закона и подзаконских аката из области еколошког права омогућава заштиту птица у складу са европским и светским стандардима. Такође, постоје студије које показују да је стање популације птица у нашој земљи прилично стабилно, те да упркос опадању бројности једних, постоји пораст у бројности других врста. Међутим, пракса као и извештаји медија показују да незаконит лов појединих врста птица, покушаји незаконитог уношења или изношења примерака заштићених врста птица преко државне границе или остваривања незаконитог промета истим, као и незаконита сеча шума којом се уништавају природна станишта птица, нису ретка појава у Србији.⁴¹ Због тога је потребно интензивирати напоре на подизању друштвене свести о значају птица за опстанак екосистема и очување целокупне животне средине, посебно у случају оних лица која се у свом раду или другим активностима могу наћи у ситуацији да их угрозе на било који начин, као што су ловци, лица која обављају делатности из области пољопривреде, шумарства, индустрије итд., али и свих осталих грађана. Такође, потребно је спроводити интензиван надзор над стаништима заштићених врста дивљих

⁴⁰ African Eurasian Waterbird Agreement – AEWA, Интернет, <http://www.unep-aewa.org/map/parties.htm>, 26. 08. 2013.

⁴¹ Ана Батрићевић, „Кривичноправна реакција на незаконит промет заштићеним животињским врстама“, *Српска правна мисао*, год. 18, бр. 45/2012, стр. 203–225. и Ана Батрићевић: „Кривично дело шумске крађе у позитивном праву Републике Србије“, *Зборник Института за криминологику и социолошка истраживања*, вол. 31. бр. 1/ 2012, стр. 105–130.

птица како би се благовремено, уочиле, спречиле и надлежним органима пријавиле евентуалне незаконите активности и њихови учиниоци.

ЛИТЕРАТУРА

- Alison Stattersfield, Leon Bennun and Martin Jenkins (eds), *State of the World's Birds, Indicators for Our Changing World*, Bird Life International, Cambridge, UK, 2011.
- Ана Батрићевић, „Улога Конвенција Савета Европе у кривичноправној заштити животиња“, *Зборник Института за криминолошка и социолошка истраживања*, год. 30, бр. 1–2/2011, стр. 137–158.
- Ана Батрићевић, „Кривичноправна реакција на незаконит промет заштићеним животињским врстама“, *Српска правна мисао*, год. 18, бр. 45/2012, стр. 203–225.
- Ана Батрићевић: „Кривично дело шумске крађе у позитивном праву Републике Србије“, *Зборник Института за криминолошка и социолошка истраживања*, вол. 31, бр. 1/ 2012, стр. 105–130.
- Владан Јолцић, *Конвенције од значаја за заштиту животне средине и интереса Републике Србије*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2006.
- Владан Јолцић и Драган Јовашевић, *Еколошко кривично право, међународни и уставни основи, стварности и могућности*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2012.
- Драган Јовашевић, *Систем еколошких деликата – еколошко казнено право*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2009.
- Драган Јовашевић, „Европски стандарди и заштита животне средине“, *Европско законодавство*, год. 8, бр. 27 – 28/2009, стр. 7–19.
- Драгиша Гајић, „Значај и примена Конвенције о међународном промету угроженим врстама дивље фауне и флоре (CITES)“, *Правни живот*, Београд, год. 51, бр. 9/2002.
- Graham Tucker, Melanie Heath, Ludwik Tomialojc and Richard Grimmett, *Birds in Europe: Their Conservation Status*, *BirdLife Conservation Series No. 3*, Smithsonian Books, Washington DC, USA, 1994
- Иштван Хам, „Динамизам фауне птица Војводине“, *Архив биолошких наука*, год. 29, бр. 1–2/ 1979, стр. 83–87.
- Mary Rice (ed.), Debbie Banks, Charlotte Davies, Justin Gosling, Julian Newman, Jago Wadley, Fionnuala Walravens, *Environmental Crime – A Threat to our Future*, Environmental Investigation Agency (EIA), London, UK, 2008.
- Милан Пауновић, *Права животиња – савремени међународни стандарди*, Правни факултет Универзитета у Београду и Буро Салај АД, Београд, 2004.

- Слободан Пузовић, Драган Симић, Дарко Савелјић, Јожеф Гергел, Марко Туцаков, Никола Стојнић, Иштван Хуло, Иштван Хам, Ондреј Визи, Марко Шшибан, Милан Ружић, Миливој Вучановић, Тамара Јовановић, „Птице Србије и Црне Горе – величине гнездилишних популација и трендови:1990–2002“, Ciconia, орнитолошки часопис Друштва за заштиту и проучавање птица Србије, год. 12, бр. 12/2003, стр. 35–129.

Извори са Интернета

- African Eurasian Waterbird Agreement–AEWA, <http://www.unep-aewa.org/map/parties.htm>, 26.08.2013.
- Agreement between BirdLife International and FACE on Directive 79/409/EEC, Brussels, 12th October 2004, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/agreement_en.pdf, 26.08.2013.
- Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds, Official Journal of the European Communities, No. L 103, 25.04.1979 pp. 1–18, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31979L0409:en:HTML>, 15.08.2013
- Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, Official Journal of the European Communities, No. L 206/7, 22.07.1992, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1992:206:0007:0050:EN:PDF>, 21.08.2013.
- Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, Strasbourg, 04.11.1998, Council of Europe, European Treaty Series – No. 172, <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=172&CL=ENG>, 08.09.2011.
- IUCN 2013. *The IUCN Red List of Threatened Species. Version 2013.1.* www.iucnredlist.org, 26.08.2013.
- Конвенција о мочварама које су од међународног значаја посебно као пребивалишта птица мочварица, *Службени лист СФРЈ–Међународни уговори*, бр. 9/1977.
- Конвенција о међународном промету угрожених врста дивље фауне и флоре, *Службени лист СРЈ–Међународни уговори*, бр. 11/2001.
- Конвенција о очувању миграторних врста дивљих животиња, *Службени гласник РС–Међународни уговори*, бр. 102/2007.
- Конвенција о биолошкој разноврсности, *Службени лист СРЈ–Међународни уговори*, бр. 11/2001
- Конвенција о очувању миграторних врста дивљих животиња, *Службени гласник РС–Међународни уговори*, бр. 102/2007.
- Конвенција о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта, *Службени гласник РС–Међународни уговори*, бр. 102/2007.

- Кривични законик Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009 и 121/2012.
- Међународна конвенција за заштиту птица, *Службени лист СФРЈ*, бр. 6/1973.
- Стратегија биолошке разноврсности РС 2011–2018, *Службени гласник РС*, бр. 13/2010.
- Special Protection Areas (SPAs) “snap shot” of December 2007, <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/docs/spa.jpg>, 26.08.2013
- Закон о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 36/2009 и 72/2009.
- Закон о заштити природе, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009 и 88/2010.
- Закон о дивљачи и ловству, *Службени гласник РС*, бр. 18/2010.
- United Nations Convention against Transnational Organized Crime UN General Assembly Resolution A/RES/55/25, 08.01.200, http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf; 07.09.2011.
- Why do we need to take care of our birds? European Commission, November, 2004, http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/birdsdirective/docs/why_take_care_of_birds.pdf, 16.08.2013.

UDK: 340.1:591.9:061.1

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 264–274

Извори научни рад

Драгољуб ТОДИЋ¹

ОЧУВАЊЕ ДИВЉЕ ФАУНЕ И ФЛОРЕ У ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ²

ABSTRACT

Firstly, the author highlights the importance of the biodiversity conservation (and of wild fauna and flora) in the context of the assessment of the causes and vulnerabilities of biodiversity on the earth. In addition, it is emphasized the inseparability of the conditions of life on earth from providing the appropriate measures for the conservation and sustainable management of wild flora and fauna. The general framework of European Union (EU) policy in this area is further pointed out, based on consideration of the provisions of relevant policy documents of the organization. In a separate part of the paper an overview is given of international global and regional treaties where the EU has a status of the member (Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Convention on Biological Diversity, United Nations Convention to Combat Desertification, Convention on International Trade in Endangered species of Wild Fauna and Flora, etc). The second section presents the most important secondary EU legislation related to the conservation of wild fauna and flora (Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, Directive 2009/147/EC on the conservation of wild birds, Council Regulation No 338/97 on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein and Council Directive 1999/22/EC relating to the keeping of wild animals in zoos). Then the paper points out the importance of using appropriate measures to protect biodiversity in the Republic of Serbia, and provides estimates of the level of compliance of national legislation with EU regulations.

¹ Проф. др Драгољуб Тодић, Институт за међународну политику и привреду. Електронска адреса аутора: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs.

² Рад је реализован у оквиру научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, Министарства просвете и науке Владе Републике Србије, евиденциони број 179029, за период 2011–2014. године.

Key words: wild fauna and flora, biodiversity, migratory species, habitat conservation, trade of wild flora and fauna, the environment, international treaties, secondary legislation of the EU, Serbia.

1) СВРХА

Значај примене различитих инструмената заштите и одрживог управљања дивљом флором и фауном произилази из укупног значаја који биодиверзитет има за одвијање живота на земљи. У литератури се обично наглашава став да биодиверзитет обезбеђује велики број добара и услуга које одржавају живот човека на Земљи. Човекове потребе за деловима природе су изузетно велике и непредвидиве. Притом се указује на неке „производе и услуге” које обезбеђује постојање биодиверзитета а које укључују: обезбеђење хране, горива и влакана, обезбеђење материјала за градњу, чишћење ваздуха и воде, детоксикацију и распадање отпада, стабилизацију и регулисање процеса у вези са стањем климе на Земљи, обуздавање поплава, суша, екстремних температура, снаге ветра, производњу и обнављање плодности земљишта, опрашивање биљака, укључујући и усеве, контролу штеточина и болести, одржавање генетичких ресурса као кључног елемента за различитост усева и гајење биљака и животиња, обезбеђивање компоненти за лекове, медицину и друге производе, затим културне и естетске вредности биодиверзитета, итд. Груписање разлога због којих се биодиверзитет сматра значајним упућује на неколико аспеката расправе: глобални, научни, економски, етички, естетски, итд. Сви наведени разлози се међусобно преплићу и надопуњују тако да поделу треба схватити само условно. Тако, на пример, чисто научни разлози у једној фази постају (или могу да постану) економски или глобални разлози. Или, пак, јасно је да чисто естетски разлози очувања дивље фауне и флоре могу имати или имају потпуно економске аспекте, итд.

Процењује се да су тенденције у вези са постојећим стањем биодиверзитета на Земљи забрињавајуће. Притом се најчешће мисли на изумирање појединих врста дивљих животиња. Пад у броју неких харизматских животиња као што су панде, тигрови, слоновии, китовии и различите врсте птица скренуо је изузетно велику пажњу светске јавности на питање врста које су у опасности. Тренутно документована стопа изумирања је око сто пута већа од стопе која се утврђује према фосилним записима, а процењује се да ће она у наредним деценијама расти у распону од хиљаду до десет хиљада пута. Иако је до сада процењен статус мање од 10% укупног броја врста дивље фауне и флоре, већ је идентификовано преко 16 хиљада врста које су угрожене изумирањем.

II) МЕРЕ ЕУ

Прописи ЕУ у области очувања дивље фауне и флоре обухватају укупно 59 аката различитог карактера. Најзначајнијим се могу сматрати неколико међународних уговара и неколико секундарних прописа, о чему ће касније бити више речи. Посебна група прописа која се непосредно односи на поједина питања од значаја за заштиту животиња обухвата 22 акта. Основни елементи политике ЕУ у области очувања дивље фауне и флоре установљени су одредбама кључних стратешких докумената ове организације као што су: Стратегија ЕУ у области биодиверзитета до 2020. године, VI акциони програм у области животне средине, тематске стратегије усвојене на основу VI акционог програма (а нарочито оне које се односе на одрживо коришћење и управљање природним ресурсима, заштиту земљишта, морску средину, превенцију стварања отпада и рециклажу, итд).

Елементи политике ЕУ у области заштите природе и биодиверзитета дефинисани VI акционим програмом засновани су на тзв. приступу са више колосека. Ово обухвата неколико сегмената: развој мреже NATURA 2000, развој пројеката у оквиру LIFE програма, развој легислативе у области животне средине, а нарочито у области заштите вода и водних ресурса, смањивање загађивања ваздуха, закисељавања и еутрофикације, примена процене утицаја пројеката, планова и програма коришћења земљишта, развој одговарајуће политике у пољопривредном сектору, ревизија заједничке политике у области рибарства и развој одговарајућих механизма у области управљања обалним подручјима. Упоредо са овим, један од циљева политике ЕУ односи се на настојање да се постигне што потпуније интегрисање захтева за заштиту природе у одговарајуће политике ЕУ у другим областима, међу којима су најзначајније пољопривреда, транспорт, регионални и рурални развој, итд. Сложеност система мера у области заштите биодиверзитета произилази из циљева Заједнице који обухватају следеће: заустављање даљег уништавања биодиверзитета, заштиту и обнављање природе и биодиверзитета спречавањем уништавања; спречавање, обнову и одрживо коришћење морске средине, обала и мочвара као и подручја са значајним предеоним вредностима и осетљивих подручја; очување врста и станишта са посебним циљем спречавања уситњавања станишта; промоцију одрживог коришћења земљишта са нарочитим нагласком на спречавање ерозије, загађивања и дезертификације.

III) САДРЖАЈ

Садржај мера очувања дивље фауне и флоре прописан је међународним уговорима у којима ЕУ има статус члана и секундарним прописима ЕУ.

Међународни уговори у области заштите дивље фауне и флоре

Место које међународни уговори имају у правном систему Европске уније (ЕУ) одређено је релевантним одредбама Лисабонског уговора. Чланом 216. Уговора о функционисању ЕУ предвиђено је да „Унија може закључити споразум с једном или више трећих земаља или међународних организација ако тако предвиђају Уговори, или ако је склапање споразума потребно ради постизања циљева Уговора, у оквиру политика Уније, или ако је то предвиђено неким правно обавезујућим актом Уније или би могло утицати на заједничка правила или променити њихово подручје примене.“ Чланство ЕУ у међународним уговорима у области заштите дивље фауне и флоре обухвата значајан број међународних уговора у области животне средине међу којима посебан значај имају следећи: Конвенција о очувању миграторних врста дивљих животиња, Конвенција о заштити европске дивљачи и природних станишта, Конвенција о очувању биодиверзитета, Конвенција о спречавању ширења пустиња, Конвенција о међународној трговини угроженим врстама дивље фауне и флоре (CITES), Конвенција о заштити Алпа, итд. Овome би у детаљнијој анализи требало додати и међународне уговоре који регулишу област заштите животиња, а који су закључени у оквиру Савета Европе (Европска конвенција о заштити животиња које се узгајају на пољопривредним газдинствима, Европска конвенција о заштити животиња за клање, Европска конвенција о заштити кичмењака који се користе у експерименталне и друге научне сврхе, Европска конвенција о заштити животиња за време међународног транспорта. а) Конвенција о очувању миграторних врста дивљих животиња (Бон, 1979) има за циљ очување миграторних животиња због њиховог еколошког, генетичког, научног, рекреативног, културног, образовног, економског итд. значаја. Државе чланице Конвенције обавезале су се да ће, *inter alia*, настојати да унапређују и подржавају истраживања у вези са миграторним врстама; да ће настојати да обезбеде хитну заштиту миграторних врста које су набројане у Додатку I и да ће настојати да закључују споразуме за очување и газдовање миграторним врстама набројаним у Додатку II. Посебно се дефинишу обавезе „државе ареала” у погледу неке миграторне врсте која је наведена у Додатку II, а посебно модалитети међусобног споразумевања држава чланица у погледу врста које су наведене у Додатку II. б) Основна решења из Конвенције о заштити европске дивљачи и природних станишта (Берн, 1979) усмерена су у правцу очувања дивље флоре и фауне и њихове природне средине, а нарочито оних врста и станишта чије очување захтева сарадњу више држава. Разрађују се мере заштите станишта и мере заштите врста. У вези са поменутиим мерама у анексима уз Конвенцију се даје списак врста дивље флоре које уживају

посебну заштиту од брања, скупљања, чупања, присвајања и продаје (Анекс 1); врста дивље фауне које су посебно заштићене од: намерног заробљавања, држања и убијања, намерног оштећивања или уништавања места за размножавање и одмор, намерног узнемиравања нарочито током периода размножавања, подизања младих и хибернације, намерног узнемиравања и узимања јаја од дивљачи, поседовања појединих животиња (живих или мртвих) или интерне трговине истима (Анекс 2), као и врсте дивље фауне које уживају заштиту од претеране експлоатације путем примене административних и законодавних мера као што су: ловостај, привремене или локалне забране и кроз регулисање продаје, држања за продају, транспорта за продају или понуде за продају живих или мртвих дивљих животиња (Анекс 3). в) Конвенција о биолошком диверзитету (Рио де Жанеиро, 1992) утврђује три основна циља: очување биодиверзитета, одрживо коришћење компонената биодиверзитета и расподелу користи која проистиче из комерцијалног и другог коришћења генетичких ресурса на фер и једнак начин. По први пут су у међународном уговору прихваћена два фундаментална становишта и принципа и то да је очување биолошког диверзитета „заједничка брига човечанства“ (*a common concern of humankind*) и да се очување биолошког диверзитета треба посматрати као интегрални део развојних процеса. Конвенција се односи на све екосистеме, врсте и генетске ресурсе. Обавезе и права се односе на следећа питања: мере и подстицаји за очување и одрживо коришћење биолошке разноврсности, регулисани приступ генетским ресурсима, приступ одговарајућим технологијама, укључујући и биотехнологије, трансфер биотехнологија, научна и техничка сарадња, процена утицаја на животну средину, образовање и јавна свест, финансијски ресурси и питања, национално извештавање о напорима ради примене обавеза из Конвенције, итд. г) Конвенција УН о борби против дезертификације у земљама са тешком сушом и/или дезертификацијом, посебно у Арфици (Парис, 1994) има за циљ спречавање дезертификације, ублажавање последица суше и усвајање дугорочне интегралне стратегије за захваћене регионе која се односи на повећање продуктивности земљишта, обнављање, очување, одрживо и рационално коришћење земљишних и водених ресурса. д) Конвенција о међународном промету угроженим врстама дивље фауне и флоре – CITES (Вашингтон, 1973) има за циљ јачање међународне заштите угрожених врста ограничавањем њихове трговине и обезбеђивањем услова да комерцијална експлоатација врста које нису тренутно у опасности не доведе до угрожавања, обезбеђујући одржавање одрживе трговине и економске користи нарочито за земље извознице. Контролни механизми утврђени CITES конвенцијом се односе на одређене врсте и примерке животиња и биљака које су разврстане у три категорије (прилози уз Конвенцију): Прилог I – све врсте којима прети

опасност од истребљења, које погађа или би могла да погоди трговина; Прилог II – све врсте којима сада не мора да прети опасност, али којима би могло запрети истребљење, уколико трговина такве врсте не би била подвргнута строгим прописима, како би се избегло искоришћавање које је неспојиво са њиховим опстанком; и Прилог III – све врсте које поједине државе изједначавају са онима које подлежу прописима у оквиру њихове јурисдикције, у циљу спречавања или ограничавања експлоатације и за које је потребна сарадња других држава у контроли трговине.

Секундарни прописи ЕУ у области заштите дивље фауне и флоре

Од секундарних извора права овде се указује на три директиве и две уредбе: Директиву 92/43/ЕЕЦ о очувању природних станишта дивље фауне и флоре, Директиву 2009/147/ЕЗ о очувању дивљих птица и Директиву Савета 1999/22/ЕЗ која се односи на држање дивљих животиња у зоолошким вртovima, Уредбу Савета (ЕЦ) о заштити врста дивље фауне и флоре регулисањем њихове трговине, односно Уредбу Комисије (ЕЗ) 865/2006 којом се утврђују детаљна правила спровођења Уредбе Савета (ЕЗ) 338/97. а) Директива Савета 92/43/ЕЕЦ од 21. маја 1992. године о очувању природних станишта дивље фауне и флоре има за циљ одржавање биодиверзитета кроз очување природних станишта и дивље флоре и фауне на територији држава чланица ЕУ, унапређење одржавања биодиверзитета у државама чланицама кроз дефинисање заједничких оквира за очување дивље фауне и флоре као и станишта од интереса за ЕУ. Зато се оснива европска еколошка мрежа позната као „Натура 2000” која укључује „специјална подручја очувања” одређена од стране држава чланица у складу са одредбама ове директиве, односно, у складу са одредбама Директиве 79/409/ЦЕ која се односи на очување дивљих птица. Заједно са пет припадајућих анекса, ова директива прецизира поједина питања релевантна за јасније испуњавање основних обавеза. Тако се Анексом 1. одређују врсте природних станишта од интереса за Заједницу чије очување захтева именовање специјалних подручја очувања; Анексом 2. се одређују животињске и биљне врсте од интереса за Заједницу чије очување захтева именовање специјалних подручја заштите; Анексом 3. се дефинишу критеријуми за избор локација квалификованих за идентификовање, као локације значајне за Заједницу и одређивање специјалних подручја заштите; Анекс 4. садржи списак животињских и биљних врста од интереса за Заједницу, а које захтевају нарочито стриктну заштиту; Анекс 5. одређује животињске и биљне врсте од интереса за Заједницу чије узимање у дивљини и експлоатација могу бити предмет мера управљања; Анекс 6. набраја забрањене методе и средства заробљавања или

убијања извесних животињских и биљних врста и начине транспорта. б) Директивом Савета 2009/149/ЕЗ о очувању дивљих птица настоји се обезбедити заштита свих врста птица које живе у дивљини унутар европске територије држава чланица, укључујући притом и јаја ових птица, њихова гнезда и станишта као и њихову експлоатацију. Државе чланице су у обавези да предузму потребне мере ради одржавања популације врста на нивоу који одговара еколошким, научним и културним потребама, а узимајући у обзир економске и рекреативне потребе, или ради прилагођавања популације ових врста том нивоу. То подразумева да државе чланице имају обавезу да предузимају мере ради чувања, одржавања и обнављања диверзитета и станишта за све врсте птица на које се односи члан 1. укључујући и установљивање заштићених подручја, управљање у складу са еколошким потребама станишта унутар и ван заштићене зоне, обнављање уништених биотопа и стварање биотопа. Специјалне мере заштите за неке врсте птица одређене су у Анексу 1. уз ову директиву укључујући и миграторне врсте. Посебна пажња се посвећује заштити мочвара, а заштићена подручја, заједно са посебним подручјима за очување у складу са „Хабитат“ Директивом 92/43/ЕЕЦ чине „Натура 2000“ – европску мрежу заштићених еколошких подручја. Директивом се установљава општа шема за заштиту свих врста птица што подразумева забрану намерног убијања или заробљавања било којом методом свих врста птица које су обухваћене Директивом; затим забрана уништавања, оштећења, сакупљања или померања њихових гнезда или јаја; намерно узнемиравање; задржавање, итд. Такође, забрањени су продаја, транспорт ради продаје, задржавање ради продаје, нуђење за продају живих или мртвих птица или било којег дела птице или било којег производа од птица, итд. Државе чланице имају и обавезу да унапређују истраживања ради унапређивања управљања, заштите и мудре експлоатације појединих врста дивљих птица у складу са одредбом Члана 10, односно Анекса В. в) Уредба Савета (ЕЦ) 338/97 о заштити врста дивље фауне и флоре регулисањем њихове трговине се примењује у сагласности са циљевима, принципима и одредбама Конвенције о међународној трговини угроженим врстама дивље флоре и фауне (ЦИТЕС). Све врсте на које се односи ово правило су набројане у четири анекса. Уредбом се утврђују заједнички услови за издавање, употребу и представљање докумената који се односе на увоз у Заједницу и извоз, или реекспорт из Заједнице врста које су обухваћене Уредбом и ови документи су важећи у целој Заједници. Такође, утврђују се заједнички услови за продају или било коју другу комерцијалну трансакцију примерцима врста наведених у Анексу А. Што се тиче увоза одређених примерака врста које су

у питању, Уредбом је регулисано да су оне предмет издавања увозних дозвола надлежних управних власти држава чланица. Заједница може у било које време да заведе опште увозне рестрикције или рестрикције за само одређене државе порекла. За извоз или реекспорт се од стране управних власти држава чланица где се налазе локације врста које су у питању, такође издају дозволе и врше неопходне контроле. г) Директива Савета 1999/22/ЕЦ од 29. марта 1999. године која се односи на држање дивљих животиња у зоолошким вртovima има за циљ да се утврде минимални стандарди за држање и бригу о животињама у зоолошким вртovima, као и да се ојача улога зоолошких вртова у очувању биодиверзитета. Притом се полази од процене да се многе животиње у европским зоолошким вртovima држе у неприхватљивим условима. Директива утврђује обавезу држава чланица у погледу предузимања мера за издавање дозвола и инспекцију зоолошких вртова у оквиру Заједнице. Такође, државе чланице обезбеђују да сви зоолошки вртови спроводе одређене мере очувања, као што су: вођење регистра зоолошких вртова, спречавање бекства неких животиња, држање животиња на начин који задовољава њихове биолошке потребе (укључујући и програм ветеринарске заштите), унапређивање јавног образовања и свести о очувању биодиверзитета, учешће у истраживању и размена информација о очувању врста, итд.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Конвенција о заштити европске дивљачи и природних станишта (Берн, 1979) ступила је на снагу 1. јуна 1982. године.

Конвенција о очувању миграторних врста дивљих животиња (Бон, 1979) ступила је на снагу 1. новембра 1983. године.

Конвенција о биолошком диверзитету (Рио де Жанеиро, 1992) ступила је на снагу 29. децембра 1993. године.

Конвенција УН о борби против десертификације у земљама са тешком сушом и/или десертификацијом, посебно у Арфици (Парис, 1994) ступила је на снагу 26. децембра 1996. године.

Конвенција о међународном промету угроженим врстама дивље фауне и флоре (Вашингтон, 1973) ступила је на снагу 1. јула 1975. године.

Директива 92/43/ЕЕС о очувању природних станишта и дивље фауне и флоре је усвојена 21. маја 1992. године, а државама је био остављен рок од две године да донесу потребне националне прописе.

Директива 2009/147/ЕС о очувању дивљих птица је донета 30. новембра 2009. године, а ступила је на снагу, у складу са чланом 19, 15. фебруара 2010. године.

Уредба Савета (ЕЦ) 338/97 о заштити врста дивље фауне и флоре регулисањем њихове трговине је ступила на снагу даном објављивања у службеном листу ЕЗ, а примењује се од 1. јуна 1997. године.

Директива Савета 1999/22/ЕЦ која се односи на држање дивљих животиња у зоолошким вртovima је ступила на снагу датумом објављивања у службеном листу ЕЗ, тј. 9.4.1999. године.

V) ИЗВОРИ

- Vid Vukasović, Dragoljub Todić, *Environmental Law in Serbia*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012. pp. 271–305.
- Владимир Стевановић, Војислав Васић, (урс) *Биодиверзитет Југославије: са прегледом врста од међународног значаја*, Биолошки факултет, Београд, 1995.
- *Global Environment Outlook, GEO 4, Environment for development*, UNEP, 2007.
- Драгољуб Тодић, *Водичи кроз ЕУ политике – Животна средина*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011. стр. 249–270.
- Драгољуб Тодић, „Стратегија Европске уније о одрживом коришћењу природних ресурса,” *Европско законодавство*, бр. 29–30. 2009. Београд, стр. 104–113.
- Dragoljub Todić, Duško Dimitrijević, “Priority goals in international co-operation of the Republic of Serbia in the field of environment and sustainable development,” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economy*, Springer. 2013. DOI: 10.1007/s10784-013-9207-4
- Commission Regulation (EC) No 865/2006 of 4 May 2006 laying down detailed rules concerning the implementation of Council Regulation (EC) No 338/97 on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein (*OJ L 166*, 19.6.2006, pp. 1–69)
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the regions, Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020, European Commission, COM(2011) 244 final, Brussels, 3.5.2011.
- Council Decision 82/72/EEC of 3 December 1981 concerning the conclusion of the Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats (*OJ L 038*, 10/02/1982, pp. 1–2.)
- Council Decision 82/461/EEC of 24 June 1982 on the conclusion of the Convention on the conservation of migratory species of wild animals (*OJ L 210*, 19/07/1982, pp. 10–22.)
- Council Decision 93/626/EEC of 25 October 1993 concerning the conclusion of the Convention on Biological Diversity (*OJ L 309*, 13/12/1993, pp. 1–20.)
- Council Decision 98/216/EC of 9 March 1998 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the United Nations Convention to combat desertification in countries seriously affected by drought and/or desertification, particularly in Africa (*OJ L 083*, 19/03/1998, pp. 1–2.)

- Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (*OJ L 206*, 22.7.1992, pp. 7–50)
- Council Directive 1999/22/EC of 29 March 1999 relating to the keeping of wild animals in zoos (*OJ L 94*, 9.4.1999, pp. 24–26)
- Council Regulation (EC) No 338/97 of 9 December 1996 on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein (*OJ L 61*, 3.3.1997, pp. 1–69)
- Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme (*OJ L 242*, 10.09.2002, pp. 1–15).
- Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds (*OJ L 20*, 26.1.2010, pp. 7–25)
- *EU 2010 Biodiversity Baseline*, EEA Technical report No 12/2010, EEA, Copenhagen, 2010.
- „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”, Европска комисија, SEC (2012) 333, Брисел, 10.10.2012.
- “Living well, within the limits of our planet”, Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 European Commission, COM(2012) 710 final, Brussels, 29.11.2012. http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/en.pdf. (19.8.2013).
- *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013–2016)*, Канцеларија за европске интеграције, Београд, фебруар 2013.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

У расправама о значају очувања дивље фауне и флоре, односно биодиверзитета за државе југоисточне Европе обично се, најчешће, указује на чињеницу да су ове државе (нарочито неке од њих укључујући и РС) изузетно богате биодиверзитетом. У том смислу је и значај ових питања за РС детерминисан њеним циљевима да постане чланица ЕУ, достигнутим нивоом развоја стратешких и законодавних оквира у овој области као и достигнутим нивоом већ остварене међународне сарадње у овој области. Чланство РС у међународним уговорима којима се регулише очување дивље фауне и флоре преклапа се са чланством држава ЕУ у овим међународним уговорима. Шири је списак прописа којима се регулише очување дивље фауне и флоре, или који могу бити релевантни за ова питања. Поред општих прописа у области животне средине или од значаја за област животне средине („Закон о заштити животне средине”, *Сл. гл. РС*, бр. 135/04 и 36/09, „Закон о процени утицаја на животну средину”, *Сл. гл. РС*, бр. 135/2004, 36/2009, „Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину”, *Сл. гл. РС*, бр. 135/04, 88/10, „Закон о просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године”, *Сл.гл. РС*, бр. 88/10, „Закон о приступу информацијама од

јавног значаја”, *Сл. гл. РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, итд), неколико посебних закона детаљније уређује поједина питања од значаја за очување дивље фауне и флоре и природу у целини („Закон о заштити природе”, *Сл. гл. РС*, бр. 36/09, 88/10, 91/10, „Закон о одрживом коришћењу рибљег фонда”, *Сл. гл. РС*, бр. 36/09, „Закон о дивљачи и ловству”, *Сл. гл. РС*, бр.18/10, „Закон о шумама”, *Сл. гл. РС*, бр. 30/10, итд). „Правилником о проглашењу и заштити строго заштићених и заштићених дивљих врста биљака, животиња и гљива” (*Сл. гл. РС*, бр. 5/10) „проглашавају се дивље врсте биљака, животиња и гљива ради очувања биолошке разноврсности, природног генофонда, односно врсте које имају посебан значај са еколошког, екосистемског, биогеографског, научног, здравственог, економског и другог аспекта за Републику Србију, као строго заштићене дивље врсте или заштићене дивље врсте и утврђују се мере заштите заштићених врста и њихових станишта.“ (чл. 1). У последњем извештају Европске комисије се констатује да се „незнатан напредак може ... забележити у области заштите природе. ... Организација рада заинтересованих страна NATURA 2000 је објашњена и пилот планови управљања изабраним заштићеним подручјима су припремљени. Први сертификати о увозу и извозу на основу Конвенције о међународном промету угрожених врста (CITES) издати су и започето је издавање дозвола за зоолошке вртове у складу са одредбама ЕУ Директиве о зоолошким вртovima. Међутим, административни капацитети у вези са заштићеним подручјима су недовољни. Учесће НВО у напорима заштите националних природних добара још увек недостају.“ Процењује се да је Законом о заштити природе извршено делимично усаглашавање са Директивом 92/43/ЕЕЗ, Директивом 79/409/ЕЕЗ, Директивом 1999/22/ЕЗ и Директивом 83/129/ЕЕЗ (измењена Директивом 85/444/ЕЕЗ и Директивом 89/370/ЕЕЗ), Уредбом 3254/91/ЕЕЗ, Уредбом 338/97/ЕЗ и Уредбом 348/81/ЕЕЗ, а потпуно усаглашавање ће бити уређено доношењем подзаконских аката. Усвојени су подзаконски акти којима се у потпуности преноси Уредба Савета 865/2006/ЕЗ о имплементацији Конвенције о међународној трговини дивљом флором и фауном и Уредба Савета 359/2009/ЕЗ о обустави уношења одређених врста дивље флоре и фауне и Уредба Савета 407/2009/ЕЗ. Директива о птицама (2009/147/ЕЕЗ) „потпуно је транспонована кроз Измене и допуне Закона о заштити природе.“

UDK:340.1:340.61:001

Bibliid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 275–283

Изворни научни рад

Сања СРЕМЧЕВ¹

ПРАВНО-ЕТИЧКИ ПРОБЛЕМИ НАУЧНО-ИСТРАЖИВАЧКОГ РАДА

ABSTRACT

The aim of this paper is to describe legal and ethical issues of scientific research that scientific community in the European systems is increasingly engaged in recent years. In the comparative literature there are terms “scientific fraud,” “scientific misconduct” which present violation of ethical standards in the professional scientific research. The escalation of interest for this topic is a consequence of limited legislation and general moral decrease, as well as scientific ethics. In this study, the author has used comparative and normative method, analysis, synthesis and generalization, as well as statistical method. The results obtained show that scientific community and media put this problem mostly on the level of the individuals. However, there are other views that highlight a number of factors of scientific frauds, such as lack of institutional control, the requirements for publication of papers in journals with high impact factor and constant pressure to publish in short periods of time of which depends on the progress and careers of scientists, in addition to the fact that usually the control procedure examines argumentation results, but not the methodology. Work in large groups and multidisciplinary approach to research makes the control of research also more difficult. Moreover, there are expectations of public and society to achieve certain results, along with financial limits. The tendency in European legal systems to this matter is to include autonomous legislation – codes of ethics. Additionally, this problem is increasingly debated in scientific work, because it leads to the formation of non-scientific culture which rewards speed and skillfulness, but not high-quality results.

Key words: scientific fraud, scientific misconduct, ethical standards, scientific ethics, research ethics, ethics, autonomous law

¹ Судија Прекршајног суда у Београду. Е-адреса аутора: sremcevsanja@yahoo.com.

I) УВОД

Проблем научне и уопште професионалне етике веома је актуелан на европском плану последњих година. Донети су бројни етички кодекси у различитим професијама, а недостатак правне регулативе у области научно-истраживачке етике условио је бројне радове на ову тему. На основу досадашње упоредне и правне анализе, овај рад садржи приказ проблема научне етике, односно потенцијалних узрока и последица у односу на саму науку и научну заједницу, појединце и друштво као целину.

Аутор је при избору теме имао на уму значај ове проблематике у простору који повезује право и друге друштвене и природне науке, а где је веза, у контексту ове теме, научна превара. Нарочито у односу на природне науке, где јавни интерес може бити озбиљно угрожен, право би требало да има регулаторну, дакле заштитну, превентивну и казнену функцију. Међутим, једнако битну улогу у овој борби има и етички аспект, који се јавља као несумњив проблем данашњице.

II) НАУЧНА ПРЕВАРА У НАУЧНОМ РАДУ

Научно истраживање се може дефинисати као објективно и систематско испитивање унапред постављеног одређеног проблема, применом одређених метода, у циљу пружања прецизног и поузданог одговора који је научно проверљив. „Полазећи од просторне и временске ограничености позитивног права (дакле, оног права које је постављено вољом или самовољом једних у односу на друге), његове релативности, несавршености и недовршености, ово право обухвата како универзалне, тако и локалне вредности које могу ићи све до степена екстремног провинцијализма.“² Научни радници имају не само правну, већ и моралну обавезу да се у свим фазама научног рада придржавају професионалних стандарда који су део позитивног права, али и локалних и универзалних етичких вредности. Универзални етички стандарди, садржани у етичким кодексима, као аутономном правном извору, штите интегритет науке и научника, али истовремено и јавни интерес, јер се научна достигнућа и научне импликације по правилу простиру на друштво као целину. Ако научни рад, као вид професионалног деловања, изађе изван оквира правних и етичких норми, суочавамо се са оним што се у литератури назива научна превара.

² Слободан Перовић, *Беседе са Копаоника*, Копаоничка школа природног права, Београд 2007, стр. 541.

Научна превара (*scientific fraud, scientific misconduct*) представља кршење етичких стандарда у професионалном научном истраживању. Она се дефинише као намера да се учини грешка, односно непоштење научника током истраживања и најчешће се јавља у облику фабриковања, односно фалсификовања научних резултата и плагијаризма (*fabrication, falsification or plagiarism – FFP*).³ Као таква, научна превара доводи у питање кредибилитет научника и интегритет саме науке.

III) ЕВРОПСКИ ПРИСТУП НАУЧНИМ ПРЕВАРАМА

Поједини случајеви обелодањених научних превара показују да научна заједница, медији и јавност најчешће представљају овај проблем као последицу неетичности појединаца, као и да такви појединци на крају буду ухваћени и кажњени.⁴ На тај начин се овај проблем ставља на ниво индивидуалаца. Другачији приступ нуде поједини аутори (*Martina Franzen, Simone Rödder, Peter Weingart*) који истичу да постоје бројни фактори који подстичу научне преваре, па су оне и распрострањеније него што је то расветљено од стране научне заједнице и медија. Према овим ауторима, најчешћи узроци научних превара су недостатак институционалне контроле, дакле правне регулативе и притисак за објављивање радова. Због тога се дешава да буду објављени и непостојећи или манипулисани научни подаци, односно резултати истраживања који не подржавају хипотезу научника. Пример неетичног научног понашања је и случај поклањања ауторства, када научник који је дао минималан допринос или није уопште ни учествовао у спроведеном истраживању, добија место коаутора. Иако званични статистички подаци из 2007. године не показују значајан пораст научних превара пет година уназад, несумњиво је да је то последица непријављених или неоткривених случајева.⁵ Оваква и слична понашања научника требало би контролисати и санкционисати институционалном

³ Martina Franzen, Simone Rödder and Peter Weingart, „Fraud: causes and culprits as perceived by science and the media. Institutional changes, rather than individual motivations, encourage misconduct,” *EMBO Rep.* 2007 January; 8(1): p. 3.

⁴ *Ibid.* Види случај Hwang.

⁵ *Ibid.* p. 4. У оквиру National Institutes of Health, Bethesda, MD, USA, испитано је 3247 научника од којих је близу трећине признала пропусте у свом научном понашању. Неки од тих су недостатак критичког односа према свом истраживању и открићима, као и прилагођавање методологије претпостављеним резултатима истраживања, а што је најчешће било последица финансијских разлога. Иако овакво понашање не представља класичну научну превару, оно у једнакој мери нарушава интегритет науке.

политиком на нивоу факултета, универзитета и научних института, финансијским казнама, али и санкционисањем оваквих понашања као по закону кажњивих дела. Један вид санкције је и научно дискредитовање научника из научне делатности и забрана бављења научним радом и публикавања, бар у одређеном временском периоду. Превенцији научних превара би допринело и формирање тела која би вршила контролу и којима би истраживачи били одговорни, као што су то етички одбори, који би могли бити оформљени и на нивоу организација које финансирају истраживања, као и посебна професионална тела. Спољна контрола се намеће као неопходна, имајући у виду проблем унутрашње контроле који поставља питање објективности у ситуацији у којој научници оцењују сами себе или рад својих колега. Такође се поставља питање критеријума за оцену кредибилитета и капацитета чланова ових тела да цене предлоге истраживања научника пре него што их одобре. У страној литератури се, наиме, оцена предлога истраживања научника, као предуслов за финансирање истраживања, наводи као један од облика контроле. Важно би било и да јавност има могућност да буде упозната са циљем истраживања, његовим потенцијалним доприносом, али и штетљивости. Према неким мишљењима у превенцији и сузбијању научних превара посебан значај има делатност етичких комитета.⁶ Аутори који заступају ово становиште сматрају да би ова тела требало да захтевају од научника и истраживача који намеравају да публикују резултате свог истраживања, да уз предлог истраживања приложе и детаљан преглед релевантних дотадашњих резултата истраживања и да их резимирају тако да заинтересована лица имају могућност увида у њих, као и да одмах на почетку региструју контролне процесе и обезбеде јавну доступност исхода те контроле у једном разумном року након комплетирања резултата. Етички одбори морају бити неутрални. На овај начин би се могла обезбедити контрола поступка истраживања и објављених резултата према припремљеном и пријављеном плану истраживања и остварити

Истраживање које је спроведено на Универзитету у Единбургу – студија коју је спровео др *Daniele Fanelli*, показало је да је до 5% научника признало да је фалсификовало резултате током свог истраживачког рада, док је трећина признала сумњиву научну праксу. Види: Steve Hickey and, Robert Verkerk, Scientific fraud in medicine: More than “a few bad apples,” *Natural Health*, Updated: 14 Jul 2009, <http://www.anhcampaign.org/news/new-study-scientific-fraud-in-medicine>, приступљено 18. новембра 2009.

⁶ Julian Savulescu, Iain Chalmers and Jennifer Blunt, “EDUCATION AND DEBATE: Are research ethics committees behaving unethically? Some suggestions for improving performance and accountability” *BMJ* 1996;313:1390.

