

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

47-48/14

UDK 34

ISSN 1451-3188

Институције

Законодавство

Економија

Финансије

Екологија

Пољопривреда

Наука и технологија

Интелектуална својина

Спољна политика

Безбедносна политика

ПРИЛОЗИ



Београд, 2014.

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за меѓународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188

Година XIII, бр. 47–48, јануар–јун 2014.

Издавач

Институт за меѓународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача

др Душко Димитријевић,
директор

Издавачки савет:

Проф. др Благоје Бабић (почасни председник);
проф. др Владимир Чоловић; проф. др Владимир Гречић;
проф. др Драгољуб Тодић; проф. др Брано Миљуш; проф. др Перо Петровић;
др Душко Димитријевић; др Едита Стојић-Карановић; др Розита Леви;
др Вид Вукасовић; др Јован Ћирић; Михајло Вучић МА, секретар

Редакција:

др Душко Димитријевић,
Институт за меѓународну политику и привреду,
главни и одговорни уредник;
др *Добрица Весић*, Институт за меѓународну политику и привреду,
заменик главног и одговорног уредника;
мр *Ивона Лађевац*,
Институт за меѓународну 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 *Маја 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 Мрдуљаиш*, 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 Баловић

Лектура

Маја Јовановић

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

„Мала књига”, Нови Сад

У издавању часописа Европско законодавство учествује
Министарство спољних послова Републике Србије

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 47–48, 2014.

Год. XIII

UDK 34 ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор	7
Preface	9

Институције

<i>Слободан ЗЕЧЕВИЋ</i> ПРОБЛЕМАТИКА ОДРЕЂИВАЊА НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	11
--	----

Законодавство

<i>Драгољуб ТОДИЋ</i> <i>Никола ДРАГИШИЋ</i> ЕУ И СРБИЈА: ОД ОБАВЕЗЕ УСАГЛАШАВАЊА НАЦИОНАЛНИХ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕУ И ЊИХОВЕ ПРИМЕНЕ ДО ПРЕЛАЗНИХ РОКОВА	30
<i>Драган ЈОВАШЕВИЋ</i> РАЧУНАРСКИ КРИМИНАЛИТЕТ У СРБИЈИ И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ	40
<i>Јелена МАТИЈАШЕВИЋ ОБРАДОВИЋ</i> <i>Јоко ДРАГОЈЛОВИЋ</i> УЛОГА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СПРЕЧАВАЊУ И СУЗБИЈАЊУ КОРУПЦИЈЕ	57
<i>Александра ПОПОВИЋ</i> СЛОБОДА КРЕТАЊА РАДНИКА У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	67

Економија

Мирослав АНТЕВСКИ

Стеван РАПАИЋ

КРИЗА У ЕВРОЗОНИ И ЕВРОПСКА ИНТЕГРАЦИЈА 92

Горан НИКОЛИЋ

ЕКОНОМСКЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ ЕВРОЗОНЕ: ЕФЕКТИ НА СРБИЈУ 122

Драгана ДАБИЋ

КРИЗА ЕВРОЗОНЕ И ДОСАДАШЊИ ОДГОВОРИ
ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 139

Финансије

Сандра СТОЈАДИНОВИЋ ЈОВАНОВИЋ

Виолета ТОДОРОВИЋ

Милена ЈАКШИЋ

ДИРЕКТИВА 2013/36/ЕУ О КАПИТАЛНИМ ЗАХТЕВИМА 161

Јелена ШУПУТ

ХАРМОНИЗАЦИЈА НАЦИОНАЛНОГ ЗАКОНОДАВСТВА
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА КОНВЕНЦИЈОМ О ЗАШТИТИ
ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 187

Мирела ЧОКИЋ

РЕТРОСПЕКТИВА УСКЛАЂИВАЊА РЕГИОНАЛНЕ
ЛЕГИСЛАТИВЕ У КОНТЕКСТУ РЕОРГАНИЗАЦИЈЕ
СТЕЧАЈНОГ ДУЖНИКА СА ПРОПИСИМА ЕУ 203

Слободан ЈОВАНОВИЋ

ПРАВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ НЕПЛАЋАЊА ПРЕМИЈЕ
НЕЖИВОТНОГ ОСИГУРАЊА У ОДАБРАНИМ ПРАВНИМ
СИСТЕМИМА ЕУ И СРПСКОМ ПРАВУ 226

Јасмина ВУКОТИЋ

ДИРЕКТИВА О РЕОСИГУРАЊУ (2005/68/ЕС) 243

Екологија

Небојша ЈЕРЕМИЋ

Мила ГЕОРГИЈЕВСКИ

ЕКОЛОШКИ ПОРЕЗИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ 260

Пољопривреда

Душан ДАБОВИЋ

ПРОПИСИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ГЕНЕТСКИ МОДИФИКОВАНИМ ОРГАНИЗМИМА	280
--	-----

Наука и технологија

Анђела БУКАНОВИЋ

СЛУЧАЈ БРИСТЛ (BRÜSTLE) ПРОТИВ ГРИНПИСА-ПРАВНА ЗАШТИТА БИОТЕХНОЛОШКИХ ИЗУМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	297
---	-----

Интелектуална својина

Драган ЧОВИЋ

Ана ЧОВИЋ

УПРАВЉАЊЕ ИНТЕЛЕКТУАЛНОМ СВОЈИНОМ У УСЛОВИМА ФОРМИРАЊА СИСТЕМА МЕНАЏМЕНТА КВАЛИТЕТОМ	310
---	-----

Сања ЈЕЛИСАВАЦ ТРОШИЋ

ПЛАН ЦАРИНЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КРШЕЊА ПРАВА ИНТЕЛЕКТУАЛНЕ СВОЈИНЕ	330
--	-----

Спољна политика

Јелица ГОРДАНИЋ

ОДЛУКА МИНИСТАРСКОГ САВЕТА 2013/366/ЗСБП О ИЗМЕНИ И ПРОДУЖЕЊУ МАНДАТА СПЕЦИЈАЛНОГ ПРЕДСТАВНИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА КОСОВУ	345
---	-----

Безбедносна политика

Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ

ИНСТИТУТ ЗА БЕЗБЕДНОСНЕ СТУДИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	358
--	-----

Прилози

Законодавство Европске уније које се односи на Србију (2014)	365
Најновије публикације Европске уније доступне на Интернету	368
Најновије публикације Савета Европе	370
Европа – Енциклопедије	375

Часописи Европске уније доступни на Интернету	379
Адресе институција Европске уније	383
Европа на Интернету	386
Центар за европску документацију Института за међународну политику и привреду	394

ПРЕДГОВОР

Приступање Европској унији за Србију значи прихватање правила и стандарда који важе на територији остатка Европске уније. 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 Европске уније. Управо на тим основама, већ скоро седам деценија делује и Институт за међународну политику и привреду из Београда, као једна од најпрестижнијих националних научних установа у области проучавања међународних односа. Определујући се да истражује правне, политичке, економске и безбедносне аспекте хармонизације односа са Европском унијом, али и методе спољне политике Србије усаглашене са њеним реалним потребама, могућностима и интересима, Институт настоји да своју делатност приближи стандардима комунитарног права и уопште функционисању институција Европске уније. С обзиром на реноме који је Институт за међународну политику и привреду стекао својим дугогодишњим радом на плану истраживања и анализа значајних питања спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, било би потребно да надлежни државни органи додатно преиспитају и ускладе домаће прописе на начин на који би се регулисао посебан статус Института као научно-истраживачке установе од стратегијског значаја за остваривање спољнополитичких циљева Републике Србије. Тиме би били створени предуслови да Институт за међународну политику и привреду из Београда са својим интелектуалним потенцијалом, библиотечком инфраструктуром која укључује и депозитарне библиотеке водећих међународних организација, *inter alia*, и документациони центар ЕУ, постане водећа национална установа за проучавање Европске уније.

Досадашња издања часописа *Европско законодавство*, јединог специјализованог научног часописа из области европског законодавства и

праксе у нашој земљи, веома су добро примљена у научним и стручним круговима, па је за веровати да ће у блиској перспективи, објављени научни резултати постати интегрални део европског истраживачког простора. У настојању да тога заиста и дође, редакција часописа и овом приликом изражава своју искрену захвалност свим верним сарадницима *Европског законодавства*.