транспарентност, како у односу на научну заједницу, тако и у односу на ширу јавност. Медији би свакако требало да обавештавају научну и ширу јавност о научним преварама. У циљу превазилажења овог проблема су и научни скупови на којима се може отворено расправљати о случајевима научних превара. Ипак, начин на који се научна и стручна јавност засада баве проблемом научних превара у великој мери је условљен не само недостатком одговарајуће правне регулативе, већ и недостатком етике многих научника. Поједини аутори су дали предлоге за етичке комитете у медицинским наукама у којима, као што је већ указано, штетне последице могу бити најопасније.⁷ Имајући у виду велики број и разноврсну природу научних истраживања и радова, чланови етичких комитета би требало да имају свеобухватан прилаз у смислу контроле. Етички комитети би требало да постоје и на локалном и на националном нивоу. Чланови ових тела би требало да буду личности од угледа, обучени, са довољно искуства и стручности, а ова тела требало би да имају довољно средстава, као и систем за контролу истраживања која су одобрили. Етичка димензија би требала да се утврђује како на локалном, тако и на националном нивоу, а да би овај систем успео, потребно је да ови комитети на оба нивоа усвоје исте стандарде. Важно је и да се обезбеди јавност у погледу резултата контроле истраживања и пројеката који су одобрени. С друге стране, треба споменути и проблем који се може јавити приликом анализе истраживања нпр. у медицинским и биомедицинским наукама, с обзиром на специфичне услове различитих лабораторија, материјала и других услова у којима се изводи експеримент, што може довести до ненамерних друкчијих резултата и у неким случајевима погрешно указати на научну превару. У том смислу, познато је да је некад веома тешко да један експеримент једног истраживача у потпуности буде поновљен од стране другог, што може представљати плашт иза којег се може сакрити истраживач који покушава да превари. Такође, у корист таквих научника иде и чињеница да се чешће испитује аргументованост добијених резултата, него сама методологија, што им омогућује да прилагођавају поступак истраживања жељеним циљевима. Поред тога и рад у великим групама и лабораторијама који обухвата велики број истраживача и мултидисциплинарни приступ истраживању отежава праћење и контролу рада колега. Научним преварама у овој, као и у другим областима, доприносе и очекивања друштва и јавности да се постигну одређени резултати, али и

⁷ J. Blunt, J. Savulescu, A. J. Watson "Meeting the challenges facing research ethics committees: some practical suggestions," *BMJ* 1998;316:58–61.

финансијски лимити. Познат је феномен у савременој науци под термином *publish or perish* (објавити или страдати), који је настао између осталог као последица потребе за објављивањем научних радова у часописима са што већим импакт фактором, од чега зависи каријера и напредовање научника. Таква ситуација је довела до огромног повећања броја објављених публикација последњих година, а самим тим и до пораста научних превара. Иако ће јавност пре окарактерисати случај научне преваре као чин појединца, а не као глобални проблем науке, који је у великој мери последица и фактора који потичу из институција, али и етике појединаца и целокупног друштва, поставља се питање да ли научне преваре треба доводити у искључиву везу са појединцима који их учине или су оне последица ширих, институционалних и друштвених утицаја, као и пада морала. Проблем се такође састоји у томе што је тешко повући јасну границу између преваре и грешке, а научници би требало да могу да рачунају на искреност својих колега у истраживачком раду и ослањају се на публиковане резултате као истините и тачне. Посматрано са аспекта значаја научног истраживања за друштво, али и кредибилитета научника, поставља се питање како разликовати маргиналне случајеве од оних који би могли имати штетне последице, а где су свакако најосетљивија истраживања у медицинским, биомедицинским, фармацеутским наукама и клиничким истраживањима.⁸ Несумњиво је да мора бити доказана намера да се учини превара да би један овакав поступак био квалификован као научна превара, што ствара додатне тешкоће. Нека истраживања су показала да је у периоду између 1982. и 2002. повучено 395 чланака у биомедицинским наукама и то већина због случајних грешака (61,8%), а 27,1% због научне преваре, док су даља истраживања показала да су овакви чланци, иако повучени, наставили да буду цитирани, а догађало се и да часописи пропусте да повуку чланак за који је утврђено да је учињена научна превара.⁹ Досадашње анализе су показале да је највећи број превара у биомедицинским истраживањима и то као последица сталног притиска за публиковањем у циљу професионалног напредовања или задржавања постојеће позиције, као и високих стандарда у погледу

⁹ Martina Franzen, Simone Rödder, and Peter Weingart, "Fraud: causes and culprits as perceived by science and the media. Institutional changes, rather than individual motivations, encourage misconduct," *EMBO Rep.* 2007 January; 8(1): 3–7.

⁸ На сваких 10 случајева 1–2 садрже превару по званичном извештају The US Food and Drug Administration, види Steve Hickey and Robert Verkerk, Scientific fraud in medicine: More than "a few bad apples," *Natural Health*, Updated: 14 Jul 2009 <http://www.anhcampaign.org/news/new-study-scientific-fraud-in-medicine>, приступљено 18. новембра 2009.

времена које научници имају на располагању, али и конкуренције. Овим разлозима у свим научним областима треба додати и недостатак контроле и правне регулативе, али и етичности. Оваква ситуација је тако довела до стварања антинаучне културе у којој се награђује брзина и спретност, а не висококвалитетни резултати.

IV) ЗАКЉУЧАК

Актуелност проблема етике научно-истраживачког рада, нарочито на међународном плану, утиче на пораст значаја *soft law* регулативе професионалног понашања у овој области, као аутономног извора права. Наиме, закон, с обзиром на своју правну природу, не може да прати брзе и савремене друштвене и правне токове. Осим тога, осетљивим питањима професионалне етике је и место у једном „меком“ аутономном извору права, чије норме карактерише флексибилност и дејство на нивоу одређене професије. Стога се етички кодекс јавља као значајан инструмент и у процесу хармонизације националног права са европским и универзалним међународним стандардима. Будућа истраживања и анализа ове, за научну заједницу и друштво уопште, веома значајне и актуелне теме, требало би да покажу колико су научници заиста упознати са овим проблемом, колико често су се у свом раду сусретали са њим, у којој мери им је то онемогућавало или ометало рад и колико је овај проблем заиста распрострањен. Посебно би требало испитати који су најчешћи разлози, а која би била потенцијална решења. Искуства која су представљена у бројним научним радовима у европским земљама требало би да послуже и нама као смерница у погледу правне регулативе у овој области. По мишљењу аутора, позитивно-правна регулатива, нарочито на аутономном нивоу, у смислу институционалне и спољне контроле и казни, односно регулисање одређених понашања као по закону кажњивих дела, заједно са развијенијом свешћу и моралом самих научника, требало би да допринесе сузбијању овог проблема, јер „ако хоћемо да нам позитивно право буде људско, праведно и сигурно, наше заједничко дело мора бити инспирисано и вођено рационалном (умном) снагом природног права.“¹⁰

¹⁰ Слободан Перовић, „Беседе са Копаоника“, *Копаоничка школа природног права*, Београд 2007, стр. 179.

ЛИТЕРАТУРА

- Blunt J., Savulescu J., Watson A. J. M., "Meeting the challenges facing research ethics committees: some practical suggestions," *BMJ* 1998;316:58–61.
- Bornmann Lutz, Nast Irina, Hans-Dieter Daniel, "Do editors and referees look for signs of scientific misconduct when reviewing manuscripts? A quantitative content analysis of studies that examined review criteria and reasons for accepting and rejecting manuscripts for publication," *Scientometrics*, Vol. 77, No. 3 (2008) 415–432.
- Coats Andrew J.S., "Ethical authorship and publishing," *International Journal of Cardiology* 131 (2009) 149–150.
- Edwards J. Gordon, Ph.D. "DDT: A Case Study in Scientific Fraud," *Journal of American Physicians and Surgeons*, Volume 9 Number 3 Fall 2004.
- Flores Joe A., "International Scientific Misconduct and the Legal System," *International Trade Law Journal*, Winter, 2000.
- Franzen Martina, Simone Rödder and Peter Weingart, "Fraud: causes and culprits as perceived by science and the media. Institutional changes, rather than individual motivations, encourage misconduct," *EMBO Rep.* 2007 January; 8(1): 3–7.
- Glick M, "Scientific fraud—real consequences," *The Journal of the American Dental Association*, 2006.
- Gunther Eysenbach, J, "Report of a case of cyberplagiarism – and reflections on detecting and preventing academic misconduct using the Internet," *Med Internet Res.* 2000, Jan–Mar; 2(1): e4. Published online 2000 March 31.
- Hartemink Alfred E., "Publish or Perish (3) – Fraud and ethics," Published in the *Bulletin of the International Union of Soil Sciences* 2000, vol. 97: 36–45.
- Лубарда Б, „Социјална права и достојанство на раду. Радно и социјално право,“ 120/08, Београд, година XII, стр. 9–37.
- Лубарда Б, „Основни циљеви радног законодавства: социјална правда, мир и конкуренција“, *Правни живот*, бр. 10/2001, стр. 563–576.
- Лубарда Б, *Европско радно право*, ЦИД, Подгорица, 2004.
- Лубарда Б, „Међународни радни стандарди,“ *Правни живот*, бр. 11–12/1994, стр. 1713–1727.
- Лубарда Б, „Радно право – универзално и регионално,“ *Правни живот*, бр. 10/2004, стр. 665–676.
- Лубарда Б, „Кодекс професионалног и етичког понашања као извор (радног) права,“ *Право и привреда*, 5–8/2009, стр. 649–661.
- Митровић Д, *Аутономно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010.
- Перовић С, „Беседе са Копаоника,“ *Копаоничка школа природног права*, Београд 2007.

- Savulescu Julian, Iain Chalmers and Jennifer Blunt, "EDUCATION AND DEBATE: Are research ethics committees behaving unethically? Some suggestions for improving performance and accountability," *BMJ*, Nov. 1996; 313: 1390–1393.
- Smit R., "Misconduct in research: editors respond," *BMJ* 1997;315:201–202.
- Smith, "Time to face up to research misconduct," *BMJ* 1996; 312: 789–790.
- Sox Harold C., MD, Editor; and Drummond Rennie, MD, "Research Misconduct, Retraction and Cleansing the Medical Literature: Lessons from the Pohlman Case," *Medicine and Public Issues*, April 18, 2006 vol. 144 no. 8 609–613.
- Trevors J. T. & M. H. Saier, Jr. "Corruption and Fraud in Science," *Water Air Soil Pollut* (2008) 189:1–3.
- Woolf, Patricia K. "Accountability and Responsibility in Research," *Journal of Business Ethics*; Aug 1991; 10, 8; ABI/INFORM Global, pg. 595.
- Zabihollah Rezaee, Elmore Robert C., Szendi Joseph Z., "Ethical Behavior in Higher Educational Institutions: The Role of the Code of Conduct," *Journal of Business Ethics* 30: 171–183, 2001.

UDK:341.91:17.023.36](497.11)
Biblid 1451-3188, 12 (2013)
Год XII, бр. 45–46, стр. 284–301
Изворни научни рад

Ана ЈОВАШЕВИЋ¹

МЕЂУНАРОДНИ И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ О ЗАШТИТИ КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА И СТАЊЕ У СРБИЈИ

ABSTRACT

In the year 2010, National parliament of Republic of Serbia has ratified two importance conventions: UNESCO Convention for the safeguarding of the intangible cultural heritage from 2003 and Convention of Council of Europe of the value of cultural heritage for society from 2005. In these conventions have defined notion, contents, characteristics and role of intangible cultural heritage for people civilization and its way, proceeding and conditions of preserve and system of protection. In this way our state organs are obliging to bring new laws for establish of international standards in cultural field to law and social system of Republic of Serbia. In this paper the author has analysed these international conventions, its solutions and system of international and national law protection to cultural heritage and Serbia's Code of culture from 2009 and harmonization these solutions with international conventions and its standards.

Key words: international community, convention, intangible cultural heritage, preserve, protection, Serbia, organs

1) УВОД

Током 2010. године Република Србија је испуњавајући своје међународне обавезе у процесу придруживања Европској унији учинила даљи корак у области обезбеђења ефикасне, квалитетне и законите заштите и очувања културног наслеђа. Наиме, Народна скупштина Републике Србије је на истој седници ратификовала два изузетно значајна

¹ Ана Јовашевић М.А., Institut fur Kultur und Medien management, Freie Universitat, Berlin. Електронска адреса: ana.jovasevic@gmail.com.

међународна документа из ове области. То су: 1) Конвенција ОУН о очувању нематеријалног културног наслеђа коју је 2003. године усвојила Организација уједињених нација за образовање, науку и културу (UNESCO),² и 2) Оквирну конвенцију Савета Европе о вредности културног наслеђа за друштво која је иначе усвојена у Фару 27. октобра 2005. године³. На тај начин се ствара солидна основа да се употпуни постојећи систем регистрације, очувања, унапређења и заштите културног наслеђа успостављен са више различитих међународних докумената ове европске регионалне организације као што су: 1) Европска културна конвенција из 1954. године, 2) Конвенција о заштити архитектонског наслеђа Европе из 1985. године, 3) Европска конвенција о заштити археолошког наслеђа из 1992. године и 4) Европска конвенција о пределу из 2000. године.⁴

Прокламовани циљеви ових конвенција се подударају у великој мери. Тако је приликом доношења Конвенције ОУН са универзалним значењем и применом истакнуто да су то следећи циљеви: 1) очување нематеријалног културног наслеђа, 2) поштовање нематеријалног културног наслеђа заједница, група и појединаца, 3) подизање нивоа свести на локалном, националном и међународном нивоу о значају нематеријалног културног наслеђа и његовог узајамног уважавања и 4) обезбеђивање међународне сарадње и помоћи у обезбеђењу и заштити нематеријалног културног наслеђа без обзира коме оно припада. Генерална конференција Организације уједињених нација за образовање, науку и културу (UNESCO)⁵ у Паризу октобра 2003. године на свом 32. заседању усвојила је наведену конвенцију у којој успоставља систем међународних стандарда у области очувања нематеријалног културног наслеђа, имајући првенствено у виду постојеће међународноправне инструменте у области људских права⁶, а посебно Универзалну декларацију о људским правима из 1948. године, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима из 1966. године и

² Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори број 1/2010.

³ Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори број 1/2010.

⁴ Бранимир Стојковић, *Културна политика европске интеграције*, Институт за европске студије, Београд, 1995. године, стр. 45–49.

⁵ Више: *UNESCO Yearbook on peace and conflict studies*, Greenwood Press, Paris, 1986. године.

⁶ V.Lenart, *Education and human rights*, Special issue, Hamburg, 2002. године, стр. 78–81.

Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године. С обзиром на значај нематеријалног културног наслеђа као главног покретача културне разноликости и гаранта одрживог развоја, као што је наглашено у Препоруци UNESCO-а за очување традиционалне културе и фолклора из 1989. године, у Универзалној декларацији UNESCO-а о културној разноликости из 2001. године и у Декларацији из Истанбула из 2002. године која је усвојена на трећем Округлом столу министара културе.⁷ На сличан начин поступа и Оквирна европска конвенција. Она је, наиме, донета како би се остварили циљеви који су одређени као постигнути ниво сагласности држава чланица ове регионалне европске организације о следећим питањима: 1) признавање да је право на културно наслеђе неодвојиво од права на учешће у културном животу, као што је то већ раније утврђено у Универзалној декларацији ОУН о људским правима (из 1948. године), 2) признавање појединачне и колективне одговорности према културном наслеђу као заједничкој баштини целокупног људског рода, 3) наглашавање да је крајњи циљ очување културног наслеђа и његова одржива намена за људски развој и квалитет живота и 4) предузимање неопходних корака за примену одредаба ове конвенције у погледу: а) улоге културног наслеђа у изградњи мирољубивог и демократског друштва, као и процеса одрживог развоја и унапређења културне разноликости и б) веће синергије надлежности између свих заинтересованих јавних, институционалних и приватних актера.⁸ При усвајању Оквирне конвенције Савета Европе о вредности културног наслеђа за друштво државе чланице Савета Европе су имале у виду да је једно од основних начела на којима почива оснивање и деловање Савета Европе како да се постигне што веће јединство међу својим чланицама, са циљем да очувају и унапређују идеале и принципе засноване на поштовању људских права, демократији и владавини права, који чине њихово заједничко наслеђе, те да се људи и људске вредности нађу у средишту проширеног и трансверзалног концепта културног наслеђа.⁹ У том циљу наглашавајући вредности и потенцијале културног наслеђа, промишљено употребљеног, као једног од значајних ресурса одрживог развоја и квалитета живота у друштву које се непрекидно развија, Савет Европе и државе као његове чланице су у потпуности свесне права сваког

⁷ *Catalogue of documents and publications*, UNESCO, Paris, 2005. године.

⁸ *European perspectives on cultural policy*, Paris, UNESCO, 2001, pp. 65–71.

⁹ Владимир Ђерић, *Савет Европе*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2002. године, стр. 33.

појединца да се, поштујући права и слободе других, бави културним наслеђем према сопственом избору, као једном од права да се слободно укључи у културни живот, које је утврђено Универзалном декларацијом о људским правима Уједињених нација (1948. године) и загарантовано Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима (1966. године).

II) УЛОГА UNESCO-А У ЗАШТИТИ НЕМАТЕРИЈАЛНОГ КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА

У свим наведеним међународним документима се констатује дубока међусобна зависност нематеријалног културног наслеђа и материјалног и природног наслеђа, при чему се увиђа да процеси глобализације и друштвених трансформација, поред тога што стварају услове за обнављање дијалога међу заједницама, такође, дају повода, као што то чини и појава нетолеранције, до озбиљних опасности губитка вредности, нестајања и уништења нематеријалног културног наслеђа, посебно услед недостатка средстава за очување таквог наслеђа. Постајући свесни универзалне воље и заједничке бриге за очување нематеријалног наслеђа човечанства у оквиру универзалне међународне организације је сазрела свест да заједнице, посебно аутохтоне заједнице, групе и у крајњем случају појединци, играју значајну улогу у производњи, очувању, одржавању и поновном стварању нематеријалног културног наслеђа, и на тај начин помажу обogaћењу културне разноликости и људске креативности. У том смислу је такође од значаја и далекосежни утицај активности UNESCO-а у успостављању нормативних инструмената у очување културног наслеђа, посебно у доношењу Конвенције о заштити светског културног и природног наслеђа далеке 1972. године. Како још увек не постоје обавезујући мултилатерални инструменти универзалног карактера за очување нематеријалног културног наслеђа у међународној заједници¹⁰, а с обзиром на потребу да се изгради већа свест, посебно код млађих генерација, о значају нематеријалног културног наслеђа и његовог очувања и при томе имајући у виду да би међународна заједница требало да допринесе, заједно са појединим државама очувању оваквог наслеђа, а у духу сарадње и узајамне помоћи, подсећајући се на UNESCO програме који се односе на нематеријално културно наслеђе, посебно на проглашење „Ремек-дела усменог и

¹⁰ Филип Турчиновић, *Конвенције UNESCO-а из области заштите културног и природног наслеђа*, Арс, Цетиње, 1986. године, стр. 67–81.

нематеријалног наслеђа човечанства“, као и на непроцењиву улогу нематеријалног културног наслеђа у смислу фактора зближавања људи и обезбеђивања размене и разумевања међу њима донета је Конвенција ОУН о очувању нематеријалног културног наслеђа коју је недавно прихватила и наша држава чиме је преузела обавезу да међународне стандарде инаугурисане у овом документу инкорпорише у домаћи правни и друштвени систем. У члану 2. сама Конвенција је одредила појам и садржину нематеријалног културног наслеђа у смислу објекта уређења и заштите овог међународног документа. Према овим решењима нематеријално културно наслеђе означава праксе, приказе, изразе, знања, вештине, као и инструменте, предмете, артефакте и културне просторе који су с њима повезани – које заједнице, групе и у појединим случајевима појединци препознају као део свог културног наслеђа. Овакво нематеријално културно наслеђе, које се преноси с генерације на генерацију, заједнице и групе изнова стварају, у зависности од њиховог окружења, њихове интеракције са природом и њихове историје, пружајући им осећај идентитета и континуитета. На овај начин се промовише поштовање према културној разноликости и људској креативности у целој међународној заједници.¹¹ За потребе ове Конвенције, једино се узимају у обзир она нематеријална културна наслеђа која су у складу са важећим међународним правним инструментима из области људских права, као и са потребом узајамног поштовања заједница, група и појединаца, али и одрживог развоја целе друштвене заједнице. Нематеријално културно наслеђе се нарочито може испољити у следећим областима: 1) усмена традиција и изрази, укључујући и језик као носиоца нематеријалног културног наслеђа, 2) извођачке уметности, 3) друштвени обичаји, ритуали и свечани догађаји, 4) знања и обичаји који се тичу природе и свемира и 5) вештине које су везане за традиционалне занате. У циљу очувања и обезбеђивања нематеријалног културног наслеђа како би га у очуваном и употребљивом стању могле да наследе и наредне генерације људског рода, Конвенција предлаже националним законодавствима, односно државним органима и другим друштвеним организацијама и чиниоцима да предузму одговарајуће активности, у првом реду на законодавном, организационом и финансијском плану. Њихов циљ је да обезбеде употребљивост нематеријалног културног наслеђа, укључујући његову идентификацију, документацију, истраживање, очување, заштиту, промоцију, вредновање и преношење

¹¹ *Change in continuity: concept and tools for a cultural approach to development*, UNESCO, Paris, 2000.

(ширење), посебно кроз формално и неформално образовање, као и ревитализацију различитих аспеката таквог наслеђа.

Заштита и обезбеђење нематеријалног културног наслеђа се уређују на два нивоа. То су: 1) на међународном нивоу – у оквиру органа универзалног карактера, дакле у оквиру Организације уједињених нација и њених специјализованих органа – UNESCO-а и 2) на националном нивоу – од стране сваке поједине државе (и њених надлежних државних органа) потписнице ове Конвенције као што је то Република Србија постала 2010. године.

III) МЕЂУНАРОДНА ЗАШТИТА НЕМАТЕРИЈАЛНОГ КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА

На међународном нивоу основано је више органа који у заједничком раду учествују на очувању и заштити нематеријалног културног наслеђа у универзалним оквирима.¹² То су следећи органи:

- 1) Генерална скупштина држава уговорница (дакле потписница ове Конвенције),
- 2) Међувладин комитет за очување нематеријалног културног наслеђа и
- 3) Секретаријат.

Ови органи у циљу ефикасног спровођења послова и задатака у области очувања и заштите нематеријалног културног наслеђа успостављају ефикасан систем правила у оквиру међународне сарадње и помоћи. То је и логично јер се ради о културном наслеђу које је од значаја за цело човечанство, а не за поједино друштво, народ или поједину заједницу. Међународна сарадња обухвата: 1) размену информација и искустава, 2) заједничке иницијативе и 3) успостављање механизма помоћи појединим државама у њиховим настојањима да очувају нематеријално културно наслеђе¹³. Не доводећи у питање одредбе националних законодавстава и обичајних права и праксе, државе су обавезне да препознају да је очување нематеријалног културног наслеђа од општег интереса за човечанство. У том циљу се државе обавезују да сарађују на билатералном, подрегионалном, регионалном и међународном

¹² *Culture, trade and globalization*, Questions and answers, Paris, UNESCO, 2000.

¹³ Јован Божовић, *Нормативни документи UNESCO*, Сарајево, Завод за културу, 1991. године, стр. 119–127.

нивоу. Међународна помоћ може бити одобрена за остварење следећих циљева. То су:

- 1) очување наслеђа уписаног на Листу нематеријалног културног наслеђа коме је неопходна хитна заштита,
- 2) припрема одговарајућих спискова у смислу установљења наведених листа нематеријалног културног наслеђа,
- 3) подршка програмима, пројектима и активностима које се спроводе на националним, подрегионалним и регионалним нивоима, намењеним очувању нематеријалног културног наслеђа и
- 4) друге делатности за било који други циљ који Комитет сматра неопходним.

Та међународна помоћ у области очувања и заштите нематеријалног културног наслеђа може да се одвија у различитим облицима. Помоћ коју Међувладин комитет одобрава појединим државама (Странама потписницама) уређује се оперативним упутствима и одговарајућим споразумима. Та помоћ може да има следеће облике. То су¹⁴: 1) проучавање које се тиче различитих аспеката очувања нематеријалног културног наслеђа, 2) обезбеђивање експерата и практичара, 3) обука свог неопходног особља, 4) израда нормативних и других мера, 5) стварање и коришћење инфраструктуре, 6) набавка опреме и преношење вештина и 7) други облици финансијске и техничке помоћи, укључујући, у одговарајућим околностима, и одобравање и нискокаматне позајмице и донације. Међународна помоћ се пружа појединим државама под одговарајућим условима које установљава Међувладин комитет. Тако Комитет установљава процедуре за испитивање захтева за међународну помоћ и прецизира елементе захтева, као што су: предвиђене мере, потребне интервенције, и процена њихових трошкова. Но, у хитним случајевима, захтев за помоћ, Комитет разматра као приоритет у раду. Да би донео одлуку, Комитет предузима различита проучавања и консултације и прикупља одговарајуће податке које сматра неопходним и релевантним за своје одлучивање. Да би се материјална или друга врста помоћи у заштити и обезбеђењу нематеријалног културног наслеђа могла одобрити, потребно је да поједина (дакле заинтересована) држава поднесе Међувладином комитету захтев за међународну помоћ за очување нематеријалног културног наслеђа на њеној територији. Такав захтев може бити заједнички

¹⁴ S. Dromgoole, The protection of the underwater culture heritage: national perspectives on light of the UNESCO convention, Leiden, Boston, 2006.

поднет и од стране две или више заинтересованих држава. Поднети захтев мора да садржи релевантне информације и податке од значаја за мериторно одлучивање, као и потребну документацију. Када се одговарајућа међународна помоћ заинтересованој држави одобри закључује се споразум између те државе и Међувладиног комитета. Тим споразумом се уређују њихови међусобни односи, као и њихова права и обавезе. По општем правилу, стране потписнице и кориснице, у оквиру сопствених могућности, деле трошкове мера за очување, за које је међународна помоћ одобрена. И на крају обавеза је држава (Стране потписнице и корисница) да подносе Међувладином комитету извештаје о коришћењу одобрене помоћи у корист очувања нематеријалног културног наслеђа у одређеним периодима и нарочито по окончању одобреног посла.

IV) УЛОГА САВЕТА ЕВРОПЕ У ЗАШТИТИ КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА

На сличан начин као у међународној заједници, тако и на европском континенту у оквиру држава чланица Савета Европе се успостављају јединствени правни основи за свеобухватну и ефикасну заштиту и очување културног наслеђа¹⁵. У том циљу је и донета Оквирна конвенција Савета Европе о вредности културног наслеђа за друштво, која је иначе усвојена у Фару 27. октобра 2005. године¹⁶. На тај начин је створена јединствена основа да се употпуни постојећи систем регистрације, очувања, унапређења и заштите културног наслеђа успостављен са више различитих међународних докумената ове европске регионалне организације као што су: 1) Европска културна конвенција из 1954. године, 2) Конвенција о заштити архитектонског наслеђа Европе из 1985. године, 3) Европска конвенција о заштити археолошког наслеђа из 1992. године и 4) Европска конвенција о пределу из 2000. године.¹⁷ У том контексту је посебно истакнута потреба да се сваки појединац укључи у стални процес дефинисања и управљања културним наслеђем у коме долази до пуног изражаја остварење принципа политике културног наслеђа и иницијатива у образовању које сматрају да је сво културно наслеђе једнако, унапређујући тако дијалог међу културама и религијама. Тиме се стварају

¹⁵ Више: J. Holthoff, *Kulturraum Europa*, Baden-Baden, Nomos, 2006.

¹⁶ Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори број 1/2010.

¹⁷ Бранимир Стојковић, *Културна политика европске интеграције*, Институт за европске студије, Београд, 1995. године, стр. 45–49.

основе за успостављање „паневропског“ оквира за сарадњу у динамичном процесу стварне примене принципа обезбеђења и заштите културног наслеђа као тековине развоја људске цивилизације, а у чијој се основи налази Европска културна конвенција из 1954. године.

Оквирна конвенција Савета Европе о вредности културног наслеђа за друштво је донета како би се остварили постављени циљеви¹⁸ који су одређени као постигнути ниво сагласности држава чланица ове регионалне европске организације о следећим питањима као што су: 1) признавање да је право на културно наслеђе неодвојиво од права на учешће у културном животу, као што је утврђено у Универзалној декларацији ОУН о људским правима (из 1948. године), 2) признавање појединачне и колективне одговорности према културном наслеђу као заједничкој баштини целокупног људског рода, 3) наглашавање да је крајњи циљ очување културног наслеђа и његова одржива намена за људски развој и квалитет живота и 4) предузимање неопходних корака за примену одредаба ове конвенције у погледу: а) улоге културног наслеђа у изградњи мирољубивог и демократског друштва, као и процеса одрживог развоја и унапређења културне разноликости и б) веће синергије надлежности између свих заинтересованих јавних, институционалних и приватних актера. Заједничко културно наслеђе Европе које спаја њену прошлост, садашњост и будућност се састоји из две врсте елемената. То су: 1) сви облици културног наслеђа у Европи који чине заједнички извор сећања, разумевања, идентитета, кохезије, стваралаштва и 2) идеали, принципи и вредности који су проистекли из искустава стечених кроз напредак и сукобе из прошлости, који негују развој мирољубивог и стабилног друштва, заснованог на поштовању људских права, демократије и владавини права. Овако дефинисано културно наслеђе, заправо, означава скуп ресурса наслеђених из прошлости, које људи идентификују, независно од власништва над њима, као одраз и израз непрекидно еволуирајућих вредности, уверења, знања и традиција. Оно обухвата све видове животне средине настале интеракцијом човека и простора током времена. У односу на тако одређено културно наслеђе које има посебан значај за друштво у целини, државе у оквиру Савета Европе су преузеле одређена права и обавезе. Тај корпус њихових права и обавеза се може свести на следеће: 1) сви људи, појединачно или колективно, имају право да уживају добробит културног наслеђа и доприносе његовом богаћењу, 2)

¹⁸ M.de Angelo, P.Vesperini, *Cultural Policies in Europe: A Comparative Approach*, Council of Europe, 1998. године, стр. 65–68.

сви, појединачно или колективно, имају обавезу да поштују културно наслеђе других на исти начин као и сопствено наслеђе, а самим тим и заједничко наслеђе Европе и 3) остваривање права на културно наслеђе може да подлеже само оним ограничењима која су нужна у демократском друштву ради заштите јавног интереса, права и слобода других¹⁹. У том смислу европске државе су се обавезале да у свом националном политичком, правном и друштвеном систему предузму следеће мере и радње као што су: 1) да признају јавни интерес везан за елементе културног наслеђа у складу са њиховим значајем за друштво, 2) да унапређују вредност културног наслеђа његовом идентификацијом, проучавањем, тумачењем, заштитом, очувањем и представљањем и 3) да обезбеде у специфичном контексту сваке поједине државе постојање законских одредаба које се односе на процедуре остваривања права на културно наслеђе.²⁰

На исти начин су државе, међу којима и Република Србија после ратификације ове европске конвенције, преузеле и следеће обавезе: 1) да негују привредну и друштвену климу која подстиче учешће у активностима везаним за културно наслеђе, 2) да унапређују заштиту културног наслеђа као централног фактора у међусобно повезаним циљевима одрживог развоја, културне разноликости и савременог стваралаштва који се међусобно надопуњују, 3) да препознају вредност културног наслеђа које се налази на територији под њиховом надлежношћу, без обзира на његово порекло и 4) да формулишу интегрисане стратегије ради олакшања примене одредаба ове конвенције.

V) ЗАШТИТА КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Европски стандарди који су прихваћени у оквиру Савета Европе постављају одређене обавезе пред поједине државе у погледу предузимања одговарајућих радњи и мера како би се успоставио јединствен, ефикасан, квалитетан и законит начин уређења и заштите културног наслеђа.²¹ Тако се од држава чланица ове регионалне организације захтева да преко

¹⁹ Antonio Semperini, *Мултикултурализам*, Clio, Београд, 1999. године, стр. 17–19.

²⁰ Council of Europe, *Handbook of cultural affairs in Europe*, Baden – Baden, Nomos, 2000. pp. 45–53.

²¹ Ана Јовашевић, „Савремене тенденције културне политике у Европи“, *Пословна економија*, Нови Сад, број 2/2010. године, стр. 593–601.

надлежних јавних власти и других надлежних државних органа: 1) подстичу размишљања о етици и методама представљања културног наслеђа, као и поштовање разноликости тумачења, 2) утврде поступке измирења који ће се правично бавити ситуацијама у којима различите заједнице придају противречне вредности истом културном наслеђу, 3) развијају свест о културном наслеђу као средству које олакшава мирољубиву коегзистенцију подстичући међусобно разумевање и, као резултат тога, решавање и спречавање сукоба и 4) интегришу ове приступе у све видове доживотног учења и обуке. На тај начин европске државе уједињене у европском културном простору преузимају обавезу да искористе све расположиве видове и облике испољавања културног наслеђа у циљу да: 1) обогате процесе просторног, културног, економског, политичког и друштвеног развоја, прибегавајући, када је потребно, проценама о утицају на културу и усвајајући стратегије за ублажавање штете, 2) промовишу интегрисани приступ политикама везаним за културну, биолошку, геолошку и предеону разноликоост како би се постигла равнотежа између ових елемената, 3) појачају друштвену кохезију неговањем осећаја заједничке одговорности према местима у којима људи живе и 4) промовишу квалитет као циљ приликом вршења савремених интервенција на средину, не угрожавајући, при томе, њене постојеће културне вредности. Тиме се стварају основи за одржавање културног наслеђа на друштвено прихватљивом нивоу.²² У том циљу су поједине државе преузеле следеће обавезе: 1) да промовишу целовитост културног наслеђа тако што ће осигурати да одлуке о изменама буду утемељене на разумевању њима својствених културних вредности, 2) да дефинишу и промовишу принципе одрживог управљања и подстицати њено очување, 3) да осигурају да сви општи технички прописи узимају у обзир специфичне захтеве очувања културног наслеђа, 4) да се промовишу потребе материјала, техника и вештина проистеклих из традиције и истраживати њихов потенцијал за савремене примене и 5) да се промовише висококвалитетан рад кроз системе стручних квалификација и акредитација појединцима, предузећима и институцијама. Тим циљевима треба да буду подређене и привредне активности у држави.²³ Наиме, у намери да се у потпуности

²² Ана Јовашевић, „Улога спољне културне политике у савременим европским токовима“, *Годишњак Универзитета Educons*, Нови Сад, број 1/2010. године, стр. 219–231.

²³ Више: Милена Драгићевић Шешић, „Предузетништво у култури“, *Зборник Факултета драмских уметности*, Београд, број 4/2000. године.

искористи потенцијал културног наслеђа као фактора за одрживи привредни развој, државе су преузеле обавезу да ће: 1) подизати свест и користити економски потенцијал културног наслеђа, 2) узети у обзир специфичан карактер и интересе културног наслеђа приликом креирања економских политика и 3) осигурати да ове политике, без икаквих угрожавања, поштују целовитост културног наслеђа и његове наслеђене вредности. Прихватајући такав општедруштвени значај и улогу културног наслеђа за друштвену заједницу у целини и њену будућност, на темељима Оквирне конвенције Савета Европе²⁴ је заправо успостављена заједничка и подељена одговорност за културно наслеђе, његово одржавање, унапређење и ефикасан систем заштите. За одрживо и рационално управљање културним наслеђем од значаја за целу друштвену заједницу од посебног је значаја обавеза држава да успоставе систем и организацију јавне одговорности за културно наслеђе.²⁵ То значи да су државе преузеле обавезе да ће управљати културним наслеђем, тако што ће: 1) промовисати интегрисани и добро информисани приступ од стране јавних власти у свим областима и на свим нивоима, 2) развијати правне, финансијске и стручне оквири који су неопходни за усаглашено деловање надлежних јавних власти, стручњака, власника, инвеститора, предузећа, невладиних организација и цивилног друштва, 3) развијати иновативне начине за сарадњу јавних власти са другим актерима, 4) поштовати и охрабривати добровољне иницијативе које допуњују улогу јавних власти и 5) охрабривати невладине организације заинтересоване за заштиту културног наслеђа да делују у јавном интересу. Тиме се обезбеђују основе за доступност културног наслеђа и његово учешће у демократским друштвима као што је и наше друштво. Тако је и Република Србија прихватајући обавезе настале ратификацијом Оквирне европске конвенције преузела следеће обавезе да: 1) подстиче свакога да учествује у: а) процесу идентификације, проучавања, тумачења, заштите, очувања и представљања културног наслеђа и б) размишљању и јавној расправи о могућностима и изазовима које представља културно наслеђе; 2) узима у обзир вредност коју свака заједница повезана наслеђем придаје културном наслеђу које сматра делом свога идентитета; 3) препозна улогу добровољних организација, како као партнера у овим активностима, тако и као

²⁴ С. Мунди, *Културна политика – кратки водич*, Савет Европе, Балканкулт, Београд, 2001. године, стр. 18–23.

²⁵ U. H. Meinhof, A. Trianaþyllidon, *Транскултурална Европа – увод у културну политику у Европи која се мења*, Clio, Београд, 2008.

конструктивних критичара политика које се доносе на културно наслеђе и 4) предузме кораке да побољшају доступност наслеђа, нарочито младима и онима који су друштвено угрожени, у циљу подизања свести о његовој вредности, потреби да се оно одржава и очува, али и добробити која из њега може да произађе.²⁶ Од посебног је значаја за одрживо управљање културним наслеђем и његово унапређење на који начин је одређен однос културног наслеђа и знања.²⁷ У основи овог односа се налази обавеза сваке државе да: 1) олакша укључивање елемената културног наслеђа у наставне програме на свим нивоима образовања, не нужно као засебан наставни предмет, већ као плодан извор проучавања у оквиру других предмета, 2) учврсти везу између општег образовања о наслеђу и стручног оспособљавања, 3) подстиче интердисциплинарно истраживање културног наслеђа заједница повезаних наслеђем, окружења и њихове међусобне повезаности и 4) подстиче трајну професионалну обуку и размену знања и вештина, како у оквиру образовног система, тако и изван њега. На сличан начин се од појединих држава, па тако и од Републике Србије у наредном периоду, захтева успостављање разумног и одрживог односа између културног наслеђа и информатичког друштва. У том циљу се од државе и њених надлежних органа (као и организација од јавног значаја) очекује да се обавезу да ће развијати употребу дигиталних технологија ради побољшања приступа културном наслеђу и предности које из њих проистичу. У том циљу се предузимају одређене мере које треба да: 1) охрабре иницијативе које поспешују квалитет садржаја и настоје да осигурају разноликост језика и култура у информационом друштву, 2) подрже међународне компатибилне стандарде који се тичу изучавања, очувања, вредновања и безбедности културног наслеђа, а борећи се против илегалне трговине културним добрима, 3) настоје да уклоне препреке у приступу информацијама о културном наслеђу, нарочито у образовне сврхе, истовремено штитећи права интелектуалне својине и 4) препознају да стварање дигиталних садржаја везаних за наслеђе не треба да штети очувању постојећег наслеђа. На националном нивоу, свака држава потписница Конвенције УН о заштити нематеријалног културног наслеђа је преузела следеће обавезе: 1) да предузима неопходне мере да обезбеди очување нематеријалног културног наслеђа на својој територији и 2) да

²⁶ Драган Суботић, *Нови јавни менаџмент*, Институт за политичке студије, Београд, 2010. године, стр. 171–174.

²⁷ Више: Милена Драгићевић Шешић, Бранимир Стојковић, *Култура – менаџмент – анимација – маркетинг*, Clío, Београд, 2000. године.

међу овим мерама за очување нематеријалног културног наслеђа идентификује и дефинише различите елементе нематеријалног културног наслеђа присутне на сопственој територији, уз учешће заједница, група и одговарајућих невладиних организација.²⁸ Да би осигурала идентификацију нематеријалног културног наслеђа свака држава потписница (па тако и Република Србија) обавезна је да у што краћем року саставља, у складу са ситуацијом у којој се налази, један или више пописа нематеријалног културног наслеђа присутног на њеној територији. Ови пописи се морају редовно ажурирати и допуњавати. Такође, свака је држава обавезна да при периодичном подношењу извештаја надлежним међународним институцијама (у првом реду Међувладиним комитету) даје и одговарајуће информације о овим пописима. У циљу очувања, развоја и вредновања нематеријалног културног наслеђа присутног на њеној територији, свака држава, па тако и Србија је преузела обавезу да у складу са сопственим могућностима и у разумном року (било од стране Владе, ресорног Министарства културе и других надлежних органа) предузме и следеће мере:

- 1) да усвоји општу политику са циљем да вреднује функцију нематеријалног културног наслеђа у друштву, као и да интегрише очување тог наслеђа у програме планирања,
- 2) да именује или оснује једно или више компетентних тела за очување нематеријалног културног наслеђа на њеној територији,
- 3) да охрабри научна, техничка и уметничка изучавања, као и истраживачке методологије са освртом на делотворно очување нематеријалног културног наслеђа, а нарочито угроженог нематеријалног културног наслеђа и
- 4) да усвоји одговарајуће правне, техничке, административне и финансијске мере.

Међу овим мерама нарочито се сматрају:

- а) помагање у стварању или јачању институција за обуку у управљању нематеријалним културним наслеђем, као и преношењу овог наслеђа путем форума и места одређених за његово представљање и исказивање,
- б) гарантовање приступа нематеријалном културном наслеђу, уз поштовање обичајних пракси које уређују приступ посебним аспектима тог наслеђа и

²⁸ Иван Глиха, *Правни положај нематеријалних културних добара*, Liber amicorum in honorem, Јадранка Црнић, Загреб, 2009. године, стр. 757–777.

в) оснивање институција са документацијама о нематеријалном културном наслеђу, као и олакшање њихове доступности.

У погледу образовања, подизања свести и изградње капацитета у наредном периоду Република Србија је у обавези да свим расположивим средствима, начинима и поступцима обезбеди:²⁹

1) препознавање, поштовање и вредновање нематеријалног културног наслеђа у друштву, а нарочито кроз следеће форме рада:

а) образовни, информативни и други програми за подизање свести, намењене јавности, а нарочито младим људима,

б) образовни и програми обуке у оквиру заједница и група о којима је реч,

в) активности за изградњу капацитета у области очувања нематеријалног културног наслеђа, а нарочито управљања и научних истраживања и

г) неформалне начине преношења знања,

2) обавештавање јавности о опасностима које прете нематеријалном културном наслеђу, као и о активностима које се воде за примену недавно усвојене и ратификоване Конвенције и

3) промоцију образовања о очувању природних локација и места од значаја, чије је постојање неопходно за изражавање нематеријалног културног наслеђа.

У очувању, заштити и унапређењу стања нематеријалног културног наслеђа од посебне важности и значаја је и улога заједница, група (посебно невладиних, стручних, истраживачких, добротворних, хуманитарних и сл.), али и појединаца. Зато је обавеза сваке државе да у оквиру својих активности за очување нематеријалног културног наслеђа, обезбеди најшире могуће учешће заједница, група и, у крајњем случају, појединаца који стварају, одржавају и преносе такво наслеђе, и активно их укључи у управљање њиме.

Остаје да у наредном периоду (надамо се што пре) надлежни органи у Републици Србији имплементирају одредбе ове универзалне конвенције у своје национално законодавство чиме би ови међународни стандарди постали део интегралног правног и друштвеног система наше државе.

²⁹ Игор Јанев, *Односи Југославије са UNESCO-ом*, Београд, Институт за политичке студије, 2010. године, стр. 97–101.

VI) ЗАКЉУЧАК

Доношењем Закона о култури у Републици Србији 2009. године су створени правни и институционални оквири за успостављање и ефикасну заштиту и уређење деловања културе, културних делатности и институција културе. При томе су јасно дефинисани послови и делатности који спадају у надлежност Републике (и њених државних органа и других друштвених институција), односно у надлежност аутономне покрајине, јединица локалне самоуправе и националних савета мањина. Но, основу за јединствено деловање свих културних институција у Србији чини Стратегија развоја културе коју Народна скупштина доноси на период од десет година. Ратификацијом два значајна међународна документа: Конвенције ОУН о очувању нематеријалног културног наслеђа и Оквирне конвенције Савета Европе о вредности културног наслеђа за друштво у току 2010. године стварају се услови да се и у Републици Србији међународни и европски стандарди инаугурисани одредбама ових конвенција имплементирају и у домаћем законодавству. На тај начин би се испунио још један од услова у правцу интеграције нашег правног, привредног, политичког и културног система европским интеграцијама којима тежимо. На овај начин би се омогућило да се брже, лакше и једноставније успостави међународна и регионална сарадња државних органа у области културе и заштите њених вредности (културног наслеђа) наше и других држава, било непосредно, било преко UNESCO-а или Савета Европе (непосредно или преко њихових специјализованих органа и организација). Деловање посебних органа, комитета и фондова при међународним (универзалним и регионалним) организацијама које су специјализоване за област културе и културне сарадње се у овом погледу показује као незаобилазан фактор у стварању и одржавању, односно унапређењу заједничког културног простора и интеркултурног дијалога.

VII) ИЗВОРИ

- Angelo, M., Vesperini, P., *Cultural Policies in Europe: A Comparative Approach*, Council of Europe, 1998.
- Божовић, Ј., *Нормативни документи UNESCO*, Сарајево, Завод за културу, 1991.
- Catalogue of documents and publications, UNESCO, Paris, 2005.
- Cattaneo, M., Trifoni, J., *Velika knjiga UNESCO svjetske baštine*, Varaždin, Stanek, 2006.

- Change in continuity: concept and tools for a cultural approach to development, Pres UNESCO, Paris, 2000.
- Council of Europe, Handbook of cultural affairs in Europe, Baden . Baden, Nomos 2000.
- Culture, trade and globalization, Questions and answers, Paris, UNESCO, 2000.
- Драгићевић Шешић, М., *Јавна и културна политика, социо-културолошки аспекти*, Магна агенда, Београд, 2002.
- Драгићевић Шешић, М., Стојковић, Б., *Култура – менаџмент – анимација – маркетинг*, Clío, Београд, 2000.
- Dromgoole, S., The protection of the underwater culture heritage: national perspectives on light of the UNESCO convention, Leiden, Boston, 2006.
- Ђерић, В., *Савет Европе*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2002.
- Ђукић Дојчиновић, Б., *Транзиционе културне политике – конфузије и дилеме*, Задужбина Андрејевић, Београд, 2003.
- European perspectives and cultural policy, Paris, UNESCO, 2001.
- Глиха, И., *Правни положај нематеријалних културних добара*, Liber amicorum in honorem Јадранка Црнић, Загреб, 2009.
- Holthoff, J., Kulturraum Europa, Baden-Baden, Nomos, 2006.
- Јанев, И., *Статутарно уређење међународних организација*, Београд, Институт за политичке студије, 2009.
- Јанев, И., *Односи Југославије са UNESCO-ом*, Београд, Институт за политичке студије, 2010.
- Lenart, V., Education and human rights, Special issue, Hamburg, 2002.
- Mayer, F., Arizpe, L., World culture report: 1998. culture, Creativity and markets, Paris, UNESCO, 1998.
- Meinhof, U.H., Trianafyllidon, A., *Транскултурална Европа – увод у културну политику у Европи која се мења*, Clío, Београд, 2008.
- Мунди, С., *Културна политика – кратки водич*, Савет Европе, Балканкулт, Београд, 2001.
- Новић, С., *UNESCO конвенције из области културе*, Бања Лука, Бесједа, 2010.
- Pol, H. van der, Riviere, F., The 2009. UNESCO framework for cultural statistics, Paris, UNESCO, 2009.
- Прњат, Б., *Културна политика и културни развој*, Савремена администрација, Београд, 1986.
- Семперини, А., *Мултикултурализам*, Clío, Београд, 1999.
- Стојковић, Б., *Културна политика европске интеграције*, Институт за европске студије, Београд, 1995.

- Суботић, Д., *Нови јавни менаџмент*, Институт за политичке студије, Београд, 2010.
- Турчиновић, Ф., *Конвенције UNESCO-а из области заштите културног и природног наслеђа*, Арс, Цетиње, 1986.
- UNESCO Yearbook on peace and conflict studies, Greenwood Press, Paris, 1986.
- UNESCO: Social and human sciences documentation centre, Paris, UNESCO, 2001.

UDK: 327(497)

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 302–312

Изворни научни рад

Драган ЂУКАНОВИЋ¹

ЗАПАДНОБАЛКАНСКА ШЕСТОРКА – ЕВРОПСКИ ПОДСТИЦАЈИ РЕГИОНАЛНОЈ САРАДЊИ²

ABSTRACT

In this article author analyze the new initiative for multilateral cooperation in the region of Western Balkans called Western Balkans Six (G 6). This form of cooperation will include Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Montenegro, Albania, Serbia and Kosovo. The main aims of this form of cooperation are strengthening of the regional cooperation, stability, economic development and using of all potential of current regional initiatives – the Regional Cooperation Council and the South Eastern European Cooperation Process. Establishing of the Parliamentary Assembly of the Western Balkans and Regional centre for the fight against corruption and organized crime will be new forms of cooperation in the region of the Western Balkans. The author concludes that the region of Western Balkans is ready for new forms of cooperation similar to the Nordic, Benelux and Baltic intergovernmental forums of cooperation.

Key words: Western Balkans, regional cooperation, Western Balkans Six, G 6, multilateral relations, the Regional Cooperation Council, the South Eastern European Cooperation Process

¹ Др Драган Ђукановић, виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-mail: dragandjuk@yahoo.com.

² Рад је реализован у оквиру пројекта „Србија у савременим међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти“ Министарства просвете, науке и технолошког развоја, бр. ОI179023 и пројекта „Утицај политике условавања ЕУ на права и заштиту мањина у Словачкој и Србији“, који се 2012. и 2013. године реализује уз подршку Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије и Министарства просвете Републике Словачке.

1) УВОД

Западни Балкан као израз, од почетка протекле деценије означавао је подручје некадашње Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (без Републике Словеније) укључујући и Албанију. Он је у терминологији Европске уније коришћен као ознака за нови географски регион, којег одликују процеси постконфликтне стабилизације и транзиције из социјалистичког у систем тржишне привреде. Новонастале државе на овом подручју и Република Албанија имале су бројне заједничке одлике – неконсолидоване демократске институције, недостатак владавине права, низак степен заштите мањинских заједница, неразвијену економију, итд.

Након приступања Републике Хрватске Европској унији 1. јула 2013. године остало је једно од отворених питања – како убудуће конципирати регионалну сарадњу на Западном Балкану и у Југоисточној Европи? Раније приступање Словеније (2004) Европској унији, као и Румуније и Бугарске (2007) утицало је на динамику, редефинисање и реконцептуализовање регионалне сарадње у региону.³ Најпре је 2008. године дошло до преображаја Пакта за стабилност у Југоисточној Европи у Савет за регионалну сарадњу, чиме је дата нова динамика у регионалној сарадњи и развоју мултилатералних облика сарадње.⁴ Овај моменат утицао је на јачање осећаја код држава региона да суштински прихвате регионалну сарадњу као своје власништво (*regional ownership*) и да је ојачају у појединим областима попут развоја инфраструктуре, енергетике, људских ресурса, унутрашњих послова, екологије и међупарламентарне сарадње.⁵ Савет за регионалну сарадњу оформљен је на начелима која постоје у другим регионима Европе, а пре свега у Балтичком и Нордијском.

Процес проширења Европске уније на државе Западног Балкана је тренутно оснажен настојањима Црне Горе и Србије везаним за отварање одређених поглавља везаних за преговоре са Бриселом. Са друге стране, код Македоније је уочен значајан заостатак у евроинтеграционом процесу јер од

³ Видети: Душко Лопандић и Јасминка Кроња, *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, Европски покрет у Србији, *Friedrich Ebert Stiftung*, Београд, 2010, стр. 55–246.

⁴ Видети: Драган Ђукановић, „Трансформација Пакта за стабилност у Југоисточној Европи: нови подстицаји регионалној сарадњи”, у: Драган Ђукановић (ур.), *Међудржавни форуми за сарадњу у Европи: упоредни модели*, Институт за међународну политику и привреду, 2007, стр. 173–190.

⁵ Видети *web site* Савета за регионалну сарадњу – www.rcc.int.

добиања статуса кандидата крајем 2005. године ова земља није успела да отпочне преговоре са Унијом. На самом рубу овог процеса тренутно се налазе Албанија (није стекла статус кандидата) и Босна и Херцеговина, која је оптерећена унутрашњим политичким разлозима готово у потпуности занемарила свој „европски пут“. Косово је, међутим, успело да добије позитивну студију о изводљивости, што је само почетак дугог процеса европских интеграција.

Јасно је да када данас сагледамо политичку карту Европе да „црна рупа“, односно број држава и ентитета који нису чланице Европске уније обухвата управо државе Западног Балкана. Због тога је Европска унија увидела да је неопходно да поред процеса стабилизације и придруживања држава региона, што би требало да резултира пуноправним чланством у Унији треба да ојача компоненту регионалне сарадње управо између наведених држава.

Овај процес би се одвијао на два нивоа – на нивоу Југоисточне Европе (кроз постојеће форме мултилатералне сарадње), као и Западног Балкана, што би подразумевало промовисање новог концепта – *Западнобалканска шесторка* (*Western Balkan Six – WB6*) или *Група 6* (Г6). Нови вид регионалне сарадње полазио би од јачег повезивања држава Западног Балкана – Босне и Херцеговине, Црне Горе, Албаније, Македоније, Србије и Косова, без прејудуцирања његовог статуса.⁶

II) ЗАПАДНОБАЛКАНСКА ШЕСТОРКА – ОД „NON-PAPERA“ ДО МЕЋУДРЖАВНИХ КОНСУЛТАЦИЈА О ФОРМИРАЊУ

Формирање Западнобалканске шесторке би подразумевало чвршћу сарадњу држава региона, са једне стране, али и наставак процеса европских интеграција. У том контексту придруживање држава региона Унији остало би најважнији спољнополитички циљ свих држава региона, док Европска унија не би уводила нови тзв. регионални приступ (или „регионални пакет“), већ би очувала постојећи индивидуални приступ према свим државама региона. Он се заснива на појединачној оцени напретка у европским интеграцијама свих држава региона. У документу који се појавио током

⁶ Власти у Београду и Приштини постигле су компромис у Бриселу током фебруара 2012. године да се Косово на регионалним скуповима помиње са звездом и фуснотом у којој пише „овај назив не прејудуцира статус и у складу је са Резолуцијом Савета безбедности 1244 и мишљењем Међународног суда правде о Декларацији о независности Косова“. Видети: „Договор о регионалном представљању и сарадњи“, Брисел, 24. фебруар 2012.

априла 2013. године под насловом „Non-paper о новој концепцији заједничког наступа држава Западног Балкана у циљу интензивирања европских интеграција (Западнобалканска шесторка – Г6)“⁷ предвиђено је и да наведена форма мултилатералне сарадње у региону остане трајна, а по угледу на друге европске субрегионалне облике сарадње – Нордијски савет/Нордијски савет министара, Бенелукс и Вишеградску групу. Током јуна 2013. године након консултација са Европском унијом и Саветом за регионалну сарадњу, Игор Лукшић, министар иностраних послова и европских интеграција Црне Горе проследио је свим министарствима спољних послова држава региона документ под насловом „Западнобалканска шесторка (Г6) – предлог новог концепта регионалне сарадње“.⁸ Половином јула 2013. године у Пржну поред Будве одржан је састанак политичких директора министарстава спољних послова држава региона на којем је наведена иницијатива представљена.⁹ На наведеном консултативном састанку присуствовали су и представници Словеније и Хрватске и тиме показали спремност да се у одређене форме регионалне сарадње, такође, укључе. О предлогу нових оквира регионалне сарадње требало би се расправљати у Њујорку крајем септембра 2013. године између председника држава Западног Балкана, а у оквиру рада Генералне скупштине Уједињених нација.¹⁰

III) ЗАПАДНОБАЛКАНСКА ШЕСТОРКА - ОБЛАСТИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИРИ САРАДЊЕ

Према „Non-paperу“, односно документу црногорског министарства иностраних послова и европских интеграција под насловом „Западнобалканска шесторка (Г6) – предлог новог концепта регионалне сарадње“ био би у току наредних неколико година успостављен нови и интензивнији вид

⁷ „Non paper on the new concept of joint performance of the Western Balkan countries aimed at intensifying EU integration (Western Balkan Six – G6)“, April 2013.

⁸ Видети: Тамара Мугоша, „Западнобалканска шесторка + 2!“, *Diplomarius*, Министарство вањских послова и европских интеграција, Влада Црне Горе, бр. 1, год. I, Подгорица, август 2013, стр. 46–48. Наведени документ представља заправо раније изнет „non-paper“.

⁹ „Рампа за Русију: Запад формира нову Југославију?!“, *Курир*, Београд, 18. септембар 2013, Интернет, <http://www.kurir-info.rs/rampa-za-rusiju-zapad-formira-mini-jugoslaviju-clanak-990719>, 28/09/2013.

¹⁰ „Западнобалканска шесторка“ на сједници Генералне скупштине Уједињених нација“, Портал Аналитика, Подгорица, 17. септембар 2013, Интернет, <http://www.portalanalitika.me/politika/vijesti/115583-zapadnobalkanska-estorka-na-sjednici-generalne-skuptine-un>, 29/09/2013.

регионалне сарадње држава Западног Балкана у циљу јачања „успешног политичког дијалога“.¹¹ Ово је једно од основних начела на којем ће бити заснована нова западнобалканска мултилатерална иницијатива. Истовремено је наговештено да овај вид сарадње подразумева „специфичне потребе умрежавања“¹² шест западнобалканских држава са циљем усаглашенијег и бржег процеса интеграције читавог региона у Европску унију. То подразумева оснажење сарадње у бројним областима везаним за „практични живот грађана и формулисање заједничких политика у областима од заједничког интереса.“¹³

Зато се као водећи циљеви Западнобалканске шесторке набрајају:

- *убрзање европских интеграција,*
- *економски развој,*
- *стална стабилност региона и*
- *јачање институција заснованих на владавини права.*¹⁴

Управо у том циљу је напоменуто да све државе Западног Балкана треба да заједнички промовишу властите ресурсе и уједно убрзају процес приступања Европској унији. У том смислу дат је предлог да се шефови влада држава региона и министри спољних послова окупљају два пута годишње. Циљ ових састанака био би везан за оцену регионалне сарадње и њених капацитета. Први састанак ове врсте требало би да се одржи у главном граду Црне Горе – Подгорици, а сви наредни према алфabetском реду првих слова назива главних градова. Министри иностраних послова би били задужени за спровођење свих постигнутих споразума између западнобалканских држава, а у припреми наведених састанака учествовао би и Секретаријат Савета за регионалну сарадњу из Сарајева као и Комесаријат ЕУ за проширење.¹⁵ Предвиђено је да се и све одлуке на састанцима премијера влада и министара иностраних послова држава региона доносе консензусом, а донети документи о утемељењу Западнобалканске шесторке би подразумевали одређене временске рокове и индикаторе успешности спровођења.¹⁶ Значајну улогу у оснивању Западнобалканске шесторке имали би и постојећи видови

¹¹ „Non paper on the new concept of joint performance of the Western Balkan countries aimed at intensifying EU integration (Western Balkan Six – G6)“, op. cit.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

регионалне сарадње. Стога је предвиђена „синергија“ између Процеса сарадње у Југоисточној Европи и Савета за регионалну сарадњу. Такође, напоменута је и важност развоја „Стратегије Југоисточна Европа 2020“,¹⁷ која предвиђа убрзанији економски раст држава региона, повећање обима трговине, нивоа страних инвестиција, као и снажење сарадње у области образовања и запошљавања.¹⁸ Полазећи од значаја међудржавне сарадње у области унутрашњих послова, у иницијативи за формирање Западнобалканске шесторке се напомиње да су корупција и организовани криминал веома значајне препреке њиховом развоју. Стога је и предложено обједињавање Иницијативе за миграције, азил и избеглице (*Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative – MAARI*)¹⁹ и Регионалне антикорупцијске иницијативе (*Regional Anti-corruption Initiative – RAI*)²⁰ у Регионални центар за борбу против корупције и организованог криминала са скраћеницом БАЛПОЛ.²¹ Ово би представљало значајан напредак у сарадњи држава региона имајући у виду транснационални карактер корупције и организованог криминала у региону Западног Балкана. У економској сфери предвиђено је да државе Западног Балкана заједнички пронађу бројне одговоре на изазове актуелне светске економске кризе и „стабилност и заштиту регионалног тржишта“.²² Истовремено је напоменуто и да све државе региона треба да јачају енергетске и инфраструктурне пројекте. С тим у вези је напоменут и значај „интегративног приступа“²³ фондовима за финансирање регионалних пројеката. У контексту међусобног платног промета предвиђено је да све државе региона постану део Јединствене евро зоне плаћања (*Single Euro Payment Area – SEPA*).²⁴ Ово би значило прихватање евра као заједничке валуте у платном

¹⁷ Видети: „South East Europe 2020: Mapping Convergence and Promoting Growth“, Regional Cooperation Council, Sarajevo, February 2013.

¹⁸ „Non paper on the new concept of joint performance of the Western Balkan countries aimed at intensifying EU integration (Western Balkan Six – G6)“, op. cit.

¹⁹ Ова иницијатива је смештена у Скопљу и делује од 2004. године. Након трансформације Пакта за стабилност у Југоисточној Европи у Савет за регионалну сарадњу инкорпорирана је у његов рад. Видети: <http://www.marri-rc.org/>.

²⁰ Регионална антикорупцијска иницијатива постоји од 2000. године у оквиру некадашњег Пакта за стабилност у Југоисточној Европи, а данас у оквиру Савета за регионалну сарадњу. Видети: <http://www.rai-see.org>.

²¹ „Non paper on the new concept of joint performance of the Western Balkan countries aimed at intensifying EU integration (Western Balkan Six – G6)“, op. cit.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ Видети сајт Европске централне банке – <http://www.ecb.europa.eu/paym/sepa/html/index.en.html>.

промету између држава региона. Истовремено, државе региона би према наведеном предлогу могле имати и заједнички наступ на трећим тржиштима.²⁵

Пројекат Западнобалканска шесторка би требало и да промовише значајнију покретљивост људи у региону.²⁶ То се посебно односи на признавање високошколских диплома стечених у овим државама, као и кретање радне снаге уз пуну заштиту права запослених. У том смислу је најављено и потписивање посебне међудржавне конвенције или споразума.²⁷ Дакле европска начела пуне слободе кретања људи, услуга, роба и капитала постала би темељна и у оквиру Западнобалканске шесторке. С тим у вези предложено је и укидање нужности поседовања пасоша као обавезног документа приликом преласка међудржавних граница, али уз „очување високог нивоа безбедности граница“.²⁸

Питања права мањинских етничких заједница увек су на Западном Балкану током XIX и XX века била кључна када је у питању избијање међуетничких сукоба или јачање међунационалних тензија. Зато је предвиђено и да је унапређење положаја мањинских етничких заједница један од приоритета деловања Западнобалканске шесторке. Формулисање заједничких политика у овој области, као и формирање с тим у вези пројектно оријентисаних иницијатива, које би утицале на побољшање статуса мањинских етничких заједница, било би веома значајно за све државе региона.²⁹ Такође, „промоција, заштита и унапређење“³⁰ *corpusa* људских права у свим државама чланицама Западнобалканске иницијативе треба да буде један од приоритета, напоменуто је у овом документу. Посебна пажња у предлогу за формирање Западнобалканске шесторке дата је развоју науке и технологије, што укључује и сарадњу научника и њиховог постепеног институционалног умрежавања.³¹ У области образовања је предвиђено да сви грађани држава региона могу „слободно бирати образовне институције и радна места“.³² Избегавање двоструког опорезивања запослених ће у том контексту бити

²⁵ „Non paper on the new concept of joint performance of the Western Balkan countries aimed at intensifying EU integration (Western Balkan Six – G6)“, op. cit.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

примарно. У области здравства предвиђено је да сви грађани држава региона могу имати приступ социјалним и здравственим установама кроз промоцију Западнобалканског „welfare modela“.³³ Очување животне средине и одрживи развој, такође су један од приоритета рада будуће Западнобалканске шесторке.³⁴ Предвиђено је и да се развије интензивна прекогранична сарадња локалних и регионалних власти у државама Западног Балкана са циљем додатне потврде спровођења процеса децентрализације у свим чланицама.³⁵ Како би била ојачана компонента међупарламентарне сарадње наведен је и план оснивања *Парламентарне скупштине Западнобалканске шесторке*,³⁶ која би се састојала од по десет представника законодавних тела свих чланица, односно укупно би бројала 60 представника. Као својеврсно „праисходиште“ међупарламентарне сарадње у документу се помиње Цетињски парламентарни форум, који окупља посланике из парламената држава Југоисточне Европе још од 2004. године.³⁷ Како би се на одређени начин артикулисао заједнички глас држава региона према бриселској администрацији, а у контексту европских интеграција, предвиђено је да се формирају одређене регионалне лоби групе.³⁸ Наведено се односи и на учешће држава региона у раду међународних организација.³⁹ Свакако најбитније теме на којима се могу повезати државе региона Западног Балкана у међународним организацијама, према овом документу, јесу „климатске промене, екологија, енергија, истраживања, образовање, иновације и слобода кретања“.⁴⁰

IV) ЗАПАДНОБАЛКАНСКА ШЕСТОРКА НА ЕВРОПскоЈ ПОЛИТИЧКОЈ МАПИ

Европска унија је пре свега преко Штефана Филеа (*Štefan Füle*), комесара за проширење Европске уније подржала иницијативу за формирање

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Видети више у: „Цетињски парламентарни форум (ЦПФ)“, Скупштина Црне Горе, Подгорица, Интернет, <http://www.skupstina.me/index.php/me/medjunarodna-saradnja/cetinjski-parlamentarni-forum>, 15/09/2013.

³⁸ „Non paper on the new concept of joint performance of the Western Balkan countries aimed at intensifying EU integration (Western Balkan Six – G6)“, op. cit.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem.

Западнобалканске шесторке.⁴¹ Јасно је дакле да „присније“ повезивање држава Западног Балкана може допринети да се међусобно превазиђу бројни проблеми у билатералним односима између држава у региону, као и веома лоше историјско наслеђе сукоба у региону током XIX и XX века. Истовремено ојачано повезивање држава Западног Балкана може бити и подстицај за њихово убрзано приступање Европској унији. Поред тога, иако се у јавности често помиње да модел Западнобалканске шесторке умногоме подсећа на рестаурацију бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије,⁴² битно је напоменути да то није тачно. Очигледно је сада реч не о успостављању сложене заједничке државе западнобалканских држава, већ напротив о моделу осавремене мултилатералне сарадње. Западнобалканска шесторка, као вид одређеног међудржавног форума за сарадњу, дакле, неће имати елементе државности и у оквиру њега неће бити угрожена сувереност било које чланице. Попут Европске уније, Сједињене Америчке Државе ће засигурно подржати иницијативу за формирање Западнобалканске шесторке имајући у виду интенције ове земље да се осигура мир, стабилност и просперитет региона. Са друге стране, Руска Федерација у овоме може видети претњу ширењу свог утицаја у области енергетике, а пре свега у Србији и у босанскохерцеговачком ентитету са српском већином, односно Републици Српској.⁴³ Превасходна ослоњеност будуће Западнобалканске шесторке на Европску унију, односно њена улога својеврсног „предворја“ за чланство у овој организацији, смањило би евидентно утицај нове регионалне силе – Турске на Западном Балкану. То се пре свега односи на евидентно јачање економског утицаја Турске у Македонији, Албанији и на Косову, али и значајан политички утицај у Босни и Херцеговини и у југозападној Србији (Санџак). Геостратешко подручје Западнобалканске шесторке, иако дубоко у територији Европске уније, добило би на значају формирањем ове мултилатералне иницијативе. Излазак држава чланица на Јадранско (Црна Гора, Босна и Херцеговина и Албанија), као и Јонско море (Албанија), јачање капацитета Подунавља (Србија), важност коридора X (Србија и Македонија), као и потенцијално јачање друмске, железничке и пловидбене инфраструктуре оснажило би економску позицију свих држава Западног Балкана. Регион би тако био растерећен наслага лоших међудржавних односа, успео би да се

⁴¹ Тамара Мугоша, „Западнобалканска шесторка + 2!“, *Diplomarius*, op. cit., стр. 46–48.

⁴² Видети бројне Интернет текстове о, како се наводи, „обнављању Југославије“.

⁴³ Марина Рагуш, „Г6: Борба за Западни Балкан“, Фонд стратешке културе, Москва, 20. септембар 2013, Интернет, <http://srb.fondsk.ru/news/2013/09/20/g6-borba-za-zapadni-balkan.html>, 29/09/2013.

економски оснажи, као и да се у перспективи у потпуности интегрише у чланство Европске уније.

V) ЗАКЉУЧАК

Западни Балкан је током протекле две деценије прешао значајан пут. Он је од региона сукоба, преко послератне консолидације и успостављања мира дошао до тачке убрзаног процеса европских интеграција. Бројне идеје о „скандинавизацији Балкана“⁴⁴ или Балканском Бенелуксу, које су се појављивале још у току ратова и сукоба на простору некадашње Социјалистичке Федеративне Републике Југославије чини се да постају све реалније и то захваљујући новој динамици развоја мултилатералних видова сарадње у региону. Две деценије постојања регионалних иницијатива за сарадњу на Западном Балкану остављају могућност да се до нових и квалитетнијих форми сарадње ускоро дође. Овоме је превасходно допринело постепено растеређивање јавности држава региона које су понајпре нежељено и неспремно дочекивале сарадњу са суседима, да би се данас тема регионалне сарадње и добросуседских односа нашла у већини политичких програма доминантних владајућих и опозиционих партија у свим државама Западног Балкана. Нове форме регионалне сарадње побољшаће положај грађана у свим државама региона, њихову унутаррегионалну покретљивост и на тај начин ће се остварити претпоставке за стварање безбеднијег окружења. Оне ће допринети и решавању одређених преосталих мањинских питања. Појава нове иницијативе у оквиру Западнобалканске шесторке, а која је везана за борбу против корупције и организованог криминала (БАЛПОЛ), као и формирање нових форми парламентарне сарадње кроз Парламентарну скупштину Западнобалканске шесторке допринеће да се ојачају регионални капацитети, али и да се мултилатерална сарадња, коју су првобитно иницирале Европска унија и Сједињене Америчке Државе током протекле две деценије, препусти у потпуности државама овог региона. Инициране нове форме сарадње ће подразумевати сталну међувладину сарадњу, кроз састанке премијера или министара иностраних послова, а што је посебно битно одлуке ће бити доношене консензусом свих чланица. Западнобалканска шесторка, као облик мултилатералне сарадње, опстаће и после учлањења свих држава у Европску унију, а као одраз заједничких потреба, безбедности и других бројних специфичности овог региона. Регион може

⁴⁴ Један од првих заговорника ове идеје био је др Стипе Шувар (1936-2004), хрватски и југословенски политичар и социолог.

дати и заједнички одговор на изазове веома лоше економске ситуације кроз повећање броја страних директних инвестиција, заједнички наступ држава на трећим тржиштима и улагањем у развој инфраструктуре.

VI) ИЗВОРИ

- „Цетињски парламентарни форум (ЦПФ)“, Скупштина Црне Горе, Подгорица, Интернет, <http://www.skupstina.me/index.php/me/medjunarodna-saradnja/cetinjski-parlamentarni-forum>, 15/09/2013.
- „Договор о регионалном представљању и сарадњи“, Брисел, 24. фебруар 2012.
- Ђукановић, Драган, „Трансформација Пакта за стабилност у Југоисточној Европи: нови подстицаји регионалној сарадњи“, у: Драган Ђукановић (ур.), *Међудржавни форуми за сарадњу у Европи: упоредни модели*, Институт за међународну политику и привреду, 2007, стр. 173–190.
- Лопандић, Душко и Кроња, Јасминка, *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, Европски покрет у Србији, *Friedrich Ebert Stiftung*, Београд, 2010, стр. 55–246.
- Мугоша, Тамара, „Западнобалканска шесторка + 2!“, *Diplomarius*, Министарство вањских послова и европских интеграција, Влада Црне Горе, бр. 1, год. I, Подгорица, август 2013, стр. 46–48.
- „Non paper on the new concept of joint performance of the Western Balkan countries aimed at intensifying EU integration (Western Balkan Six – G6)“, April 2013.
- Рагуш, Марина, „Г6: Борба за Западни Балкан“, Фонд стратешке културе, Москва, 20. септембар 2013, Интернет, <http://srb.fondsk.ru/news/2013/09/20/g6-borba-za-zapadni-balkan.html>, 29/09/2013.
- „Рампа за Русију: Запад формира нову Југославију?!“, *Курир*, Београд, 18. септембар 2013, Интернет, <http://www.kurir-info.rs/rampa-za-rusiju-zapad-formira-mini-jugoslaviju-clanak-990719>, 28/09/2013.
- „South East Europe 2020: Mapping Convergence and Promoting Growth“, Regional Cooperation Council, Sarajevo, February 2013.
- „‘Западнобалканска шесторка’ на сједници Генералне скупштине Уједињених нација“, Портал Аналитика, Подгорица, 17. септембар 2013, Интернет, <http://www.portalanalitika.me/politika/vijesti/115583-zapadnobalkanska-estorka-na-sjednici-generalne-skuptine-un>, 29/09/2013.

UDK:327:341.238(495)

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 313–326

Изворни научни рад

Милован РАДАКОВИЋ¹

НЕКА ОД РЕШЕЊА ЗА ЈЕДИНСТВЕНИ КИПАР -Устав Кипра (1960) и Кофи Ананов план (2002)-

ABSTRACT

There are two important documents that are guaranteed to Cyprus in the international community can act as a common state with two entities-the Greeks and Turks. The first was the Constitution of Cyprus in 1960, which failed due to vojih intervention on the island. The second document, Kofi Annan Plan for Cyprus in 2002, which was placed before the negotiations Nicosia and Brussels on the entry of Cyprus to the EU, Turkey has caused its own entry into the EU. Athens' plan is offered only considered a good basis for further negotiations. This attitude Ankara and Athens, the plan was rejected, which resulted in further division of Cyprus and entering only the Greek part of the island into the EU.

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Сукоб на Кипру у литератури означаваан и као „кипарско питање”, може се посматрати и анализирати са више аспеката. У његовој основи су ослобађање овог медитеранског острва од колонијалне управе Велике Британије, као и покушај тадашњих Влада Грчке и Турске да Кипар привуку себи, и на крају сукоб између етничких Грка и Турака на самом острву који је проузрокован мешањем некадашње војне хунте у Атини и, коначно, интервенцијом војних снага Турске 1974. године на ово острво. Интервенција турских војних снага, иницирала је етничку подељеност на самом острву, на којем се турско становништво повукло на север, а грчко из северног дела на преостали део Кипра. Између ентитета је повучена граница тзв. „зелена линија” која формално дели Кипар на два дела. На Кипру су остале британске базе, које статусно имају позицију екс-територијалности,

¹ Др Милован Радаковић, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд.

односно уживају посебан статус не само у односу на Кипар него и у односу на сличне британске базе распоређене широм света.² На острву и даље делују снаге УН, иако данас у мањем броју него у претходним деценијама. Стање на самом Кипру је непромењено, друштво које је некад деловало јединствено сада је подељено по више основа, а два су маркантна – линија поделе по националној и верској основи. На турском делу острва остала је бројна имовина кипарских Грка, коју Грци не могу да поврате, а сличан статус има и имовина кипарских Турака на грчком делу Кипра. Важност Кипра као острва у источном Медитерану, као и сложени односи између Грчке и Турске, као и односи унутар Европске уније, у значајној мери представљају оптерећење за међународну заједницу. Иако на Кипру нема сукоба између два ентитета, нерешени статус острва представља проблем, који иако сад већ постаје историјски, савезници и Грчке и Турске не посматрају благонаклоно, јер би он могао под одређеним околностима да поново ескалира.

Турска држава је током своје историје, на овим и ширим просторима, оставила своју националну мањину. Тако је било и са Кипром. Врло рано, још током 16. века, око 30.000 некадашњих турских војника добило је неку врсту награде на Кипру – земљу. Током векова, овој турској заједници прикључује се и турска емиграција из Мале Азије. Турска заједница током деценија се и политички организује и, програмом својих партија, постаје ривал и препрека грчком становништву острва које је желело да се Кипар прикључи Грчкој. У тим контроверзним ставовима интерес је нашла и колонијална Велика Британија која је верна старом колонијалном начелу „подели и владај” врло често користила турски ентитет на Кипру у спречавању циљева кипарских Грка да се уједине са Грчком.³ На тим историјским антагонизмима, дошло је и до борбе између политичког вође кипарских Грка, Архиепископа Макариоса, а коју је оружаном борбом подупирала илегална ослободилачка организација ЕОКА, на чијем је челу био Гривас-Дигениос. У Грчкој, где се привремено склонио, Макариос је покренуо питање кипарске независности.

² Погледати: Dundas G, (2004), „Cyprus from 1960 to EU Accession: the Case for Non – Territorial Autonomy“, *Australian Journal of Politics and History*, vol. 50, no.1, pp. 86–94.

³ С обзиром на чињеницу да је Турска у Првом светском рату ступила у војну коалицију са Централним силама, Велика Британија је анектирала Кипар и дала му 1925. године статус крунске колоније. После Другог светског рата у коме су се кипарски војници борили у склопу британских војних снага, нарочито у Грчкој и Африци, и Кипар је захватила тежња да постане самостална држава. Детаљније погледати у: Stavros Panteli, *A History of Cyprus*, East-West Publications Limited, U.K. 2000.

Он је отворено износио став према коме Кипар треба да буде самостална држава, одбацујући идеју Британаца да острво треба да буде подељено између Грчке и Турске. Евентуалне промене, које би наступиле после проглашења Кипра независном државом, први председник кипарске државе архиепископ Макариос,⁴ сматрао је да треба да решава ауторитет УН.⁵

Кипар је ипак, без обзира на историјске констелације, могао да остане јединствена држава. Први такав документ био је Устав Кипра из 1960. који је формулисан приликом стицања независности Републике Кипар. Други покушај био је документ Кофи Анана „*Основа за споразум о целовитом уређењу проблема Кипра*”, који је представљао и покушај да се Кипар, пред улазак у Европску унију, дефинише као јединствена држава.

УСТАВ КИПРА ИЗ 1960⁶

Нацрт Устава израдила је заједничка комисија кипарских Грка и Турака. Устав је затим потписан у Никозији 6. априла 1960. године, уз пристанак кипарских Грка и Турака, Грчке и Турске и уз присуство саветника уставне комисије из Швајцарске. Тако је донет документ који су Кипрани назвали „Документ истине”, основа независности Кипра али и будућих немира и неспокојства. На основама Циришког и Лондонског споразума био је састављен предлог Устава Републике Кипар и потписан 6. априла 1960. године у Никозији, од стране Грчке, Турске и обе кипарске националне заједнице. Исте стране су 6. јула потписале неколико амандмана који су инкорпорирани у текст Устава проглашеног на дан независности Кипра.⁷

⁴ На изборима за председника Републике који су одржани на Кипру 13. децембра 1969. године, архиепископ Макариос био је изабран за првог председника Републике Кипар (од 238.000 уписаних бирача, за њега је гласало 144.501 док је 71.573 гласача своје гласове дало његовом противкандидату Клеридису). За потпредседника Републике изабран је др Кучук, члан турске заједнице, који на изборима није имао противкандидата.

⁵ Детаљније: Clement Dodd, *The History and Politics of the Cyprus Conflict*, Palgrave Macmillan, U.K. 2010.

⁶ Изнети ставови и подаци, преузети су из предговора књиге, *Збирка новијих Устава II, Устави Републике Кипар и Републике Турске*, предговор проф. др Горазда Кушеја, Институт за упоредно право, Београд, 1963.

⁷ Дан проглашења независности Кипра био је два пута одлаган, све док није постигнута сагласност о војним базама Велике Британије, које је она задржала на острву. Кипар, који се изјаснио да остаје члан Комонвелта, добио је од Велике Британије финансијску помоћ у износу од 12.000.000 фунти, за период од пет година, као и суму од 2.340.000 фунти као помоћ Лондона Никозији.

Устав Кипра носи званичан датум 16. август 1960, као дан када је била проглашена независност овога острва.

Кипарски Устав био је резултат низа међународних споразума. Он је дефинисан тако да би се, уколико би дошло до амандмана и његових измена, пре самих измена, морало приступити изменама у претходним споразумима између страна у спору. Устав настоји да што јасније дефинише својим правним одредбама националну равноправност две етничке групе и на тај начин законским путем елиминише напетост између њих. Са друге стране, иако форсира заједничке институције између кипарских Грка и Турака, устав својим актима није фаворизовао формирање једнонационалне кипарске националности, која би својим развојем могла гарантовати опстанак јединственог Кипра. Устав у највећој мери настоји да подвуче равноправност две етнице, као и друштвене, политичке и економске компоненте њиховог опстанка. Значајно је напоменути да су за очување мира између грчке и турске етничке групе била формирана специјална Комисија за Кипар, а све у смислу члана 1. пропратног Протокола 11. додатног уговора о савезу који су склопили Кипар, Грчка и Турска. За састав ове комисије био је задужен министар иностраних послова Кипра и тамошњи амбасадори Грчке и Турске.⁸

Устав Кипра био је заснован на федералистичком принципу. Он је заправо представљао националне групе етничких Грка и Турака организованих у заједничкој држави. Према Уставу из 1960. године, Кипар се дефинише као независна суверена држава са председничким системом. Из анализе уставних решења јасно је да устав настоји да поштује принцип пропорционалности, што произилази из неких уставних решења као то што је председник Грк а потпредседник Турчин и што их бирају посебно грчка и посебно турска заједница Кипра. Службени језици Републике били су грчки и турски. Језик администрације и других службених докумената подешава се према националности адресата, а званични језик пред судовима према националности странака. Током празника, поред кипарске, могле су бити истакнуте и заставе Грчке и Турске. Осим тога, грчка и турска заједница имале су уставно загарантовано право да празнују поједине грчке односно турске празнике.⁹

Према Уставу из 1960. године, председник Кипра био је биран на пет година. Председник је имао уставну обавезу да формира Владу састављену од десет министара. Тројицу министара именовао је потпредседник Републике.

⁸ *Збирка новијих Устава II, Устави Републике Кипар и Републике Турске*, предговор проф. др Горазда Кушеја, Институт за упоредно право, Београд, 1963, стр. IX.

⁹ *Ibid.*, стр. X.

На четири године биран је Парламент састављен од педесет посланика. Од тог броја 35 посланика бирали су кипарски Грци, а 15 кипарски Турци. Овакав однос у националном саставу посланика, представљао је заправо међуетнички састав становништва на Кипру. Интересантно је напоменути да је према Уставу из 1960. године Парламент имао одвојен грчки и турски дом. Оба парламентарна дома, имала су право да на одвојеним седницама потпуно самостално одлучују о актуелним питањима, као што су на пример, питања из области образовања, социјалне политике, пореза и сл. Према посебно осетљивим питањима, као што су на пример, безбедност и спољна политика, председник али и потпредседник Кипра имали су право вета, на сваку одлуку Владе, која се односила на ове области. Даљи паритет између две етничке групе, омогућавао је закон, који је предвиђао да се у свим градовима успоставе две општине, једна грчка и једна турска.

Као што је напред напоменуто, Устав је строго водио рачуна о законској једнакости обе националне заједнице. Ова законска једнакост спроведена је кроз целу организацију власти, а односила се и на међусобни однос у власти, председника и потпредседника Републике. С обзиром на чињеницу да је према уставу, први био Грк а други Турчин, председника у случају његовог одсуства није замењивао потпредседник, већ председник Представничког дома који је такође био Грк. Према Уставу из 1960. године, председничке функције које се односе на Републику као целину, обављају заједно и председник и потпредседник, али сваки од њих врши одвојено оне послове који се односе на национална права. Уставом је такође било предвиђено и формирање тзв. Министарског савета. Тај Савет који је требало да у извршној власти помаже председнику и потпредседнику, требало је да сачињава седам грчких и три турска министра. Интересантно је да је Устав предвиђао да се једном турском министру обавезно повери неки од три ресора – ресор спољних послова, одбране, или пак финансија. Устав је забрањивао да министар у исто време буде посланик у Представничком дому, члан Дома националне заједнице, председник општине или члан општинског већа, припадник оружаних или безбедоносних снага Републике. Дакле, министар није могао имати у исто време и неку другу јавну функцију. Уколико је министар био Турчин, он поред напред наведеног, није могао имати никакву верску функцију. У вези са опозивом министара, такође је поштован национални принцип. Грчке министаре је имао право да именује и опозове председник, а турске потпредседник Републике Кипар. Министарски савет могли су да сазову и председник и потпредседник, а дневни ред је формулисао председник, с тим што је потпредседник могао да унесе поједине тачке у дневни ред. У вези са правом вета на одређене законе

и одлуке Председничког дома, која су се односила на спољне послове, одбрану и питања безбедности, и председник и потпредседник су имали право вета, а исто је важило и за ревизију појединих закона као и ревизију буџета. Иста права према Уставу имали су и у односу на одлуке Министарског савета.¹⁰

Устав је на интересантан начин обрадио део који се односи на људска права. Наиме, он забрањује да се било која власт на дискриминаторски начин понаша према једној или другој етничкој заједници. Такође, Устав забрањује да се власт дискриминаторски односи према било ком лицу, зато што је припадник једне или друге заједнице, али и било ком другом лицу, грађанину Кипра. У вези са социјално-економским правима, основна школа је бесплатна, а њу финансира грчка или турска заједница у зависности од тога која се заједница у њој школује. Оснивање синдиката је према Уставу из 1960. године било дозвољено, а дозвољено је било и право на штрајк. Из овог права били су изузети припадници оружаних снага и полиције, а ова забрана је могла да буде проширена и на јавне службенике.¹¹

Представнички дом има надлежност да врши законодавну власт на Кипру, и то у свим областима, осим у оним које су према Уставу изричито поверене домовима националних заједница.¹² Устав је предвидео да број посланика буде 50, а од тог броја 35 посланика (70%) бира грчка заједница, а 15 посланика (30%) турска.¹³ Активно бирачко право има сваки држављанин Републике који је навршио 21 годину, а пасивно који има 25 година. Мандат Представничког дома траје пет година.¹⁴ Представнички дом може се распустити само на основу сопствене одлуке усвојене апсолутном већином у којој је укључена најмање једна трећина посланика изабрана од турске заједнице.¹⁵ За функцију посланика важе исте инкомпатибилности као и за министра. Председник Представничког дома је

¹⁰ *Збирка новијих Устава II, Устави Републике Кипар и Републике Турске*, Институт за упоредно право, Београд, 1963, одељак III, „Председник Републике, потпредседник Републике и Министарски савет“, стр. 17.