Редакција

PREFACE

For Serbia, the accession to the European Union means the adoption of the rules and standards which are applied on the territory of the Union. Harmonisation of the domestic legislation with European Union law (*acquis communautaire*) is a strategic objective of the state, which requires the involvement of all social factors including scientific institutions that professionally study the European Union. For seven decades Institute of International Politics and Economics, Belgrade, has acted upon those foundations as one of the most prestigious national scientific institutions studying international relations. Opting for exploring legal, political, economic and security aspects of harmonisation of relations with the European Union, this also including the study of the methods of Serbia's foreign policy which have been brought into accord with its real needs, possibilities and interests the Institute attempts to bring its activity close to the standards of European Union law and in general, to the functioning of the European Union institutions. Taking into consideration the reputation Institute of International Politics and Economics has achieved during its many years long work in exploring and analysing significant issues of the EU foreign, security and defence policies the authorities in the Republic of Serbia should re-examine and bring into accord the domestic legislations in the way that they would regulate the special status of the Institute as a research and scientific institution of strategic significance for the achievement of foreign policy goals of the Republic of Serbia. With its intellectual potential, the Library which includes, *inter alia*, depository libraries of the leading international organisations and the EU documentation centre this would create the conditions for Institute of International Politics and Economics, Belgrade, to become the leading national institution for the study of the European Union.

The issues of the journal *Evropsko zakonodavstvo*, the only specialised scientific periodical in the field of European law and practice in our country, which have been published so far, have been received well by the scientific and

expert circles. Therefore, we believe that in the near future, the published scientific results will become an integral part of the European research space. Endeavouring to achieve this aim, it is also on this occasion that the Editorial Board expresses its sincere gratitude to all faithful associates of the periodical *Evropsko zakonodavstvo*.

Editorial Board

UDK: 328.34:061.1

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 47–48, стр. 11–29

Извори научни рад

др Слободан ЗЕЧЕВИЋ¹

ПРОБЛЕМАТИКА ОДРЕЂИВАЊА НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

Division of powers between the European Union and its member states is a politically delicate matter. Actually, transfer of powers to the Union implies the reduction of powers of its member states. This calls into question the sovereignty of the latter ones. Historically, the expansion of powers of the European Community and later of the European Union was based on two foundations. It has its legal form in amendments to the agreement, on one part, but apart from this, powers expanded tacitly on the basis of the interpretation of the Treaty Establishing the European Community and through the legal practice of the Court of Justice, on the other. The 2009 Lisbon Treaty has codified division of the powers which exclusively belong the European Union, the powers which are shared by the Union and the member states and the powers in the field where the European Union could only support the arranging activities of the states. Moreover, it has defined the mechanism for limiting the spillover of powers for the benefit of the European Union, this even providing regression or actually retrieval of fields which were regulated by the Union to the sphere of competences of the member states. This has called into question the principle of irretrievable transfer of powers from the member states to the European Union institutions.

Key words: European Union, member states, division of powers, Lisbon Treaty, determination of competences of the EU.

¹ Институт за европске студије, Београд, e-mail: vzecevic@eunet.rs.

1) УВОД

Подела надлежности између Европске уније и њених држава чланица у политичком смислу је проблематична тема. Наиме, додела надлежности Унији подразумева умањивање надлежности њених чланица чиме се доводи у питање суверенитет ових последњих. Изворно, уговор о Европској економској заједници решио је проблематику поделе надлежности између Заједнице и држава чланица на следећи начин. Уговором о оснивању Заједнице се поверавају побројани задаци, док све друге области остају у надлежности држава чланица. Изменама уговора о оснивању уговором о Европској унији из Мастрихта из 1993. године још је израженије подвучена примена начела доделе у погледу одређивања надлежности Заједнице. Наиме, чланом 3Б. уговора о Европској заједници било је предвиђено да „Заједница делује у границама надлежности које су јој додељене и циљева који су јој упућени овим уговором.“ У овом контексту треба имати у виду да изабрано решење није посебно иновативно ако имамо у виду да теорије о државном суверенитету предвиђају да су надлежности државе неограничене, док су надлежности међународне организације или федерације побројане и ограничене међународним уговором, односно федералним уставом. Из претходно изнетог проистиче да су надлежности Заједнице могле да се мењају, односно увећају, једино изменама уговора о оснивању утврђеним на међувладиним конференцијама и уз изричито дату сагласност држава чланица у виду ратификовања предложених измена. Примена начела доделе надлежности обавезала је институције Заједнице када одређену област уређују путем законодавних или других аката, да се позову на правну одредбу у уговору о оснивању која им даје правни основ за такво уређивање. У пракси међутим, ширење надлежности Европске заједнице, односно Европске уније, одвијало се по два основа. Оно је имало законити облик у виду промена уговора о оснивању с једне стране, али је поред тога, с друге стране, било присутно и прећутно ширење надлежности на основу тумачења одредби уговора о оснивању или путем правне праксе Суда правде. Врло изражен тренд ширења надлежности Заједнице на основу законодавног деловања њених институција био је присутан од 1989. године по доношењу Јединственог Европског Акта, а у контексту утврђеног програма остваривања унутрашњег тржишта. Наиме, сматрало се да свака област која има додирне тачке са проблематиком доброг функционисања унутрашњег тржишта може да буде предмет уређивања од стране институција Заједнице. На овај начин, поједине области које

уговором о оснивању нису биле поверене Заједници постепено су прелазиле у њену надлежност чиме је појачан такозвани “spill over”, односно ефекат преливања. Државе чланице убрзо су се успротивиле оваквом угрожавању њиховог суверенитета, те су већ уговором о Европској унији из Мастрихта из 1993. године, тежиле да уреде начин на који институције Заједнице користе своје надлежности на основу увођења одредби о поштовању начела супсидијарности и пропорционалности. Међутим, временом се показало да исте не сматрају донете мере довољним, те је у њима јачала идеја о потреби јасног одређивања области у којима Европска унија има надлежности, док би све остале области остале у сфери уређивања држава чланица. Поред тога, сматрало се да би уређивачка динамика институција Заједнице односно Уније требало да се обузда и уоквири.

II) ЗАКОНИТО ШИРЕЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ ЗАЈЕДНИЦА/ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПУТЕМ ПРОМЕНА ОДРЕДБИ УГОВОРА О ОСНИВАЊУ

Уговор о Европској економској заједници из Рима из 1957. године предвидео је, као своје најважније циљеве, успостављање царинске Уније и заједничког тржишта између држава чланица потписница. Заједничко тржиште требало је да се оствари на основу правних норми садржаних у уговору о оснивању, о успостављању слободног протока, робе, људи и капитала, као и о слободном пружању услуга између држава чланица. Поред тога, уговор из Рима предвидео је још неке области које би уредиле институције Заједнице тако што би установиле, такозване „заједничке политике“, попут пољопривреде, превоза, али и утврђивањем и вођењем заједничке спољне комерцијалне политике. Већ са доношењем Јединственог Европског Акта 1989. године Заједница добија нове задатке. Реч је о успостављању тзв. „унутрашњег тржишта“, које би се остварило превасходно на основу усаглашавања производног, комерцијалног, еколошког и другог законодавства држава чланица, чиме би се уклониле препреке у кретању робе и у пружању услуга настале због различитих националних прописа. Овај уговор шири надлежности Заједнице још и у областима заштите животне средине, истраживања, регионалне политике, као и у социјалној сфери. Уговором из Мастрихта из 1993. године предвиђено је да је новоименована Европска заједница задужена да оствари економску и монетарну Унију, а ту се пре свега мисли на стварање услова за увођење у оптицај јединствене европске валуте евра и оснивање

Европске централне банке. Уговор о Европској унији из Мастрихта из 1993. године додаје нове надлежности Заједници, односно Унији, попут оних у области, здравства, заштите потрошача, образовања, културе и држављанства. Уговор из Амстердама из 1999. године предвиђа пребацивање надлежности у области досељавања и азила из трећег стуба међудржавне сарадње у надлежност Заједнице, као и нове надлежности у области запошљавања. Уговори из Лисабона такође иду корак даље у погледу ширења надлежности Европске уније, јер предвиђају примену редовног законодавног поступка за уређивање Сарадње држава чланица у области правосуђа и унутрашњих послова. Тако се редовни законодавни поступак односи на уређивање политике преласка граница, азила и досељавања. Исти поступак применљив је и у области усклађивања норми грађанског и кривичног права држава чланица. Редовни законодавни поступак подразумева да се законодавни акт доноси на предлог Комисије, већином гласова у Европском парламенту и квалификованом већином гласова у Савету. У овом контексту треба имати у виду да је законитим преносом надлежности дошло до нестајања појединих надлежности држава чланица без да су оне припале Унији. Тако су државе чланице, због примене одредби уговора о оснивању, изгубиле право да установе царине или друга трговинска ограничења у међусобним односима.