¹¹ *Збирка новијих Устава II, Устави Републике Кипар и Републике Турске*, предговор проф. др Горазда Кушеја, Институт за упоредно право, Београд, 1963, део II, „Основна права и слободе“, стр. X.

¹² *Збирка новијих Устава II, Устави Републике Кипар и Републике Турске*, Институт за упоредно право, Београд, 1963, одељак IV, „Представнички дом“, члан 61, стр. 30.

¹³ *Ibid.*, члан 62, стр. 30.

¹⁴ *Ibid.*, члан, 64, 65, 67, стр. 30–31.

Грк и њега бирају посланици грчке заједнице, а потпредседник је Турчин, биран од посланика турске заједнице.

Председник и потпредседник Дома именују из реда посланика својих заједница два скупштинска секретара, Грка и Турчина, као и два административна секретара, Грка и Турчина, који се додељују одговарајућим представништвима.¹⁶ Сви говори и расправе у Дому и комисијама морају бити симултано превођени са службеног језика на којима се држе, на други службени језик.¹⁷

Устав је предвидео одређену законодавну аутономију за домове обе националне заједнице на Кипру. Наиме ови домови у низу области као што су верска питања, просвета, култура, питања везана за састав и надлежност судова заједница, спортских питања итд. врше утицај на припаднике своје заједнице. Такође питања о којима треба донети допунско тумачење у оквиру закона Републике који се односе на материју општина које су састављене искључиво од припадника одговарајуће заједнице, и коначно питања која се односе на надзор које врше домови на основу Устава над потрошачким и произвођачким задругама, над кредитним установама и над пословима оних општина које имају јединствени национални састав.¹⁸

„У вези са аутономијом обе националне заједнице која је верског, културног, социјалног а донекле и економског карактера, значајне су још неке уставне одредбе. По првој обе заједнице имају право на добијање новчане помоћи од грчке, односно турске Владе за своје одговарајуће установе у области наставе, културе, спорта и добротворних делатности. По другој, обе заједнице, ако процене да немају довољан број потребних учитеља, професора или верских функционера за редовно деловање њихових институција, могу да приме и упосле особље које им пружи грчка или турска Влада, али само у оној мери која је неопходна за задовољавање њихових потреба. По трећој одредби, проглашавају се неприкосновеним црквена правила и Устав аутономне Грчке православне цркве Кипра у области њених унутарњих послова и управљања њених добара, као и институција Вакуфа и одговарајућих исламских верско-правних прописа и начела.”¹⁹

¹⁵ Ibid., члан 67, тачка 1, стр. 31.

¹⁶ Ibid., члан 72, тачка 4, стр. 35.

¹⁷ Ibid., члан 73, тачка 8, стр. 34.

¹⁸ *Збирка новијих Устава II, Устави Републике Кипар и Републике Турске*, предговор проф. др Горазда Кушеја, Институт за упоредно право, Београд, 1963, стр. XII.

¹⁹ Ibid., стр. XIII.

Високе државне функционере (највиши правни саветник, гувернер емиционе банке Републике, државни благајник²⁰) предвиђено је да поставља председник и потпредседник Републике. Национална равноправност у случају високих државних функционера била је обезбеђена тако што је заменик увек био друге националности у односу на титулара функције. Етничка равноправност између две заједнице у полицији била је регулисана у односу 70% Грка и 30% Турака, и она је важила у свим сегментима хијерархије. Према Уставу, у безбедносним снагама Републике, уколико је командант био једне националности, његов заменик је морао бити друге. На територији Кипра где живи готово 100% припадника једне националности било је предвиђено да и припадници безбедоносних снага буду припадници те заједнице. Када је реч о судовима националних заједница, они се организују посебним законом. Такође, они примењују законе које је усвојио дом њихове заједнице.²¹

„Међу разним и завршним одредбама Устава ваља још скренути пажњу на начело да редовно закључени, ратификовани и објављени међународни уговори, конвенције, и споразуми имају јачу правну снагу од сваког националног закона, под условом да их буде примењивала и друга страна уговорница, даље начело одговорности Републике за штету изазвану било којом радњом или неоснованим попуштањем од стране службеника или органа Републике у редовима или самозваном вршењу њихових дужности. Ову одговорност регулише закон. Пошто су радио-дифузија и телевизија у јавним рукама, то сам Устав одређује време које мора бити резервисано за емисије намењене турској заједници. И коначно, што се промене Устава тиче, њих треба да усвоји већина од најмање две трећине укупног броја посланика који припадају с једне стране грчкој а с друге стране турској заједници.”²²

„Република задржава сва права над водама, рудним благом и старинама у земљишту. Али, законом се може дати Републици, општини или у ту сврху организованог јавног служби монопол за одређена предузећа чија делатност има карактер основне јавне службе или за таква предузећа која врше експлоатацију енергетских или других природних извора.”²³

²⁰ *Збирка новијих Устава II, Устави Републике Кипар и Републике Турске*, предговор проф. др Горазда Кушеја, Институт за упоредно право, Београд, 1963, глава II, „Главни државни благајник и помоћник главног државног благајника“, члан 126, стр. 53–54.

²¹ *Ibid.*, одељак VIII, Оружане снаге Републике, стр. 54–55.

²² *Ibid.*, стр. XV.

²³ *Збирка новијих Устава II, Устави Републике Кипар и Републике Турске*, предговор проф. др Горазда Кушеја, Институт за упоредно право, Београд, 1963, део II, „Основна права и слободe“, стр. X.

На основу ових споразума Грчка је имала право да на Кипру држи војни контингент у јачини од 950 војника, а Турска од 650 војника. Британија је задржала под својом контролом две базе од укупно 256 км². Ове базе нису биле део суверене територије Републике Кипар и нису подлегале никаквом уговору, нити је Велика Британија за њих давала одређену надокнаду кипарској републици. У пракси се брзо показало да се таквим Уставом, а посебно у одсуству најминималнијег поверења између две заједнице, није могло наћи решење ни за једно битно питање. Кипарска армија, како је било предвиђено Уставом, није могла бити формирана. *Због узајамног неповерења, није могао бити донет ниједан од значајнијих закона, као на пример закон о порезима, и низ других. Међусобна блокада две етничке заједнице биле су видљиве и у спољној политици.* Када је кипарска Влада хтела да успостави дипломатске односе са Египтом, потпредседник др Кучук је свој пристанак условио истовременим успостављањем дипломатских односа са Израелом. Због таквих ставова дошло је практично до парализе државе.

На крају, напоменимо да је Устав легализовао право Британије, Грчке и Турске на интервенцију ради заштите постојећег уставног поретка. Ова одредница Устава показала се врло важном, јер је на основу ње турска војска интервенисала на Кипру и етнички поделила острво. Тако је први Устав Кипра и могућност да Кипар постане заједничка држава и Грка и Турака, односно свих његових грађана, пропао.

ПЛАН КОФИ АНАНА ЗА КИПАР²⁴

Од интервенције турских снага на Кипру и етничке, али и сваке друге поделе острва, границу између два ентитета представља „зелена линија”. Када су сукоби на Кипру престали, његови актери, али и међународна заједница очекивали су да се договор о заједничкој будућности острва постигне у неком ближем временском периоду, али је Кипар како су године пролазиле све више долазио у стање такозваног „замрзнутог конфликта”.²⁵ Наиме од краја оружаних сукоба до данас, две заједнице буквално живе једна поред друге.

²⁴ Извор за овај део текста: *Lates Developments on the Cyprus Problem*, Republic of Cyprus – Press and Information office-Arcivied from the orginal on November 17, 2008.

²⁵ Термин „замрзнути конфликт” означава позицију две или више страна у међународном спору, коме је претходио оружани сукоб, а кога више нема, и где се још увек тражи решење прихватљиво за све стране. Термином „замрзнути конфликт” можемо означити и стање између две Кореје.

Грчка кипарска заједница има своје органе власти, баш као и турска заједница на Кипру. Подељени су и сви други аспекти живота, школство, здравство, трговина. Утисак је да су стањем на Кипру, незадовољнији кипарски Грци. Наиме, на крилима панхеленизма, својевремено су неки војни кругови у Атини желели да Кипар буде део Грчке, али тај пројекат није успео. На жалост, његов неуспех имао је последице и по кипарске Грке који данас живе у подељеној држави. У литератури се чак могу наћи мишљења да су овакву позицију кипарских Грка проузроковале велике силе. Наиме, да су се 1960. године питали кипарски Грци они би гласали за уједињење са Грчком, а Турци за поделу острва. У складу са тим мишљењем напомиње се да настанак Републике Кипар није био идеолошки и антиколонијални циљ, већ реалполитички компромис и „горка пилула” за кипарске Грке. Према истим изворима, кипарски народ није тражио да се формира Република Кипар, а та Република Кипар донела им је само привид суверенитета и независности.²⁶

Једна озбиљнија дипломатска активност усмерена ка поновном уједињењу Кипра, био је план Кофи Анана и УН из 2002. године. Он је пласиран пред преговоре Никозије и Брисела о уласку Кипра (односно грчког дела острва) у ЕУ. План је имао пет ревизија пре него што се дошло до коначног документа.

Документ који носи званичан назив *Основа за споразум о целовитом уређењу проблема Кипра*, представљао је основу према којој је Кипар требало да постане федерација два ентитета. План се заснивао на стварању уједињене државе на целој територији острва, изузимајући британске војне базе. Ананов план имао је крајњи циљ да Кипар у ЕУ уђе као целовита држава.

Према овом плану заједничка држава кипарских Грка и Турака била би унија двеју конститутивних јединица на чијем челу би био шесточлани председнички савет са ротирајућим председником и потпредседником и дводомним парламентом. Планом је била предвиђена трогодишња прелазна Влада. Дакле, нова држава била би федерација две државе, кипарских Грка и кипарских Турака, уједињених апаратом федералне власти. Федерални ниво је оквирно био базиран на швајцарском федералном моделу, који би укључивао следеће елементе:

- Колективни председнички савет, састављен од шест чланова са правом гласа одређених према бројчаном односу (четири кипарска Грка и двојица кипарских Турака);

²⁶ Costas M. Constantinov, „On the Cypriot States of Exception“, *International Political Sociology*, 2, 2008, стр. 5–6.

- председника и потпредседника бира Председнички савет, који би се на функцији мењали на двадесет месеци;
- дводомни законодавни систем састављен од Сената (горњи дом - 48 чланова, од чега су 24 члана из сваке заједнице), Представничке скупштине (доњи дом са 48 чланова, подељених према укупном броју становника;
- Врховни суд, састављен од подједнаког броја кипарских Грка и Турака са тројицом судија из иностранства које именује Председнички савет.²⁷

Ананов план је подразумевао/укључивао и федерални устав, затим уставе за сваку од конститутивних јединица, низ уставних и федералних закона, као и предлог заставе и химне. Такође је предвиђао и Комисију за помирење која би радила на приближавању две заједнице и решавала наслеђене неспоразуме. План је предвиђао и ограничено право повратка између две територије две заједнице и такође омогућавао да Грчка и Турска задрже стално војно присуство на острву уз значајно смањење броја војника.

Према овом документу грађани би требало да имају једно, кипарско држављанство, али би се турској етничкој заједници гарантовале специјалне везе са Турском, а грчкој са Грчком. Острво би било демилитаризовано, али би Грчка и Турска имале право да на острву задрже ограничене односно касније симболичне војне контингенте. Устав је требало да гарантује људска права и права мањина у складу са начелима Европске уније, а специјална мешовита комисија за помирење, радила би на унапређењу толеранције и узајамног уважавања двеју етничких заједница.

План је ревидиран неколико пута, пре него што је коначни, финални документ понуђен грађанима Кипра на референдуму. Њега је подржало 65% кипарских Турака и само 24% кипарских Грка. Поводом понуђеног документа, Анкара је издала саопштење у коме подржава обнову јединствене државе Кипар, али сматра да Никозија треба да уђе у ЕУ, у исто време када уђе и Турска. Атина се углавном држала резервисано, напомињући да је план добра основа за даље разговоре о Кипру.

Како је план стањем на референдуму и ставом Анкаре и Атине фактички одбијен, само је грчки део Кипра ушао у пуно чланство Европске уније.

²⁷ *Lates Developments on the Cyprus Problem*"/part- Proposal/, Republic of Cyprus – Press and Information office-Arcvied from the original on November 17, 2008.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Међународна заједница не прихвата поделу Кипра.²⁸ Ипак, она фактички постоји. Чврстим ставом да заједно са Кипром и Турска треба да уђе у Европску унију, званична Анкара је на посредан начин искључила могућност да турски ентитет на Кипру уђе у ову заједницу европских народа. То фактички значи да је део Турака, без обзира на њихов број, заједно са матичном државом Турском, искључен из европских интеграција. На овај начин отежано је изналажење решења прихватљиво за обе стране. Једна од карактеристичних одлика овог неповерења било је и својевремено неприхватање акционог плана предложеног од стране Турске. Анкара је изложила акциони план који се састојао од понуде да се на Кипру укине ограничење трговине, саобраћаја и других мера са Републиком Кипар у замену за истовремено укидање изолације кипарских Турака. Кипарски Грци су одбили овај акциони план са образложењем да ће он економски ојачати турски део острва.²⁹

Грчка кипарска заједница и данас сматра да јој партнер у преговорима о будућности Кипра није турска заједница на Кипру, већ држава Турска. Поред тога, у самој Турској су врло утицајне снаге које заправо желе да легализују стално војно присуство Турске на острву и у ствари не желе споразум двеју страна.

Од изванредног значаја је, пак, чињеница да од трагичних интервенција јула и августа 1974. године, прво грчких а затим и турских снага, између две заједнице на Кипру није било већих сукоба. Напротив, и у тим најтежим временима, за савремени Кипар дошла је до изражаја међусобна солидарност двеју заједница као и свест о заједничкој судбини Кипрана. И поред међусобног разумевања, свести о заједничком постојању, које би искључило мешање са стране, Кипрани ни данас не могу да досађају свој сан о заједничком животу са обе стране зелене линије. Иако су у прошлости имали многе несугласице, прошлост и данас притиска обе етничке заједнице на Кипру и онемогућава изградњу поверења која би довела до заједничког живота на подељеном острву.

Када је реч о односу Европске уније и Кипра, треба напоменути да је Кипар од 1973. године имао уговор о придруженом чланству са Унијом.

²⁸ Турску републику Северни Кипар, званично признаје само Влада у Анкари.

²⁹ Hubert Faustmann, Erol Kaymak, „Cyprus“, *European Journal of Political Research*, 46:2007, стр. 1.

Никозија је 1990. године поднела захтев за учлањење, а 1993. године добила позитивну препоруку.³⁰

Европска унија признаје суверенитет и територијални интегритет Републике Кипар.³¹ С тим у вези, ЕУ садашње стање на Кипру сматра унутрашњим питањем кипарске државе. Притом, Унија настоји да са своје стране одређеним препорукама упућеним Турској помогне да се етничка подељеност острва превазиђе.

Европски савет је у више наврата подвлачио своју подршку придруживању уједињеног Кипра Европској унији, међутим план УН за решење кипарског проблема није добио неопходну подршку на референдумима на Кипру. У светлу протокола 10 уговора о придруживању из 2003. године, Кипар је као целина ушао у ЕУ, али је *acquis communautaire*³² суспендован на северном делу острва.³³

ЛИТЕРАТУРА

- Achilles Emilianides, Accession of the Republic of Cyprus to the EU, Constitution and the Cypriot Doctrine of Necessity, www.academia.edu/4050764/accesion_of_the_cypriot_doctrine_of_necessity.
- Constatinov M. Costas, „On the Cypriot States of Exception“, *International Political Sociology*, 2. 2008.
- Constitution of the Republic of Cyprus, www.kyprus.org/Constitution/English/.
- Cyprus-1960 Constitution, Contry Studies, www.countrystudies.us/cyprus/52.htm.
- Dundas G, Cyprus from 1960 to EU Accession, „The Case for Non-Territorial Autonomy“, *Australian Jorنال of Politics and History*, vol. 50, no.1, 2004.
- Dodd Clement, *The history and Politics of the Cyprus Conflict*, Palgrave Macmillan U.K. 2010.
- Hubert Faustmann, Erol Kaymak, „Cyprus“, *European Jorنال of Political Research*, 2007.
- *Lates Developments on the Cyprus Problem, Republic of Cyprus – Press and Information office-Arcivied from the orginal on November 17, 2008.*

³⁰ *Relations EU-Cyprus, European Commission, MEMO/00/16*, Brussels, March, 2000.

³¹ Ниједна чланица ЕУ није признала отцепљење турског дела острва.

³² *Acquis communautaire* представља све законе, прописе и судске одлуке које чине законодавство ЕУ.

³³ Prime Ministers office, European Coordination Center, Cyprus-European Union Relations, Интернет: <http://www.eucordination.org>. 01/12/2013.

- Panteli Stavros, *A History of Cyprus*, East-West Publications Limited, U.K. 2000.
- Prime Ministers office, *European Cordination Center; Cyprus-European Union Relations*, www.eucordination.org.
- *Relations EU-Cyprus*, European Commission, MEMO/00/16, Brussels, March, 2000.
- *Resolution adopted by the United Nations of the Cyprus Problem 1964-1996*, Nicosia-Cyprus, 1997.
- Varnava Andrekos, Hubert Faustmann, *Reunfying Cyprus-The Annan Plan and Beyond*, by I.B.Tauris&co.ltd, London, 2009.
- *Збирка новијих Устава II, Устави Републике Кипар и Републике Турске*, Институт за упоредно право, Београд, 1963.

UDK: 353.1(497.113+4)

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 327–347

Изворни научни рад

Валентина ИВАНИЋ¹

ПРЕКОГРАНИЧНА САРАДЊА АП ВОЈВОДИНЕ У ОКВИРУ ДКМТ ЕВРОРЕГИОНА, ЧИНИОЦИ, ЕФЕКТИ И БУДУЋНОСТ САРАДЊЕ

ABSTRACT

The DKMT Euroregion is one of the most successful Euroregions in which local self-governments and cities of the Republic of Serbia appear as members in terms of the degree of institutional development, the development of organizational capacity and consequently the absorption capacity. In addition to the quantitative effects (financial resources that by applying for EU funds, have been received within the DKMT Euroregion or realized within its members and therefore within the AP Vojvodina), the effects of cross-border cooperation are significantly qualitative as well. In this paper, cross-border cooperation is taken as a method of transposing culture patterns from EU member states to the Republic of Serbia and the AP Vojvodina in order to analyze directions, effects and dynamics of changes in culture patterns in the context of their impact on the creation of conditions for the endogenous development of APV. If the receptivity of members of the Euroregion DKMT to EU funds is understood as the result of successful cross-border cooperation, the introduction of qualitative factors of successful cooperation in the analysis should be understood in the context of the need to create preconditions for the endogenous development of all members of the DKMT Euroregion, as well as a way for DKMT to function on the market-driven rather than donor -driven principle in perspective. The transposition of masculine cultural values inherent to the culture of Hungary into the other two members of the DKMT Euroregion should be understood in the direction of strengthening their receptivity to attract investments in the sector of non-tradable goods and thus in the context of improving their competitiveness. A higher level of

¹ Др Валентина Иванић, Агенција за равномерни регионални развој Владе АП Војводине, Мите Ружића 2, 2100 Нови Сад; v.ivanic@vojvodina-rs.rs.

receptivity to foreign direct investment and consequently a higher rate of GDP growth will result in higher values of individualism in Romania and the AP Vojvodina, thus affecting raising the level of professional mobility within the DKMT Euroregion and entrepreneurial inclination.

Кључне речи: прекогранична сарадња, ДКМТ, АП Војводина, ефекти прекограничне сарадње, култура као фактор еврорегионалне сарадње

1) УВОД

У уводном делу овог рада дајемо кратка објашњења појмова као што су еврорегион и еврорегионална сарадња, како би допринели разумевању процеса прекограничне сарадње АП Војводине у оквиру једног од најразвијенијих облика еврорегионалне сарадње у које је Република Србија укључена, сарадње у оквиру ДКМТ еврорегиона.

Термин еврорегион данас се узима као синоним за прекограничну сарадњу (*CBC – cross border cooperation*), и настао је као изведеница из појма „Еурорегио“, најстаријег еврорегиона у Европи и облика прекограничне сарадње између Немачке и Холандије.

Термин „еврорегион“ данас аутори користе да укажу на институционализовану прекограничну сарадњу најмање два региона или области која припадају најмање двома различитим државама, које деле исту границу.² Наравно, постојање институционалне сарадње још увек не значи да се ради о еврорегиону. Према Практичном водичу за прекограничну сарадњу који је припремила АЕБР (*AEBR – Association of European Border Regions*) еврорегион се дефинише као „сарадња регионалних и локалних власти са обе стране националне границе, понекад са скупштином, сталним секретаријатом и административним, као и експертским делом запослених, уређен према приватном праву (*private law*) односно у домену ингеренција које регионалне, односно локалне власти са обе стране границе имају, а респектујући одредбе јавног права”.³ Гранични региони, односно региони који се налазе на периферији држава (периферија се дефинише у односу на удаљеност региона од главних градова националне државе у којима се углавном концентрише већина економских активности) немају идентичне проблеме, али могућност прекограничне сарадње утиче на стварање ендогених капацитета да своје развојне проблеме јасније и брже идентификују, као и да их ефикасније и

² Katri-Liis Lepik, “Euroregions as a mechanisms for strengthening cross border cooperation in the Baltic SEA Region”; *Trames*, 2009, 13(65/58), 3, p. 265–284.

³ AEBr, “Practical Guide to Cross-border Cooperation”, 2009, http://www.aebr.eu/files/publications/lace_guide.en.pdf, p. 9.

успешније презентују и решавају. Гранични региони могу да правазиђу периферијални статут (било да је географске или структурне природе) захваљујући прекограничној сарадњи, а уколико имају капацитете да исту институционализују и сарадњом у оквиру еврорегиона.⁴ Маркус Перкман (*Markus Perkman*) указује да у Европској унији данас постоји преко 70 еврорегиона. Исти аутор еврорегионе који настају у Европској унији дефинише као *policy-driven* интеграције, будући да они настају као последица сарадње регионалних и локалних власти које се налазе у различитим државама, а та сарадња усмерена је на решавање заједничких прекограничних проблема или креирање прекограничног економског простора.⁵ У односу на мотиве настанка еврорегиона Перкман разликује и *market-driven* еврорегионе. Настанак оваквих типова прекограничне сарадње налази у Кини и Америци.

Просторна покривеност еврорегиона обично се односи на територију између 50 и 100 km ширине, док се у смислу броја становника, еврорегиони формирају на просторима које насељава неколико милиона становника. ДКМТ еурорегион простира се на површини од 77.660 km² и обухвата популацију од 5,4 милиона становника. У последње време све чешће се чује појам *макро региони* и *макрорегионалне стратегије*, а њихова употреба у широј јавности везује се за појаву две макро регионалне стратегије у Европској унији: Балтичке и Дунавске. Европска комисија није понудила дефиницију макро региона, међутим, на основу става Павела Самецког, може се навести неколико заједничких карактеристика макро региона: „макро регион треба разумети као већи регион у оквиру ЕУ који се може дефинисати у односу на територију коју покрива, као и у односу на функције, у коме ће група земаља чланица сарађивати у циљу остварења специфичних стратешких циљева”.⁶ Макро региони представљају иновативни концепт, будући да се базирају на сарадњи која се одвија на транснационалном нивоу. Србија, као трећа страна, партиципира у Дунавској стратегији. У даљем делу рада следи преглед извора права Европске уније који се тиче прекограничне сарадње уопште, затим опис природе сарадње у оквиру ДКМТ еврорегиона, те фактора који опредељују успех те сарадње на кратак али и на дуг рок.

⁴ Maria Greta and Krzysztog Lewandowski, “Euroregion’s „mission“ and the success of the Lisbon strategy”, *Business and Economic Horizons*, 2010, Vol. 1, Issue 1, p. 15.

⁵ Markus Perkman (2005), “Cross Border cooperation as policy entrepreneurship: explaining the variable success of european cross border regions”, *CSGR Working Paper*; No, 166/05; p. 5.

⁶ Carsten Schymik, “Blueprint for a Macro region; EU Strategies for Baltic Sea and Danube Regions”, *SWP Research Paper*, German Institute for International and Security Affairs; Berlin, 2011, p. 5.

II) ИЗВОРИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА ПРЕКОГРАНИЧНУ САРАДЊУ

Стварање великог броја еврорегиона коинцидирало је и са процесима који су се тицали редизајнирања нове улоге локалних и регионалних власти у ЕУ. Мајкл Китинг (*Michael Keating*) указује да је процес креирања еврорегиона добијао све више на значају како се процес европских интеграција све више ширио и како су све више креирани инструменти за компензирање трошкова тог ширења.⁷ Мотиве за настанак еврорегиона Перкман налази у приликама које нуди регионална политика ЕУ, те еврорегионе види као јединице за апсорпцију средстава из ЕУ фондова за регионални развој.⁸ Исто мисли и Одил Едебо (*Odile Heddebaut*) који објашњава да је нагли развој еврорегиона у великој мери *found-driven* процес. Аутор указује да је велики број еврорегиона основан са циљем да администрира ЕУ финансијске програме намењене прекограничној сарадњи (као што је био ИНТЕРРЕГ).⁹ Паоло Паз (*Paolo Pasi*) указује да еврорегине треба посматрати као „микро-модел европских интеграција”, као начин да се Европа приближи грађанима, те да се развије *bottom-up* приступ Европи. Међутим, исти аутор наводи да су у стварности многи еврорегиони остали непознати већини локалног становништва, иако су се оснивали ради задовољења свакодневних животних потреба истих.¹⁰ У том смислу размишља и Томпсон, када каже да се регионална политика ЕУ мора фокусирати на економију и економски раст, али да се економски раст мора посматрати као инструмент а не циљ.¹¹ У новој парадигми утемељеној на развоју, уместо на расту, Европа би се заиста и приближила грађанима. Еврорегиони су нарочито користан инструмент за земље које се налазе у претприступној фази, будући да је прекогранична сарадња земље припрема за процес интеграција, те се посматрају и као неопходан корак у процесу транзиције од *geostrategy* to *geoeconomy*.¹²

⁷ Michael Keating, “The new regionalism in Western Europe – territorial restructuring and political change”, 1988, op. cit. p. 180.

⁸ Markus Perkmann, “The rise of Euroregion – A bird’s eye perspective on European cross border co-operation”; Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster LA1 4YN, UK, 2003.

⁹ Odile Heddebaut, “The Euroregion from 1991–2010 in Cross-border governance in the European Union”, in *Cross-Border Governance in the European Union*, Olivier Kramsch and Hooper Barbara (eds), London; Routledge, 2004, p. 77.

¹⁰ Paolo Pasi, “Euroregions as micro-models of European integration” in *Euroregions – The Alps – Adriatic context*, Josef Langer (ed.) Frankfurt am Main, 2007, p. 73.

¹¹ George Thompson, “Address to the Conference of local and regional authorities of Europe”, Galway, Ireland, 1975, p. 13.

¹² Duda-Dainau Dana Codruta and Abrudan Denisa, “Cross border cooperation inside the euroregions: case of DKMT Romanina Euroregion”, *Economics Studies*, 2012, Vol. 22, Issue 1/2012; p. 60.

Прекогранична сарадња у оквиру еврорегиона одвија се у форми неформалних споразума међу учесницима сарадње, будући да они немају правни субјективитет у смислу међународног права и могућности закључивања међународних уговора.¹³

Када је у питању прекогранична сарадња, 1980. године донета је Мадридска конвенција. Тиме је створен правни основ да се институције формиране на основу резултата прекограничне сарадње формирају на јавном праву (*public law*), а не као до тада искључиво на приватном праву. Од усвајања, Мадридска конвенција допуњавана је протоколима три пута (1995, 1998. и 2009. године). Србија није потписник Мадридске конвенције.¹⁴ Потребно је поменути и усвајање Европске повеље о прекограничним регионима (*European Charter for Border and Cross-border Regions*) од стране АЕБР-а, 1981. године.¹⁵ Повеља јасно апострофира принципе и циљеве прекограничне сарадње и први циљ је потреба да се границе посматрају као места састајања и спајања, а не места раздвајања. Улога региона у Европској унији потенцира се и у Уговору из Маастрихта (1992), у коме се указује на важну улогу регионалне димензије у процесу европских интеграција. Уговором је потенцирана улога региона (а не и прекограничне сарадње), и наглашен принцип субсидијарности.¹⁶ Еврорегиони немају правни субјективитет и форма су прекограничне сарадње, што у одређеним моментима изискује потребу за алтернативним инструментима сарадње са ширим територијалним фокусом. Концепт ЕГТЦ (*European grouping of territorial cooperation EGTC*) дефинисан је 2006. године на темељу *Regulation (EC) No 1082/2006*, који је настао на основу потребе да се прекогранична сарадња дефинише адекватнијим правним инструментима.¹⁷ ЕГТЦ почео је да се примењује 1. августа 2006. године. Државе чланице су имале годину дана да своје национално законодавство прилагоде за могућност примене овог инструмента (1. августа 2007. године), међутим, до данас, тај процес није још увек завршен у свих 27 земаља чланица ЕУ. Будући да се у овом раду бавимо

¹³ Markus Perkman, "Cross-border Regions in Europe; Significance and Drivers of Regional Cross-border Cooperation"; University of Warwick, 2003, UK, p. 4.

¹⁴ European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106.htm>.

¹⁵ European Charter for Border and Cross-border region; <http://www.aebr.eu/en/publications/publications>.

¹⁶ Treaty of Maastricht on European Union, Official Journal C 191 pf 29. 7. 1992. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_.

¹⁷ Уредба (ЕЗ) бр. 1082/2006 Европског парламента и Савета од 5. јула 2006 о Европској групи за територијалну сарадњу (ЕГТЦ); Сл. лист Л210; 31. 07. 2006; <http://eur-lex.europa.eu/Lex>.

ДКМТ еврорегионом, чије су чланице жупаније из Мађарске и Румуније, те АП Војводина, као део Републике Србије, у даљем делу текста дајемо кратак осврт на правне претпоставке могућности да ДКМТ еврорегион еволуира у ЕГТЦ форму сарадње. Мађарска је била прва земља чланица која је своје национално законодавство прилагодила употреби ЕГТЦ. У законском оквиру који се оцењује као флексибилан, Мађарска је дозволила употребу и примену сва четири модела ЕГТЦ. У Мађарској се ЕГТЦ формира као непрофитна организација. Државе које нису чланице ЕУ нису искључене као потенцијални могући партнери.¹⁸ Оваква регулатива када је у питању ДКМТ еврорегион, чији је члан Србија, омогућава еволуирање еврорегиона ДКМТ у ЕГТЦ облик сарадње. Румунија је такође 2007. године прилагодила своје законодавство употреби ЕГТЦ као форме територијалне сарадње, при чему је Министарство развоја одговорно за процес оснивања и регистрације свих форми ЕГТЦ у Румунији. Важећи прописи у Републици Србији не омогућавају учешће у Европској групи за територијалну сарадњу (ЕГТЦ), јер ни у једном закону није прописана могућност оснивања ентитета сличних ЕГТЦ, тј. могућност закључења споразума о приступању правном лицу које је регистровано на територији друге државе.¹⁹

III) РЕПУБЛИКА СРБИЈА И ЕВРОРЕГИОНАЛНА САРАДЊА

Република Србија, односно гранични региони у Србији чланови су неколико еврорегиона: поред ДКМТ, то је и Евробалкан (који чини 30 општина из Србије, 20 из Бугарске, 16 из Македоније, Софија и Скопље), Дунав 21 (основан је 2001. године а чини га седам општина из Србије, пет општина из Румуније и девет општина из Бугарске) који је члан АЕБР; Еврорегион Морава–Пчиња–Струма (основале су га 2003. године Бугарска, Србија и Македонија) и он је такође члан АЕБР; Еврорегион Дрина–Сава–Мајевица (основали су га 2003. године 9 локалних самоуправа западне Србије и североисточне Босне и Херцеговине); Еврорегион Стара планина (основале су га 2006. године 11 општина из региона западне Старе планине на територијама Бугарске и Србије; општине са српске стране које су чланице овог Еврорегиона су: Димитровград, Књажевац, Пирот и Зајечар). Као што се може видети, еврорегиони у Србији настајали су након 2001. године, сем ДКМТ који је основан 1997. године: „осим ДКМТ, ниједан

¹⁸ Interact, “Handbook on the European Grouping of Territorial Cooperaton (EGTC)”, What use for European Territorial Cooperation Programmes and Projects, 2008, p. 17.

¹⁹ Одговори на упитник Европске комисије о кандидатури Србије за чланство у Европској унији; Поглавље 22, <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.199.html>.

од осталих еврорегиона није успоставио стабилне изворе финансирања и стабилну оперативну структуру (канцеларија, седиште и слично) за запослене којима би примарни посао био унапређење прекограничне сарадње.²⁰ У даљем делу текста више пажње посветиће се карактеру прекограничне сарадње у оквиру ДКМТ еврорегиона, ефектима те сарадње и значају који она има за АП Војводину, потенцијалу који оваква врста сарадње има у будућности, факторима који опредељују успех те сарадње на дуг и краatak рок, те начинима и могућностима за управљање истима.

IV) ЕВРОРЕГИОН ДУНАВ–КРИШ–МОРИШ–ТИСА (ДКМТ)

Протокол о прекограничној сарадњи Дунав–Криш–Мориш–Тиса потписан је 21. новембра 1998. године. Потписнице Протокола су Жупанијска већа Арад, Хунедоара, Тимиш и Караш Северин из Румуније, жупаније Бач–Кишкун, Чонград и Бекеш из Мађарске и тада Извршно Веће АП Војводине. Поред потписница, гости ове прекограничне сарадње могу бити владине и цивилне организације чланица потписница.²¹

Мапа 1. Чланице еврорегиона ДКМТ



Danube-Kris-Mures-Tisa (DKMT) euroregion since 2004:

- - counties of Romania
- - counties of Hungary
- - Autonomous Province of Vojvodina, part of Serbia and Montenegro (2004-2006) and part of independent Serbia (since 2006)

¹⁸ Interact, "Handbook on the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)", What use for European Territorial Cooperation Programmes and Projects, 2008, p. 17.

¹⁹ Одговори на упитник Европске комисије о кандидатури Србије за чланство у Европској унији; Поглавље 22, <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.199.html>.

Циљ еврорегионалне сарадње у оквиру Еврорегиона ДКМТ је: „развијање односа у области привреде, образовања, културе, здравства, заштите човекове средине, науке и спорта, проширивање иновативне сарадње, сарадња у програмима развоја инфраструктуре од значаја за Еврорегион и заједнички наступ у циљу интеграције у модерне европске токове”.²² Основни циљ сарадње у оквиру Еврорегиона ДКМТ је био и још увек је „јачање економског и социјалног развоја, привлачењем средстава из међународних фондова, заједничким конкурисањем за средства која националне владе земаља чланица не могу да обезбеде у областима за које се конкурише”.²³ Посебно је важно навести да су у дефинисању циљева сарадње они поређани по приоритетима, као и по степенима сарадње. Наиме, развој сарадње унутар Еврорегиона ДКМТ на крају би требало да резултира заједничким наступом Еврорегиона ДКМТ и интеграцијом у модерне европске токове, односно европску поделу рада. Када су у питању Тела регионалне сарадње ДКМТ треба рећи да их чине Скупштина, Председавајући, Секретаријат и Радне групе, Координациони одбор и Јавно друштво Еврорегионална агенција за развој ДКМТ. Маја 2003. године основано је Непрофитно јавно друштво ДКМТ, односно Агенција за регионални развој, како би Еврорегион ДКМТ могао да конкурише за средства фондова ЕУ намењена регионалном развоју. Оснивачи агенције, путем годишњих чланарина омогућавају њен рад. Еврорегион ДКМТ је члан АЕБР (*Association of European Border Regions*) од 2005. године. „Јавно друштво треба да као самостално правно лице поред делатности од општег интереса, обавља и пословну делатност, обезбеди материјално (финансијско) покриће за развој територије ДКМТ”.²⁴

Од 2004. године, од када је Агенција постала оперативна у смислу аплицирања па до 2012. године, Агенција је иницирала, водила и реализовала преко 25 пројеката у укупној вредности од 1.208.000 евра. Пројекти у оквиру ДКМТ, чија је реализација у току су: Израда идејног пројекта железничке пруге Сегедин–Реске–Хоргош–Суботица и пратеће документације за пругу Суботица–Чикерија–Басчалмаш–Баја, као и пројекат под називом Музејски пасош, са укупном вредношћу од 1.546.000 евра. Пројекти за које су чланице Еврорегиона ДКМТ оцениле да су кључни за будућност Еврорегиона ДКМТ су изградња Индустријског парка Триплекс,

²² Ibid., p. 2.

²³ Mariana Cernicova-Buca, “PR Challenges in promoting the cross-border cooperation DKMT”, *Professional Communication and Translation Studies*, 2010, No 3; Vol 1–2; p. 6.

²⁴ Protokol o regionalnoj saradnji Dunav-Kriš-Moriš-Tisa, op. cit., p. 2.

на релацији Румунија, Србија и Мађарска. Једна фаза овог пројекта је урађена, а ради се о студији оправданости која је израђена у оквиру сарадње Румуније и Мађарске. Други важан пројекат, од интереса за Еврорегион ДКМТ је ревитализација железничке пруге Сегедин–Реска–Хоргош–Суботица–Чикерија–Бачалмаш–Баја. У току је и ревизија Стратешког плана ДКМТ који је урађен 2005. године, како би се структура, приоритети и програми овог плана прилагодили програмском периоду ЕУ 2014–2020. године.²⁵ Габор Нађ (*Gabor Nagy*) оцењује додату вредност коју је прва верзија Стратешког плана ДКМТ донела чланицама у виду ширег процеса хармонизације чланица еврорегиона, јаснијих веза са националним и приоритетима на регионалном нивоу с једне стране и приоритетима на нивоу Еврорегиона ДКМТ.²⁶ Веома је снажан ефекат на чланице Еврорегиона ДКМТ, а посебно на АП Војводину на начин вођења јавних политика, на припремање капацитета за вишегодишње планирање и на уважавање процеса партнерства у планирању и реализацији пројеката (како хоризонталних, тако и вертикалних). Фокус у политици употребе ЕУ фондова био је да се подржи што више мањих пројеката, уместо да се примени принцип концентрације расположивих и доступних ресурса и фокусира на пројекте већег обима са мерљивим ефектима. Тврдњу аутора, о фокусу на више мањих пројеката поткрепљује чињеница да, уколико се вредност реализованих пројеката у оквиру ДКМТ подели са бројем пројеката (25) у периоду од 2004–2012 године, онда се види да је просечна вредност пројекта 48.320 евра. Реми Кретан (*Remus Cretan*) оцењује да ДКМТ Еврорегион представља један од најлукративнијих Еврорегиона у Европи, те да се та лукративност базира на блиским релацијама у области културе, индустрије и инфраструктуре између три земље (Србија, Мађарска и Румунија) чији су гранични региони чланице ДКМТ Еврорегиона.²⁷ Исти аутор наводи и препреке које утичу на квалитет сарадње између чланица ДКМТ Еврорегиона, а оне се тичу: „разлика у правном систему и у институционалном систему земаља чланица; асимтерије у области инфраструктуре, као и недостатак извора финансирања за инфраструктурне

²⁵ Nagy Imre (ed.), *Strategija DKMT evroregiona*; Alfeld Institut, Centar za regionalne studije, Mađarska akademija nauka, 2005 http://www.vojvodina-rra.rs/document/DKMT_strategija.pdf.

²⁶ Gabor Nagy, “Regional planning and co-operation in practice in the DKMT Euroregion, Old and New Borderlines/Frontiers/Margins”, Pech; Centre for Regional Studies, *Discussion Papers; Special*; 2009, p. 56.

²⁷ Cretan Remus, “The evolution of cultural and economic activities in the DKMT Euroregion”, *Munich Personal REpec Archive*, 2005, No. 26958, <http://mpira.ub.uni-muenchen.de./26958/>, p. 62.

пројекте, те интернационални контекст у коме све три земље функционишу и чињеница да су Мађарска и Румунија чланице ЕУ, а Србија то још увек није”.²⁸ Циљ чланица ДКМТ је био како „што више развојних фондова усмерити ка локалним и регионалним пројектима, тако да се као успех функционисања Еурорегиона ДКМТ оцењује мером у којој је ДКМТ успео да све ресурсе, како оне са националног, тако и оне са нивоа ЕУ усмери у пројекте на територији региона”.²⁹ Чињеница да су земље чланице хтеле да у највећој мери апсорбују ЕУ фондове намењене за развој Еурорегиона ДКМТ, али и у циљу редуцирања регионалних диспаритета унутар граница сваке од земаља чланица, утицала је на то да своје капацитете за регионални развој унапређују, како у смислу капацитета за планирање, тако и у форми организационих капацитета, те су они на крају у великој мери постајали све више „европски”. Нова генерација „планских докумената” у ЕУ, па тако и у оквиру земаља чланица Еурорегиона ДКМТ, све више као циљ истиче конкурентност на дуги рок, уместо редуцирања регионалних неједнакости. У контексту нове парадигме регионалног развоја на коју указује Џон Бечлер (*John Bachtler*), а која се већ може запазити крајем осамдесетих година прошлог века, садржина, политика и стратегија регионалног развоја усмерена је ка јачању конкуритивности региона, и у том контексту пре свега јачању иновативности и предузетничке културе као кључних фактора конкуритивности на дуг рок и ендемог развоја.³⁰

V) КУЛТУРА КАО ФАКТОР УСПЕШНЕ ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ У ОКВИРУ ДКМТ ЕВРОРЕГИНА

Успех одређених прекограничних програма мери се према Луису Де Суза (*Luis De Sousa*) растућом тражњом за сарадњом (другим областима и пројектима) у прекограничном областима.³¹ Сасвим је сигурно да је чланство АП Војводине у ДКМТ, као и чињеница да је Агенција за регионални развој ДКМТ еврорегиона постала оперативна 2004. године, имало позитивне ефекте на раст тражње за сарадњом са осталим апликантима у АП Војводини.

²⁸ Ibid., p. 63.

²⁹ Gabor Nagy, “Regional planning and co-operation in practice in the DKMT Euroregion, Old and New Borderlines/Frontiers/Margins”, 2009, op.cit., p. 53

³⁰ John Bachtler, Douglas Yuill, “Policies and strategies for regional development: a shift in paradigm”, *Regional and Industrial Policy Research Papers*, 2001, No 46, p. 10.

³¹ Luis De Sousa, “Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis”, *Journal of European Integration*, <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2012.711827>, 2012, p. 12.

Ефекат преливања (*spillover effect*) знања и искустава које су имали мађарски партнери утицао је на раст апсорпционих способности апликаната из АП Војводине, у већој мери него што је то случај са Румунијом. Износ који су привукли апликанти из АП Војводине у оквиру ИПА (*Instrument for Pre-Accession Assistance*) програма прекограничне сарадње, у периоду од 2007. до 2013. године, када је у питању сарадња са Мађарском износи 21.695.257.000 евра, а са Румунијом у истом програмском периоду 10.294.398.000 евра.³² У крајњој линији успех прекограничне сарадње на дуг рок, а посебно еврорегионалне, зависи од способности локалних и регионалних политичара да се понашају као предузетници, од њиховог континуираног интересовања и ангажмана у овој врсти сарадње, као и од њихове способности да мобилишу локалне актере за иницијативе које предлажу. Слободан Оцокољић у свом истраживању наводи да развијенији региони интензивније улазе у односе прекограничне сарадње са регионима са друге стране границе, што образлаже и чињеницом да развијени региони имају развијену физичку и институционалну инфраструктуру, као и развијену привреду, снажније способности за укључивање у прекограничну поделу рада, те сходно томе и капацитете за интензивнију заједничку апсорпцију ЕУ средстава, намењених прекограничној сарадњи.³³ На мапи број 2. која приказује распоред износа донација по окрузима у АП Војводини у оквиру програма прекограничне сарадње између Републике Србије и Мађарске, на територији АП Војводине, највећи број апликаната је у програмском периоду од 2007. до 2013. године учествовао са територије Јужнобачког округа (107 апликаната), који су реализовали пројекте у вредности од 11.831.141 евра. Овакав налаз не треба да чуди, будући да је Јужнобачки округ, округ који у укупном извозу АП Војводине учествује са 35%, те да има и највиши квалитет живота у односу на остале округе у АП Војводини, као и у односу на просек на нивоу АП Војводине, мерен ХДИ индексом (*HDI – Human Development Index*) који износи 0,875 у односу на вредност за АП Војводину (0,813).

³² Internet: www.hu-srb-ipa.com, www.romania-serbia.net, www.croatia-serbia.com, srb-bih.org

³³ Slobodan Ocockoljić, "Towards EGTC: Evaluating Influence of the Perception of the Borders on the Cross-Border Policies and Cooperation in Serbia"; Institute for regional studies; Centre for economic and regional research; Hungarina academy of science; Pech: Discussion Paper, 2013, No. 91, p. 8.

Мапа 2. Територијални распоред апликаната и износи донација у АП Војводини у програму прекограничне сарадње Мађарска–Србија, 2007–2013.



Извор: APP на основу података: www.hu-srb-ipa.com

Многи аутори, у контексту нове парадигме регионалног развоја, и у контексту Европе региона, наглашавају све већи значај социјалног капитала, и поверења као фактора који утичу не само на настанак прекограничне сарадње, већ и на њен квалитет, али и ефекте.³⁴ Мајкл Китинг (*Michael Keating*) указује да су карактеристике културе веома важне као фактор успешне прекограничне сарадње. Аутор посебно указује на потребу да се конзервативне културе данас морају суочавати са потребом решавања неколико врста контрадикторности, како би створиле претпоставке за економски развој региона, кроз њихово укључивање у међународну поделу рада. Три врсте дилема са којима се суочавају данашњи региони су индивидуализам против колективизма, однос према прошлости односно према будућности, као и окренутост споља против окренутости ка унутра.³⁵

³⁴ Robert Putnam, *Making democracy Work; Civic Traditional in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993, p. 167.

³⁵ Michael Keating, *The new regionalism in Western Europe – territorial restructuring and political change*, 1988, op. cit. 153.

Контекст нове парадигме регионалног развоја подразумева окренутост региона ка споља, (уместо ишчекивања субвенција које се додељују унутар националних граница), балансиран однос када је у питању прошлост (у смислу очувања колективне меморије и система вредности) али и будућност (у смислу спремности да се регион адаптира и прихвати елементе модерности), као и балансиран однос између индивидуализма и колективизма. Транзиционе земље су током процеса приступања ЕУ, биле изложене не само институционалној већ и вредносној конвергенцији која у крајњој линији опредељује и њихову конкурентност. „Група европских и америчких научника слаже се са налазима да Хофстедеове димензије националних култура утичу на кључне аспекте процеса трансформације земаља Источне Европе, а нарочито на процесе који се тичу примене НМП (*New Public Management*) реформи јавне управе.”³⁶ Реформе јавне управе у транзиционим земљама у контексту њиховог придруживања ЕУ су од кључне важности за унапређење конкурентности тих земаља, нарочито због чињенице што јавна управа у великој мери утиче на квалитет процеса имплементације фондова ЕУ, као и на ефекте те имплементације. Будући да се у овом раду користимо налазима истраживања Герта Хофстедеа, из 1971. године, као и истраживањима која су настала на основу тог базног истраживања за Србију 1993. године, за АП Војводину 2010. године (истраживања која је урадио Центар за стратешка економска истраживања из Новог Сада), за Румунију 2005. године и за Мађарску 1998. године, у том контексту треба разумети и изложене налазе.³⁷ Наиме, промене у систему вредности наведених транзиционих економија, треба разумети не само у контексту процеса транзиције кроз који су пролазиле, већ и у контексту процеса приступања ЕУ, који поред институционалне подразумева и вредносну конвергенцију.

Битно је указати и на чињеницу да свако тумачење индекса димензија културе земаља чланица узимамо под претпоставком да су важеће и за жупаније односно регионе који се налазе на њиховој територији. Једино у случају АП Војводине имамо податке о димензијама култура за АП Војводину, док за жупаније из Мађарске и Румуније упоређивање вршимо на основу података које имамо о димензијама култура наведених земаља на националном нивоу. Постоји систематска разлика између западних и

³⁶ Svein Eriksen, “Institution Building in Central and Eastern Europe: Foreign Influences and Domestic Responses”, *Review of Central and Eastern European Law*, 2007, Vol. 32, p. 343.

³⁷ Kolman Ludek, Niels Noorderhaven, Geert Hofstede, Elisabeht Dienes, “Cross-cultural differences in Central Europe”, *Journal of Managerial Psychology*, 2002, Vol. 18; No 1; <http://www.emeraldinsight.com/0268-3946.htm>.

источних европских земаља у односу на димензије културе које је открио Герт Хофстеде. Земље које припадају групи западноевропских земаља одликују се нижом дистанцом моћи, имају културу коју одликују вредности индивидуализма, више су окренуте ка дугом року и много толерантније у односу на неизвесности него земље које припадају групи источноевропских земаља.³⁸ Свака од наведених димензија културе (дистанца моћи, однос према неизвесности, индивидуализам версус колективизам и маскулине версус феминине вредности) у великој мери утиче на све социјалне и економске односе у свакој од наведених земаља, стога их је корисно посматрати у контексту фактора успеха прекограничне сарадње у оквиру ДКМТ еврорегиона, али и у контексту фактора који могу да опредељују макро и микро конкурентност еврорегиона ДКМТ на дуг рок. Код Мађарске је приметан раст индекса дистанце моћи са 46 на 74, раст индекса избегавања неизвесности који је висок и који је порастао са 82 на 89, индекс индивидуализма је са 80 опао на 59, док је маскулини индекс порастао са 88 на 102. Румунија има индекс дистанце моћи 90, што је изузетно високо, индекс избегавања неизвесности који је такође висок 90, индекс индивидуализма који је 30 и индекс маскулини који је 42.³⁹ Истраживања рађена у Румунији, 2005. године, показала су промену у вредностима димензија културе у односу на изворно Хофстедово истраживање: индекс дистанце моћи износи 33, индекс избегавања неизвесности 61, индивидуализма 49, а маскулинитета 39.⁴⁰ Када је у питању АП Војводина, истраживање које је рађено 2010. године⁴¹ указује да су индекс дистанце моћи на нивоу од 50,5, индекс избегавања неизвесности је 78, индекс индивидуализма је 41, а индекс маскулини 26. Интересантно је да су индекси за Србију које је Хофстеде израчунао 1993. године били другачији, те да је индекс дистанце моћи био 86, избегавања неизвесности 92, индивидуализма 25, а маскулини 21.

Када је у питању прекогранична сарадња већина аутора наводи поверење као кључни фактор њеног успеха јер смањује трансакционе трошкове. У

³⁸ Svein Eriksen, "Institution Building in Central and Eastern Europe: Foreign Influences and Domestic Responses", 2007, op.cit. 342.

³⁹ Geert Hofstede, *Culture's consequences: Comparing values, behaviours, institutions, and organizations across nations*, Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2001, Inc., p. 500

⁴⁰ Adina Luca, "Where do we stand? A study on the position of Romania on Hofstede's cultural dimensions"; *Interact*, 2005, Version II, p. 5.

<http://alingavreliuc.files.wordpress.com/2010/10/hofstede-romania-comparativ.pdf>.

⁴¹ Valentina Ivanić, *Organizaciona kultura kao faktor konkurentnosti preduzeća u AP Vojvodini u recesionim uslovima*; doktorska disertacija, 2012, [neobjavljena].

контексту поменутих димензија културе, поверење се везује за вредности индекса избегавања неизвесности. Приметно је да је код Румуније и Србије, односно АП Војводине дошло до смањења степена избегавања неизвесности, док је у Мађарској дошло до повећања степена избегавања неизвесности. Не треба заборавити да је Мађарска земља која је интензивније укључена у међународну поделу рада (у односу на Румунију чији је степен отворености у 2011. години износио 76% и АП Војводину са степеном отворености у истој години који је износио 89%, степен отворености привреде Мађарске у 2011. години износио је 177%), те је у том смислу у рецесионом и пострецесионом периоду била сасвим сигурно и више изложена осцилацијама у кретању екстерне тражње за производима који чине њен извоз. Пострецесионе извозне стратегије су стога морале бити базиране на суочавању са неизвесностима у већој мери него што је био случај са Румунијом и Србијом. Аверзију према неизвесности многе земље редуцирају тако што се против неизвесности „бране” планирањем, те се висока вредност овог индекса може објаснити и потребом наведених земаља да путем планирања, као и усаглашавања националног законодавства са законодавством ЕУ, обезбеди предвидљив амбијент за пословање привредних актера, као и за квалитетнији живот локалног становништва. Земље у којима је висок степен аверзије према неизвесности и висока дистанца моћи, јесу земље у којима владе представљају важан економски актер. Мађарска се карактерише високим степеном избегавања неизвесности, али и високим индексом дистанце моћи, што указује на то да су још увек снажно присутне хијерархијске стурктуре из периода социјализма. Једна од вредности коју доносиоци одлука највише вреднују јесте стабилност, односно избегавање неизвесности по сваку цену. Мора се признати да такве вредности нису конгруентне принципима тржишне економије.⁴² Мађарска је у односу на остале две чланице Еврорегиона ДКМТ земља са највишим индексом индивидуализма, што се потврђује и када је у питању прекогранична сарадња. Наиме, од 2004. године, од када су се отвориле могућности да Србија учествује у КАРДС програму, па до данас, у АП Војводини запажа се присуство великог број консултаната из Мађарске, захваљујући којима је велики број невладиних организација, цивилног друштва, али и локалних самоуправа савладао технике конкурисања за средства из фондова ЕУ. Наиме, висок степен индивидуализма индикатор је и високе стопе професионалне покретљивости, као и предузетничких инклинација. На крају и сама идеја о прекограничној сарадњи на основу које је касније и настао ДКМТ Еврорегион

⁴² Zoltan Bartha, “Competitiveness and institutinal change in Hungary”, *Business Studies*, 2008, Vol. 6; No 1. p. 66.

иницирана је од стране председника жупаније Чонград, Иштван Лехман (*Istvan Lehman*), 1992. године. Будући да се и сама еврорегионална сарадња, нарочито између земаља које нису све чланице ЕУ, сматра формом „институционалног предузетништва”, вредности индекса димензија културе сугеришу способност актера поменуте сарадње да мењају сврху те сарадње, а тиме и форму, која би обезбедила да Еврорегион ДКМТ функционише по *market-driven* принципу. Осим тога, индивидуализам је одлика богатијих земаља, те ако се упореди БДП по глави становника у Мађарској, који износи 12.736 долара, у односу на Румунију (где је БДП по глави становника 7,935 долара) и Србију са 4,943 долара БДП по глави становника, тада се може и разумети висока вредност индекса индивидуализма у Мађарској, у односу на остале чланице Еврорегиона ДКМТ, као и виши индекс индивидуализма у Румунији у односу на Републику Србију, односно АП Војводину.⁴³ Наиме, растом БДП, долази и до промене система вредности ка индивидуализму, чак и у традиционално колективистичким земљама. Раст индекса индивидуализма треба очекивати и у Румунији и у Србији, као последицу раста БДП тих земаља, те у том смислу треба рачунати и на интензивнију професионалну покретљивост прекограничног становништва у оквиру самог ДКМТ Еврорегиона. Будући да прекогранична сарадња представља сарадњу локалних актера, па у том смислу и локалних малих и средњих предузећа, ниски индекси дистанце моћи у Румунији и АП Војводини, указују на значајне потенцијале за сарадњу у овом сектору. Организациона култура већине бивших социјалистичких предузећа утемељена је на култури моћи, односно неспремности менаџера да делегирају овлашћења и одговорности сарадницима, те такав начин управљања представља препреку расту предузећа. Наиме, услов за интернационализацију средњих предузећа и укључивање у ланце вредности почива и на специфичностима организационе културе какву негују, а то су пре свега низак степен аверзије према неизвесности и ниска дистанца моћи. „Ниска дистанца моћи знак је спремности оснивача односно менаџера да делегира задатке и одговорности у предузећу и да на тај начин учини да предузеће функционише на принципима културе задатка а не културе моћи.”⁴⁴ Док је култура Мађарске маскулина, националне културе Румуније и Србије, односно АП Војводине су феминине, а таква је у већини

⁴³ Klaus Schwab, *The Global Competitiveness Report 2013–2014*; World Economic Forum <http://reports.weforum.org/the-global-competitiveness-report-2013-2014>, 2013, pp. 212–335.

⁴⁴ Goran Andjelic, Valentina Ivanic et al. “The impact of the EU accession process to the organizational culture of the companies operating in the transition countries” Proceedings of Rijeka Faculty of Economics, *Journal of Economics and Business*, 2012, Vol. 30; No 2, p. 299.

случајева и организациона култура компанија које послују у тим земљама, што пословање у пострецесионом амбијенту чини ефикаснијим. Маскулина култура Мађарске резултанта је способности земље да привуче СДИ у сектор разменљивих добара, и оствари, захваљујући томе, и велику рецептивност нових технологија. Према налазима Светског економског форума за 2013-2014. годину, Мађарска се налази на 15. месту у односу на 148 земаља према рецептивности за нове технологије реализованој кроз стране директне инвестиције.⁴⁵ „Чак и у маскулиним културама, пословање компанија у рецесионим и пострецесионим условима одликовала је промена система вредности ка фемининим вредностима, као и потреба да се поново изграде односи поверења, будући да је пострецесиони амбијент утицао на разумевање поверења као фактора који снижава трансакционе трошкове пословања компанија”.⁴⁶

VI) ЗАКЉУЧАК

Будућност Еврорегиона без формирања неког посебног фонда намењеног искључиво финансирању Еврорегиона не чини се извесном.⁴⁷ Наиме, већина Еврорегиона нема диверзификовану базу финансирања, и у великој мери зависе од финансијских инструмената ЕУ, те се и активности прекограничне сарадње одвијају по приоритетима и у циклусима доступности ових инструмената. Такав *donor-driven* приступ резултира маргиналним утицајима на економију чланица, који су пре симболичког карактера, уместо структурног. Будућност ДКМТ је у могућностима да диверзификује базу извора финансирања, те да конкурише за средства не само ЕУ, већ ММФ-а (*IMF*), СБ (*WB*) и других међународних институција. Такође, будућност ДКМТ еврорегиона јесте и у јачању рецептивности за СДИ у сектору разменљивих добара (*tradable sector*). У овом контексту најрецептивнија за овај тип инвестиција је Мађарска, због маскулине димензије своје културе. У циљу снижавања културне дистанце, која се сматра значајном врстом трансакционог трошка у привлачењу СДИ у сектор разменљивих добара, када су у питању Румунија и Србија, додату вредност прекограничне сарадње у оквиру ДКМТ треба видети и у транспоновању маскулиних вредности

⁴⁵ Klaus Schwab, *The Global Competitiveness Report 2013-2014*; World Economic Forum, 2013, op. cit., p. 213.

⁴⁶ Goran Andjelic, Valentina Ivanic et al., “The impact of the EU accession process to the organizational culture of the companies operating in the transition countries”, 2012, op. cit. 315.

⁴⁷ Odil Heddebaut, “*The Euroregion from 1991–2010*” in Cross-border governance in the European Union, 2004, op. cit. 77.

инхерентних култури Мађарске у друге две чланице ДКМТ Еврорегиона. У том случају динамика развоја Еврорегиона ДКМТ не би била заснована на *donor-driven* концепту, већ *market-driven* концепту. Укључивање у европску поделу рада, подразумева и трансграничну сарадњу, те су у том смислу као један од будућих изазова помиње и могућност да се ДКМТ трансформише у ЕГТЦ. Очекивања су да Србије потпише Мадридску конвенцију, односно ратификује Европску оквирну конвенцију о прекограничној сарадњи између територијалних заједница. Иако се инвеститори, када је у питању ДКМТ Еврорегион, опредељују за веће градове (Нови Сад, Темишвар и Сегедин) будућност сарадње у оквиру Еврорегиона ДКМТ треба видети у могућностима сарадње између групе мањих градова, умрежавању мањих градова који могу да допринесу расту *institutional thickness* фактора, који се препознаје као део инфраструктуре неопходне за раст и интеррегионалне рецептивности за привлачење СДИ (страних директних инвестиција).⁴⁸ Изгледније је да ће оваква врста повезивања пре настајати између Румуније и Србије, због ниских вредности димензија дистанце моћи, као и због ниске вредности димензије избегавања неизвесности. Ниске вредности избегавања неизвесности индукују већи степен поверења између актера, ниже трансакционе трошкове, док ниска дистанца моћи указује на мањи степен централизације економских активности унутар земаља чланица, те стога и више потенцијала за ендегени развој прекограничних територија. Маскулине вредносне оријентације, као и индивидуализам који су у већој мери изражени у Мађарској, те виши степен аверзије према неизвесности, утичу на јаку оријентацију ка планирању у оквиру чланица Еврорегиона што се препознаје као додата вредност на *policy* нивоу, односно вођењу јавних политика.

ЛИТЕРАТУРА

- Amin Ash and Nigel Thrift, *Globalization, institutional thickness and the local economies, Managing cities: the urban new context*, Wiley: Chicheseter, 1995, p. 91–108.
- Goran Andjelic, Valentina Ivanić et al. "The impact of the EU accession process to the organizational culture of the companies operating in the transition countries" Proceedings of Rijeka Faculty of Economics, *Journal of Economics and Business*, 2012, Vol. 30; sv. 2.
- John Bachtler, Douglas Yuill, "Policies and strategies for regional development: a shift in paradigm", *Regional and Industrial Policy Research Papers*, 2001, No 46. http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF_files/R46PoliciesandStrategiesforRegionalDevelopment.pdf

⁴⁸ Amin Ash and Nigel Thrift, *Globalization, institutional thickness and the local economies, Managing cities: the urban new context*, Wiley: Chicheseter, 1995, p. 91–108.

- Zoltan Bartha, "Competitiveness and institutional change in Hungary", *Business Studies*, 2008, Vol. 6; No 1.
- Mariana Cernicova-Buca, "PR Challenges in promoting the cross-border cooperation DKMT", *Professional Communication and Translation Studies*, 2010, No 3; Vol 1–2; p. 6.
- Luis De Sousa, "Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis", *Journal of European Integration*, 2012. <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2012.711827>
- Duda-Dainau Dana Codruta and Abrudan Denisa, "Cross border cooperation inside the euroregions: case of DKMT Romanina Euoregion", *Economics Studies*, 2012, Vol. 22, Issue 1/2012.
- Svein Eriksen, "Institution Building in Central and Eastern Europe: Foreign Influences and Domestic Responses", *Review of Central and Eastern European Law*, 2007, Vol. 32.
- http://www.difi.no/filearchive/rceel_publisert_version_-2-_vra5a.pdf
- European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/>
- European Charter for Border and Cross-border region; <http://www.aebr.eu/en/publications/publications>
- http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_
- Maria Greta and Krzyszytóg Lewandowski, "Euroregion's 'mission' and the success of the Lisbon strategy", *Business and Economic Horizons*, 2010, Vol. 1, Issue 1.
- Odil Heddebaut, "The Euroregion from 1991–2010 in Cross-border governance in the European Union", in *Cross-Border Governance in the European Union*, Olivier Kramsch and Hooper Barbara (eds), London; Routledge, 2004, p. 77.
- Hofstede, Geert (2001). *Culture's consequences: Comparing values, behaviours, institutions, and organizations across nations*, Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc., 2001.
- Interact Handbook on the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC); What use for European Territorial Cooperation Programmes and Projects; Interact; 2008.
- Valentina Ivanić, *Organizaciona kultura kao faktor konkurentnosti preduzeća u AP Vojvodini u recesionim uslovima*; doktorska disertacija, 2012, [neobjavljena].
- Michael Keating, *The new regionalism in Western Europe – territorial restructuring and political change*, Cheltenham, Edward Elgar, 1988.
- Kolman Ludek, Niels Noorderhaven, Geert, Hofstede, Elisabeht Dienes, "Cross-cultural differences in Central Europe", *Journal of Managerial Psychology*, 2002, Vol. 18; No 1. <http://www.emeraldinsight.com/0268-3946.htm>
- Gordana Lazarević, Ivan Knežević, Relja Božić, *Prekograniczna saradnja*, Beograd, 2011. <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-prekograniczna-saradnja.pdf>

- Katri-Liis Lepik, “Euroregions as a mechanisms for strengthening cross border cooperation in the Baltic SEA Region”; *Trames*, 2009, 13(65/58), 3.
- Adina Luca, “Where do we stand? A study on the position of Romania on Hofstede’s cultural dimensions”; *Interact*, 2005, Version II.
- <http://alingavreliuc.files.wordpress.com/2010/10/hofstede-romania-comparativ.pdf>
- Nacrt Strategije DKMT 2014–2020; Situaciona analiza,
- Gabor Nagy, “Regional planning and co-operation in practice in the DKMT Euroregion, Old and New Borderlines/Frontiers/Margins”, Pech; Centre for Regional Studies, *Discussion Papers; Special*; 2009.
- Slobodan Ockoljić, *Towards EGTC: Evaluating Influence of the Perception of the Borders on the Cross-Border Policies and Cooperation in Serbia; Institute for regional studies*, Pech: Centre for economic and regional research: Hungarina academy of science, 2013. Discussion Paper.
- Одговори на упитник Европске комисије о кандидатури Србије за чланство у Европској унији; Поглавље 22; <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.199.html>
- Paolo Pasi, *Euroregions as micro-models of Europrena integration in Euroregions –The Alps – Adriatic context*, (J. Langer, ed.), Frankfurt am Main: Peter Lang, 2007.
- Markus Perkmann, *The rise of Euroregion – A bird’s eye perspective on European cross border co-operation*, 2003; <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Perkmann-Rise-of-Euroregion.pdf>
- Markus Perkmann, *Cross-border Regions in Europe; Significance and Drivers of Regional Cross-border Cooperation*, University of Warwick, UK, 2003.
- Markus Perkmann, *Cross Border cooperation as policy entrepreneurship: explaining the variable success of european cross border regions*, CSGR Working Paper, 2005, No, 166/05.
- *Practical Guide to Cross-border Cooperation*, Association of Cross-Border Regions (AEBR), 2002, http://www.aebr.eu/files/publications/lace_guide.en.pdf
- Protokol o regionalnoj saradnji Dunav–Kriš–Moriš–Tisa, http://www.region.vojvodina.gov.rs/upload/Protokol_DKMT_392.pdf
- Robert Putnam, *Making democracy Work*; Civic Traditionals in Modern Italy, Princeton: Princenton University Press, 1993.
- Cretan Remus, *The evolution of cultural and economic activities in the DKMT Euroregion*, Munich Personal REpec Archive, 2005, No. 26958, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/26958/>
- Strategija DKMT evroregiona; <http://www.vojvodina-rra.rs/document/DKMT-strategija.pdf>

- Carsten Schymik, *Blueprint for a Macro region*, EU Strategies for Baltic Sea and Danube Regions; SWP Research Paper, Berlin: German Institute for International and Security Affairs, 2011.
- George Thompson, *Address to the Conference of local and regional authorities of Europe*, Ireland: Galway, 1975, <http://aei.pitt.edu/10977/1/10977.pdf>.
- Уредба (ЕЗ) бр. 1082/2006 Европског парламента и Савета од 5. јула 2006. о Европској групи за територијалну сарадњу (ЕГТИЦ); *Сл. лист* Л210; 31. 07. 2006; <http://eur-lex.europa.eu/Lex>.
- World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2013–2014*, <http://reports.weforum.org/the-global-competitiveness-report-2013-2014>.
- www.hu-srb-ipa.com, www.romania-serbia.net, www.croatia-serbia.com, srb-bih.org.

UDK: 341.231.14.

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 348–374

Изворни научни рад

Весна ЂОРИЋ-ЕРИЋ¹

ЕВОЛУЦИЈА ДОКТРИНЕ ЕКВИВАЛЕНТНЕ ЗАШТИТЕ

ABSTRACT

This article provides a discussion and analysis on the scope, content, legal significance and prospects of the doctrine of equivalent protection. More particularly, the article first offers brief background on the issue, identifying three main stages of its development, based on the relevant case-law of the ECHR. It is argued that the scope of the doctrine gradually got extended and clarified, despite the fact that a recently created Bosphorus presumption on the doctrine of equivalent protection is hardly rebuttable. Finally, this article discusses the prospects of the doctrine in light of the accession of the EU to the ECHR, as well as in case of failure to reach accession agreement.

Key words: the doctrine of equivalent protection, fundamental rights, the European Court of Human Rights, the Court of Justice, accession.

1) УВОД

Начело имунитета организације, начело продужене одговорности држава уговорница Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту ЕКЉП) и доктрина еквивалентне заштите су током развоја праксе правосудних органа установљених ЕКЉП значајно утицали на обликовање њихових односа са правосудним системом ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ.² Начелом имунитета организација означава се становиште које је развијено и упорно понављано у пракси Европске комисије за људска права и Европског

¹ Институт за упоредно право. Електронска адреса аутора: vesnacoric@yahoo.com

² „ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ“ се употребљава у раду као ознака којом се обухвата период од настанка Европске економске заједнице, преко Европске заједнице, тако да укључује и Европску унију.

суда за људска права (у даљем тексту ЕСЉП), а под којим се подразумева немогућност непосредног оспоравања одлука Суда правде (у даљем тексту СП)³, као и уопште мера и пропуштања органа ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ пред Европском комисијом за људска права и ЕСЉП.⁴ Тачније, правосудни органи установљени ЕКЉП су у својим одлукама на јасан и недвосмислен начин искључили могућност појављивања органа ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ, као и саме ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ, у конкретном случају СП, као њеног органа, у улози туженог пред правосудним органима установљеним ЕКЉП.⁵

Стога су Европска комисија за људска права, као и ЕСЉП временом постепено почели трагати за заобилазним методама како би приступили испитивању усклађености аката ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ са одредбама ЕКЉП. На том путу покушавала се приписати одговорност државама чланицама ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ за комунитарне акте који нису усклађени са одредбама ЕКЉП. Такав приступ је у литератури називан покушајем реализације *de facto* приступања. У том циљу је и било установљено начело продужене одговорности, које се заснивало на схватању да „претходно преузете обавезе“ држава уговорница имају „продужено дејство“, те морају да наставе да се поштују без обзира на даља приступања датих држава другим организацијама.⁶ Успостављањем начела

³ Уговором из Лисабона Европски суд правде, чије је право име дотад било Суд правде Европских заједница је променио свој назив у Суд правде Европске уније. За потребе овог рада ће се употребљавати термин Суд правде, како када се упућује на његово деловање пре, тако и након ступања на снагу Уговора из Лисабона. Изразом Суд правде ће се обухватити и деловање Општег суда који се до ступања на снагу Уговора из Лисабона називао Првостепени суд.

⁴ Наиме, полази се од става да међународне организације имају одвојен међународноправни субјективитет и да стога нису обавезане међународноправним обавезама њихових чланица. Постојање њиховог субјективитета потврђује члан 104. Повеље УН, члан 335. УФЕУ (бивши члан 282. УЕЗ) и члан 26. Конвенције Европола. В. Jonas Christoffersen, *Fair Balance, A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, 2008, [www.humanrights.dk/files/pdf/Disputats%20_Endelig%202008%2004%2017_%20\(2\).pdf](http://www.humanrights.dk/files/pdf/Disputats%20_Endelig%202008%2004%2017_%20(2).pdf), 11. септембар 2013, р. 779.

⁵ Могућност непосредног оспоравања одлука СП пред Европском комисијом за људска права је на недвосмислен и општи начин искључена наглашавањем њихове неприхватљивости, тачније да „акти ЕЗ као такви не могу да се побијају пред Европском комисијом за људска права због тога што ЕЗ није Висока страна уговорница ЕКЉП”. В. пара 3. *Confédération Française Démocratique du Travail v. the European Communities, alternatively their Member States jointly and severally*, представка бр. 8030/77, одлука о прихватљивости од 10. јула 1978.

⁶ Ralph Wilde, “Enhancing Accountability at the International Level: The Tension Between International Organization and Member State Responsibility and the Underlying Issues at Stake,” *ILSA Journal of International & Comparative Law* vol. 12, no. 1, 2006, pp. 401–404.

продужене одговорности значајно се одступило од традиционалног постулата међународног јавног права, којим је било предвиђено да државе чланице међународне организације не могу да одговарају за акте или пропуштања тих организација због тога што поседују одвојени правни субјективитет у односу на дотичне организације.⁷ Управо због тога, ово начело се веома постепено развијало и било је подвргавано на том путу бројним ограничењима. Тако се и увођењем доктрине еквивалентне заштите, чији ће развој и област примене бити разматрани у оквиру овог рада, настојала ограничити његова примена. Дата доктрина је значајно утицала на домашај начела продужене одговорности који је установљен праксом ЕСЉП, а самим тим је допринела и редефинисању односа између два суда.⁸

ЕСЉП је почео да развија доктрину еквивалентне заштите у својој пракси тек раних деведесетих година прошлог века, те се она, по први пут, појављује у предмету *Мелчерс*. Након њеног настанка, контуре ове доктрине су дуги низ година биле колебљиве и подложне променама, будући да није постојала уједначена пракса правосудних органа установљених ЕКЉП по том питању.

Стога, у наредним редовима, најпре ће бити представљена три основна стадијума еволуције доктрине еквивалентне заштите, како би се што боље утврдила садржина и област примене дате доктрине. Утврђивање граница примењивости доктрине еквивалентне заштите је од велике важности за јасније сагледавање утицаја који је она извршила на обликовање односа између два суда. Након тога, размотриће се њена основна ограничења, као и сагледати њене перспективе, како у случају спровођења механизма приступања, тако и за случај његовог изостанка.

⁷ Tobias Lock, "Beyond *Bosphorus*: The European Court of Human Rights' Case Law on the Responsibility of Member States of International Organizations under the European Convention on Human Rights", *Human Rights Law Review* vol. 10, no. 3, 2010, p. 544.

⁸ Доктрина еквивалентне заштите нашла је примену и у ширем контексту, те је утицала и на формулисање односа између правосудних органа установљених ЕКЉП и других организација, поред ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ. Међутим, за потребе овог рада анализа ће се ограничити на оцену начина на који је она определила однос између правосудних органа СЕ и ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ.

II) ПРВА ЕТАПА – НЕПОСТОЈАЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ ПРАВОСУДНИХ ОРГАНА УСТАНОВЉЕНИХ ЕКЉП УКОЛИКО ЈЕ ОБЕЗБЕЂЕН ЕКВИВАЛЕНТНИ НИВО ЗАШТИТЕ У ОКВИРУ ДРУГЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

Одлука у предмету *Мелчерс*⁹ из 1990. година била је револуционарна, будући да у дотичном случају Европска комисија за људска права, по први пут, уводи доктрину еквивалентне заштите.¹⁰ У предмету *Мелчерс* Европска комисија за људска права пошла је од свог ранијег става, заузетог у случајевима *Кан против Немчаке* и *Икс против Немачке* поново истакавши, да се преносом овлашћења на нову међународну организацију нужно не искључује одговорност државе предвиђена одредбама ЕКЉП у погледу вршења пренетих овлашћења.¹¹ Међутим, Европска комисија за људска права, даље, налази да из сврхе и предмета ЕКЉП произилази да се њене одредбе тумаче и примењују на начин да учине њена јемства практичним и ефикасним, те да стога: „пренос овлашћења на међународну организацију није противан ЕКЉП под условом да се у оквиру те организације основним правима пружа еквивалентна заштита.“¹²

Другим речима, уколико се утврди да се у оквиру те друге организације основним правима пружа еквивалентна заштита, нема места примени начела продужене одговорности држава уговорница ЕКЉП, које су истовремено и чланице ЕУ, те стога доктрина еквивалентне заштите ограничава област примене начела продужене одговорности. Тачније, Европска комисија за људска права је, у датом случају, утврдила да из чињенице да се у оквиру система ЕЗ пружа адекватна заштита основним правима, као и да постоје одговарајући контролни механизми те заштите, произилази закључак о постојању еквивалентне заштите у систему ЕЗ. Управо је налаз о постојању

⁹ *Melchers & Co. v. Germany*, представка бр. 13258/87, одлука о прихватљивости од 9. фебруа 1990.

¹⁰ Laurent Scheeck, “The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* vol. 65, 2005, p. 858.

¹¹ У предмету *Мелчерс* у улози подносиоца представке јавила се компанија која је изнела да су националне власти Немачке при наплати казне, коју је Европска комисија одредила, а СП потврдио, повредили неколико права подносиоца, између осталог, прекршили и претпоставку невиности зајемчену чланом 6. ЕКЉП. B. Loreta Šaltinyte, “European Union Accession to the European Convention on Human Rights: Stronger Protection of Fundamental Rights in Europe”, *Jurisprudence* vol. 120, no. 2, 2010, p. 186.

¹² В. раније цитирану одлуку у предмету *Melchers & Co. v. Germany*, пара. 138–147.

еквивалентне заштите основних права у ЕЗ представљало разлог због којег је Европска комисија за људска права представку прогласила неприхватљивом *ratione materiae*.¹³ Приликом одређивања првобитног домаћаја доктрине еквивалентне заштите на начин утврђен одлуком у предмету *Мелчерс*, важно је напоменути две кључне карактеристике оспораваног националног акта. Пре свега, доктрина еквивалентне заштите је, по први пут, установљена у случају где се радило о оцени усклађености националног акта државе чланице којим се вршило пуко техничко спровођење права ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ, тј. радило се о спровођењу акта у погледу којег нису постојала дискрециона овлашћења на страни националних власти. На другом месту, предмет спровођења у дотичном случају је био акт секундарног законодавства ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ.¹⁴ Критика се упућује одлуци у предмету *Мелчерс*, пре свега, због тога што услови потребни за утврђивање постојања еквивалентне заштите људских права у комунитарном поретку нису били до краја исцрпно формулисани. Дата одлука је трпела критике и због тога што Европска комисија за људска права није применила строг тест приликом оцењивања да ли је у конкретном случају био обезбеђен еквивалентан ниво заштите људских права у комунитарном правном поретку.¹⁵ Тако се у конкретном случају, постојање политичке декларације комунитарних институција, праћене праксом СП у области поштовања људских права, сматрало довољним за испуњеност дотичног теста.¹⁶ Одлука је даље критикована због тога што је установљен низак праг за испуњеност услова постојања еквивалентне заштите основних права у комунитарном поретку водио фаворизовању комунитарног система у односу на националне

¹³ Loreta Šaltinyte, "European Union Accession to the European Convention on Human Rights: Stronger Protection of Fundamental Rights in Europe", op. cit., p. 187; Cathryn Costello, "The *Bosphorus* Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe", *Human Rights Law Review* vol. 6. no. 1, 2006, p. 91.

¹⁴ Factsheet, "Case-law concerning the European Union", January 2013, http://www.echr.coe.int/Documents/FS_European_Union_ENGpdf, 25. март 2013, p. 2.

¹⁵ Benedetto Conforti, "Community Law and European Convention on Human Rights: A Quest for Coordination", *Man's Inhumanity to Man – Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese* (Lal Chand Vohrah et al., eds) Kluwer Law International, the Hague 2003, pp. 229–230.

¹⁶ За разумевање овог става Европске комисије за људска права битно је имати у виду да је одлука донета пре усвајања Уговора из Маастрихта. Европска комисија за људска права је у конкретном случају навела Заједничку декларацију институција ЕЗ из 1977. године којом они прокламују да ће поштовати ЕКЉП и праксу СП која се односи на заштиту људских права. Loreta Šaltinyte, "European Union Accession to the European Convention on Human Rights: Stronger Protection of Fundamental Rights in Europe", op. cit., p. 187.

системе држава, будући да комунитарне мере у великом броју случајева, за разлику од националних, измичу контроли Европске комисије за људска права у погледу усклађености са одредбама ЕКЉП.¹⁷ Упркос бројним критикама упућеним одлуци у предмету *Мелчерс*, након ње је донето још неколико одлука у којима је Европска комисија за људска права следила тзв. *Мелчерс* доктрину, те се оглашавала ненадлежном након утврђивања неприхватљивости представки, истичући да је еквивалентан ниво заштите основних права обезбеђен у оквиру друге организације којој је дата држава приступила.¹⁸ Крајем 90-тих година прошлог века, доношењем поменутих одлука, завршава се почетна развојна етапа доктрине еквивалентне заштите.

III) ДРУГА ЕТАПА - НЕПОСТОЈАЊЕ ПОВРЕДЕ ЕКЉП УКОЛИКО ЈЕ ОБЕЗБЕЂЕН ЕКВИВАЛЕНТНИ НИВО ЗАШТИТЕ У ОКВИРУ ДРУГЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

Заокрет је извршен крајем 90-тих, када наступа нова фаза доношењем, од стране Великог већа у истом дану, пресуда у предмету *Вејт и Кенеди против Немачке* и *Бир и Рејген*¹⁹ и *Метјус*.²⁰ Током ове етапе су, поред поменутих,

¹⁷ Benedetto Conforti, "Community Law and European Convention on Human Rights: A Quest for Coordination", op. cit., pp. 229–230.

¹⁸ У другим случајевима радило се о утврђивању постојања еквивалентне заштите у оквиру других међународних, али не и наднационалних организација. Тако је нпр. Европска комисија за људска права у предмету *Хајнц* нашла да је постојање независних Жалбених већа у оквиру Европског завода за патенте довољно да пружи еквивалентну заштиту оној која се пружа у систему установљеном ЕКЉП, те је представку прогласила неприхватљивом. В. *Heinz v. Contracting States also Parties to the European Patent Convention*, представка бр. 21090/92, одлука од 10. јануара 1994; *Van der Peet v. Germany*, представка бр. 26991/95, одлука од 12. априла 1996, наведено према Catarina Holtz, *Due Process for Industrial Property – European Patenting under Human rights Control*, Rättsvetenskapliga institutionen, Handelshögsk, Stockholm 2003, pp. 147–48.

¹⁹ *Waite and Kennedy v. Germany* представка бр. 26083/94, пресуда од 18. фебруара 1999.; *Beer and Regan v. Germany*, представка бр. 28934/95, пресуда од 18. фебруара 1999. Предмети се односе на радне спорове који су покренути против Европске свемирске агенције. В. Loreta Šaltinyte, "European Union Accession to the European Convention on Human Rights: Stronger Protection of Fundamental Rights in Europe", op. cit., p. 188.

²⁰ Грађанка Велике Британије, настањена на Гибралтару навела је да је претрпела повреду права на слободне изборе услед тога да Велика Британија није организовала изборе за Европски парламент на територији Гибралтара. В. *Matthews v. the United Kingdom*, представка бр. 24833/94, пресуда од 18 фебруара 1999; В. Factsheet, *Case-law concerning the European Union*, January 2013, http://www.echr.coe.int/Documents/FS_European_Union_ENG.pdf, 25. март 2013, p. 3.

донете и друге одлуке од којих се већина не односи на оцену усклађености аката из правног поредка ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ са одредбама ЕКЉП, већ на контролу аката усвојених у оквиру других међународних организација којима су државе уговорнице ЕКЉП приступиле.²¹ Иако поједини аутори као кључну заједничку карактеристику ове групе случајева истичу измењене језичке формулације,²² за сагледавање еволуције ове доктрине далеко је значајније њихово друго заједничко обележје. Реч је о новом приступу Европске комисије за људска права која почиње да се оглашава надлежном и упушта у мериторно одлучивање поводом истакнутих захтева. У оквиру ове групе случајева, по свом значају издваја се, свакако, пресуда у предмету *Метјус*. За разлику од пресуде у предмету *Вејт и Кенеди против Немачке*, у којем је Велико веће након мериторног разматрања решило да одбије захтев, у предмету *Метјус* Велико веће је, по први пут, захтев усвојило као основан утврдивши повреду ЕКЉП.²³ Друго, за разлику од предмета *Вејт и Кенеди против Немачке* који се односи на усклађеност мере усвојене сходно Конвенцији о оснивању Европске свемирске агенције са одредбама члана 6. став 1. ЕКЉП, у предмету *Метјус* отвара се питање усклађености националне мере којом се спроводи примарно право ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ са стандардима ЕКЉП, односно да ли поредак ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ пружа заштиту еквивалентну оној предвиђеној ЕКЉП. Стога је од великог значаја за сагледавање еволуција односа између СП и ЕСЉП. Једну од основних специфичности случаја *Метјус* представља чињеница да се у датом случају ЕСЉП суочио са повредом ЕКЉП која је извршена спровођењем акта у

²¹ Тако се, нпр. код тзв. *Лензинг* случајева (*Lenzing AG v. United Kingdom*, представка бр. 38817/97, одлука од 9. септембра 1998, and *Lenzing AG v. Germany*, представка бр. 39025/97, одлука од 9. септембра 1998.) радило се о оцени усклађености мера преузетих сходно Европској патентској организацији са стандардима из ЕКЉП.