III) ПРЕЂУТНО ШИРЕЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЗАЈЕДНИЦЕ/УНИЈЕ НА ОСНОВУ ТУМАЧЕЊА ОДРЕДБИ УГОВОРА О ОСНИВАЊУ И ПРАВНЕ ПРАКСЕ СУДА ПРАВДЕ

Ширење надлежности Заједнице на основу члана 308. уговора о Европској заједници

Заједница је била дужна да делује „у границама надлежности које су јој додељене и циљева који су јој упућени уговором о оснивању.“ Међутим, ствари у погледу поделе надлежности између Заједнице и држава чланица нису биле тако јасне како је то на први поглед изгледало. Наиме, у члану 308. уговора о Европској заједници било је предвиђено да „када се акција Заједнице појављује као неопходна да би се остварио, у контексту функционисања заједничког тржишта, један од њених циљева без да је предметни уговор предвидео надлежности у те сврхе, Савет на основу једногласне одлуке, на предлог Комисије и по консултовању Европског парламента, доноси неопходне мере.“ Ова одредба је заправо значила да

надлежности Заједнице нису биле круто одређене, већ су могле да се прилагоде према потребама и околностима. Додуше, суверенитет држава и даље је био заштићен ако имамо у виду да је за овакво деловање Заједнице у функцији остваривања неопходних циљева била потребна једногласна одлука свих министара држава чланица у Савету. Ипак, у прво време члан 308. уговора о Европској заједници интезивно је коришћен чиме је дошло до ширења надлежности Заједнице мимо званичних промена оснивачког уговора на међувладиним конференцијама држава чланица. Тако су у пракси, путем аката Савета, установљене заједничке политике, пре него што су исте кодификоване изменама оснивачких уговора попут политике заштите животне средине, регионалне или политике заштите потрошача. Поред тога, Савет је донео одлуку о повећању капацитета задуживања или о оснивању нових органа попут Фонда за регионални развој или одређених агенција.

Ширење надлежности Заједнице на основу пресуда Суда правде

Ширењу надлежности Заједнице допринела је и судска пракса Суда правде. Наиме, Суд правде је применио теорију присутну у међународном јавном праву о тумачењу норме међународног уговора у функцији „корисног дејства“. Реч је о томе да се текст норме не тумачи буквално онако како гласи већ у функцији његових крајњих циљева. С тим у вези проблем је могао да настане због чињенице да су уговори о оснивању Заједница овим последњим изричито доделили, односно побројали надлежности. Без обзира на претходно изнето Суд правде ипак се определио да користи теорију о „корисном дејству.“ Тако је Суд сматрао да иако уговор о Европској економској заједници није овој давао надлежности у области кривичног права, делимично усклађивање националног кривичног законодавства дозвољено је ради ефикасног остваривања заједничке политике заштите животне средине. Дакле, институције Заједнице могу нормативно да уређују одређену област не само онда када је то изричито предвиђено на основу одредби оснивачког уговора, већ и онда када је то неопходно да би се остварила норма која је изричито предвиђена у уговору о оснивању.

У области спољних послова, при чему се мисли на међународне економске односе јер је Европска економска заједница била једино надлежана у области економије, представљало је проблем што су према одредбама оснивачког уговора Заједници дате врло уске надлежности

(тарифни и комерцијални споразуми, споразуми о придруживању). Стога је Суд правде развио тезу о „прећутним (подразумевајућим)“ надлежностима Заједнице. У пресуди од 31. марта 1971. године Суд правде указује да надлежности Заједнице не проистичу само из овлашћења изричито додељених уговором о оснивању. Спољно-политичка овлашћења могу да проистекну из аката које су донеле институције Заједнице у оквиру примене одредби уговора о оснивању, посебно ако је реч о остваривању установљене заједничке политике. Чим је Заједница донела одређена заједничка правила ради остваривања заједничке политике, државе чланице, ни појединачно а ни колективно, не могу више да уговорају са трећим државама обавезе које су у супротности са тим правилима. Овде Суд правде заправо повлачи паралелу између унутрашњих и спољних надлежности Заједнице, појашњавајући да заједничка правила донета у остваривању заједничке политике јесу такве природе да оправдавају међународне надлежности Заједнице у истој области. У правној пракси, половином 70-их година прошлог века, Суд правде иде корак даље јер наглашава да су спољно-политичке надлежности Заједнице аутоматско продужење унутрашњих надлежности, те да ако је неопходно њено међународно деловање није ни потребно да је претходно била предузета унутрашња нормативна активност у тој области. У овом случају дакле, државама чланицама практично се одузимају њихове спољно-политичке надлежности за закључивања међународних уговора у одређеним областима мимо одредби оснивачког уговора.

IV) ШИРЕЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЗАЈЕДНИЦЕ РАДИ ДОБРОГ ФУНКЦИОНИСАЊА „УНУТРАШЊЕГ ТРЖИШТА“

Ширење надлежности Заједнице било је посебно изражено доношењем Јединственог Европског Акта 1989. године. Наиме, овим уговором било је предвиђено да је Савет надлежан да донесе мере за приближавање законодавстава држава чланица чији је предмет установљаване и функционисање „унутрашњег тржишта“. Приближавање законодавстава држава чланица на нивоу Заједнице требало је да спречи национална ометања слободног кретања и продаје робе или права на прекогранично пружање услуга која су настајала услед националних разлика у производним прописима о квалитету или паковању робе, у еколошким стандардима и слично. У том смислу, на предлог Комисије, усвојено је око три стотине до најситнијих детаља прецизних правних текстова који су

морали да омогуће добро функционисање унутрашњег тржишта, ради остваривања слободе кретања робе и слободног пружање услуга. Оваквом нормативном прецизношћу сужаване су слободе тумачења акта Заједнице, али и избор начина да се он примени од стране органа држава чланица. Шта више, појам доброг функционисања унутрашњег тржишта давао је Заједници могућности да регулише области које иницијално нису биле предвиђене у уговору о оснивању. Тако је изворно област културе била у надлежности држава чланица, међутим, како су културни производи постајали предмет комерцијализације (на пример, аудиовизуелна права) исти су улазили у поље остваривања унутрашњег тржишта тј. комунитарног права. Поред тога, прекид трудноће могао је да се посматра кроз слободу пружања медицинских услуга унутар Заједнице или професионални спорт са аспекта слободе кретања радника. Државе чланице имале су утисак да поље примене комунитарног права може бесконачно да се шири, обзиром да већина људских активности има свој економски аспект, па се самим тим тичу доброг функционисања унутрашњег тржишта. За суверенитет држава додатну опасност представљало је и то што су се норме о усклађивању националних прописа, у функцији остваривања унутрашњег тржишта, доносиле на предлог Комисије квалификованом већином у Савету уз сагласност Европског парламента, односно, према данас важећем редовном законодавном поступку како је он назван уговорима из Лисабона из 2009. године.

V) УРЕЂИВАЊЕ ПРОЦЕСА ШИРЕЊА НАДЛЕЖНОСТИ ЗАЈЕДНИЦЕ/УНИЈЕ

Ширење надлежности Заједнице, мимо одредби уговора о оснивању, изазвало је забринутост у државама чланицама. Нарочито негативан став према овој појави имале су оне државе чланице, попут Велике Британије, која Европску унију никада није видела као творевину са федералном перспективом, већ као подручје слободне трговинске размене из кога предузећа извлаче корист. На овај прогресивни ток ширења надлежности Заједнице, који се одвијао у фазама и стварао неповратну интеграцију у одређеним областима, а који истовремено стално тражи даље и дубље интегрисање, у Великој Британији се традиционално лоше гледало. Британци су претходно описани процес називали „ефектом преливања (spill over effect).“

Кочење процеса ширења надлежности Европске заједнице/Европске уније у правној пракси Суда правде

Суд правде се трудио да укочи процес ширења надлежности Заједнице у међународној сфери. Наиме, у мишљењу које се односило на приступање Заједнице уговорима из Маракеша, којима је окончан уругвајски циклус и основана Светска трговинска организација, Суд наглашава да државе чланице губе своје надлежности да закључују међународне уговоре у одређеној области једино ако су већ била установљена заједничка правила на нивоу Заједнице. Само у мери у којој су установљена заједничка правила на унутрашњем плану међународне надлежности Заједнице постају искључиве.