²² Тако се уместо ослањања на синтагму „еквивалентне заштите”, прибегава формулацији да је потребно да подносилац има доступна „разумна алтернативна средства [...] за ефикасну заштиту права зајемчених ЕКЉП”. В. раније цитирану пресуду у предмету *Waite and Kennedy v. Germany*, пара. 69–73 и раније цитирану пресуду у предмету *Beer and Regan v. Germany*, пара. 58–63; *T.I. v. the United Kingdom*, представка бр. 43844/98, одлука о прихватљивости од 7. марта 2000, пара. 16; Loreta Šaltinyte, “European Union Accession to the European Convention on Human Rights: Stronger Protection of Fundamental Rights in Europe”, op. cit., p. 188; Jonas Christoffersen, *Fair Balance, A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, op. cit., p. 332.

²³ Cathryn Costello, “The *Bosphorus* Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe”, op. cit., p. 93; Laurent Scheeck, “The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights”, op. cit., p. 860.

рангу примарног законодавства тада постојеће ЕЗ.²⁴ Управо природа акта који се спроводио побијаном националном мером је круцијално определила даљи ток поступка у датом случају, будући да акти примарног законодавства ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ не могу да се јаве као предмет спора пред СП. Из тога произилази да СП није надлежан да одлучује о усклађености аката примарног права са одредбама ЕКЉП, па ни да досуди отклањање повреде људских права која произилази из примарног права ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ.²⁵

Имајући у виду изложено ограничење у сфери заштите људских права, тачније потпуно одсуство могућности судске контроле аката примарног законодавства пред СП, ЕСЉП је установио, по први пут, у својој историји да правни поредак ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ, у конкретном случају, није пружио заштиту праву да се учествује на изборима за Европски парламент, која би била еквивалентна заштити коју у том погледу пружа ЕКЉП, и стога приступио мериторном разматрању усклађености оспорених мера.²⁶ У циљу утврђивања области примене доктрине еквивалентне заштите на начин формулисан пресудом у предмету *Memjuc*, приметне су извесне разлике у односу на претходне случајеве, које због невесто употребљених формулација дају повод за различита тумачења. Пре свега, судској контроли се у овом случају подвргава искључиво национална мера којом се спроводи акт који је у рангу примарног законодавства ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ, будући да за акте примарног законодавства није предвиђена судска контрола у правосудном систему ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ. Даље, приликом одређивања домаћаја начела продужене одговорности, као уосталом и доктрине еквивалентне заштите, остаје нејасно следеће питање: да ли је ЕСЉП доношењем ове пресуде

²⁴ Акт у питању био је Акт Европске комисије о непосредним изборима за Европски парламент од 1976. године. Иако је он био заснован на Оснивачким уговорима, за његову пуноважност била је потребна његова ратификација од стране свих држава чланица ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ. Стога је окарактерисан као *sui generis* акт примарног права, тачније по речима ЕСЉП у пара. 33. пресуде као комунитарни акт који није „нормалан”, већ представља „уговор у оквиру комунитарног поретка”; Frederic van den Berghe, “The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems?”, *European Law Journal* vol. 16, no. 2, 2010, p.123.

²⁵ Михајло Вучић, „Европско правосудно раскршће – Однос између Европског суда правде и Европског суда за људска права у светлу Лисабонског уговора“, *Европско законодавство* бр. 37–38, 2011, стр. 310; Cathryn Costello, “The *Bosphorus* Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe”, op. cit., p. 92.

²⁶ В. пара. 27. Раније цитиране пресуде у предмету *Matthews v. the United Kingdom*, наведено према Sionaidh Douglas-Scott, “Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights *Acquis*”, *Common Market Law Review* vol. 43, no. 3, 2006, p. 637.

имплицитно настојао да одговорност држава чланица веже искључиво за акте примарног законодавства ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ, или да је шире постави предвиђањем могућности приписивања одговорности државама чланицама и у погледу аката којима се спроводи секундарно законодавство ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ.²⁷ У прилог ширег тумачења начела продужене одговорности држава чланица за мере ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ, као и области примене доктрине еквивалентне заштите наводи се да је ЕСЉП у пресуди *Метјус* нашао „да је Велика Британија, заједно с другим странама уговорницама Уговора из Мастрихта, одговорна *ratione materiae* у смислу члана 1. ЕКЉП ...за [њене] последице.“²⁸ Оваква формулација је, по мишљењу појединих аутора, између осталог, Бултринија (*Bultrini*) „наговештава настанак колективне одговорности држава чланица“ за повреде извршене спровођењем примарног и секундарног права ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ.²⁹ На другом месту, за разлику од одлуке у предмету *Мелчерс* овде се као предмет спора не појављује национални акт који се своди на пуко техничко спровођење права ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ, већ је реч о акту у погледу чијег спровођења је остављен макар незнатни степен дискреционих овлашћења на страни тужене државе чланице.³⁰ ЕСЉП наиме није прихватио навод Велике Британије да није постојала одговорност Велике Британије за доношење датог акта, због тога што Велика Британија није имала стварну контролу при његовом доношењу. ЕСЉП је, међутим, нашао да њена одговорност постоји, будући да је обавезе преузела „слободним приступањем УЕЗ односно међународном правном инструменту.“³¹ С друге стране, део доктрине упућује критику пресуди у предмету *Метјус* полазећи од другачијег становишта. Они сматрају да приписивање одговорности Великој Британији у датом случају представља неправично решење будући да се у овом случају радило о актима у погледу којих нису уопште постојала дискрециона овлашћења или су постојала

²⁷ Kathrin Kuhnert, „Bosphorus-Double Standards in European Human Rights Protection?“, *Utrecht Law Review* vol. 2, no. 2, 2006, pp. 182–183; Frederic van den Berghe, „The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems?“, *op. cit.*, p. 123.

²⁸ В. раније цитирану пресуду у предмету *Matthews v. the United Kingdom*, пара. 33.

²⁹ Antonio Bultrini, „La Responsabilité des Etats Membres de l'Union européenne pour les Violations de la Convention Européenne des Droits de l'homme imputables au Système communautaire“, *Revue Trimestrielle des Droits de l'homme* vol. 1, 2002, p. 23.

³⁰ Frederic van den Berghe, „The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems?“, *op. cit.*, p. 123.

³¹ В. раније цитирану пресуду у предмету *Matthews v. the United Kingdom*, пара. 33 и 34; Koen Lenaerts, „Fundamental Rights in the European Union“, *European Law Review* vol. 25, 2000, p. 585.

једино занемарљива, на страни државе чланице – Велике Британије. Наиме, одсуство потребног степена контроле Велике Британије у погледу датог комунитарног акта аргументовало се тиме да Велика Британија није могла да једнострано укине дати акт, као и да би измена и допуна Акта из 1976. представљала повреду Уговора.³² Утврђивање тачног степена дискреционих овлашћења које је поседовала Велика Британија у конкретном случају представљало је сложен задатак, како у наведеном тако и у бројним потоњим случајевима.³³ Чини се, стога, да доношење пресуде у предмету *Метјус*, није значајно допринело јасном формулисању услова под којима долази до примене доктрине еквивалентне заштите, односно до прецизирања спектра ситуација у којима се ЕСЈП проглашава надлежним да приступи контроли усклађености аката којима се спроводи право ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ са одредбама ЕКЈП. Другим речима, није до краја разјашњено да ли се развијена доктрина примењује једино при контролисању аката примарног права, или и секундарног, као и да ли је одсуство дискреционих овлашћења на страни националних власти нужан предуслов за њену примену. Конфузност и недореченост пресуде у предмету *Метјус*, пре свега, произилази из претходно наведеног параграфа 33. дате пресуде, који се тумачио као да пружа основ за настанак колективне одговорности држава чланица, како у погледу повреда извршених спровођењем аката примарног, тако и секундарног права ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ. Управо такво тумачење је проузроковало прилив великог броја представки које су биле упућиване против држава чланица групно.³⁴ Да сумирамо, основни значај пресуде у предмету *Метјус* огледа се у томе што је ЕСЈП у датом случају утврдио да поредак ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ не пружа еквивалентан ниво заштите, као и у чињеници да је у њој, по први пут, установљена повреда ЕКЈП извршена националном

³² Sionaidh Douglas-Scott, “*Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v Ireland*, application No 45036/98, judgment of the European Court of Human Rights (Grand Chamber) of 30 June 2005, (2006) 42 EHRR 1”, *Common Market Law Review* vol. 43, no. 1, 2006, p. 250; Kathrin Kuhnert, “Bosphorus-Double Standards in European Human Rights Protection?”, *op. cit.*, p. 182; James Crawford, “Democracy and the Body of International Law”, *Democratic Governance and International Law* (Georgy H. Fox, Brad R. Roth, eds) Cambridge University Press, Cambridge 2000, pp. 119–120; В. раније цитирану пресуду у предмету *Matthews v. the United Kingdom*, Заједничко издвојено мишљење судија Фриланда (*Freeland*) и Јунгвирта (*Jungwirth*), пара. 9.

³³ Cathryn Costello, “The *Bosphorus* Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe”, *op. cit.*, p. 108.

³⁴ Frederic van den Berghe, “The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems?”, *op. cit.*, p. 123.

мером којом се спроводи право ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ. Међутим, границе примене дате доктрине су остале неразјашњене.

IV) ТРЕЋА ЕТАПА – УВОЂЕЊЕ ОБОРИВЕ ПРЕТПОСТАВКЕ УСКЛАЂЕНОСТИ У СЛУЧАЈУ ПОСТОЈАЊА ЕКВИВАЛЕНТНЕ ЗАШТИТЕ

Након пресуде у предмету *Метјус*, ЕСЉП је, чини се, свесно избегавао да заузме јасан став у погледу услова потребних за примену доктрине еквивалентне заштите, настојећи да кадгод је могуће, избегне то питање утврђујући поднеске неприхватљивим по другим основима.³⁵ Као примери којима се илуструје овакво држање ЕСЉП, наводе се, између осталог, одлуке у следећим случајевима: *Герин*,³⁶ *Емеса Сугар*,³⁷ *Сенатор Лајнс*³⁸ и *Банковић*.³⁹ Међутим, суочавање ЕСЉП са питањем садржине и стварних

³⁵ Cathryn Costello, “The *Bosphorus* Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe”, op. cit., p. 94; Loreta Šaltinyte, “European Union Accession to the European Convention on Human Rights: Stronger Protection of Fundamental Rights in Europe”, op. cit., p. 188.

³⁶ *Société Guérin Automobiles v. 15 EU Member States*, представка бр. 51717/99, одлука о прихватљивости од 4. јула 2000. У предмету *Герин* ЕСЉП је утврдио да је поднесак неприхватљив, због тога што право чија се повреда наводи није обухваћено гаранцијама *ratione materiae* члана 6. ЕКЉП. На тај начин, ЕСЉП је избегао да се изјасни поводом питања области примене *ratione personae* ЕКЉП. Он је при томе једино истакао да се питање прихватљивости не може заобићи подношењем представке против држава чланица појединачно, уместо против саме ЕУ. В. Cathryn Costello, “The *Bosphorus* Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe”, op. cit., p. 94.

³⁷ *Emesa Sugar N.V. v. the Netherlands*, представка бр. 62023/00, одлука о прихватљивости од 13. јануара 2005. ЕСЉП је прогласио представку неприхватљивом *ratione materiae*, с обзиром да право чија се повреда истиче се не штити одредбама члана 6. ЕКЉП. ЕСЉП није „сматрао неопходним“ да се изјасни о прихватљивости *ratione personae*. Више о томе в. Jonas Christoffersen, *Fair Balance, A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, op. cit., p. 332.

³⁸ *B. Senator Lines GmbH v. the 15 EU States*, представка бр. 56672/00, одлука о прихватљивости од 10. марта 2004. Иако се од одлуке у овом случају очекивало да прецизира домаћај колективне одговорности државе за меру ЕУ, представка је одбачена због одсуства статуса жртве на страни компаније која се појавила у улози подносиоца представке. В. Jonas Christoffersen, *Fair Balance, A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, op. cit., p. 332.

³⁹ Слично томе у предмету *Банковић*, ЕСЉП је одбацио представку без упуштање у разматрање сложеног питања колективне одговорности држава за повреде извршене у контексту војних операција НАТО-а. ЕСЉП је наиме, у датом случају, представку

граница примене ове доктрине коначно се као неизбежно поставило пред ЕСЉП у предмету *Босфорус*.⁴⁰ Иако су се стране пред ЕСЉП, у предмету *Босфорус*, упорно позивале на одлуку у предмету *Мелчерс*, ЕСЉП је изричито одступио од *Мелчерс* доктрине, истакавши у параграфу 138. пресуде да у конкретном случају „обим одговорности тужене државе залази у меритум жалбе по члану 1. Протокола бр. 1“, те да се стога представка не одбацује већ се предмет узима у мериторно разматрање.⁴¹ Међутим, одступање од доктрине еквивалентне заштите на начин на који је била установљена *Мелчерс* одлуком, било је само делимично. Наиме, ЕСЉП је одустао од правно-техничког аспекта те доктрине, те она није употребљена приликом одлучивања о питању постојања надлежности ЕСЉП. Тако, иако се у оба случаја радило о актима, који не претпостављају дискрециона овлашћења на страни држава чланица, ЕСЉП је у параграфу 6. пресуде у предмету *Босфорус*, насупрот ставу који је заузео у предмету *Мелчерс*, представку прогласио прихватљивом, упуштајући се даље у мериторно разматрање захтева.⁴²

С друге стране, ЕСЉП у пресуди *Босфорус* при даљем развијању доктрине еквивалентне заштите, полази од суштинских елемената доктрине

прогласио неприхватљивом по другом основу: наставши да није уверен у постојање јурисдикционе везе између подносиоца представке и одговорних држава. *B. Banković and Others v. Belgium and Other 16 Contracting Parties*, представка бр. 52207/99, одлука о прихватљивости од 12. децембра 2001, наведено према Cathryn Costello, “The *Bosphorus* Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe”, *op. cit.*, pp. 95–96.

⁴⁰ Реч је о предмету у којем је подносилац тврдио да је тужена држава привременом запленом ваздухоплова, које је подносилац изнајмио, повредила његова права зајемчена чланом 1 Протокола бр. 1. Наиме, авион који је турска компанија *Босфорус* изнајмила од Југословенског аеротранспорта, тачније националне авио-компаније бивше Југославије, запленили су ирски национални органи 1993. године на основу Уредбе Заједнице којом се спроводе санкције УН против СРЈ. ЕСЉП у дотичном случају није утврдио да је дошло до наступања повреде. *B. Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Ireland*, представка бр. 45036/98, пресуда од 30. јуна 2005; Jonas Christoffersen, *Fair Balance, A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, *op. cit.*, p. 332.

⁴¹ В. раније цитирану пресуду у предмету *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Ireland*, пара. 138.

⁴² Cathryn Costello, “The *Bosphorus* Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe”, *op. cit.*, 638; Frederic van den Berghe, “The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems?”, *op. cit.*, p. 115.

еквивалентне заштите установљене у предмету *Мелчерс*. Стога, кључни концепт и даље представља утврђивање да ли се у оквиру друге релевантне организације пружа еквивалентан ниво заштите основних права.⁴³ Значај пресуде у предмету *Босфорус* се, међутим, не исцрпљује у омогућавању ЕСЉП да се упусти у мериторно разматрање, без обзира на то да ли у конкретном случају постоји или не еквивалентан ниво заштите људских права у оквиру друге организације. Њен значај је вишеструк, и он се, између осталог, огледа и у томе што се пресудом у предмету *Босфорус* настоји прецизирати садржина и област примене доктрине еквивалентне заштите, као и што се, по први пут, уводи оборива претпоставка придржавања ЕКЉП од стране тужене државе, која се у заједничком сагласном мишљењу у предмету *Босфорус* назива претпоставком „еквивалентне заштите“.⁴⁴ Пре свега, ЕСЉП, у пресуди у предмету *Босфорус*, по први пут, уноси извесне термилошке напомене којима се објашњава сам назив доктрине. Наиме, дефинишући израз „еквивалентан“, ЕСЉП се преусмерио на нешто другачији израз, истакавши да се под еквивалентним сматра „упоредив“, а не „идентичан“, будући да би се инсистирањем на „идентичности“ заштите ишло против жељених интереса међународне сарадње.⁴⁵ Из таквог одређења произилази да улога коју је ЕСЉП доктрином еквивалентне заштите за себе креирао не подразумева строго санкционисање свих видова неусаглашености између два система, будући да се њоме не захтева „идентичност заштите“. Стога, ЕСЉП у овој пресуди наговештава толерисање извесног степена неусаглашене праксе, уколико се пружена заштита у оквиру друге организације може окарактерисати као „упоредива“. Пресудом у предмету *Босфорус* домашај доктрине веома се уско одређује, што донекле умањује њен значај за заштиту људских права, будући да се њена примена предвиђа једино у погледу ограниченог броја случајева.⁴⁶ Према речима ЕСЉП, њена примена је ограничена искључиво на ситуације када држава „не чини ништа више од примене правних обавеза које произилазе из њеног чланства у тој организацији“, уз даље појашњавање да се ради о случајевима у погледу којих

⁴³ Jonas Christoffersen, *Fair Balance, A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, op. cit., p. 334.

⁴⁴ Заједничко сагласно мишљење судија Розакиса (*Rozakis*), Тулкенсове (*Tulkens*), Траје (*Traja*), Ботучарове (*Botoucharova*), Загребелског (*Zagrebelsky*) и Гарлицког (*Garlicki*) у раније цитираном предмету *Босфорус*, пара. 3.

⁴⁵ Раније цитирана пресуда у предмету *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Ireland*, пара. 155.

⁴⁶ Jonas Christoffersen, *Fair Balance, A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, op. cit., p. 340.

надлежан национални орган „није имао никаква реална дискрециона овлашћења“.⁴⁷ Такође, приликом одређивања домашаја доктрине битно је имати у виду да се у параграфу 72. пресуде *Босфорус* истиче да се она „односи на одредбе права ЕЗ тачније првог стуба ЕЗ“, а не и на ЕУ у целини.⁴⁸ Другим речима, из пресуде у предмету *Босфорус* произилази да се доктрина, пре свега, не примењује на ситуације код којих се мерама држава уговорница не извршавају преузете међународноправне обавезе. Такође, њена примена је искључена када се као предмет побијања појаве национални акти којима се спроводи међународно право, а држава уговорница има у том погледу дискрециона права.⁴⁹ Наиме, захтевање „одсуства дискреционог овлашћења на страни државе чланице“ као предуслова за примену доктрине еквивалентне заштите, који је био већ наговештен у ранијим пресудама, а у *Босфорус*-у изричито потврђен, делује исправно и логички утемељено. То се објашњава на следећи начин. Одсуство дискреционог права државе чланице приликом спровођења права ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ је лишава могућности да једнострано измени или да укине дати акт, као уосталом и да одбије његову примену. Стога, држава чланица није „у потпуности“ одговорна за своје поступање, односно предузету меру, те се може ослободити одговорности уколико се у оквиру друге организације чији је члан, у датом случају ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ, обезбеђује еквивалентни ниво заштите људских права. Дакле, то олакшава позицију туженог, будући да његова одговорност не постоји у случају пружања еквивалентног нивоа заштите у оквиру другог система.⁵⁰ С друге стране, ова доктрина не примењује се на националне акте којима се спроводи право ЕУ, а који укључују дискрециона овлашћења, те су стога ти акти увек и у потпуности подложни судској контроли ЕСЉП у погледу усклађености са одредбама ЕКЉП. Дакле, национални акти којима се спроводи право ЕУ, а који претпостављају дискрециона овлашћења националних органа, подложни су контроли усклађености са одредбама ЕКЉП пред ЕСЉП у истој мери, као и остали национални акти држава уговорница ЕКЉП, тј. акти којима се не спроводи право ЕУ. Иако се чини да је домашај доктрине пресудом у предмету

⁴⁷ В. пара. 147. и 156. раније цитиране пресуде у предмету *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Ireland*, пара. 138.

⁴⁸ Frederic van den Berghe, “The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems?”, op. cit., p. 119.

⁴⁹ Noreen O’Meara, “A More Secure Europe of Rights, The European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union and EU Accession to the ECHR,” *German Law Journal* vol.12, no.10, 2011, pp. 1816–1817.

⁵⁰ Jonas Christoffersen, *Fair Balance, A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, op. cit., p. 341.

Босфорус јасно постављен, у пракси се често наилази на озбиљне проблеме приликом утврђивања да ли у конкретном случају постоје дискрециона овлашћења на страни држава чланица.⁵¹ Надаље, поједини део научне мисли је њен домашај шире схватао, износећи да се она примењује како при оспоравању националних аката држава уговорница којима се спроводи право ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ, а који не укључују дискрециона овлашћења држава чланица, тако и при побијању мера органа ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ који не захтевају доношење националних имплементационих аката.⁵² Новија пракса ЕСЉП која ће бити анализирана у наредном делу, значајна је будући да додатно доприноси прецизирању граница примењивости доктрине еквивалентне заштите. У том светлу, пресуде донете након *Босфоруса* противе се, горе изложеном ширем схватању области примене доктрине еквивалентне заштите.

Међутим, чак и када се пође од ужег схватања домашаја доктрине еквивалентне заштите, долази се до закључка да је пресуда у предмету *Босфорус* допринела ширењу сфере преклапања надлежности ЕСЉП и СП, у односу на утицај који је доктрина извршила у току прве две етапе њеног развоја. Наиме, након доношења пресуде у предмету *Босфорус*, ЕСЉП почиње да се оглашава надлежним и упушта у мериторно одлучивање у погледу све ширег круга комунитарних мера и пропуштања, како би утврдио да ли се еквивалентан ниво заштите обезбеђује у оквиру друге организације. Као што је већ напоменуто, једну од значајних новина пресуде у предмету *Босфорус* представља увођење обориве претпоставке придржавања ЕКЉП од стране тужене државе. Реч је о тзв. претпоставци „еквивалентне заштите”. Наиме, према речима ЕСЉП у предмету *Босфорус* повреда права гарантованих одредбама ЕКЉП оправдана је све док се сматра да релевантна организација штити основна права, на начин који се може сматрати барем еквивалентним оном који пружа ЕКЉП.⁵³ Међутим, таква претпоставка може

⁵¹ Не може се једино на основу врсте акта ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ који се спроводи на националном нивоу, односно његовог правног карактера, закључити да ли држава чланица има дискрециона овлашћења при његовом спровођењу. При оцени да ли у конкретном случају постоји дискреционо право државе чланице потребно је, између осталог, приступити дословном тумачењу самог акта. В. Cathryn Costello, “The *Bosphorus* Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe”, op. cit., p. 108.

⁵² Cathryn Costello, “The *Bosphorus* Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe”, op. cit., p. 107; Sebastian Winkler, “Die Vermutung „äquivalenten“ Grundrechtsschutzes im Gemeinschaftsrecht nach dem Bosphorus-Urteil des EGMR”, *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, vol. 34, no. 22–23, 2007, pp. 653–654.

⁵³ Раније цитирана пресуда у предмету *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Ireland*, пара. 155.

да буде и оборена уколико се, у околностима одређеног случаја, закључи да је заштита права зајемчених ЕКЉП била, према речима ЕСЉП, „очигледно мањкава”.⁵⁴ Прецизирању контура ове доктрине даље доприноси налаз СП из параграфа 155 пресуде у којем је ЕСЉП конкретизовао садржину претпоставке, указавши на процесноправни и материјалноправни услов који су потребни за утврђивање еквивалентности заштите.⁵⁵

V) ОГРАНИЧЕЊА ДОКТРИНЕ ЕКВИВАЛЕНТНЕ ЗАШТИТЕ

Приликом сагледавања односа два суда свакако је потребно узети у обзир, најпре, начелне критике које део научне мисли упућује доктрини еквивалентне заштите. На концептуалном нивоу, основна критика која се упућује овом методу полази од постулата да би пренос овлашћења на ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ од стране држава чланица, требало такође да укључује и пренос одговорности.⁵⁶ У прилог томе се изјаснио и ЕСЉП, мада само у једној од својих одлука истакавши „да би било противно самој идеји преноса овлашћења на међународну организацију обавезати државу чланицу да у сваком појединачном случају води рачуна и контролише [...] да ли је [...] ЕКЉП била поштована у предметном поступку”.⁵⁷ Другим речима, главна замерка која се упућује методу *de facto* приступања огледа се у томе што се државе чланице настоје прогласити одговорним за акте у погледу чијег доношења више нису надлежне, будући да су учлањењем пренеле овлашћења на ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ.⁵⁸ Даље, указује се да је Европска комисија за људска права креирањем доктрине еквивалентне заштите сама себи

⁵⁴ *Ibid.*, пара 156.

⁵⁵ Тачније ЕСЉП је у параграфу 155. пресуде у предмету *Босфорус* утврдио да релевантна организација обезбеђује „еквивалентну заштиту“ основних права једино уколико таква заштита постоји како у погледу битних јемстава која се пружају, тако и у погледу механизма којима се контролише њихово поштовање. B. Jonas Christoffersen, *Fair Balance, A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, op. cit., p. 335; Cathryn Costello, “The *Bosphorus* Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe”, op. cit., p. 111.

⁵⁶ Henry G. Schermers, “The Relationship with European Organisations other than the Council of Europe”, *The Birth of European Human Rights Law* (Michele de Salvia and Mark E. Villiger eds) Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1998, 315–320; Iris Canor, „*Primus Inter Pares*—Who is the Ultimate Guardian of Fundamental Rights in Europe?”, *European Law Review* vol. 25, no. 1, 2000, p. 12.

⁵⁷ В. раније цитирану одлуку у предмету *Melchers & Co. v. Germany*, пара. 7.

⁵⁸ Frederic van den Berghe, “The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems?”, op. cit., p. 154.

ограничила надлежност, будући да се одрекла могућности вршења судске контроле усклађености свих аката ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ са одредбама ЕКЉП, које би иначе произилазила из доследне примене установљеног начела продужене одговорности држава уговорница ЕКЉП.⁵⁹ Као недостатак овог метода, наводи се и немогућност представника органа ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ да се појављују у поступку пред ЕСЉП. На тај начин омогућава се „посредно осуђивање ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ уз истовремено ускраћивање датој организацији права на одбрану“.⁶⁰ Будући да се пресуда у случају *Босфорус*, сматра кључном за одређивање јасних контура доктрине еквивалентне заштите, па самим тим и за формирање односа између два суда, у наредним редовима, посебна пажња ће се посветити критикама упућеним овој доктрини на начин на који је установљена у предмету *Бософорус*. Она, наиме, трпи, пре свега, критике по два основа, који ће бити представљени у наредним редовима. На првом месту, у стручним и научним круговима истиче се да се пресудом у предмету *Босфорус* установљава тешко оборива претпоставка еквивалентне заштите. Другима речима, доказивање високо постављеног стандарда „очигледне мањкавости“ заштите одређеног права у правном поретку ЕУ показало се веома тешким у пракси.⁶¹ Тако се у заједничком сагласном мишљењу у пресуди у предмету *Босфорус* истиче да увођење тешко обориве претпоставке сведочи о намери ЕСЉП да не задире предубоко у поредак ЕУ, већ једино у случају постојања веома тешких повреда људских права.⁶² Установљавање тешко обориве претпоставке еквивалентности заштите основних права у комунитарном поретку даље је критиковано, због тога што је водило фаворизовању комунитарног система у односу на националне

⁵⁹ *Ibid.*, p. 153.

⁶⁰ Pierre Drzemczewski, “The Council of Europe’s position with respect to the EU Charter of Fundamental Rights”, *Human Rights Law Journal* vol. 22, no.1–4, 2001, 29; Frederic van den Berghe, “The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems?”, *op. cit.*, p. 154.

⁶¹ Sionaidh Douglas-Scott, “Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights *Acquis*”, *op. cit.*, 638–639; Cathryn Costello, “The *Bosphorus* Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe”, *op. cit.*, p. 638;

Cathryn Costello, “The *Bosphorus* Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe”, *op. cit.*, pp. 102–129.

⁶² Заједничко сагласно мишљење судија Розакиса (*Rozakis*), Тулкенсове (*Tulkens*), Траје (*Traja*), Ботучарове (*Botoucharova*), Загребелског (*Zagrebelsky*) и Гарлицког (*Garlicki*) у предмету *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Ireland*, пара. 4; Издвојено сагласно мишљење судије Реса (*Ress*) у предмету *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Ireland*.

системе држава. До тога је долазило услед тога што су комунитарне мере у великом броју случајева, за разлику од националних, измицале контроли Европске комисије за људска права у погледу усклађености са одредбама ЕКЉП.⁶³ На другом месту, приговара се апстрактном и површном карактеру контроле која је извршена у предмету *Босфорус*, а без залажења у конкретну анализу степена и квалитета заштите коју одређено право, које је предмет побијања, ужива у систему ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ.⁶⁴ Тако је у датом случају након апстрактне контроле општег система ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ закључено да није дошло до обарања претпоставке еквивалентне заштите у предмету *Босфорус*, будући да према речима ЕСЉП „није наступило нефункционисање механизма контроле поштовања права зајемчених ЕКЉП”. Тај закључак је превасходно заснован на постојању одлуке о претходном питању која је била донета у том погледу.⁶⁵ Као недоследно држање ЕСЉП у пресуди *Босфорус*, наводи се то, што је ЕСЉП прво нагласио да се испуњеност услова за обарање претпоставке еквивалентне заштите, мора проверавати од случаја до случаја пошто зависи од околности конкретног случаја, да би убрзо затим у истој пресуди ЕСЉП пропустио да приступи таквој конкретној контроли у погледу побијаног права.⁶⁶ Уместо тога, ЕСЉП се у датом случају ограничио на давање искључиво начелне оцене система заштите основних права у ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ, што свакако води произвољности судског закључивања.

Таква површна и апстрактна контрола била је подвргнута бројним критикама, између осталог, и од стране судије Реса (*Ress*) у његовом издвојеном сагласном мишљењу у предмету *Босфорус*.⁶⁷ У том погледу,

⁶³ Benedetto Conforti, “Community Law and European Convention on Human Rights: A Quest for Coordination”, op. cit., pp. 229–230.

⁶⁴ Tobias Lock, “Beyond *Bosphorus*: The European Court of Human Rights’ Case Law on the Responsibility of Member States of International Organizations under the European Convention on Human Rights”, op. cit., p. 543; Cathryn Costello, “The *Bosphorus* Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe”, op. cit., p. 103.

⁶⁵ Tobias Lock, “Beyond *Bosphorus*: The European Court of Human Rights’ Case Law on the Responsibility of Member States of International Organizations under the European Convention on Human Rights”, op. cit., p. 541.

⁶⁶ Cathryn Costello, “The *Bosphorus* Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe”, op. cit., p. 129.

⁶⁷ Он је критиковао налаз ЕСЉП којим се утврђује да у датом случају постоји „еквивалентна заштита”, будући да не представља резултат исцрпне анализе судске праксе, која се односи на „степен и интензитет заштите имовинских права”, већ је извршену анализу назвао „формалном”. В. издвојено сагласно мишљење судије Реса, у раније цитираној пресуди у предмету *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, пара. 2.

судија Рес је изјавио да „ће се у будућим случајевима очекивати да се приликом испитивања услова за испуњеност претпоставке поштовања ЕКЉП узима у обзир и степен и интезитет заштите одређеног основног права зајемченог ЕКЉП”.⁶⁸ Вредност овакве конструктивне критике судије Реса је велика будући да се њиме у овом издвојеном мишљењу као упутно предлаже да се апстрактна контрола замени конкретним испитивањем квалитета заштите, који се у оквиру два система пружа одређеном оспореном праву. Приступање исцрпнијој анализи би свакако омогућило, бар у појединим случајевима, обарање до сада тешко обориве претпоставке еквивалентне заштите. Упркос изложеним ограничењима, истиче да је пресуда у предмету *Босфорус* довела до значајне еволуције доктрине еквивалентне заштите, будући да је у великој мери допринела прецизирању граница примене дате доктрине, као и да је анализа коју она садржи ипак далеко темељнија и конкретнија од контроле извршене у претходним случајевима.⁶⁹ Како би се, најпре, у потпуности сагледао стварни значај и перспективе прекретничке пресуде у предмету *Босфорус*, ван контекста антиципираног приступања, потребно је испитати накнадну праксу ЕСЉП у погледу како степена придржавања, тако и одступања од доктрине еквивалентне заштите.

VI) НОВИЈА ПРАКСА ПРИМЕНЕ ДОКТРИНЕ ЕКВИВАЛЕНТНЕ ЗАШТИТЕ КАО ПОКАЗАТЕЉ ЊЕНОГ ДАЉЕГ ПРАВЦА РАЗВОЈА

Анализа релевантних одлука које је ЕСЉП донео након пресуде у предмету *Босфорус*, представља најбољи показатељ мере у којој је ЕСЉП остао доследан примени доктрине коју је сам креирао. Такође, накнадна пракса ЕСЉП је веома значајна будући да открива на који начин ЕСЉП решава питања која су остала отворена након доношења пресуде у предмету *Босфорус*.⁷⁰ Значајан је податак да ЕСЉП од доношења пресуде у предмету *Босфорус* па све до сада, није ни у једном случају нашао да је заштита

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ У том контексту наводи се да је контрола извршена у *Босфорусу* свакако темељнија и исцрпнија, пре свега, од контроле извршене у предмету *Мелчерс* где је пуко постојање судског механизма било довољно за закључивање о постојању „еквивалентне заштите”. В. *Ibid.*, 103.

⁷⁰ Jonas Christoffersen, *Fair Balance, A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, op. cit., p. 333.

пружена одређеном праву у оквиру друге релевантне организација била очигледно мањкава, те није дошло до обарања претпоставке еквивалентне заштите.⁷¹ Стога, уколико ЕСЉП настави с оваквом праксом, тешко оборива претпоставка поштовања ЕКЉП тзв. претпоставка еквивалентне заштите прети да се претвори у непробојни штит који пружа апсолутни имунитет државама чланицама када националним актима, који не укључују дискрециона овлашћења, спроводе право ЕУ.

У научним круговима као спорно се, на првом месту, појавило питање да ли се доктрина примењује на акте институција ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ који не захтевају доношење националних имплементационих мера. Пресуда у предмету *Босфорус* садржала је имплицитан одговор на то питање, док се значај касније донете пресуде у предмету *Коноли* огледа у томе што се њоме изричито, по први пут, истиче, да се доктрина еквивалентне заштите не примењује на акте ЕУ који не захтевају имплементацију, односно у случајевима када држава чланица није усвојила никакав акт, нити предузела меру на националном нивоу.⁷² Релевантне пресуде донете након предмета *Босфорус* даље потврђују да се доктрина еквивалентне заштите примењује искључиво код националних аката који не остављају дискрециона овлашћења државама чланицама. Тај услов је био изричито потврђен у предмету *Кооператив Франсез де агрикултор д Мајен*, док је у предмету *Бирет* ЕСЉП пропустио да изричито спомене тај захтев приликом примене теста из *Босфоруса*, иако се неспорно у датом случају радило о акту који не оставља никаква дискрециона овлашћења туженој држави.⁷³ Било би упутно, да у ЕСЉП својој даљој пракси, попут пресуде у предмету *Босфорус* и *Кооператив Франсез де агрикултор д Мајен*, настави да изричито наводи дати услов у циљу концизности доктрине којом се даље доприноси успостављању правне сигурности. Пракса ЕСЉП, након пресуде у предмету *Босфорус*, не пружа довољно јасан, као ни јединствен одговор на питање да ли је ЕСЉП постепено унапредио апстрактну и површну контролу којој је, први пут, прибегао примењујући двостепен тест установљен у *Босфорусу*.⁷⁴

⁷¹ Tobias Lock, "Beyond *Bosphorus*: The European Court of Human Rights' Case Law on the Responsibility of Member States of International Organizations under the European Convention on Human Rights", op. cit., 545.

⁷² *Ibid.*, 537.

⁷³ *Ibid.*, 543–544.

⁷⁴ Tobias Lock, "Beyond *Bosphorus*: The European Court of Human Rights' Case Law on the Responsibility of Member States of International Organizations under the European Convention on Human Rights", op. cit., pp. 542–543.

Наиме, пракса ЕСЉП у накнадним пресудама по том питању није уједначена. Док је у пресудама у предметима *Кокелвизери*, *Кооператив Франсез де агрикултор д Мајен* и *Гаспарини*, ЕСЉП приступио детаљној и темељној контроли испуњености услова постојања „очигледно мањкаве“ заштите, у предмету *Бирет* је таква анализа, без ваљаног разлога, изостала.⁷⁵ Било би упутно да, у перспективи, пракса ЕСЉП по том питању постане уједначена и да ЕСЉП, у сваком случају, приступи исцрпној и подробној анализи, уместо пuke механичке и површне контроле испуњености услова за примену доктрине еквивалентне заштите.⁷⁶ Потоњом судском праксом извршено је још једно значајно прецизирање које се, такође, односи на услове потребне за примену доктрине еквивалентне заштите. Наиме, из накнадних пресуда донетих у предметима *Боиван* и *Гаспарини* произилази да подносилац мора да наведе у својој представи било да заштита коју обезбеђује друга организација није еквивалентна, било да је очигледно мањкава у односу на заштиту коју пружа ЕКЉП. Дакле, ЕСЉП се неће *proprio motu* упустити у разматрање тих питања.⁷⁷ Иако су пресуде донете након пресуде у предмету *Босфорус* разјасниле већину постојећих дилема у погледу садржине и домаћаја доктрине еквивалентне заштите, може се закључити да ЕСЉП још увек није заузео јединствен став по свим питањима. Стога, још увек недостаје уједначена и доследна пракса ЕСЉП која би границе доктрине еквивалентне заштите чврсто и јасно определила.

VII) ПЕРСПЕКТИВА ДОКТРИНЕ ЕКВИВАЛЕНТНЕ ЗАШТИТЕ НАКОН ПРИСТУПАЊА ЕУ ЕКЉП

У наредним редовима настоји се антиципирати судбина доктрине еквивалентне заштите уколико дође до реализације механизма приступања. На првом месту, примена доктрине еквивалентне заштите након приступања, чини се непотребном, будући да су начело продужене одговорности и доктрина еквивалентне заштите били управо установљени како би се омогућило посредно приписивање одговорности државама чланицама ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ за повреде ЕКЉП извршене мерама и пропуштањима

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Cathryn Costello, “The *Bosphorus* Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe”, op. cit., pp. 129–130.

⁷⁷ Tobias Lock, “Beyond *Bosphorus*: The European Court of Human Rights’ Case Law on the Responsibility of Member States of International Organizations under the European Convention on Human Rights”, op. cit., p. 543.

органа ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ. Увођењем пасивне легитимације органа ЕУ пред ЕСЉП кроз актуелне нацрте инструмената о приступању нестају разлози за даљом применом начела продужене одговорности и доктрине еквивалентне заштите. Осим тога, на развој усаглашености у оквиру европског система заштите људских права у Европи би свакако, након приступања, позитивно утицао одустанак од примене тешко обориве претпоставке постојања еквивалентне заштите, тачније напуштање доктрине еквивалентне заштите.⁷⁸ Наиме, пракса примене доктрине еквивалентне заштите ЕСЉП, која је била анализирана, потврђује да је примена дате доктрина довела до настанка, условно говорећи, „непробојног штита“ који значајно отежава контролу усклађености националних аката којима се спроводи право ЕУ, а који не остављају државама уговорницама дискрециона овлашћења, са одредбама ЕКЉП од стране ЕСЉП. Стога, уколико ЕСЉП настави са применом доктрине након приступања, дошло би до различитог третирања различитих уговорница ЕКЉП од стране ЕСЉП, с обзиром да би се претпоставка усклађености са одредбама ЕКЉП у случају постојања еквивалентне заштите примењивала једино у погледу одређене категорије аката искључиво једне уговорнице ЕКЉП – ЕУ.⁷⁹ Последице таквог нереално високог степена уважавања интегритета правосудног система ЕУ, огледале би се у онемогућавању остваривања сврхе и циља приступања. Из изложеног, сматрамо оправданим преовлађујуће становиште у доктрини, које је такође нашло своје место у актуелним нацртима инструментима о приступању⁸⁰ према којем доктрина еквивалентне заштите, на начин на који је конципирана у предмету *Босфорус*, неће „надживети“ институционално редефинисање односа два суда, тачније процес приступања ЕУ ЕКЉП.

⁷⁸ Noreen O'Meara, "A More Secure Europe of Rights, The European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union and EU Accession to the ECHR," *German Law Journal* vol.12, no.10, 2011, pp. 1816–1822; Jörg Polakiewicz, "EU Law and the ECHR: Will EU Accession to the European Convention on Human Rights Square the Circle?," *Fundamental Rights In Europe: A Matter For Two Courts*, Oxford Brookes University, 18 January 2013, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/Accession_documents/Oxford_18_January_2013_versionWeb.pdf. 10. март 2013, p. 10.

⁷⁹ Pieter van Dijk *et al*, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia, Oxford 2006⁴, p. 183; Tobias Lock, "Beyond *Bosphorus*: The European Court of Human Rights' Case Law on the Responsibility of Member States of International Organizations under the European Convention on Human Rights", *op. cit.*, p. 396.

⁸⁰ Jörg Polakiewicz, "EU Law and the ECHR: Will EU Accession to the European Convention on Human Rights Square the Circle?," *op. cit.*, p. 10.

VIII) ЗАКЉУЧАК

Извршена еволутивна анализа ове доктрине потврђује флуидност и промењивост њене садржине и граница примене. И поред тога, из ње произилазе значајни закључци.

На првом месту, Европска комисија за људска права и ЕСЉП су, временом почели да приступају судској контроли усклађености комунитарног права са одредбама ЕКЉП. Међутим, пракса правосудних органа установљених ЕКЉП је по том питању била и остала колебљива тј. недовољно уједначена. Тако је, на самом почетку, утврђено начело потпуног имунитета организација у погледу повреда извршених правом ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ, чије се модификације очекују тек у процесу приступања ЕУ ЕКЉП. С друге стране, установљено начело продужене одговорности држава у погледу националних аката којима се спроводи право ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ у пракси је такође постепено подвргавано значајним ограничењима, пре свега, увођењем доктрине еквивалентне заштите. Временом је дошло до ширења и прецизирања граница примене доктрине еквивалентне заштите. Томе је, пре свега, допринела пресуда у предмету *Босфорус*, као и накнадна судска пракса. Упркос ширењу њеног домаћаја, изучавана јуриспруденција ЕСЉП потврђује да се, у пракси, дата доктрина, условно говорећи, претворила у „непробојни штит“ који значајно отежава контролу усклађености националних аката којима се спроводи право ЕУ, а који при томе не укључују дискрециона овлашћења, са одредбама ЕКЉП од стране ЕСЉП. Као што је већ напоменуто, ЕСЉП је, до сада, у скоро свим случајевима примене доктрине еквивалентне заштите, потврђивао да конкретна заштита која је пружена у правном систему ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ, није била „очигледно мањкава“. Томе је допринео како, пре свега, високо постављен услов очигледне мањкавости који је потребно испунити за обарање претпоставке еквивалентне заштите, тако и незалажење у исцрпну контролу заштите која се пружа у оквиру друге организације. Стога, до сада, практично ни у једном случају нису испуњени потребни услови за оспоравање одлуке СП пред ЕСЉП због њене наводне неусклађености са стандардима ЕКЉП.⁸¹

⁸¹ Раније цитирана пресуда у предмету *Memjys*, представља у том погледу једини изузетак будући да из ње произилази да се у оквиру ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ пружа очигледно мањкава заштита. Међутим, битно је истаћи да је у време њеног доношења доктрина еквивалентне заштите имала другачије контуре. Поред тога, одсуство еквивалентне заштите се у том случају приписивало процесноправним недостацима судског механизма заштите људских права, а не неадекватним материјалноправним решењима. Осим тога, у датом случају је једино тужилац у поступку употребио синтагму „еквивалентна заштита“, а не и ЕСЉП. В. пара. 27. Раније цитиране пресуде у предмету *Matthews v. the United Kingdom*, наведено према Sionaidh Douglas-Scott, „Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights *Acquis*“, op. cit., pp. 637–638.

Новија пракса, анализирана у оквиру овог рада, између осталог, указује на даље правце развоја доктрине еквивалентне заштите. Пресуда ЕСЈП у предмету *Коноли*, у том погледу од нарочитог је значаја, будући да се у њој ЕСЈП изричито успротивио проширењу домашаја дате доктрине, на начин што би се ЕСЈП огласио надлежним у погледу вршења контроле усклађеност аката органа ЕУ који не захтевају имплементацију са одредбама ЕКЈП. Такво ширење њеног домашаја би водило увећавању области преклапања надлежности два суда, што би се даље негативно одразило на степен правне сигурности појединаца у оквиру европског поретка заштите људских права. Такође, из анализе произилази да ће, након приступања, на развој усаглашености у оквиру европског система заштите људских права, свакако, позитивно утицати напуштање доктрине еквивалентне заштите, које је у осталом предвиђено и актуелним нацртима инструмената о приступању.

IX) ИЗВОРИ

- Frederic van den Berghe, “The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems?”, *European Law Journal* vol. 16, no. 2, 2010, pp. 112–157.
- Antonio Bultrini, “La Responsabilité des Etats Membres de l’Union européenne pour les Violations de la Convention Européenne des Droits de l’homme imputables au Système communautaire”, *Revue Trimestrielle des Droits de l’homme* vol. 1, 2002, pp. 5–43.
- Iris Canor, „*Primus Inter Pares*-Who is the Ultimate Guardian of Fundamental Rights in Europe?“, *European Law Review* vol. 25, no. 1, 2000, pp. 2-21.
- Benedetto Conforti, “Community Law and European Convention on Human Rights: A Quest for Coordination”, *Man’s Inhumanity to Man – Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese* (Lal Chand Vohrah et al., eds) Kluwer Law International, the Hague 2003, pp. 219–232.
- Cathryn Costello, “The *Bosphorus* Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe”, *Human Rights Law Review* vol. 6, no. 1, 2006, pp. 87–130.
- James Crawford, “Democracy and the Body of International Law”, *Democratic Governance and International Law* (Georgy H. Fox, Brad R. Roth, eds) Cambridge University Press, Cambridge 2000, pp. 91–123.
- Pieter van Dijk et al, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia, Oxford 2006.
- Sionaidh Douglas-Scott, “*Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v Ireland*, application No 45036/98, judgment of the European Court of Human Rights (Grand Chamber) of 30 June 2005, (2006) 42 EHRR 1”, *Common Market Law Review* vol. 43, no. 1, 2006, pp. 243–254.

- Sionaidh Douglas-Scott, "Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights *Acquis*", *Common Market Law Review* vol. 43, no. 3, 2006, pp. 629–665.
- Pierre Drzemczewski, "The Council of Europe's position with respect to the EU Charter of Fundamental Rights", *Human Rights Law Journal* vol. 22, no. 1–4, 2001, 14–32.
- Catarina Holtz, *Due Process for Industrial Property – European Patenting under Human rights Control*, Rättsvetenskapliga institutionen, Handelshögsk, Stockholm 2003.
- Kathrin Kuhnert, "Bosphorus-Double Standards in European Human Rights Protection?", *Utrecht Law Review* vol. 2, no. 2, 2006, pp. 177–189.
- Koen Lenaerts, "Fundamental Rights in the European Union," *European Law Review* vol. 25, 2000, pp. 575–600.
- Tobias Lock, "Beyond *Bosphorus*: The European Court of Human Rights' Case Law on the Responsibility of Member States of International Organizations under the European Convention on Human Rights", *Human Rights Law Review* vol. 10, no. 3, 2010, pp. 529–545.
- Noreen O'Meara, "A More Secure Europe of Rights, The European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union and EU Accession to the ECHR," *German Law Journal* vol. 12, no. 10, 2011, pp. 1813–1832.
- Laurent Scheeck, "The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* vol. 65, 2005, pp. 837–885.
- Henry G. Schermers, "The Relationship with European Organisations other than the Council of Europe", *The Birth of European Human Rights Law* (Michele de Salvia and Mark E. Villiger eds) Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1998, pp. 315–332.
- Loreta Šaltinyte, "European Union Accession to the European Convention on Human Rights: Stronger Protection of Fundamental Rights in Europe", *Jurisprudence* vol. 120, no. 2, 2010, pp. 177–196.
- Михајло Вучић, „Европско правосудно раскршће – Однос између Европског суда правде и Европског суда за људска права у светлу Лисабонског уговора“, *Европско законодавство* бр. 37–38, 2011, стр. 307–317.
- Ralph Wilde, "Enhancing Accountability at the International Level: The Tension Between International Organization and Member State Responsibility and the Underlying Issues at Stake," *ILSA Journal of International & Comparative Law* vol. 12, no. 1, 2006, pp. 395–415.
- Sebastian Winkler, "Die Vermutung „äquivalenten“ Grundrechtsschutzes im Gemeinschaftsrecht nach dem Bosphorus-Urteil des EGMR", *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, vol. 34, no. 22–23, 2007, pp. 641–654.

Извори са интернета:

- Jonas Christoffersen, Fair Balance, A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights, 2008, www.humanrights.org.

dk/files/pdf/Disputats%20_Endelig%202008%2004%2017_%20(2.pdf, 11. септембар 2013, p. 779.

- Factsheet, “Case-law concerning the European Union”, January 2013, http://www.echr.coe.int/Documents/FS_European_Union_ENG.pdf, 25. март 2013, p. 2.
- Jörg Polakiewicz, “EU Law and the ECHR: Will EU Accession to the European Convention on Human Rights Square the Circle?”, *Fundamental Rights In Europe: A Matter For Two Courts*, Oxford Brookes University, 18 January 2013, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/Accession_documents/Oxford_18_January_2013_versionWeb.pdf. 10. март 2013, p. 10.
- Судска пракса Европске комисије за људска права и ЕЦ/ЈП
- *Banković and Others v. Belgium and Other 16 Contracting Parties*, представка бр. 52207/99, одлука о прихватљивости од 12. децембра 2001.
- *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Ireland*, представка бр. 45036/98, пресуда од 30. јуна 2005;
- Заједничко сагласно мишљење судија Розакиса (*Rozakis*), Тулкенсове (*Tulkens*), Траје (*Traja*), Ботучарове (*Botoucharova*), Загребелског (*Zagrebelsky*) и Гарлицког (*Garlicki*) у предмету *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Ireland*.
- Издвојено сагласно мишљење судије Песа (*Ress*) у предмету *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Ireland*.
- *Beer and Regan v. Germany*, представка бр. 28934/95, пресуда од 18. фебруара 1999.
- *Confédération Française Démocratique du Travail v. the European Communities, alternatively their Member States jointly and severally*, представка бр. 8030/77, одлука о прихватљивости од 10. јула 1978.
- *Emesa Sugar N.V. v. the Netherlands*, представка бр. 62023/00, одлука о прихватљивости од 13. јануара 2005.
- *Heinz v. Contracting States also Parties to the European Patent Convention*, представка бр. 21090/92, одлука од 10. јануара 1994.
- *Lenzing AG v. United Kingdom*, представка бр. 38817/97, одлука од 9. септембра 1998, and *Lenzing AG v. Germany*, представка бр. 39025/97, одлука од 9. септембра 1998.
- *Matthews v. the United Kingdom*, представка бр. 24833/94, пресуда од 18 фебруара 1999.
- Заједничко издвојено мишљење судија Фриланда (*Freeland*) и Јунгвирта (*Jungwiert*) у предмету *Matthews v. the United Kingdom*.
- *Melchers & Co. v. Germany*, представка бр. 13258/87, одлука о прихватљивости од 9. фебруара 1990.
- *Senator Lines GmbH v. the 15 EU States*, представка бр. 56672/00, одлука о прихватљивости од 10. марта 2004.

- *Société Guérin Automobiles v. 15 EU Member States*, представка бр. 51717/99, одлука о прихватљивости од 4. јула 2000.
- *T.I. v. the United Kingdom*, представка бр. 43844/98, одлука о прихватљивости од 7. марта 2000.
- *Van der Peet v. Germany*, представка бр. 26991/95, одлука од 12. априла 1996.
- *Waite and Kennedy v. Germany* представка бр. 26083/94, пресуда од 18. фебруара 1999.

UDK: 347.93(44)

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 375–380

Изворни научни рад

Ана ЧОВИЋ¹

СЛУЧАЈ ГАС И ДУБОИС ПРОТИВ ФРАНЦУСКЕ У СВЕТЛУ УСВАЈАЊА ЗАКОНА 2013-404

ABSTRACT

Procedures before the European Court of Human Rights which concerning the protection of children's rights, are many. In particular, in public attention were those in which decisions were made on the right of homosexuals to adopt children and the best interests of the children in these situations. They are particularly delicate, given the specificity of family relationships and interdependence of family norms of history, culture and traditions of the state. The question in these proceedings also is the right to medically assisted procreation of lesbian couples. The paper analyzes the judgment of the European Court of Human Rights in the case of Gas and Dubois v. France from March 2012, in the light of the recent changes of French legislation in this area. In May this year, entered into force the Law no. 404, which allows same-sex couples to get married and adopt children in France.

Key words: adoption, same-sex couples, medically assisted procreation, the European Court of Human Rights.

1) УВОД

Легализовању истополних бракова претходило је законско регулисање регистрованог партнерства. Иако брак важи свуда, регистровано партнерство важи само у држави у којој је склопљено и чији га закони одобравају, а најмање један партнер мора имати држављанство те државе. Регистровано партнерство у Француској је дозвољено 1999. године. Овај закон је омогућио истополним паровима и хетеросексуалним паровима склапање грађанског

¹ Научни сарадник у Институту за упоредно право. E-mail: tankosicana@yahoo.com.

споразума и многа, али не и сва права брака. Истополни парови нису могли да усвајају децу.² Ове године, Француска је постала 14. земља у свету и девета у Европи која је легализовала истополне бракове. Француски парламент је дао коначно одобрење на предлог закона којим се истополним паровима омогућава склапање брака и усвајање деце 23. априла 2013. године, са 331 гласом за и 225 против. Закон је 17. маја потписао председник Француске, а објављен је у Службеном гласнику дан касније.³ Уредба бр. 2013–429 о спровођењу Закона донета је 28. маја, а први истополни пар се венчао 29. маја. Закон је поделио јавно мњење и изазвао противљење једног дела грађана и политичких странака.⁴

Између осталог, противници закона истичу да ће се његовим усвајањем омогућити медицински потпомогнуто рађање и вантелесна оплодња у лезбејским паровима, што ће бити увод у дозвољавање трудничког сурогата који је тренутно забрањен. У том смислу је интересантна и пресуда Европског суда за људска права Гас и Дубоис против Француске, донета годину дана пре његовог усвајања.⁵

II) СЛУЧАЈ ГАС И ДУБОИС ПРОТИВ ФРАНЦУСКЕ

У овом случају, Суд је стао на становиште да није прекршен члан 8 (право на поштовање приватног и породичног живота) и чл. 14 (право да не буду

² LOI no 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité, доступно на <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000761717&dateTexte=&categorieLien=id>

³ LOI n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, доступно на http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=8F6B34626B348AC4484A08684742F378.tpdjo05v_1?cidTexte=JORFTEXT000027414540&dateTexte

⁴ Дана 23. априла 2013, опозициони конзервативци и представници центра поднели су захтев француском Уставном савету да оспори усаглашеност закона бр. 2013–404 са француским Уставом. Захтев поднет Савету односио се на карактер брака, усвајање, родитељство и преношење презимена родитеља на децу, у случају истополних парова. Они су посебно истицали да усвајање деце од стране истополних парова угрожава једнак третман усвојене деце на тај начин што им се ускраћује право да имају и оца и мајку. Представници владе су истицали да Устав не јемчи право на брак искључиво хетеросексуалним паровима. Дана 17. маја 2013, француски Уставни савет је одлучио да нацрт закона бр. 2013–404 не крши француски Устав.

Décision n° 2013–669 DC du 17 mai 2013 <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2013-669-dc/decision-n-2013-669-dc-du-17-mai-2013.137046.html>.

⁵ Case Gas and Dubois v. France, no. 25951/07 од 15. 03. 2012. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109572#%7B%22itemid%22:%5B%22001-109572%22%5D%7D>.

дискриминисани у уживању права загарантованих Европском конвенцијом о људским правима). Валери Гас и Натали Дубоис живе су у ванбрачној заједници, а од 2002. године у регистрованом партнерству. Натали Дубоис је родила ћерку 2000. године, након вантелесне оплодње спермом анонимног донатора у Белгији. Партнерке су заједно бринуле о детету и госпођа Гас је поднела захтев за усвојење девојчице, уз сагласност своје партнерке. Суд је одбио захтев на основу члана 365 Француског грађанског законика. Наиме, према наведеном члану, усвајањем детета од стране госпође Гас, биолошка мајка би остала без родитељских овлашћења, што не би било у интересу детета. Уколико дете усвоји супружник биолошког родитеља, они заједнички врше родитељска овлашћења. Међутим, у овом случају суд партнерке није могао да квалификује као супружнике, јер је према члану 144 Француског грађанског законика било дозвољено склапање бракова само хетеросексуалним паровима. Оштећене су поднеле представку Европском суду за људска права позивајући се на чланове 8 и 14 Европске конвенције. Француска влада је тврдила да члан 8 не гарантује право на родитељство, а да у складу са тим, не постоји ни повреда чл. 14 јер он сам по себи не постоји независно. Госпође Гас и Дубоис сматрале су да постоји сексуална дискриминација. Француска влада је истицала да је брак стабилнија веза од било ког другог облика заједнице, негирајући да је члан 365 дискриминаторски, с обзиром на то да се односи и на хетеросексуалне парове. Влада је негирала и постојање посредне дискриминације истичући да хомосексуални парови могу да уживају породични живот и без брака и родитељства. Међународна федерација за људска права, британско Удружење за усвојење и старатељство и ЛГБТ удружења, поднели су заједнички поднесак Суду у коме су истакли да се давањем родитељских овлашћења и другом партнеру боље штите интереси деце. Суд је закључио да чл. 12 Конвенције (право на брак и породицу) не обавезује државе да легализују истополне бракове, а уколико одобре неку другу форму, нпр. регистровано партнерство, имају дискреционо право да одлуче која ће права, доступна брачним партнерима, бити призната партнерима у партнерству. Такође, Суд је стао на становиште да није било дискриминације на основу сексуалне дискриминације с обзиром на то да и невенчани хетеросексуални парови не могу да усвоје дете. Пресуда је донета са шест гласова за и једним гласом против. Француски закон дозвољава вештачку оплодњу са анонимним донатором искључиво неплодним хетеросексуалним паровима. Суд сматра да у том смислу не постоји дискриминација, јер је по француском закону циљ третмана превазилажење неплодности која је медицински дијагностикована или спречавање преношења тешког обољења на дете, што у случају

неплодности хомосексуалних парова не постоји као разлог. Њихова неплодност није последица патолошких фактора, а функција медицине није да свима реализује жељу за добијањем потомства. Председник Коста је у свом издвојеном мишљењу истакао да постоје области у којима је национални законодавац у бољој позицији од европског судије да промени неке институције које се тичу породице, те да суд не треба радикално да га цензурише. У јавности је пресуда тумачена као озбиљан пораз геј лобија.

III) ЗНАЧАЈ ЗАКОНА 2013-404

Овим Законом је извршена радикална реформа у области породичног права у француском праву. Чланом 1 овог закона мењају се одредбе Француског грађанског законика које се односе на брак, тако да сада брак могу закључити особе различитог или истог пола.⁶ Овим чланом се мењају и чланови 202–1 и 202–2 Грађанског законика, који се односе на правила међународног приватног права која се примењују на признавање брака између два лица која нису држављани Француске. Тако, две особе истог пола могу склопити брак ако право државе, у којој је бар један партнер рођен или у њој борави, то дозвољава. Члан 3 предвиђа замену речи „човека и жене” са „супружник” у члановима 74. и 165. Грађанског законика. Члан 6 утврђује члан 171–9 који предвиђа да лица истог пола могу да закључе брак у Француској и када живе у држави чији закони не дозвољавају такав брак, под условом да је бар један од њих француске националности. Чланови 7. и 8. праве изузетак од принципа забране узастопног усвајања (чл. 345–1 и 360 Грађанског законика), а члан 9. мења члан 371–4. Члан 10 предвиђа да сваки супружник користи име супружника, било да замени своје презиме или га њему дода, по редоследу који сам одабере (чл. 225–1 Грађанског законика). Члан 21 предвиђа ретроактивно признавање истополних бракова закључених у иностранству пре ступања на снагу овог закона. У области радног права значајан је члан 19 којим се мења Закон о раду и ствара члан Л.1132-3-2 који предвиђа да ниједан запослени не може бити санкциониран, отпуштен или дискриминисан уколико одбије да буде пребачен у државу која инкриминише хомосексуалност. Ово имајући у виду да се у неким државама хомосексуалност кажњава смрћу (тако нпр. у Авганистану, Ирану, Саудијској Арабији, Судану, Јемену). Било каква санкција или отпуштање запосленог у овој ситуацији биће ништави у складу са чланом Л.1132-4 Закона о раду.⁷

⁶ Чл. 143 Француског грађанског законика.

⁷ Code du travail, доступно на <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072050>.

Истополни парови ће од овог закона имати користи и када је у питању број квартала који се узимају у обзир приликом израчунавања пензије, будући да се број квартала увећава за парове који су усвојили децу.

IV) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Закон бр. 2013–404 представља корак напред у поштовању људских права и слобода. Хомосексуалцима се јемче права која се тичу заснивања и планирања породице. Према Закону, сада ће бити могуће да истополни парови заједнички врше родитељска овлашћења, под условом да су венчани, а дете је усвојено од стране једног од супружника. До данас, парови истог пола нису могли да усвајају децу, иако није постојала законска препрека да се у улози усвојитеља појави геј мушкарац или лезбејка. Међутим, нека кључна питања остају без одговора. Овај закон не дозвољава медицински асистирану прокреацију у лезбејским паровима. Тако она остаје доступна само хетеросексуалним паровима у случајевима када је медицински дијагностикована неплодност или уколико постоји опасност од преношења тешког генетског поремећаја на дете. Ово питање ће бити регулисано другим законом чије се доношење очекује крајем ове или током следеће године.⁸ Закон потврђује да је тренд у Европи промовисање бракова истополних парова. Данас смо сведоци да се, иако врло специфично и условљено традицијом, историјом и културом сваке земље, породично право постепено хармонизује у европским државама.

V) ИЗВОРИ

- Case Gas and Dubois v. France, no. 25951/07 од 15.03.2012. [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109572#{%22itemid%22:\[%22001-109572%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109572#{%22itemid%22:[%22001-109572%22]})
- Code civil доступно на <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGI TEXT000006070721>
- Code du travail, доступно на <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072050>
- Décision n 2013-669 DC du 17 mai 2013 <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2013-669-dc/decision-n-2013-669-dc-du-17-mai-2013.137046.html>.

⁸ Lesur, L., Linsky, L., *France allows same sex marriages*, доступно на <http://www.mwe.com/France-Allows-Same-Sex-Marriages-06-11-2013/>.

- LOI no 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité, доступно на <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000761717&dateTexte=&categorieLien=id>.
- LOI n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=8F6B34626B348AC4484A08684742F378.tpdjo05v_1?cidTexte=JORFTEXT000027414540&dateTexte.
- Lionel Lesur, Lisa A. Linsky, France allowa same sex marriages, доступно на <http://www.mwe.com/France-Allows-Same-Sex-Marriages-06-11-2013/>.

Законодавство Европске уније које се односи на Србију (2010-2013)

- Opinion of the European Economic and Social Committee on ‘The role of civil society in EU-Serbia relations’.
OJ C 327, 12.11.2013, p. 5–10
- 2013/490/EU, Euratom: Council and Commission Decision of 22 July 2013 on the conclusion of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part.
OJ L 278, 18.10.2013, p. 14–471 OJ L 278, 18.10.2013, p. 14–16.
- Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part.
OJ L 278, 18.10.2013, p. 16–473
- 2013/490/EU, Euratom: Council and Commission Decision of 22 July 2013 on the conclusion of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part.
OJ L 278, 18.10.2013, p. 14–15.
- 2013/489/EU, Euratom: Council and Commission Decision of 22 July 2013 establishing the position to be taken on behalf of the European Union and the European Atomic Energy Community within the EU-Serbia Stabilisation and Association Council concerning a Decision of the EU-Serbia Stabilisation and Association Council adopting its rules of procedure.
OJ L 278, 18.10.2013, p. 1–13.
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT SERBIA 2013 PROGRESS REPORT Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014.
/* SWD/2013/0412 final */.
- Enlargement report for Serbia European Parliament resolution of 29 March 2012 on the European integration process of Serbia (2011/2886(RSP)).
OJ C 257E , 6.9.2013, p. 18–28.

- Commission notice concerning the date of application of the protocols on rules of origin providing for diagonal cumulation of origin between the European Union, Albania, Bosnia and Herzegovina, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia and Turkey.
OJ C 205, 19.7.2013, p. 7–8.
- Commission notice concerning the date of application of the Regional Convention on pan-Euro-Mediterranean preferential rules of origin or the protocols on rules of origin providing for diagonal cumulation between the European Union, Albania, Algeria, Bosnia and Herzegovina, Egypt, Faeroe Islands, Iceland, Israel, Jordan, Kosovo, Lebanon, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Morocco, Norway, Serbia, Switzerland (including Liechtenstein), Syria, Tunisia, Turkey and West Bank and Gaza Strip.
OJ C 205, 19.7.2013, p. 3–6 .
- JOINT REPORT TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on Serbia's progress in achieving the necessary degree of compliance with the membership criteria and notably the key priority of taking steps towards a visible and sustainable improvement of relations with Kosovo.
/* JOIN/2013/07 final */.
- Proposal for a COUNCIL AND COMMISSION DECISION establishing the position concerning a Decision of the EU – Serbia Stabilisation and Association Council on its rules of procedure.
/* COM/2013/0215 final - 2013/0113 (NLE) */.
- Commission notice concerning the date of application of the Regional Convention on pan-Euro-Mediterranean preferential rules of origin or the protocols on rules of origin providing for diagonal cumulation between the European Union, Albania, Algeria, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Egypt, Faeroe Islands, Iceland, Israel, Jordan, Kosovo, Lebanon, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Morocco, Norway, Serbia, Switzerland (including Liechtenstein), Syria, Tunisia, Turkey and West Bank and Gaza Strip.
OJ C 110, 17.4.2013, p. 3–6.
- Case T-503/10: Judgment of the General Court of 25 October 2012 — IDT Biologika v Commission (Public supply contracts — Call for tenders — Supply in Serbia of rabies vaccines — Rejection of a submitted tender — Award of the contract to another tenderer)
OJ C 379, 8.12.2012, p. 22–22
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT SERBIA 2012 PROGRESS REPORT accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013.
/* SWD/2012/0333 final */.
- Case T-587/10: Judgment of the General Court of 10 July 2012 — Interspeed v Commission (Non-contractual liability — External relations — Call for tenders issued

by the EAR concerning work at the Preševo (Serbia) border crossing, the financing of the works and other connected measures — No causal link).

OJ C 250, 18.8.2012, p. 13–14.

- Judgment of the General Court (Third Chamber) of 10 July 2012. Holding kompanija Interspeed a.d. v European Commission. Non-contractual liability – External relations - Call for tenders issued by the EAR concerning work at the Preševo (Serbia) border crossing, the financing of the works and other connected measures - No causal link. Case T-587/10. European Court Reports 2012
- Commission notice concerning the date of application of the protocols on rules of origin providing for diagonal cumulation of origin between the European Union, Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia and Turkey. OJ C 154, 31.5.2012, p. 13–14.
- EC-Serbia Stabilisation and Association Agreement *** European Parliament legislative resolution of 19 January 2011 on the draft Council and Commission decision on the conclusion of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part (15619/1/2007 – C7-0341/2010 – 2007/0255(NLE)). OJ C 136E, 11.5.2012, p. 111–111.
- Stabilisation and Association Agreement between the EC and Serbia European Parliament resolution of 19 January 2011 on the European integration process of Serbia OJ C 136E, 11.5.2012, p. 27–35
- Commission Implementing Regulation (EU) No 374/2012 of 26 April 2012 amending Regulation (EU) No 1255/2010 laying down detailed rules for the application of the import tariff quotas for ‘baby beef’ products originating in Bosnia and Herzegovina, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia OJ L 118, 3.5.2012, p. 1–3
- Proposal for a COUNCIL AND COMMISSION DECISION establishing the position concerning a Decision of the EU – Serbia Stabilisation and Association Council on its rules of procedure
/* COM/2013/0215 final - 2013/0113 (NLE) */.
- Commission notice concerning the date of application of the Regional Convention on pan-Euro-Mediterranean preferential rules of origin or the protocols on rules of origin providing for diagonal cumulation between the European Union, Albania, Algeria, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Egypt, Faeroe Islands, Iceland, Israel, Jordan, Kosovo, Lebanon, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Morocco, Norway, Serbia, Switzerland (including Liechtenstein), Syria, Tunisia, Turkey and West Bank and Gaza Strip. OJ C 110, 17.4.2013, p. 3–6.

- Case T-503/10: Judgment of the General Court of 25 October 2012 — IDT Biologika v Commission (Public supply contracts — Call for tenders — Supply in Serbia of rabies vaccines — Rejection of a submitted tender — Award of the contract to another tenderer) OJ C 379, 8.12.2012, p. 22–22
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT SERBIA 2012 PROGRESS REPORT accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013.
/* SWD/2012/0333 final */.
- Case T-587/10: Judgment of the General Court of 10 July 2012 — Interspeed v Commission (Non-contractual liability — External relations — Call for tenders issued by the EAR concerning work at the Preševo (Serbia) border crossing, the financing of the works and other connected measures — No causal link).
OJ C 250, 18.8.2012, p. 13–14.
- Judgment of the General Court (Third Chamber) of 10 July 2012. Holding kompanija Interspeed a.d. v European Commission. Non-contractual liability - External relations - Call for tenders issued by the EAR concerning work at the Preševo (Serbia) border crossing, the financing of the works and other connected measures - No causal link.
Case T-587/10. European Court Reports 2012.
- Commission notice concerning the date of application of the protocols on rules of origin providing for diagonal cumulation of origin between the European Union, Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia and Turkey.
OJ C 154, 31.5.2012, p. 13–14
- EC-Serbia Stabilisation and Association Agreement *** European Parliament legislative resolution of 19 January 2011 on the draft Council and Commission decision on the conclusion of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part (15619/1/2007 – C7-0341/2010 – 2007/0255(NLE))
OJ C 136E, 11.5.2012, p. 111–111.
- Stabilisation and Association Agreement between the EC and Serbia European Parliament resolution of 19 January 2011 on the European integration process of Serbia
OJ C 136E, 11.5.2012, p. 27–35
- Commission Implementing Regulation (EU) No 374/2012 of 26 April 2012 amending Regulation (EU) No 1255/2010 laying down detailed rules for the application of the import tariff quotas for ‘baby beef’ products originating in Bosnia and Herzegovina, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia.
OJ L 118, 3.5.2012, p. 1–3.
- Procès-verbal of rectification to the 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, signed at Luxemburg on 29 April 2008 (OJ L 28, 30.1.2010, p. 2 .
Corrigendum published in OJ L 58, 9.3.2010, p. 22).

OJ L 117, 1.5.2012, p. 31–31.

- 2012/219/EU: Commission Implementing Decision of 24 April 2012 recognising Serbia as being free from *Clavibacter michiganensis* ssp. *sepedonicus* (Spieckerman and Kotthoff) Davis et al. (notified under document.
C(2012) 2524) OJ L 114, 26.4.2012, p. 28–28.
- Commission notice concerning the date of application of the protocols on rules of origin providing for diagonal cumulation of origin between the European Union, Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia and Turkey.
OJ C 63, 2.3.2012, p. 8–9.
- Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL concerning certain procedures for applying the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part, and for applying the Interim Agreement between the European Community, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part
/* COM/2011/0938 final - 2011/0465 (COD) */.
- Written question E-012477/11 Monika Flašíková Beňová (S&D) to the Commission. Serbia-Kosovo border conflict.
The title of this written question was published in OJ C 285E, 21.9.2012.
- Written question E-012402/11 Adrian Severin (NI) to the Commission. European Council's decision not to grant EU candidate country status to Serbia
The title of this written question was published in OJ C 285E, 21.9.2012
- Written question E-012401/11 Adrian Severin (NI) to the Commission. VP/HR — European Council's decision not to grant EU candidate country status to Serbia
The title of this written question was published in OJ C 285E, 21.9.2012
- Written question E-011955/11 Angelika Werthmann (NI) to the Commission. Follow-up question on visa liberalisation for Macedonia, Montenegro and Serbia
The title of this written question was published in OJ C 285E, 21.9.2012
- Written question E-011866/11 David Casa (PPE) to the Commission. Serbia's EU bid
The title of this written question was published in OJ C 180E, 21.6.2012
- Written question E-011802/11 Dimitar Stoyanov (NI) and Slavi Binev (NI) to the Commission. Safeguarding the rights of the Bulgarian minority in Serbia
The title of this written question was published in OJ C 285E, 21.9.2012
- Written question E-011797/11 Dimitar Stoyanov (NI) to the Commission. Violation of the political rights of the Bulgarian minority in Serbia.
The title of this written question was published in OJ C 285E, 21.9.2012

- Written question E-011311/11 Monika Flašíková Beňová (S&D) to the Commission. Serbia's efforts to tackle corruption.
The title of this written question was published in OJ C 180E, 21.6.2012
- Written question E-010284/11 Bernd Posselt (PPE) to the Commission. Serbian laws and Serbia's candidacy for EU membership.
The title of this written question was published in OJ C 168E, 14.6.2012
- Written question E-010040/11 Monika Flašíková Beňová (S&D) to the Commission. The issue of Kosovo in connection with the granting of candidate country status to Serbia
The title of this written question was published in OJ C 168E, 14.6.2012
- Written question E-009141/11 Kinga Gál (PPE) to the Commission. Serbia's status as a candidate for accession in the light of the Property Restitution Law.
The title of this written question was published in OJ C 154E, 31.5.2012
- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union
/* COM/2011/0668 final */.
- Written question P-009204/11 Franziska Katharina Brantner (Verts/ALE) to the Commission. Asylum applications from Albania, Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Montenegro and Serbia.
The title of this written question was published in OJ C 154E, 31.5.2012.
- Written question E-008338/11 Niki Tzavela (EFD) to the Commission. VP/HR — Accession of Serbia to the European Union.
The title of this written question was published in OJ C 146E, 24.5.2012 .
- Written question E-008196/11 Bill Newton Dunn (ALDE) to the Commission. Compensation for property seized in Serbia.
The title of this written question was published in OJ C 154E, 31.5.2012.
- Written question P-008066/11 Niki Tzavela (EFD) to the Commission. Serbia's accession to the European Union.
The title of this written question was published in OJ C 146E, 24.5.2012 .
- Agreement between the European Union and the Republic of Serbia on security procedures for exchanging and protecting classified information.
OJ L 216, 23.8.2011, p. 2–4.
- Council Decision 2011/514/CFSP of 22 November 2010 concerning the signing and conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Serbia on security procedures for exchanging and protecting classified information.
OJ L 216, 23.8.2011, p. 1–1.
- Council Decision 2011/514/CFSP of 22 November 2010 concerning the signing and conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Serbia on security procedures for exchanging and protecting classified information .Agreement

between the European Union and the Republic of Serbia on security procedures for exchanging and protecting classified information.

OJ L 216, 23.8.2011, p. 1–4,

- Written question E-007738/11 Nikolaos Salavrakos (EFD) to the Commission. Corruption in Serbia.

The title of this written question was published in OJ C 146E, 24.5.2012.

- Written question E-007522/11 Bas Eickhout (Verts/ALE) to the Commission. EBRD loan for Kolubara mining complex in Serbia.

The title of this written question was published in OJ C 146E, 24.5.2012.

- Written question E-007330/11 Niki Tzavela (EFD) to the Commission. New media law in Serbia.

The title of this written question was published in OJ C 146E, 24.5.2012.

- Commission notice concerning the date of application of the protocols on rules of origin providing for diagonal cumulation of origin between the European Union, Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia and Turkey.

OJ C 215, 21.7.2011, p. 27–28

- Written question P-007326/11 Niki Tzavela (EFD) to the Commission. New media law in Serbia: television channels.

The title of this written question was published in OJ C 146E, 24.5.2012.

- Written question E-006114/11 Agnès Le Brun (PPE) to the Commission. Arrest of Ratko Mladić and the consequences for Serbia's accession.

The title of this written question was published in OJ C 128E, 3.5.2012.

- Agreement between the European Union and the Republic of Serbia establishing a framework for the participation of the Republic of Serbia in European Union crisis management operations.

OJ L 163, 23.6.2011, p. 2–7

- Council Decision 2011/361/CFSP of 20 December 2010 on the signing and conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Serbia establishing a framework for the participation of the Republic of Serbia in European Union crisis management operations.

OJ L 163, 23.6.2011, p. 1–1.

- Council Decision 2011/361/CFSP of 20 December 2010 on the signing and conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Serbia establishing a framework for the participation of the Republic of Serbia in European Union crisis management operations. Agreement between the European Union and the Republic of Serbia establishing a framework for the participation of the Republic of Serbia in European Union crisis management operations.

OJ L 163, 23.6.2011, p. 1–7.

- Written question E-005613/11 Niki Tzavela (EFD) to the Commission. Serbia in the EU. The title of this written question was published in OJ C 128E, 3.5.2012

- Written question E-004870/11 Franziska Katharina Brantner (Verts/ALE) to the Commission. Water quality in Serbia.
The title of this written question was published in OJ C 365E, 15.12.2011.
- Written question E-004308/11 Nicole Sinclaire (NI) to the Commission. Accession of Serbia.
The title of this written question was published in OJ C 314E, 27.10.2011.
- Written question E-003259/11 Slavi Binev (NI) and Dimitar Stoyanov (NI) to the Commission. The Anti-Corruption Council in Serbia undermines democracy and the rule of law.
The title of this written question was published in OJ C 309E, 21.10.2011.
- Written question E-003028/11 Georgios Koumoutsakos (PPE) to the Commission. Discrimination against Greek carriers in violation of the EU-Serbia Interim Agreement on Trade and Trade-Related Matters.
The title of this written question was published in OJ C 309E, 21.10.2011.
- Written question E-002404/11 Raffaele Baldassarre (PPE) and Eduard Kukan (PPE) to the Commission. Infringement of public procurement rules in Serbia.
The title of this written question was published in OJ C 294E, 6.10.2011.
- Written question E-001400/11 Csanád Szegedi (NI) to the Council. EU membership conditions for Serbia.
The title of this written question was published in OJ C 294E, 6.10.2011.
- Written question E-000934/11 Dimitar Stoyanov (NI) and Slavi Binev (NI) to the Commission. Restriction of the democratic right to freedom of education of the Bulgarian minority in Dimitrovgrad, Serbia.
The title of this written question was published in OJ C 286E, 30.9.2011.
- Written question E-000956/11 Slavi Binev (NI) and Dimitar Stoyanov (NI) to the Commission. Violation of property rights in Serbia.
The title of this written question was published in OJ C 286E, 30.9.2011.
- Commission Regulation (EU) No 59/2011 of 25 January 2011 opening and providing for the administration of Union tariff quotas for wines originating in the Republic of Serbia
OJ L 22, 26.1.2011, p. 1–3
- Commission Regulation (EU) No 1255/2010 of 22 December 2010 laying down detailed rules for the application of the import tariff quotas for ‘baby beef’ products originating in Bosnia and Herzegovina, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro and Serbia.
OJ L 342, 28.12.2010, p. 1–14.
- Written question E-9803/10 Lorenzo Fontana (EFD) to the Commission. Increase in asylum applications from Roma people in Serbia and FYROM.
The title of this written question was published in OJ C 265E, 9.9.2011.

- Written question E-9546/10 Michał Tomasz Kamiński (ECR) to the Council. EU-Serbia relations and the capture of Ratko Mladić and Goran Hadžić.

The title of this written question was published in OJ C 265E, 9.9.2011.

- Proposal for a COUNCIL DECISION on the fulfilment by the Republic of Croatia of the conditions for completing the first transitional period under the Multilateral Agreement between the European Community and its Member States, the Republic of Albania, Bosnia and Herzegovina, the Republic of Bulgaria, the Republic of Croatia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, the Republic of Iceland, the Republic of Montenegro, the Kingdom of Norway, Romania, the Republic of Serbia and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo on the establishment of a European Common Aviation Area.

/* COM/2010/0653 final - NLE 2010/0320 */.

- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT SERBIA 2010 Progress Report accompanying the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011.

/* SEC/2010/1330 final */.

- Macro-financial assistance to Serbia * European Parliament legislative resolution of 24 November 2009 on the proposal for a Council decision providing macro-financial assistance to Serbia (COM(2009)0513 – C7-0270/2009 – 2009/0145(CNS)).

OJ C 285E, 21.10.2010, p. 116–116.

- 2010/602/EU: Commission Decision of 6 October 2010 amending Annex II to Decision 2006/766/EC as regards the entry for Serbia in the list of third countries and territories from which imports of fishery products for human consumption are permitted (notified under document C(2010) 6748) Text with EEA relevance

OJ L 264, 7.10.2010, p. 17–18.

- Written question P-8072/10 Luigi de Magistris (ALDE) to the Commission. Relocation of Fiat production operations to Serbia. The title of this written question was published in OJ C 249E, 26.8.2011.
- Written question E-7877/10 Diogo Feio (PPE) to the Commission. Enlargement: Serbia — state of play.

The title of this written question was published in OJ C 243E, 20.8.2011.

- Commission notice concerning the date of application of the protocols on rules of origin providing for diagonal cumulation of origin between the European Union, Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia and Turkey.

OJ C 225, 20.8.2010, p. 4–5.

- Written question E-6658/10 Seán Kelly (PPE) to the Commission. EU-Serbia trade. The title of this written question was published in OJ C 216E, 22.7.2011.

- Written question E-5003/10 Silvia-Adriana Țicău (S&D) to the Commission. Instruments to support Serbia in projects under the EU strategy for the Danube region
The title of this written question was published in OJ C 191E, 1.7.2011
- Written question E-4750/10 Giancarlo Scottà (EFD) to the Council. Serbia's accession to the European Union.
The title of this written question was published in OJ C 191E, 1.7.2011.
- Written question E-3031/10 by William (The Earl of) Dartmouth (EFD) to the Commission. EU funding to Serbia.
The title of this written question was published in OJ C 138E, 7.5.2011.
- Written question E-2637/10 by Luigi de Magistris (ALDE) to the Commission. Independence of the judiciary in Serbia.
The title of this written question was published in OJ C 138E, 7.5.2011.
- Corrigendum to the 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 (OJ L 28, 30.1.2010).
OJ L 58, 9.3.2010, p. 22–22.
- Written question E-1205/10 by Frieda Brepoels (Verts/ALE) to the Commission. Consequences of the lifting of the visa requirements for Macedonia, Serbia and Montenegro.
The title of this written question was published in OJ C 138E, 7.5.2011.
- Written question E-1204/10 by Frieda Brepoels (Verts/ALE) to the Council. Consequences of the lifting of the visa requirements for Macedonia, Serbia and Montenegro.
The title of this written question was published in OJ C 138E, 7.5.2011.
- Commission notice concerning the date of application of the protocols on rules of origin providing for diagonal cumulation of origin between the European Union, Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia and Turkey.
OJ C 44, 20.2.2010, p. 5–6
- Proposal for a Council Decision concerning a Union Position to be adopted in the EU - Serbia Interim Committee on its Rules of Procedure including the Terms of Reference and Structure of the EU-Serbia sub-committees.
/* COM/2010/0022 final - NLE 2010/0013 */.
- 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 - Protocols - Final Act – Declarations.
OJ L 28, 30.1.2010, p. 2–397.
- Council Decision of 29 April 2008 concerning the signing and conclusion of the 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. OJ L 28, 30.1.2010, p. 1–1.