VI) УВОЂЕЊЕ У УГОВОРЕ О ОСНИВАЊУ НАЧЕЛА СУПСИДИЈАРНОСТИ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТИ

Начело супсидијарности

Начело супсидијарности, које је унето у уговоре о оснивању уговором о Европској унији из Мاستрихта 1993. године, употребљено је ради уређивања коришћења надлежности од стране институција Европске заједнице. Према мишљењу појединих аутора ово начело има извор у доктрини католичке цркве, која је полазила од претпоставке да је штетно за социјални поредак да се одузму надлежности нижој власти да би се ове повериле ширем односно вишем колективитету, ако ова прва може да испуни сама ту функцију. Дакле, начело почива на концепцији да уређивање треба да се врши на што је могуће ближе нивоу грађанима. Некадашњим чланом 5. став 2. уговора о Европској заједници, било је предвиђено да „у областима које нису у њеној искључивој надлежности, Заједница делује сагласно начелу супсидијарности, само у мери у којој циљеве разматране акције државе чланице не могу довољно да остваре, односно ако циљеви због величине и дејстава разматране акције могу боље да се остваре на комунитарном нивоу.” Начело супсидијарности, противно увреженом мишљењу, није се односило, нити је умањивало искључиве надлежности Заједнице, нити је правило круту поделу надлежности између Заједнице и држава чланица, већ се тицало области где су надлежности између Заједнице и држава чланица биле подељене. Оно је служило да се уреди нормативно деловање у областима где су надлежности Заједнице и држава чланица биле конкурентне, односно да организује поделу надлежности. Утврђена подела надлежности између

европских и националних органа као таква не би била „зацементирана“, већ је могла да еволуира током времена. У пракси, начело супсидијарности ипак је требало да допринесе заштити овлашћења држава чланица која су била угрожена све прецизнијим законодавним деловањем Заједнице путем директива у области остваривања тзв. „унутрашњег тржишта“. Државе чланице сматрале су да им остаје све мање простора за било какво нормативно уређивање. Институције Заједнице, приликом доношења законодавних или других аката, биле су дужне да узму у обзир и примене начела супсидијарности и пропорционалности. Тако је у складу са међуинституционалним споразумом и закључцима Европског савета утврђено следеће: комисија треба да води рачуна да не предлаже прописе у областима које нису суштинске и које могу да остану у надлежности држава, да више користи директиве под условом да нису сувише детаљне, односно да остављају довољно простора државама за избор начина њихове примене, као и да приступи ширим консултација пре него што уопште предложи „законодавни текст“ разматрајући читаву иницијативу у светлу начела супсидијарности. Савет је пак био дужан да по пријему предлога Комисије размотри да ли је овај у складу са начелом супсидијарности, као и да ли су измене текста које он предлаже у сагласности са тим начелом, што је опет важило и за Европски парламент. Данас, према уговору о Европској унији донетом у Лисабону 2009. године члан 5. став 3. гласи: у складу са начелом супсидијарности, у областима које нису у њеној искључивој надлежности, Унија делује једино ако и у мери у којој државе чланице циљеве разматране акције не могу да се остваре на задовољавајући начин, како на централном, тако и на регионалном и локалном нивоу, односно ако из разлога величине и дејства разматране акције, ова може боље да буде остварена на нивоу Уније. Из претходно изнетог уочавамо да је уговорима из Лисабона могућност уређивања Уније у областима подељених надлежности у регресији. Наиме, надлежност држава чланица практично је постављена као правило док је надлежност Уније вишеструко условљена. Унија треба да докаже да због величине и дејства акције ову може боље да оствари у односу не само на централни, већ и на регионални или локални ниво државне власти. Овде је реч о назадовању у односу на некадашњи уговор о Европској заједници који је установио једну врсту конкуренције између деловања Заједнице и држава чланица, у смислу да је Заједница била надлежна да уређује одређену област ако би њено деловање било ефикасније иако је деловање држава чланица задовољавајуће. У уговорима из Лисабона критеријум лоцирања вршења власти тумачи се тако да се не тражи најефикаснији, већ најнижи ефикасан ниво вршења власти. Политичка примена начела супсидијарности уређена је

протоколом који прати уговоре из Лисабона, према протоколу о примени начела супсидијарности и пропорционалности. Комисија је дужна, осим у хитним случајевима, да пре него што предложи законодавни акт приступи консултацијама у вези са начелом супсидијарности. У том смислу Комисија најчешће организује јавне расправе или објављује аналитичка документа (на пример, бела или зелена књига). Свака нормативна иницијатива, без обзира да ли она долази од Комисије или неког другог органа, мора да буде образложена у погледу уважавања начела супсидијарности и пропорционалности, односно да садржи аргументе на основу којих се види да зацртани циљеви садржани у предлогу акта могу да буду боље остварени на нивоу Уније. Новину предвиђену уговорима из Лисабона представља обавеза да се сваки законодавни предлог проследи националним парламентима. У року од осам недеља, од пријема предлога, национални парламент има право да упути образложено мишљење Европском парламенту, Савету и Комисији у коме излаже разлоге због којих сматра да предлог није у складу са начелом супсидијарности. У поступку изјашњавања, у националним парламентима који имају једно веће додељена су два гласа, док код држава које имају бикамерални парламент свако од већа има један глас. У случају да образложена мишљења, којима се доводи у питање поштовање начела супсидијарности, имају најмање трећину од укупног броја гласова додељених националним парламентима, Комисија или други предлагач дужан је да преиспита свој предлог. По преиспитивању, Комисија или други предлагач може да остане при свом предлогу. Дакле, уговорима из Лисабона национални парламенти добијају институционалне могућности да укоче законодавни ентузијазам Комисије у областима подељених надлежности између Уније и држава чланица. Додуше, ови решавају питање начина учешћа националних парламената у вршењу законодавне власти на нивоу Уније који је постављено још 1990. године. С тим у вези, треба имати у виду да се размишљало о различитим решењима, од оснивања Сената, као другог парламентарног већа у коме би били представници националних парламента, до оних скромнијих солуција попут оснивања “*ad hoc*” органа задуженог да се бави питањима супсидијарности (Савет или Веће супсидијарности).

Начело пропорционалности

Уговором из Мастрихта, у уговор о Европској заједници, уз начело супсидијарности уведено је начело пропорционалности. Данас важећи члан 5. став 4. уговора о Европској унији из Лисабона налаже да „у складу

са начелом пропорционалности садржај и облик акције Уније не прелази преко оног неопходног да би се достигли циљеви уговора.” Иако их често доводе у везу, начела супсидијарности и пропорционалности немају исту функцију. Супсидијарност даје одговор на питање ко има овлашћење да делује у областима где су надлежности Уније и држава чланица конкурентне. Начело пропорционалности примењује се касније, у смислу да одређује докле може да иде надлежност уређивања Уније. Конкретно, употреба начела пропорционалности значи да приликом примене одређене надлежности, онда када Унија има избор између више модела једнако ефикасног деловања, ова треба да изабера онај модел који оставља више слободе државама чланицама или предузећима. У том смислу институције Уније треба себи да поставе питање да ли је законодавна интервенција неопходна или је пак могућа примена другог модела, попут међусобног признавања регулативе држава чланица, доношења препоруке Уније, приступање подршци сарадње држава чланица или финансијској подршци. Чак и када је законодавно деловање Уније неопходно, ова последња мора да води рачуна да не претерује са уређивањем. У том смислу, ако уговором о оснивању није прецизирана врста акта која се доноси у одређеној области, онда је препоручљиво да се у уређивању користи директива као акт који је мање агресиван по суверенитет држава у односу на уредбу.

VII) УГОВОРИМА ИЗ ЛИСАБОНА ИЗВРШЕНА ЈЕ ПОДЕЛА НАДЛЕЖНОСТИ ИЗМЕЂУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ДРЖАВА ЧЛАНИЦА

Отпор држава чланица према пређутном ширењу надлежности Заједнице, односно Уније, у политичком смислу изразила се кроз иницијативу да се јасније поделе и одреде међусобне надлежности. У том смислу треба узети у обзир закључке Савета у декларацији из Лакена из 2000. године или пак, декларацију о будућности Европске уније анексирану за уговор из Нице из 2003. године. У том контексту чак су се немачке покрајине забринуле за своја овлашћења те су се залагале да се установи списак надлежности на основу којег би се јасно утврдило шта коме припада, иако је било уочљиво да би примена овако крутог решења укочила комунитарну динамику интеграције. Као одговор на претходно поменуте иницијативе, уговорима из Лисабона из 2009. године у писаном облику кодификована је подела надлежности између Европске уније и држава чланица која је до тада била присутна у правној пракси Суда правде и код одређеног броја теоретичара. Реч је о подели на области где

Унија има искључиву надлежност, на области где су надлежности између Уније и држава чланица конкуретне односно подељене, и на надлежности додељене Унији, али само да би подржала, ускладила или употпунила акције држава чланица.

Области где Унија има искључиве надлежности

Уговор о функционисању Европске уније, у члану 3. јасно одређује области које су у искључивој надлежности Европске уније. Реч је о царинској унији, о нормама, о конкуренцији које су неопходне да обезбеде добро функционисање унутрашњег тржишта, о монетарној политици држава чланица чија је валута евро, о очувању биолошких ресурса мора у оквиру заједничке политике роболова као и о заједничкој комерцијалној политици. У овим областима државе чланице могу да делују само на основу овлашћења добијених од Уније или да би примениле акте које је ова донела. Из претходно изнетог произилази да активност држава чланица у области искључивих надлежности Уније није забрањена или искључена, већ је условљена дозволом или надзором њених институција. У пракси, некадашња Заједница дозвољавала је државама чланицама да уређују област која је у њеној искључивој надлежности само да би спречила правну празнину која је могла да настане због нечињења њених институција, или онда када није могла да закључи међународни комерцијални уговор за шта је била надлежна јер јој примера ради, државе некадашњег совјетског блока нису признавале статус правног лица.

Области где Европска унија и државе чланице имају подељене надлежности

У члану 4. уговора о функционисању Европске уније набрајају се само главне области где су надлежности између Уније и држава чланица подељене, што значи да би таквих области могло да буде још. У област подељених надлежности спадају унутрашње тржиште, социјална политика, политика економског, социјалног и територијалног усклађивања, пољопривреда и риболов, животна средина, заштита потрошача, превоз, трансевропске мреже, енергија, подручје слободе, безбедности и правде и заједничка безбедност у здравству. У овим областима власт уређивања, односно доношења правно обавезујућих аката између Уније и држава чланица, дели се на следећи начин. Државе чланице могу да врше своје надлежности, односно да доносе правне норме, у оној мери у којој

Европска унија није вршила, односно користила своје. Дакле, чим је Унија одлучила да искористи своје надлежности уређивања у одређеној области уговором дефинисаних подељених надлежности, државе чланице више не могу да врше своја овлашћења уређивања, односно бар не на такав начин да то буде у супротности са нормом Уније.

Надлежности подршке Европске уније

У члану 6. уговора о функционисању Европске уније наведене су области где Унија само подржава уређивачку акцију држава чланица. Реч је о заштити и побољшању људског здравља, о индустрији, култури, туризму, образовању, стручном усавршавању, спорту, омладини, цивилној заштити и управној сарадњи. У овим областима Европска унија не може путем својих законодавних аката да врши усклађивање националних законодавстава.

VIII) УГОВОРИ ИЗ ЛИСАБОНА ОГРАНИЧАВАЈУ МОГУЋНОСТ ШИРЕЊА И ПРЕДВИЂАЈУ МОГУЋНОСТ РЕГРЕСИЈЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

**Ограничавање могућности да Европска унија подеси
своје надлежности остварењу циљева за које сматра
да су од заједничког интереса**

У претходном излагању уочили смо да је подела надлежности између Заједнице и држава чланица изворно била уређена путем начела доделе, односно да је Заједница могла да уређује области и да остварује циљеве који су јој поверени на основу уговора о оснивању. Међутим, у члану 308. уговора о Европској заједници, институцијама Заједнице је дато право да донесу одредбу којом ће да прилагоде, односно подесе своје надлежности остварењу циља неопходног за добро функционисање заједничког тржишта. Да би овакава одредба, којом су најчешће у пракси ширене надлежности деловања Заједнице, била донета, довољна је била једногласна одлука Савета на предлог Комисије и уз обично консултовање Европског парламента. Одредба о којој је реч била је кључна за динамичан развој европске интеграције јер је институцијама Заједнице омогућавала да уреде одређене аспекте привредног живота и онда када за то није било правне основе у уговору о оснивању. Поред тога, иста је омогућавала да се

премости блокада која би настала применом класичног поступка промена оснивачких уговора на међувладиним конференцијама уз њихово ратификовање у државама чланицама. Будући да није било измена оснивачких уговора између 1957. и 1986. године чак 650 аката донето је применом поступка о коме је реч. Имајући у виду политички притисак држава чланица, у правцу спречавања Уније да се мимо њихове воље домогне нових области уређивања који је постајао пре доношења уговора из Лисабона, било је за очекивати да се поступак из члана 308. уговора о Европској заједници стави ван снаге. Међутим, то се није догодило, али је његова примена вишеструко условљена. Наиме, члан 352. уговора о функционисању Европске уније предвиђа да „када се акција Уније јавља као неопходна, у оквиру једне од политика утврђених уговорима, да би се достигли циљеви којима теже уговори, без да су ови предвидели овлашћења деловања у те сврхе, Савет на основу једногласне одлуке а на предлог Комисије и уз одобрење Европског парламента, усваја одговарајуће одредбе.“ На први поглед члан 352. уговора о функционисању Европске уније шири могућности подешавања надлежности Уније јер ове више нису само везане за добро функционисање заједничког тржишта, већ за све политике које су у њеној надлежности. Ипак, тиме се пресеца „ембрионална веза“ између коришћења ове одредбе са динамиком функционисања унутрашњег тржишта. У члану 352. уговора о функционисању Европске уније даље се каже да је Савет дужан да више не консултује као што је то био случај код уговора о Европској заједници, већ да тражи сагласност за доношење овакве одредбе од Европског парламента. У члану 352. уговора о функционисању Европске уније, даље се истиче да је Комисија дужна да скрене пажњу националним парламентима на овакав предлог, не би ли ови последњи могли да врше своја новостечена овлашћења надзора у погледу поштовања начела супсидијарности. Даље, у истом члану подвлачи се да предложене мере не могу да се односе на усклађивање законодавства држава чланица у случају да уговори о оснивању искључују такво усклађивање. Поред тога, члан 352. уговора о функционисању Европске уније не може да се користи ради остваривања циљева из области регулисаних Заједничком спољном и безбедносном политиком. Допуна претходно поменутих условљавања садржана је у Декларацији 42. анексираној за уговоре из Лисабона која предвиђа да члан 352. не може да послужи као основ за ширење надлежности Уније изван општег оквира који произилази из целине одредби уговора, посебно оних које се односе на задатке и акције Уније. Дакле, одредбе члана 352. уговора о функционисању Европске уније не могу да се користе као основ за

доношење норми које би имале за последицу да измене уговоре о оснивању ван поступка предвиђеног у те сврхе. Из претходно изложеног, јасно се види намера да се спречи широко коришћење члана 352. уговора о функционисању Европске уније.

**Ограничавање могућности „преливања“
у областима конкуретних односно подељених
надлежности између Уније и држава чланица**

Управо је законодавним деловањем у овим областима Унија постепено гасила националне надлежности на неповратан начин. Сматрало се да чим је Унија нормативно деловала у одређеној области подељених надлежности, иста више не може да се врати у надлежност државама чланицама. Уговори из Лисабона теже да спрече схватање које производи овакво преливање надлежности у корист Уније. У том контексту треба имати у виду „Протокол број 25 о вршењу подељених надлежности“ који прецизира да када Унија покрене акцију у одређеној области, поље примене вршења надлежности покрива само елементе уређене актом Уније, односно не покрива све друге области. Овим уским тумачењем садржаја акта Уније, жели да се спречи да читава једна област пређе у њену надлежност. Међутим, што је још важније, уговори из Лисабона предвиђају могућност регресије, односно враћања области подељених надлежности од Европске уније ка државама чланицама. Тако члан 2. став 2. уговора о функционисању Европске уније предвиђа да у областима подељених надлежности „државе чланице поново врше своје надлежности у мери у којој Унија није или је одлучила да престане да врши своје.“ Ово може да се догоди примера ради у случају да је Унија донела одлуку да укине законодавни акт не би ли боље поштовала начела супсидијарности и пропорционалности. У том смислу, Савет је овлашћен да од Комисије затражи да поднесе предлог о стављању ван снаге законодавног акта Уније.

**IX) УГОВОРИ ИЗ ЛИСАБОНА ПРЕДВИЂАЈУ МОГУЋНОСТ
УМАЊИВАЊА НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Уговори из Лисабона не заустављају се на претходно изнетом. Шта више, према члану 48. став 2. уговора о функционисању Европске уније на међувладиној конференцији држава чланица, у складу са редовним поступком измене оснивачких уговора, може да се донесе одлука о изменама којима се увећавају, али и умањују надлежности додељене

Унији. Одредба о којој је реч утолико је занимљива јер је у супротности са начелом утврђеним у преамбули оснивачких уговора које проглашава „да су државе чланице решене да наставе са процесом који ствара без престанка све ужу унију међу народима Европе.“ Поред тога, иста је у колизији са правном праксом Суда правде који је, на основу тезе о утемељивачкој улози уговора о оснивању, развијао схватање о коначној и „неопозивој“ природи надлежности додељених Заједници односно Унији. У том смислу, Суд правде говорио је о „коначном ограничењу суверених права држава чланица“ које је по својој природи „стварно, неусловљиво и неопозиво.“ Могућност умањивања надлежности Европске уније даље значи да и њене правне тековине, односно такозвани *acquis communautaire* не може да се посматра као нешто што је коначно стечено.