- Council Decision of 29 April 2008 concerning the signing and conclusion of the 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. 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.
OJ L 28, 30.1.2010, p. 1–397
- Commission Regulation (EU) No 1219/2009 of 14 December 2009 laying down detailed rules for the application in 2010 of the import tariff quotas for baby beef products originating in Croatia, Bosnia and Herzegovina, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Serbia, Kosovo and Montenegro. OJ L 328, 15.12.2009, p. 52–65.
- Written question E-4797/09 by Sergio Berlato (PPE) to the Commission. Impediments to the export of game from Serbia.
The title of this written question was published in OJ C 10E, 14.1.2011.
- Written question E-3498/09 by Angelika Beer (Verts/ALE) to the Commission. Structural aid/IPA funds for the Republic of Serbia and Serbian enclaves in the Republic of Kosovo. The title of this written question was published in OJ C 189, 13.6.2010.
- Written question E-1694/09 by Călin Cătălin Chiriță (PPE-DE) to the Commission. Rights of the Romanian minority in the Timoc valley (Serbia).
The title of this written question was published in OJ C 189, 13.6.2010.
- Written question E-1693/09 by Călin Cătălin Chiriță (PPE-DE) to the Council. Rights of the Romanian minority in the Timoc valley (Serbia).
The title of this written question was published in OJ C 189, 13.6.2010.
- Written question E-1528/09 by Robert Kilroy-Silk (NI) to the Commission. Serbia and the EU.
The title of this written question was published in OJ C 189, 13.6.2010.
- Written question E-1293/09 by Erik Meijer (GUE/NGL) to the Commission. One year of independence for Kosovo and the ongoing disputes concerning the respective powers of Kosovo and Serbia and the EU's agreements with both States.
The title of this written question was published in OJ C 189, 13.6.2010.
- Written question E-1292/09 by Erik Meijer (GUE/NGL) to the Council. One year of independence for Kosovo and the ongoing disputes concerning the respective powers of Kosovo and Serbia and the EU's agreements with both States.
The title of this written question was published in OJ C 189, 13.6.2010.
- Written question E-0702/09 by Ingeborg Gräßle (PPE-DE) to the Commission. Renovation of a church in Feketic, Serbia.
The title of this written question was published in OJ C 189, 13.6.2010.
- Written question E-0665/09 by Cristian Silviu Bușoi (ALDE) to the Commission. Romanian minority in Eastern Serbia.
The title of this written question was published in OJ C 189, 13.6.2010.
- Commission Regulation (EC) No 1189/2008 of 25 November 2008 laying down detailed rules for the application in 2009 of the import tariff quotas for baby beef

products originating in Croatia, Bosnia and Herzegovina, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Serbia, Kosovo and Montenegro.

OJ L 322, 2.12.2008, p. 11–24.

- Commission Regulation (EC) No 1577/2007 of 27 December 2007 laying down detailed rules for the application in 2008 of the import tariff quotas for baby beef products originating in Croatia, Bosnia and Herzegovina, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia and Kosovo.
OJ L 344, 28.12.2007, p. 1–14.
- Proposal for a Council and Commission Decision on the conclusion of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part.
/* COM/2007/0743 final - AVC 2007/0255 */.
- Commission Regulation (EC) No 2016/2005 of 9 December 2005 laying down detailed rules for the application in 2006 of the tariff quotas for baby beef products originating in Croatia, Bosnia and Herzegovina, the former Yugoslav Republic of Macedonia and Serbia and Montenegro.
OJ L 324, 10.12.2005, p. 8–18.
- Commission Regulation (EC) No 1180/2003 of 2 July 2003 establishing specific measures for import licences covering sugar from Serbia and Montenegro.
OJ L 165, 3.7.2003, p. 16–16.
- Council Regulation (EEC) No 3125/92 of 26 October 1992 on the arrangements applicable to the importation into the Community of sheepmeat and goatmeat products originating in Bosnia-Herzegovina, Croatia, Slovenia, Montenegro, Serbia and the former Yugoslav Republic of Macedonia.
OJ L 313, 30.10.1992, p. 3–4.

Ana VUKIĆEVIĆ

Најновије публикациије Савета Европе

Framework Convention for the Protection of National Minorities - Collected Texts .

– Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013. -73 p

The protection of national minorities is a core issue for the Council of Europe, and one of the major achievements in this field is the Framework Convention for the Protection of National Minorities. The entry into force of the Framework Convention on 1 February 1998 was indeed an event of universal stature, for it is the first ever legally binding multilateral instrument devoted to the protection of national minorities in general. Its importance is widely acknowledged, and the number of ratifications has grown rapidly. The aim of this collection is to provide all those interested in the protection of national minorities with a user-friendly compilation of the basic texts concerning the Framework Convention. In addition to the Framework Convention and its explanatory memorandum, the collection contains texts pertaining to the monitoring mechanism in general and the Advisory Committee in particular. It further provides the state of signatures and ratifications as well as declarations and reservations.

IRIS plus 2013-3 - Converged Media: Same Content, Different Laws? . / European Audiovisual Observatory. . – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013. -46 p

This IRIS plus informs about where and to what extent linear and non-linear audiovisual media services are subject to different rules. It also explores the potential gap that might exist between their legal regimes and that applicable to services which remain outside the scope of the Audiovisual Media Services Directive.

Learning mobility and non-formal learning in European contexts: Policies, approaches and examples / Günter J.Friesenhahn, Hanjo Schild, Hans-Georg Wicke, Judit Balogh. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013. -209 p

Mobility is considered to be important for the personal development and employability of young people, as well as for intercultural dialogue, participation and active citizenship. Learning mobility in the youth field focuses on non-formal learning as a relevant part of youth work, with links to informal learning as well as to formal education. Different stakeholders at European level, particularly the Council of Europe and the European Commission, but also individual member states, foster programmes and strategies to

enhance the mobility of young people, and particularly the learning dimension in mobility schemes. This book on learning mobility is a joint Council of Europe and European Commission publication, and provides texts of an academic, scientific, political and practical nature for all stakeholders in the youth field - youth leaders and youth workers, policy makers, researchers and so on. It should contribute to dialogue and co-operation between relevant players and to discussion on the further development and purpose of youth mobility schemes and their outcomes for young people.

Youth policy in Belgium / Gazela Pudar, Leena Suurpää, Howard Williamson, Manfred Zentner. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013. -123 p

This report is part of a series of international reviews of national youth policies carried out by the Council of Europe in collaboration and consultation with government agencies and ministries responsible for the development and implementation of youth policy, as well as with non-governmental youth organisations. The reviews are carried out by an international team which outlines the strengths and challenges of the countries' youth policies in a constructive manner, drawing where appropriate upon broader international evidence and debate. The international review process was established to fulfil three distinct objectives: - to advise on national youth policy; - to identify components which might combine to form an approach to youth policy across Europe; - to contribute to a learning process in relation to the development and implementation of youth policy.

The Parliamentary Assembly - Practice and Procedure / Paul Evans & Paul Silk (eds) . – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013. -426 p

The tenth edition of the book entitled Procedure and practice of the Assembly was published in 2008. Since then, significant political changes in Europe have also had an impact on the functioning of the Parliamentary Assembly. This new edition emphasises the practical way in which the Assembly operates and describes its political and institutional context. It will be of use both to the members of the Assembly and a wider audience: members and staff of national parliaments, representatives of civil society, and all those who wish to know more about the driving force of the Council of Europe. The 636 parliamentarians making up the Assembly come from the national parliaments of the 47 Council of Europe member states. They meet four times a year to discuss current affairs and ask European governments to take initiatives and report back. These parliamentarians speak on behalf of the 800 million Europeans who elected them. They are the democratic conscience of Europe.

Human rights in Europe: no grounds for complacency. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013. -370 p

Political rhetoric on human rights in Europe is different from daily reality. Almost every politician is on record as favouring the protection of freedom and justice. Standards on human rights have been agreed at European and international level; many have been

integrated into national law; but they are not consistently enforced. There is an implementation gap. It is this implementation gap that this book seeks to address. It is built on a compilation of separate “viewpoints” or articles which Thomas Hammarberg has written, and later updated, since beginning his mandate as Council of Europe Commissioner for Human Rights in April 2006. He has now visited almost all of the 47 member states of the Council of Europe. On each visit he has met victims of violations of human rights and their families, leading politicians, prosecutors, judges, ombudsmen, religious leaders, journalists and civil society representatives as well as inmates of prisons and other institutions, law enforcement personnel and others. The “viewpoints” written on the basis of these many visits summarise his reflections, conclusions and recommendations.

Manual on human rights and the environment. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013. -195 p

Human rights and the environment have become increasingly interconnected. This updated manual seeks to contribute to a better understanding of this relationship by taking into account the new pertinent case law of the European Court of Human Rights. While the European Convention on Human Rights does not guarantee a specific right to a healthy and sound environment, the general standards deriving from it may nonetheless also apply to environmental matters. The European Court of Human Rights regularly examines complaints in which individuals argue that a breach of their Convention rights is the result of adverse environmental factors. This manual also takes account of the relevant decisions of the European Committee of Social Rights which has interpreted the right to protection of health under the European Social Charter as including a right to a healthy environment. Examples of good national practices have been compiled on the basis of the contributions of several member states and included in an appendix to the manual. The aim is to present the emerging principles on environmental protection in a systematic and accessible way.

Standard-setting through monitoring? The role of Council of Europe expert bodies in the development of human rights / Renate Kicker and Markus Möstl. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013. - 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.

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, 2013. -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.

The Council of Europe and Roma: 40 years of activity / Jean-Pierre Liégeois. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013. -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.

The Council of Europe / Aline Royer. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013. -207 p

The Council of Europe is the oldest of European institutions. Under the banner of human rights and democracy, it brings together 47 member states, ranging from Finland to Turkey and from Switzerland to Russia. Its Parliamentary Assembly represents over 800 million Europeans and its conventions for the protection of social and fundamental rights are among the most successful in the world. However, this organisation receives little recognition and is still frequently confused with the European Union. Building upon the momentum created during the celebrations of the Council of Europe's 60th anniversary, this publication offers an opportunity to rediscover its history, activities and achievements.

European judicial systems - Edition 2012 (2010 data). Efficiency and quality of justice. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012. -442 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.

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.

Perspectives on Europe (semi-annual). – Council for European studies

Published twice a year, *Perspectives on Europe* (formerly called *European Studies Forum*) is an online-only journal that spotlights interdisciplinary and public-oriented research on European politics, history and culture. Recent topics have included: the Eurozone economic crisis, changes in UK higher education, transitions to democracy in the Balkans, the accession of Romania and Bulgaria to the European Union, European environmental regulations and their global effects, and much more.

CES Resource Guide (series). - Council for European studies

Designed to aid the study of Europe at all levels, the *CES Resource Guides* series is an invaluable reference tool for scholars of Europe. The *CES Resource Guides* series includes the always popular *Guide to Grants & Fellowships for Europeanists*. Forthcoming issues will feature guides to local research centers in Europe and North America as well as resource guides for institutions.

European Archives & Libraries (series). - Council for European studies

The Council's *European Archives & Libraries* series is the classic resource for those planning to undertake research in Europe. Established in the 1970s, the series includes volumes listing archival resources in France, Italy and Germany, and has recently been re-issued in response to continuing demand.

European Studies Newsletter (monthly). - Council for European studies

The European Studies Newsletter provides a timely mix of news about the Council for European Studies (CES) and its programming, as well as external jobs, fellowships, conference calls, and other items of interest to the broad community of researchers and scholars studying Europe. The *Newsletter* has been continuously published by the Council for European Studies (CES) since the organization's founding in 1970 and is offered as a free service to the Council's constituents.

Reviews & Critical Commentary (CritCom). - Council for European studies

Reviews & Critical Commentary (CritCom) is an online forum of critical review, informed commentary, and public discussion. It focuses on European history, society and politics, and is aimed at an educated, interdisciplinary audience. The goal of the publication is to facilitate the dissemination of research on Europe and provide a forum for its discussion.

Гордана ТЕРЗИЋ

Европа - Енциклопедије

The European Foundations Directory 2014. - Sydney: Asia Pacific Infoserv pty ltd

This comprehensive new s located on the entire European continent.

All of the major established foundations and NGOs are included, as well as some of the less well-known grant-making organizations. Presenting names and contact details for almost 2000 institutions, this new publication is the most comprehensive and up to date information on this growing sector.

Entries:

- * Entries are arranged alphabetically by country.
- * Each entry contains the institution's name, postal, internet and e-mail addresses, telephone and fax numbers, details of its function, activities, geographical area of activity, and key executives where available.
- * Includes an index of foundations, by geographical area of operations and by main activities.
- * A wide range of activity is covered including aid to less developed countries, the environment, education, the arts and humanities, and medicine and health.
- * Includes information on foundation centres and co-ordinating bodies.

Countries covered include Austria, Belarus, Belgium, Bosnia, Bulgaria, Croatia, Cyprus, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russia, Serbia, the Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, the Ukraine, and the United Kingdom.

The Directory would be an important reference resource to organizations, public and academic libraries, NGOs, charities and other grant-making and grant-seeking organizations and institutions concerned with or interested in the work of foundations throughout Europe.

The World of Learning 2014. - Sydney: Asia Pacific Infoserv pty ltd.

Profiling some 30,000 academic institutions and over 250,000 staff and officials, this highly esteemed work covers the whole of the higher education and learning spectrum.

There is no other source that provides such comprehensive, international coverage.

Now in its 64th Edition, *The World of Learning* has become established as one of the world's leading reference works. Meticulously updated to the highest editorial standards, entries are sourced from the organizations themselves to ensure accurate and reliable information.

Every type of academic institution is covered, including:

Over

- * 7,800 Universities and Colleges
- * 5,800 Research Institutes
- * 3,400 Museums and Art Galleries
- * 5,000 Learned Societies
- * 3,600 Libraries and Archives
- * 26,000 Publications.

This highly acclaimed resource also includes a separate section detailing more than 500 international organizations concerned with higher education and scholarship, such as UNESCO, the International Association of Universities and ERASMUS.

Facts and figures

Over 30,000 universities, colleges, schools of art and music, libraries, learned societies, research institutes, museums and art galleries.

Details more than 200,000 staff and officials.

Information on more than 550 international cultural, scientific and educational organizations.

Completely revised and updated throughout the year.

Covers every important library giving the number of volumes held and outstanding features of the collection.

Professors at major universities are listed by name, together with the subjects in which they specialize.

All entries provide: Name; address; telephone and fax numbers, e-mail and internet addresses; principal personnel; activities and publications, where available.

Key Features:

Covers higher education institutions worldwide

A 100-page index of all of the institutions and organizations is also included

Annually revised to ensure that new appointments and changes of address

Makes an ideal basis for an academic mailing list.

Guide to European Funding for the Non-profit Sector 2013-2014. – European Citizen Action Service (ECAS), 2013.

The Guide provides you not only:

- Information on relevant internal and external Budget lines along with useful contact details
- Information and contact details on the Pre-Accession Instrument and the European Neighbourhood and Partnership Instrument as well as the Structural Funds
- Advice on co-funding, including a list of European Foundations

But also:

- An overview on how the EU Budget is created and operates
- Handy tips on how to gain EU funding
- A look forward to future funding developments

Gordana TERZIĆ

Списак часописа центра за европску документацију

1. Institutional questions – Институционална питања

- **NEWSLETTER:** Newsletter of the Office Publication of the European Communities

3. Agriculture, silviculture and fisheries – Пољопривреда, шумарство и рибарство

- **LEADER + MAGAZINE:** Observatory of rural areas
- **EU RURAL REVIEW**

4. Employment and labour – Запошљавање и рад

- **FOUNDATION FOCUS:** European foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
- **MAGAZINE OF EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK / NEWSLETTER OF EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK**
- **SOCIAL AGENDA:** European Commission; Employment & Social Affairs

5. Social protection – Социјална заштита

- **EUROFOUND NEWS**
- **FORUM:** European Agency for Safety and Health at Work

6. Laws and procedures – Zakoni i procedura

- **REPORTS OF CASES BEFORE THE COURT OF JUSTICE AND THE COURT OF FIRST INSTANCE**

8. Competition and undertakings – Конкуренција и предузетништво

- **ENTERPRISE EUROPE:** Enterprise Policy News and Reviews

10. Economic questions – Consumer – Економска питања – Потрошачи

- **EUROPEAN ECONOMY NEWS:** Economic and Financial Affairs

13. Regional policy – Регионална политика

- **INFO REGIO NEWS:** European Commission; Directorate-General for Regional Policy
- **INFO REGIO-PANORAMA:** Information on European Union Regional Development Programmes

14. Environment – Животна средина

- **ENVIRONMENT FOR EUROPEANS:** Magazine of the Directorate-General for the Environment

15. Scientific and technical research – Научна и техничка истраживања

- **DRUGNET EUROPE:** European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction
- **DRUGS IN FOKUS:** European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction

16. Information, education and culture – Информације, образовање и култура

- **THE MAGAZIN:** Education and Culture in Europe
- **OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION L / LEGISLATION/ & C / INFORMATION AND NOTICES**

17. Statistics - Статистика

- **SIGMA:** The Bulletin of European Statistics
- **STATISTICAL REFERENCES:** Brief Information on Eurostat Products and Services

Татјана ВУКАНОВИЋ

Часописи Европске уније доступни на интернету

Activities of the institutions and bodies

EP Newshound review (Themes: Activities of the European Union, Law and justice)

Eurojust news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Justice and home affairs)

Eurofound news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Working conditions,
Social policy)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy, Economic and Monetary Union)

Journal (Themes: Activities of the institutions and bodies, Community finance

Quarterly report on the euro area (Themes: Community finance)

Law and justice

Official Journal of the European Union (Themes: Information - Documentation, Law and justice)

Involuntary placement and involuntary treatment of persons with mental health problems

(Themes: Fundamental rights, Social policy)

Debates of the European Parliament (Themes: Activities of the institutions and bodies, Law and justice)

External relations

Newsletter (Themes: External relations, Foreign and security policy - defence)

CBRN CoE newsletter (Themes: External relations, International policy, Relations with non-member countries)

Trade - Competition policy

Competition policy newsletter (Themes: Competition policy)

The EU's place in the global market (Themes: Commercial policy, External trade)

International trade in transportation services (Themes: Economy and finance, External trade)

Economy – Finance

European vacancy monitor (Themes: Economy - Finance)

Single market news (Themes: Economy - Finance)

Quarterly note on the euro-denominated bond markets (Themes: Economy - Finance)

Monetary poverty in EU Acceding and Candidate Countries (Themes:Population and social conditions,Monetary policy)

Regions & cities of Europe (Themes: Regional policy and regional economies)

Social policy

Foundation focus (Themes: Social policy, Working conditions)

An opportunity and a challenge (Themes: Social policy, Demography and population)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy - Economic and Monetary Union)

Social agenda (Themes: Social policy, Employment policy)

Drug demand reduction: global evidence for local actions (Themes: Social problems, Social policy, Health policy)

Integration of migrants in the European Social Fund 2007-2013 (Themes: European Social Fund,

Social policy, Labour market - free movement of workers)

Information - Education - Culture - Sport

ENISA quarterly review (Themes: Information policy)

Live & learn (Themes: Vocational training, Activities of the institutions and bodies)

VetAlert (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

The Magazine (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

Welcome to the European Commission (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

Agriculture - Forestry - Fisheries

MARS bulletin (Themes: Agricultural policy, Earth sciences research

EU rural review (Themes: Agricultural policy)

EU rural review (Themes: Agricultural policy)

Industry - Enterprise - Services

Innovation & technology transfer (Themes: Industrial research and development, Industrial policy)

EIRObserver(Themes: Industrial policy)

Economic change and restructuring in the European Social Fund 2007-13 (Themes: European Social Fund, Industrial policy, Employment policy)

Industrial import prices (Themes: Industry, trade and services, Industrial policy)

Networth (Themes: Enterprise)

Buy and sell services in Europe (Themes: Construction of Europe, Services, Freedom of establishment and freedom to provide services)

Energy

F4E news (Themes: Energy)

Mag (Themes: Energy policy, Energy research)

Intelligent energy. News review (Themes: Energy policy, Energy research)

ESARDA bulletin (Themes: Nuclear energy and safety, Industrial research and development)

Transport

Managing risks to drivers in road transport (Themes: Workers' health and safety, Transport regulations and safety, Land transport (road, rail)

Saving time and money in the shipping industry (Themes: Transport policy, Means of transport)

On the right track (Themes: Transport policy, Means of transport, Land transport (road, rail))

Environment - Ecology

Environment for Europeans (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Natura 2000 (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Scientific and technical research

Research eu focus (Themes: Research policy and organisation)

Research eu results magazine (Themes: Research policy and organisation)

R&D and the financing of innovation in Europe (Themes: Economic policy - Economic and Monetary Union, Scientific and technical research)

Forest fires in Europe 2009 (Themes: Natural disasters, Forestry, Environmental research)

Statistics

Statistical references (Themes: Information - Documentation, Statistics)

Young workers, facts and figures (Themes: Workers' health and safety, Statistics)

Your free access to European statistics (Themes: General statistics, Information - Documentation)

Tatjana VUKSANović

Адресе институција Европске уније

European Parliament

Strasbourg

Allee du Printemps
BP 1024
F-67070 Strasbourg Cedex
Tel. (33) 388 17 40 01
Telex 890129
890139
Fax (33) 388 25 65 01

Luxembourg

Plateau du Kirchberg
BP 1601
L-2929 Luxembourg
Tel. (352) 43 00-1
Telex 2894
Fax (352) 43 00-29494
(352) 43 00-29393

Brussels

Rue Wiertz 60
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.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

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>
-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://ec.europa.eu>

**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://curia.europa.eu>

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://eca.europa.eu>
E-mail: euraud@eca.europa.eu

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.eesc.europa.eu>

**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.europa.eu>

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.bei.org)
[http:// www.eib.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: www.ecb.europa.eu
E-mail: relations@ecb.europa.eu

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.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)

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.eif.org](http://www.eif.org)
E-mail: info@eif.org

Гордана ТЕРЗИЋ

Европа на Интернету

Опште информације о Европској унији

ec.europa.eu

Званична веб-страница Европске уније. Полазна страница која омогућава приступ институцијама и областима политике, као и многобројним званичним информацијама и документима ЕУ.

Ec.europa.eu/virtvis

Виртуелна шетња кроз ЕУ; графички документоване глобалне информације о најзначајнијим институцијама Заједнице.

Ec.europa.eu/scadplus/leg/en/cig/g4000.htm

Детаљан глосар у вези са ЕУ, у коме се води рачуна о институцијама и о проширењу ЕУ.

Eur-op.eu

ЕУР-ОП: издавачка кућа Заједнице са упућивањем насве публикације органа ЕУ (са могућношћу директног поручивања).

Органи и институције ЕУ

ec.europa.eu

Полазна тачка ка свим институцијама ЕУ.

ec.europa.eu/index_en.htm

Актуелни календар термина институција ЕУ са подацима о заседању тела.

www.europarl.europa.eu/home/default_en.htm

Полазна страница за претраживање Европског парламента.

[www.european-council.europa.eu /en/summ.htm](http://www.european-council.europa.eu/en/summ.htm)

Савет Европске уније.

ec.europa.eu/comm/index_en.htm

Европска комисија.

curia.europa.eu/en/index.htm

Европски суд.

www.eesc.europa.eu

Европски економски и социјални комитет.

www.eib.europa.eu

Европска инвестициона банка.

www.ecb.europa.eu

Европска централна банка.

www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm

Европски омбудсман.

Друге организације у Европи

www.coe.int

Савет Европе у Стразбуру.

www.echr.coe.int

Европски суд за људска права.

www.efta.int

Европска зона слободне трговине.

www.osce.org

Организација за европску безбедност и сарадњу.

www.weu.int

Западноевропска унија.

www.oecd.org

Организација за економску сарадњу и развој.

Политичке области

europa.eu/debateeurope/eng_en.htm

Дебата на интернету која је иницирана у оквиру процеса насталог након Самита у Ници, а коју потпомаже Европска комисија: између осталог, путем дискусионих форума и објављивањем листе манифестација и референтне документације.

ec.europa.eu.int/enlargement/index.htm

Интернет-странице Комисије које се односе на процес проширења Уније, а уједно пружају и информације о тренутном стању преговора за пријем нових чланица, као и о процесу транзиције. Понуда садржи и могућност претплате на електронске новине које излазе једном недељно.

ec.europa.eu/internal_market/index_en.htm

Главна дирекција унутрашњег тржишта; редовно објављивање извештаја о кретањима на унутрашњем тржишту, детаљне информације о важећим и планираним правним актима, као и бесплатни *Сингле Маркет Невс* магазин.

ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm

Генерална дирекција за пољопривреду; саопштења за штампу, значајни говори, програми и аграрна статистика.

ec.europa.eu/information_society/index_en.htm

Генерална дирекција за информатичко друштво омогућава приступ документимаса везом ка новим медијима.

cordis.europa.eu

Cordis (Community Research and Development Information Service): служба која пружа информације у вези са истраживањима, развојем и сродним областима са властитом мета-базом података.

www.eeas.europa.eu/index_en.htm

Приказ Комисије која се односи на спољне односе Европске уније, са могућношћу тематског претраживања, нпр., по земљама, регионалној сарадњи и областима политике.

ec.europa.eu/citizenship/index.htm

Информације у вези са држављанством ЕУ и унутрашњим тржиштем.

Базе података

eur-lex.europa.eu/

Приступ правној регулативи Европске уније: службени листови Европске заједнице Л и Ц, тренутно важеће законодавство, предлози правних аката, као и документа Комисије.

eur-lex.europa.eu/Rech_celex.do

CELEX (Communitatis europae lex): Најзначајнија «онлине» база података (услуге претраживања се наплаћују) са комплетним текстовима европске правне регулативе и подацима о местима на којима су дати текстови пронађени. Комплетне верзије правних аката службених листова Л и Ц.

www.idea-europa.com

IDEA: Интеринституционални регистар: органиграми служби Заједнице и контакт – адресе служби и лица.

europa.eu/rapid/

RAPID: Саопштења за штампу Комисије и других органа, говори, *бацкграунд* чињенице и објашњења.

ted.europa.eu/

TED (Tenders Electronic Daily): «Online» «Онлине» верзија допуна Службеног листа, Службени лист С.

www.europarl.europa.eu/en/headlines

Документа Европског парламента.

www.europarl.europa.eu/oeli/en/index.jsp

OEIL (Legislative Observatory): преглед правних аката и актуелног стања поступака за доношење законодавних аката уз учешће ЕП.

http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm

Укратко о европским правним прописима. За све које интересује укратко, лако за читање о европским прописима

SCADplus: «Online» верзија СЦАД билтена са *background* информацијама о појединим областима политике ЕУ.

Документи, законодавство и правосуђе

eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm

Комплетне верзије уговора ЕУ.

europa.eu/generalreport/index_en.htm

Комплетни извештаји о активностима ЕУ.

europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm и

europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm

«Online» верзије «зелених» и «белих» књига Европске комисије почев од 1995. године («зелене» књиге), одн. 1993. године («беле» књиге).

ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm /

Комплетна верзија Агенде 2000.

ec.europa.eu/archives/european-council/index_en.htm

Закључци Европског савета.

http://ec.europa.eu/public_opinion/

Европски барометар и резултати испитивања јавног мњења у ЕУ.

ec.europa.eu/eurostat.htm

Полазне странице службе за статистику ЕУ. између осталог, приступ подацима о пољопривреди, трговини и регијама.

Ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm

Приступ документима Европског парламента, Савета и Комисије са регистром ради лакшег претраживања, као и текстовима правних аката. Овде је могуће пронаћи и линкове са правним прописима држава чланица.

Научне «online» понуде

www.eiop.or.at/eiop

European Integration online Papers (EIOP): (политичко-) научни чланци који обрађују теме европске интеграције.

www.iue.it/EUI_WP.html

Радни папири појединих секција Европског високошколског института у Фиренци, по правилу као комплетне верзије.

www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpapers_de.html

Max-Planck institut (MPI) за друштвена истраживања у Келну: радни папири као полазна основа за дискусију у вези са многобројним аспектима европске политике.

www.sv.uio.no/arena

Arena Newsletter (Advanced Research on the Europeanization of the Nations State): Научни чланци који се баве темама европске интеграције.

www.jeanmonnetprogramm.org/papers/index.html

Правни Žan Mone-Papers Harvard Law School.

www.iue.it/LIB/collections/Wponline/html

Страница Европског високошколског института са линковима који упућују на «online» радни материјал.

www.deutsche-aussenpolitik.de

Пројект универзитета у Триру у вези са немачком спољном политиком са недељним сажецима, националним и међународним саопштењима за штампу, документима и анализама.

Виртуелне библиотеке

ec.europa.eu/libraries/doc/index_en.htm

Библиотека европске Комисије са линком ка ECLAS бази података централне библиотеке (укупно око 400.000 наслова књига).

europa.eu.int/comm/dg10/university/euristote/index_en.html

EURISTOTE: база података са дисертацијама у вези са европском интеграцијом, делом са краћим сажецима.

www.arc.iue.it/eharen/Welcoen.html

EURHISTAR: база података историјског архива Европске уније у Фиренци.

www.iue.it/LIB/Welcome.html

Библиотека Европског високошколског института у Фиренци.

www.uni-mannheim.de/users/ddz/edz/biblio/opac.html

Библиотека Европског документационог центра на универзитету у Манхајму.

Сајтови и приватне странице са линковима

eiop.or.at/euroint

ЕуроИнтернет: систематично конципирана и стално актуализирана страница са више од 1.000 линкова, делом и ка страницама са евро-критичким садржајем.

www.europa-digital.de

Еуропа-Дигитал: актуелне информације али и дубље анализе и досијеи.

www.lib.berkeley.edu/GSSI/eu.html

Библиотека Берклејеу-Универзитета са многобројним линковима ка свим тематским областима ЕУ.

www.europaportal.net

Приватни сајт са линковима, чланцима који обрађују актуелне теме и рецензијама књига о ЕУ.

www.clickfish.com/clickfish/guide-area/pp/pg/eu

Приватни сајт са основним информацијама о ЕУ, актуелним прилозима и дискусионим форумима.

www.europeanaccess.co.uk

Британски ЕУ-сајт са списком линкова и могућношћу претраживања (комерцијална понуда)

www.euractiv.com

Сајт са линковима ка органима ЕУ, државама и регијама, предузећима, невладиним организацијама итд. Свакодневно актуелизоване вести.

Студије и студијска понуда у вези са ЕУ

www.ecsanet.org/odn/europa.eu.int/comm/dg10/universitz/3cycle/index_en.html

Преглед студијских група у веуи са европском интеграцијом у оквиру постдипломских студија.

www.coleurop.be

Европска универзитетска предавања у Брићу и Натолину.

www.ieu.it

Европски високошколски институт у Фиренци.

www.ecsanet.org/whoswho.htm

European Community Studies Association (ESCA): Списак чланова и академика који држе предавања и објављују истраживања у веуи са европском интеграцијом.

www.politik-international.de

«Online» предавања «Европска политика» универзитета у Штутгарту.

europa.eu.int/comm/education/ortelius.html

Ortelius: база података Комисије са списком адреса и наставним плановима европских универзитета.

www.epsnet.org

Међународни пројекат са циљем израде прегледа свих студијских понуда у вези са европском интеграцијом.

Гордана ТЕРЗИЋ

Центар за европску документацију Института за међународну политику и привреду

Библиотека Института за међународну политику и привреду поседује преко 150.000 наслова књига, часописа и докумената што је чини једном од највећих у Србији из области међународних односа. Осим Центра за европску документацију Библиотека у свом саставу има и Фонд књига, часописа и приручника, и Документацију међународних организација.

У Србији документацију и публикације које издају институције Европске уније можете наћи у Библиотеци Института за међународну политику и привреду, будући да је Библиотека Института за међународну политику и привреду депозитарна библиотека Европске уније за Србију. У оквиру Библиотеке Института основана је посебна организациона јединица, Центар за европску документацију, који се стара о документацији и публикацијама ЕУ. Центар прикупља, обрађује и даје на коришћење документа и друге публикације Европске уније.

У Центру за европску документацију постоје све важније информације о ЕУ од интереса за кориснике из Србије.

Главни корисници документационог фонда Центра за европску документацију су научни радници, универзитетски наставници, постдипломци, студенти и стручњаци из правосуђа, државне управе и привреде.

Главне публикације које Центар редовно добија су:

- а) “Службени лист Европских заједница” (*Official Journal of the European Communities*), у коме се објављују сви нормативни акти које усвајају органи Европске уније, као и одлуке Европског суда правде (*European Court of Justice*), и многи појединачни акти;
- б) годишњи извештаји о раду Европске уније;
- ц) годишњи извештаји по појединим областима, као што су пољопривреда, индустрија, енергетика, статистика, социјална питања и друго;
- д) часописи и монографије које издају органи и установе Европске уније.

Видети у прилогу:

- (а) Списак најновијих монографија; и
- (б) Списак периодичних публикација ЕУ.

Адреса Центра за европску документацију:

Института за међународну политику и привреду, 11000 Београд, Македонска 25/I; телефон: 381-11-3373-633; телефакс: 381-11-3373-835.

Internet site: <http://www.diplomacy.bg.ac.yu>.

E-mail: iipe@diplomacy.bg.ac.rs.

Особе за контакт: госпођа Гордана Терзић, шеф Библиотеке Института, госпођица Ана Вукићевић, библиотекар и госпођица Татјана Вуксановић, књижничар.

телефон: 381-11-3373-320;

E-mail: gordana@diplomacy.bg.ac.rs

anav@diplomacy.bg.ac.rs

tanja@diplomacy.bg.ac.rs

УПУТСТВО ЗА САРАДНИКЕ

- *Европско законодавство* је специјализовани научни часопис из области права и политике Европске уније.
- Часопис излази у континуитету тромесечно, четири пута годишње или два пута годишње у по два волумена (две свеске).
- Часопис објављује само рецензиране ауторске прилоге.
- Прилози који се достављају ради објављивања морају представљати резултате сопствених или заједничких истраживања.
- Аутори су дужни да поштују ауторска права трећих лица.
- Прилози који су већ објављени под истим или сличним називом у другој публикацији неће бити објављени осим изузетно и под условом да редакција часописа оцени да њихов квалитет може бити од користи за унапређење научноистраживачке делатности и да тиме завређују да буду објављени у целини или изводу уз поштовање свих ауторских права и права на интелектуалну својину. У поменутом случају, у фусноти на насловној страни наводи се извор из којег је прилог преузет.
- Аутори прилога дужни су да се придржавају научне методологије приликом писања радова, као и да поштују следећа упутства:

Упутство за писање чланака

С обзиром на значај часописа за усаглашавање законодавства и правне праксе Републике Србије са законодавством и правном праксом Европске уније, прилози који обрађују поједине нормативне акте и праксу органа Европске уније морају бити типског карактера. Од аутора се захтева да се код писања и достављања ауторских прилога придржавају следећих правила:

1. Радови се пишу у електронском облику у програму *Microsoft Office Word*, у фонту *Times New Roman* ћирилица (*Serbian – Cyrillic*) (осим оригиналних латиничних навода), величина фонта 12pt, размак између редова 1 маргине 2,5 (горња и доња, лева и десна). Текст се равна са обе маргине (*Format, Paragraph, Indents and Spacing, Alignment, Justified*), не треба делити речи на крају реда на слоге. Све стране треба да буду нумерисане.
2. Ауторски прилози не треба да буду дужи од једног ауторског табака.

3. Наслов рада писати великим словима, задебљано (**Bold**), величина слова 14 pt. Наслов се одваја од текста са — *spacing before 18 pt*. Ако је наслов на српском језику, наслов се исписују и на енглеском језику испред сажетка или резимеа на крају текста састављеном такође на енглеском језику.
4. Испод наслова текста стоји име и презиме аутора чланка. По правилу се наводи пуно име и презиме (свих) аутора. Наводи се још и пун, званични назив и седиште установе у којој је аутор запослен, а евентуално и назив установе у којој је аутор обављао истраживање. Афилијација се исписује непосредно након имена аутора. Функција и звање аутора се не наводе. Адреса или е-адреса аутора даје се у напмени при дну прве странице чланка. Ако је аутора више, даје се само адреса једног, обично првог аутора.
5. У чланцима се дају сажетци (апстракти), који представљају кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. У интересу је аутора да сажетци садрже термине који се често користе за индексирање и претрагу чланака. Саставни делови сажетка су циљ истраживања, методи, резултати и закључак. Сажетак треба да има до 250 речи и треба да стоји између заглавља (наслов, имена аутора и др.) и кључних речи, након којих следи текст чланка. Чланак мора имати сажетке на српском и на енглеском језику. За сажетке на енглеском језику мора се обезбедити квалификована лектура, односно граматичка и правописна исправност.
6. Ако је језик рада српски, веома је пожељно је да се сажетак на енглеском језику даје у проширеном облику, као тзв. резиме. Посебно је пожељно да резиме буде у структурираном облику. Дужина резимеа може бити до 1/10 дужине чланка. Резиме се даје на крају чланка, након одељка Литература.
7. Сажетак мора садржати и кључне речи. Кључне речи су термини или фразе које најбоље описују садржај чланка за потребе индексирања и претраживања. Треба их додељивати с ослоном на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире прихваћен или унутар дате научне области, нпр. Web of Science.
8. У зависности од теме коју обрађује текст прилога, зависиће и поднаслови. Пожељно је да прилози у часопису *Европско законодавство* поред апстракта имају следеће поднасловне који носе наслове: 1) *СВРХА*; 2) *МЕРЕ ЕУ*; 3) *САДРЖАЈ*; 4) *ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ*; 5) *ИЗВОРИ* (Invocatio legis, са свим подацима о нормативном акту укључујући број „Службеног листа” ЕУ или други званични извор). 6) *ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ*.
9. Поднаслови у раду пишу се задебљано (**Bold**), док се под-поднаслови пишу у *Italic*-у; у оба случаја величина слова је 12.
10. Почетни ред у сваком пасусу никако не увлачити табулатором — опција *tab*.
11. Стране речи и изразе навести у *italic*-у (нпр. *acquis communautaire*, итд.).
12. У тексту се морају дати пуна имена, никако иницијали аутора.

13. Називе свих нормативних аката ЕУ у тексту писати великим почетним словом: Директива, Уредба, Препорука, Саопштење Одлука, Анекс итд.
14. У тексту користити само следећи облик наводника — „ и ”. За цитате на страним језицима користити искључиво горње наводнике — “ и ”, односно ‘ и ’ у случају унутрашњих наводника.
15. Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), а ознаке за фусноте стављати искључиво на крају реченице. Податке о наведеној библиографској јединици у фуснотама треба навести у складу са следећим сугестијама:

а) Монографије

Пуно **име и презиме аутора**, наслов монографије (у *Italic-y*), 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-y*), 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-y*) 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-y*, број тома, број издања, место и годину издања.

д) *Навођење извора са Интернета*

Име аутора, назив дела или чланка, пуна Интернет адреса која омогућава да се до наведеног извора дође укупцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-у).

ђ) *Понављање раније наведених извора*

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснога, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим **op. cit.** И на крају број стране (нпр. Michael Levi, “The Organisation of Serious Crimes”, op. cit., p. 879). **Ibid.** или *ibidem* користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. *Ibid.*, стр. 11).

* * *

Радови се достављају на дискети или у виду електронског писма (attachment) на адресу главног уредника часописа *Европско законодавство*,

др Душка Димитријевића,

Институт за међународну политику и привреду,

Македонска 25, 11000, Београд или на

e-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.

Рукописи подлежу анонимној рецензији.

Редакција

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni
urednik Duško Dimitrijević. – God. 1, br. 1
(2002) –. – Beograd : Ministarstvo pravde
Republike Srbije : Institut za međunarodnu
politiku i privredu, 2002 –. – 24 cm

Raniji naslov (pre 2002): Pregled evropskog
zakonodavstva – ISSN 1450-6815. –
Tromesečno

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo

COBISS.SR-ID 183321351

Остала издања

Института за међународну политику и привреду

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, зборник радова, приређивачи Душко

Димитријевић, Драгана Митровић и Ивона Лађевац, броширано, 2012, 160 стр.

Хармонизација законодавства Србије са правом Европске уније (II), зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић и Брано Миљуш, тврди повез, 2012, 886 стр.

Драган Петровић, Драган Ђукановић, *Стубови спољне политике – Србија, ЕУ, САД и Кина*, броширано, 2012, 240 стр.

Милован Радаковић, *Компоненте националног и европског идентитета*, тврд повез, 2012, 280 стр.

Улога цивилног друштва у промоцији потенцијала Подунавља у светлу израде Стратегије ЕУ за Дунавски регион, зборник радова, приређивачи Едита Стојић Карановић и Невенка Јефтић Шарчевић, броширано, 2012, 212 стр.

Србија и међународне организације, зборник радова, приређивачи Драган Ђукановић и Ивона Лађевац, броширано, 2011, 572 стр.

Japan and Serbia: Regional Cooperation and Border Issues: A Comparative Analysis, зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић и Ивона Лађевац, броширано, 2011, 192 стр.

Стеван Ђорђевић, Душко Димитријевић, *Право међународних уговора*, 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.

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:

Challenges of the 21st Century and the region, зборник радова,
Душко Димитријевић и Ивона Лађевац (приређивачи), броширано, 2013, 252 стр.

Светлана Ђурђевић Лукић, *Глобална политика Сједињених Америчких Држава
2001–2012*, броширано, 2013, 180 стр.

Драган Петровић, *Геополитика Француске*, тврд повез, 2013, 288 стр.

Владимир Гречић, *The Serbian Academic Diaspora*, броширано, 2013, 280 стр.

Брано Миљуш, *Савремени проблеми међународног права*, броширано,
2013, 368 стр.

Жаклина Новичић, *Првенство права Европске уније и национална контрола пре-
корачења надлежности ЕУ – случај Немачке*, броширано, 2013, 148 стр.

Србија у Југоисточној Европи, зборник радова, приређивачи Драган Ђукановић
и Владимир Трапара, броширано, 2013, 620 стр

Александар Фатић, Срђан Кораћ и Александра Булатовић,
Етика криминалистичко-обавештајног рада, тврд повез, 2013, 320 стр.

National and European Identity in the Process of European Integration,
зборник радова, приређивачи Перо Петровић и Милован Радаковић, тврд повез,
2013, 792 стр.

Александар Јазић, *Спољнополитичка пропаганда: Актери и средства*,
броширано, 2013, 168 стр.

Energy Security of Europe: The Position of Serbia, зборник радова,
Мирослав Антевски и Добрица Весић (едс.), броширано, 2013, 496 стр.

Брано Миљуш, *Истраживање политичког тржишта*, броширано, 2012, 320 стр.

Драган Петровић, *Геополитика Средоземља*, тврд повез, 2012, 228 стр.

Спољна политика Србије и заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ, зборник
радова, приређивачи Драган Ђукановић и Милош Јончић, броширано, 2012, 584 стр.