Х) ЗАКЉУЧАК

Процес европске интеграције од покретања био је карактеристичан по томе што се у федералистичком духу ишло на пребацивање све више нових области које су уређивале државе чланице ка институцијама Заједнице односно Европске уније. Овај процес није обустављен доношењем уговора из Лисабона 2009. године ако имамо у виду да је њима извршена комунитаризација области правосуђа и унутрашњих послова. Наиме, институцијама Уније поверено је да на основу редовног законодавног поступка изврше усклађивање законодавстава држава чланица у области грађанског и кривичног права. Уговори из Лисабона имају и ту погодност да је у њима по први пут извршена систематизација области у којима је Европска унија искључиво надлежна, области где долази до поделе надлежности између Уније и држава чланица, као и оних области где Унија може само да подржи акцију њених чланица. Међутим, ови предвиђају могућност да се неке од области подељених надлежности, у којима је Унија већ нормативно деловала, врате у надлежност државама чланицама. Поред тога, у члану 48. став 2. уговора о функционисању Европске уније утврђује се могућност да се на основу редовног поступка измена уговора о оснивању, умање надлежности Европске уније. На крају, уговори из Лисабона теже да ограниче могућности институција Европске уније да користећи члан 352. уговора о њеном функционисању прилагоде своје надлежности активностима за које сматрају да су у датом тренутку неопходне. Из претходно изнетог уочавамо да реформе извршене у Лисабону 2009. године заправо отварају могућност за регресију надлежности Европске уније. С тим у вези, намеће се питање шта је

проузроковало овакву промену правца, супротну вишедеценијском федералистичком елану којим је био обележен процес европске интеграције? Пре свега треба имати у виду да и поред одређених федералних особина Европска унија није постала федерална, већ је Унија суверених држава. Иако је суверенитет држава деценијама умањиван у различитим областима (уређивање функционисања унутрашњег тржишта, монетарна унија, међународни економски односи, правосуђе и унутрашњи послови) изгледа да се дошло до одређене границе када ове више не прихватају да се њихове надлежности крње, поготову не на прећутан начин кроз законодавно деловање европских институција. У овом контексту треба имати у виду Британску политику отпора ефекту преливања надлежности (*spill over*) за који желе да заинтересују друге државе чланице попут Данске, Пољске, Бугарске итд... Поред тога, треба узети у обзир да је носилац федералистичких интеграционих процеса била осовина Париз-Берлин, а да у последњих петнаест година и нема некакве упечатљиве француско-немачке иницијативе у области европских интеграција. Можда је разлог томе што је и за Француску, имајући у виду степен уступљеног државног суверенитета посебно у области економије, постало превише проблематично да настави даље у истом правцу. Уступање нових надлежности институцијама Европске уније у Бриселу постало је спорно због тога што се сматра да ове последње имају недостатак демократске легитимности. Наиме, грађани Уније посматрају их као удаљене технократске органе који немају изворну подршку народа. Стога би, у контексту даљег преноса надлежности на Европску унију, било неопходно да се ојача демократски легитимитет европских власти. С тим у вези, председник Комисије Жозе Мануел Барозо (Jose Manuel Barroso) у свом говору пред европским посланицима од 12. септембра 2012. године о стању Уније, истакао је да ова мора да иде у другом правцу и да усвоји другачију филозофију у будућности која би била прилагођена новом свету у настајању. Глобализација тражи повећање европског јединства кроз већу интеграцију, али ова последња условљена је јачањем европске демократије, односно демократизације институционалног система Европске уније. У свету који је у пуном преображају да би европске државе очувале своје интересе, Унија мора да постане озбиљан актер на глобалном нивоу. Тако Барозо даје примере који одражавају брзину и обим актуелних преображаја. У XX веку држава од десет до петнаест милиона становника могла је да буде светска сила, али данас и највеће европске државе изгледају безначајне у односу на Сједињене Америчке Државе или Кину. Историјски процеси се убрзавају, па је Великој Британији тако

требало 155 година да удвостручи свој унутрашњи бруто друштвени производ, Сједињеним Америчким Државама 50, а Кини свега 15 година. Стога Барозо сматра да је неопходно да се ојача економска унија у смислу потпуног остваривања унутрашњег европског тржишта. Такође, неопходна је реформа тржишта рада у правцу равнотеже између флексибилности и сигурности, као и стварање правог европског тржишта рада односно могућности за сваког грађанина Уније да лако нађе посао у другој држави чланици. Међутим, Барозо такође сматра да је у интересу држава чланица да усагласе своје пореске политике. Тако председник Комисије истиче да буџет Европске уније треба да буде „амбициозан“ - окренут инвестицијама, привредном расту, истраживањима и модернизацији пољопривреде. Такође, председник Комисије сматра да је Европској унији уствари потребна ефикасна влада и адекватан буџет да би дошло до економских резултата и изласка из кризе. При томе, Барозо мисли да постојећи европски институционални систем не треба да се мења, већ да треба да се искористе постојеће институције тј. Комисија и Европски парламент и да се ојача њихова демократска легитимност и надлежности. У том смислу, Барозо се залаже за јачање европских политичких партија јер се до сада политичка расправа водила на националном нивоу. Тако би се на изборима за Европски парламент кандидовале европске политичке партије које би унапред истакле свог кандидата за председника Комисије и то већ од парламентарних избора 2014. године. Барозо на крају предлаже да Европска унија еволуира у правцу демократске „федерације држава-нација“ чиме би се одговорило на растући национализам и популизам у Европи. Институције европске федерације (Европски парламент и Комисија) имала би веће и дубље надлежности у економској и монетарној сфери. Овакве реформе захтевају доношење новог уговора у области европских интеграција којим би били измењени постојећи, што пак подразумева сагласност и оних држава чланица које се противе федералном устројству Европске уније.

XI) ИЗВОРИ

- Abdelkhaleq Berramdane, Jean Rosseto, *Droit de L'Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 2010.
- Jean Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995.
- Georges Berthu, Dominique Souchet, *Le traite d' Amsterdam, contre la democratie*, O.E.I.L., Francois-Xavier de Guibert, Paris, 1998.

- Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.
- Michel Clapie, *Manuel des institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010.
- Valery Giscard d' Estaing, *La constitution pour l' Europe*, Albin Michel, Paris, 2003.
- Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Jean Paul Jacque, *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009.
- Philippe Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998.
- Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012.
- Philippe Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005.
- Arnel Pecheul, *Le traite de Lisbonne, La constitution malgres nous?*, Editions Cujas, Paris, 2008.
- Joel Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des communautes europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002.
- Слободан Самарцић, *Европска унија*, Институт за европске студије, Едиција-Анализе, Београд, 1998.
- Jean-Luc Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
- Jean Shapira, Georges Le Tallec, Jean-Bernard Blaise, *Droit europeen des affaires*, PUF, Paris, 1994.
- Denys Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001.
- Душан Сиђански, *Федералистичка будућност Европе*, Просвета, Београд, 1996.
- Henri-Louis Védi, *L' Europe a vingt cinq*, Dunod, Paris, 2004.
- Слободан Зечевић, *Европска унија – право и институционални систем*, Европски универзитет, Београд, 2011.

UDK: 328.34:061.1(497.11)
Biblid 1451-3188, 13 (2014)
Год XIII, бр. 47–48, стр. 30–39
Извори научни рад

Др Драгољуб ТОДИЋ¹
Мр Никола ДРАГИШИЋ²

ЕУ И СРБИЈА: ОД ОБАВЕЗЕ УСАГЛАШАВАЊА НАЦИОНАЛНИХ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕУ И ЊИХОВЕ ПРИМЕНЕ ДО ПРЕЛАЗНИХ РОКОВА

ABSTRACT

The authors discuss certain elements in the three linked processes of importance for the negotiations of the Republic of Serbia (RS) with the European Union (EU): the process of harmonization of national legislation with EU legislation, the process of implementation of the legislation and practice of contracting transitional periods. In the first part of the paper there have been highlighted the weaknesses of the existing procedures for the preparation and adoption of regulations and harmonization of national legislation with the EU's. This, above all, from the standpoint of the need to identify the real capacity of the economy and society to accept the standards of a new legal system such as the EU system. The second part of the paper points to certain assessments of the situation and problems in the implementation of legislation in the RS. The third part of the paper examines the practice of other countries that agreed transitional periods for the implementation of EU secondary legislation in their EU accession treaties.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд, e-mail: d.todic@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 и науке Владе Републике Србије, евиденциони број 179029, за период 2011-2014.

² Адвокатска канцеларија Томашевић, Београд, e-mail: dragisicnikola@yahoo.com.

The author points to the need for the negotiation process to address adequately the possibility of contracting appropriate transitional periods, taking into account the fact that there are weaknesses in the system of harmonization of national regulations and their implementation. The main thesis discussed in this paper is that due to weaknesses in the harmonization of national legislation with that of the organization, as well as the weaknesses in the implementation of the regulations, there is a need to make appropriate changes in the process of harmonization of national legislation with the EU's and to carefully study all elements relevant for negotiation's position of the RS, as well as possibilities and needs of contracting transitional periods for the implementation of certain EU legislation.

Key words: EU, Serbia, negotiations on membership, harmonization of national regulations, implementation, regulatory impact assessment, negotiating position, transitional periods.

I) УВОД

Процес од усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ и њихове примене, до прелазних рокова које уговарају државе током преговора о чланству у овој организацији, као и везе између различитих фаза овог процеса условљени су са више чинилаца (услова за чланство у ЕУ, општих околности у којима се одвија процес европских интеграција једне државе, начина како су поједине процедуре регулисане националним прописима, стањем институционалних капацитета државе, итд). Кроз процедуру усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ држава кандидат треба, најпре, формално да усклади своје прописе са прописима ЕУ, а потом да се доведе у положај да захтеве из прописа ЕУ, које је пренела у национални правни систем, може у потпуности да примени. Само у неким питањима држава кандидат има могућност да током преговора о чланству затражи одлагање примене, за њу најчешће, строгих и у моменту пријема у ЕУ не примењивих захтева из прописа ЕУ. С обзиром да се Република Србија (РС) налази на почетку процеса преговора о чланству у ЕУ, у овом раду испитују се претпоставке за такве могућности кроз анализу начина како је регулисана процедура усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ, односно процену стања примене прописа и досадашњу праксу држава у погледу уговарања прелазних рокова.

II) СЛАБОСТИ ПРОЦЕСА УСАГЛАШАВАЊА НАЦИОНАЛНИХ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕУ

Значај питања начина припреме, израде и усвајања прописа, посебно када то подразумева и усаглашавање националних прописа са прописима

ЕУ, проистиче и из чињенице да он може да има различит утицај на функционисање појединих елемената правног система државе и остваривање циљева политике у различитим областима. Квалитет овог процеса зависи од више чинилаца, те се сагледавање нормативних решења може сматрати само првим кораком у правцу свеобухватне анализе стања и могућности његовог унапређења.

Одсуство јасне обавезе сагледавања реалних могућности привреде и друштва – кључна слабост постојећег система усаглашавања националних прописа

а) Претходно сагледавање могућности привреде и друштва да примени одређени пропис који се налази у фази припреме за усвајање најчешће се, у техничком смислу речи, повезује са анализом ефеката прописа, као инструментом који треба да обезбеди избор најповољније опције, тј. да обезбеди услове да коначна верзија усвојеног прописа представља неку врсту уравнотежене резултанте између циљева који се желе остварити и стварних могућности да се они остваре. Како се, (најчешће) ради о изузетно сложенем поступку, који подразумева усаглашавање интереса (најчешће) значајног броја субјеката на које се односе норме које пропис који се припрема садржи, то је јасно да се ради о поступку који захтева дефинисану процедуру и одређен временски период потребан за њено спровођење. У том смислу, једним од најбитнијих елемената процедуре може се сматрати обавеза предлагача да обезбеди квалитетне консултације са заинтересованим субјектима, као и да сачини и уз нацрт закона достави анализу ефеката закона. Наиме, од предлагача закона очекује се да одговори на следећа питања: на кога и како ће највероватније утицати решења у закону, какве ће трошкове примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима), да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити, да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција, да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону и које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава. Међутим, анализа досадашње праксе припреме прописа показује да се анализа ефеката закона једним делом своди на давање начелних и типских одговора без стварне и прецизније анализе ефеката закона који се предлаже. У односу на “*Regulatory Impact Analysis*” (RIA) недостаје детаљна анализа могућих ефеката закона, а нарочито примена овог инструмента у односу на

подзаконске прописе и стратешке документе. Једним од спорних елемената може се сматрати и могућност која је остављена предлагачу закона да уопште не достави анализу ефеката закона (чак ни такву анализу каква се тренутно примењује). Иако предлагач закона у тим ситуацијама има обавезу да то „посебно образложи”, може се поставити питање каквог значаја има то образложење са становишта квалитета законског предлога, односно могућности да се контролишу разлози због којих предлагач процењује да не треба да приложи анализу ефеката закона. Обезбеђивање поштовања рокова за доношење подзаконских прописа може се, такође, сматрати незадовољавајућим. Наиме, уз нацрт закона предлагач има обавезу да достави и прилог у коме се наводе прописи и други општи акти којима се нацрт закона извршава и рокови у којима прописи и други општи акти треба да се донесу. Међутим, у досадашњој пракси уочено је непоштовање рокова за доношења подзаконских прописа чиме је, у неким случајевима, доведено у питање спровођење основних одредби закона. Постојећа нормативна решења и наша пракса указују на неколико елемената који се могу сматрати спорним и у делу који се односи на учешће јавности. Генерално, постоји покушај да се „јавна расправа” представи као учешће јавности, што представља значајно сужавање садржаја овог појма и може да садржи и неке елементе манипулације. Учешће јавности (посебно невладиних организација и представника привреде) не може се сводити на „јавну расправу” нити на касније, у Народној Скупштини, организовано „јавно слушање”. Учешће јавности је шири појам и подразумева више активности којима се изграђује партнерски однос са јавношћу. Вероватно је да би најбоље било да се што доследније примене релевантне одредбе Архуске конвенције, које иако и саме релативно уопштене, у неким деловима могу послужити као путоказ за тумачење смисла појма „учешће јавности”. Ово нарочито у делу који обавезују „органе јавне власти да спроведу одређене активности „у раној фази поступка када су све опције отворене.” Посебно питање повезано је са чињеницом да је „могућност” јавне расправе предвиђена само у случају припреме закона, а не и у случају подзаконских прописа. Не треба подсећати да се у неким областима, подзаконским прописима регулишу питања за која је јавност много више заинтересована, односно много се више и конкретније тичу јавности (случај „алфатоксин” може то да илуструје, само до извесне мере). У складу са постојећим нормативним решењима учешће представника локалне самоуправе у припреми и доношењу републичких прописа и даље је само „могућност”. Осетљивост оваквог стања, нарочито је уочљива код закона којима се јединицама локалне самоуправе преносе извесне надлежности, или

прописују друге обавезе и права. Ограниченим се могу сматрати и могућности за учешће представника привреде у процесу припреме и доношења прописа, са свим последицама које такво стање носи са собом. У том смислу, предлажу се измене Пословника у делу који се односи на прибављање мишљења (чл. 46), с циљем да се пропише обавеза предлагача да затражи мишљење привредног сектора (привредних асоцијација), макар за одређене врсте прописа.

б) Што се тиче обавезе усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ она проистиче из услова за пријем у ову организацију и експлицитно је прописана у Споразуму о стабилизацији и придруживању (ССП) („Сл. гласник РС”, бр. 83/2008). Члан 1. и члан 72. директно упућују на обавезу РС да усклађује своје законодавство са прописима ЕУ. То подразумева поступак „транспозиције”, тј. преношења прописа ЕУ у национални правни систем који се спроводи за директиве док се уредбе директно и непосредно примењу. Основни технички инструмент за сагледавање стања усаглашености националних прописа са прописима ЕУ, у фази припреме закона, је Изјава о усклађености. Наиме, Пословник Владе у члану 40. предвиђа обавезу предлагача Закона да уз нацрт закона достави и изјаву „да је нацрт закона усклађен с прописима Европске уније, у облику који је усвојила Влада, или изјаву да о питању које нацрт закона уређује не постоје прописи Европске уније.” На овакво решење даље се наслања и обавеза предлагача закона из члана 46. Пословника којим се прописује да је предлагач у обавези да прибави и „мишљење Канцеларије за европске интеграције” када се ради о нацрту закона. Приликом достављања нацрта закона на мишљење Канцеларији за европске интеграције, предлагач доставља и изјаву о усклађености са прописима Европске уније (ст. 4). Из претходног, између осталог, произилази и то да подзаконски акти нису предмет преиспитивања са становишта њихове усаглашености са релевантним прописима ЕУ. Овоме би требало додати и чињенцу да постојећа решења не гарантују транспарентност саме процене нивоа усаглашености, тј. приступ јавности табелама усаглашености националних прописа са прописима ЕУ.

III) ПРОЦЕНЕ ПРИМЕНЕ ПРОПИСА

О примени прописа у правном систему РС могло би се расправљати са становишта различитих критеријума и изгледа да се са солидним нивоом поузданости може тврдити да постоје значајни проблеми који узрокују одсуство доследне примене прописа. Не би требало бити спорно да раскорак

између нормативног и стварног у правном систему РС има своје утемељење и у постојећим нормативним оквирима који регулишу поступак припреме и усвајања прописа, осим ширих друштвених чинилаца који томе доприносе. Будући да се овде сагледавају начин усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ то је процене стања у области примене прописа најупутније потражити у неким званичним документима организације са чијим прописима се усаглашавају национални прописи. Тако, на пример, последњи извештај Европске комисије о напретку РС садржи више констатација које се непосредно односе на ниво усаглашености и стање у области примене прописа у различитим областима. Када је у питању борба против корупције, процењује се да „органи за примену закона морају да стекну стручност, посебно у финансијским истрагама, и да постану проактивнији”, односно „потребно је побољшати спровођење правног оквира и ефикасност институција надлежних за борбу против корупције”. Тачније, констатује се да „недостатак унутрашњих капацитета и стручности за спровођење финансијских истрага и недостатак техничке опреме за примену специјалних истражних мера спречава делотворност истрага.” (аут. под). У делу који се односи на „демократију и владавину права”, процењује се да је „спровођење постојећег законског оквира за локалну власт ... и даље веома ограничено.” Када се ради о људским правима и заштити мањина констатује се, између осталог: да су „потребни ... додатни напори за обезбеђивање потпуне примене правног оквира и међународних инструмената” (аут. под); да „треба у потпуности обезбедити доследну примену правног оквира за заштиту мањина широм Србије.” (аут. под). Напомене о постојању проблема у примени прописа односе се и на више других, нешто конкретнијих, области и питања: слободу медија, „постојање функционалне тржишне економије”, пореске политике, финансијске услуге, интелектуалну својину, транспорт, енергетику, социјалну заштиту, избеглице, полицијску сарадњу, животну средину, заштиту потрошача и здравља.

IV) ПРЕЛАЗНИ РОКОВИ У УГОВОРИМА О ПРИДРУЖИВАЊУ

Будући да прелазни рокови треба да обезбеде новопримљеним чланицама додатно време за изградњу капацитета и достизање циљева ЕУ у областима у којима оне нису биле у стању да то учине до момента приступања ЕУ, може се говорити о директној повезаности између начина припреме и усвајања прописа, њиховог спровођења у пракси и прелазних рокова које државе које приступају ЕУ уговарају. Међутим, потреба за

прелазним мерама не искључује њихов изузетан карактер. „Унија може да пристане на захтеве Србије за прелазним мерама, под условом да су оне ограничене временски и у домаћају, као и да их прати план са јасно дефинисаним фазама примене правних тековина.” Досадашња пракса уговарања прелазних рокова јасно упућује на закључак о њиховој релативно широкој примени, али и постојању извесних правила у погледу области и прописа за које се редовно или најчешће уговарају прелазни рокови. Анализа уговора о приступању ЕУ, које су закључиле државе које су приступиле овој организацији од 1972. године до данас, показује да су све оне уговориле неке прелазне мере и рокове. Четврти део Акта о условима приступању и прилагођавању уговорима, као део Уговора о приступању Европским заједницама које су потписале Краљевина Данска, Ирска, Краљевина Норвешка и Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске (1972), посвећен је прелазним мерама. За друго проширење ЕУ (1979) уговорени су (одредбама четвртог дела Акта о условима приступања Хеленске Републике и прилагођавању уговорима) прелазни рокови у неколико области. У Уговору о приступању Европској Економској Заједници, који су закључиле Краљевина Шпанија и Република Португал, одредбе које се односе на прелазне рокове садржане су у IV делу Акта о условима приступања и обухватају неколико области. Услови приступања Краљевине Норвешке, Републике Аустрије, Републике Финске и Краљевине Шведске (1994), такође, обухватају прелазне мере. Све државе које су постале чланице ЕУ у последња три проширења (2004, 2007, 2013) уговориле су прелазне мере и рокове у различитим областима. Основне области су: слобода кретања лица, слобода кретања робе, слобода пружања услуга, слобода кретања капитала, политика конкуренције, пољопривреда, безбедност хране, рибарство, транспорт, порези, слобода, сигурност, правда, социјална политика и запошљавање, енергетика, телекомуникације и информационе технологије, животна средина, царинска унија.

V) ЗАКЉУЧАК

У процесу приступања ЕУ, у делу од обавезе усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ и њихове примене до уговарања прелазних рокова, постоји неколико отворених питања која заслужују посебну пажњу. Идентификоване су неке слабости процедуре усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ за које се може рећи да могу утицати на спровођење прописа и које могу бити од значаја за дефинисање прелазних рокова у преговорима о приступању РС ЕУ. Основна слабост постојећег

система усклађивања националних прописа са прописима ЕУ проистиче из начина како је регулисана обавеза предлагача прописа да сагледа реалне могућности привреде и друштва, да преузме обавезе које проистичу из прописа који се доносе, односно одсуства доследене примене анализе ефеката прописа. Ова слабост има утицаја на могућност и квалитет усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ. Један део слабости може се приписати и делимичном одсуству транспарентности појединих елемената процедуре и повезан је са нормама којима је дефинисано питање учешћа јавности (и заинтересоване јавности) у процедури припреме и усвајања прописа. За процедуру учешћа јавности, која се често и поједностављено своди на јавну расправу, може се рећи да јој недостају квалитативни елементи који би гарантовали изградњу партнерских односа заинтересованих субјеката. Иако примену прописа, у околностима које не гарантују претходно сагледавање реалних могућности привреде и друштва, треба посматрати као наставак ширих проблема у функционисању правног система, околности увођења у национални правни систем нових стандарда из једног сложеног правног система какав је систем ЕУ, отварају различита питања. И званичне процене Европске комисије недвосмислено упућују на то да постоје значајни проблеми у спровођењу прописа, што би требало да буде узето у обзир током припрема за преговоре, односно при дефинисању преговарачких позиција и уговарања прелазних рокова. У том смислу, искуства других држава које су преговарале о чланству у ЕУ показују да су све оне уговарале прелазне рокове за примену одређених прописа ЕУ, али и то, да су могућности уговарања прелазних рокова ограничене неким општим правилима као и припремљености субјеката преговарања за то.

VI) ИЗВОРИ

- Вукадиновић Радован, Јовановић Никола, Међак Владимир, Тодорић Владимир, Како усклађивати домаће прописе са правним тековинама Европске уније, Влада Републике Србије, Министарство за економске односе са иностранством, Београд, 2004.
- Грбић Ана, Тодић Драгољуб, „Јавне политике и учешће јавности у њиховом креирању”, Мегатренд ревија, Вол. 8 (2) 2011.
- Драгишић Никола, „Процес приступања Европској унији са посебним освртом на Републику Србију” (“Das Beitrittsverfahren zur Europäischen Union, unter der Berücksichtigung der Republik Serbien”), магистарски рад, одбрањен 05.08.2013. године на Правном факултету Георг – Аугуст – Универзитета у Гетингену (Немачка). Ментор: проф. др Франк Шоркопф (Институт за међународно и европско право).

- Zubek Radoslaw. "Core executives and coordination of EU law transposition: evidence from new member states," Public Administration, Vol. 89, No. 2/2010.
- Извештај о напретку Србије за 2013. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Стратегија проширења и кључни изазови за 2013–2014. годину, Европска комисија, SWD (2013) 412, Брисел, 16.10.2013.
- Inglis Kirstyn. "Enlargement and the Environment Acquis," Review of European Community & International Environmental Law, No. 13 (2) 2004.
- Израда прописа и законодавни процес у Републици Србији ~ процена, ОСЦЕ, Београд, 2011. <http://www.osce.org/sr/odihr/87871>. (10.11.2013).
- Lopandić Duško, "Sucessive enlargements of the European union and the Western Balkan", Review of International Affairs, Vol. LXIV, No. 1150, april- june 2013.
- OECD, Enlargement of the European Union: An Analysis of the Negotiations for Countries of the Western Balkans, SIGMA Papers, No. 37, OECD Publishing, 2007. Општа позиција EU, Sastanak na nivou ministara na kom se otvara međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, 2014. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf. (9.2.2014).
- Radaelli, M. Claudio, Meuwese C.M.Anne, "Better Regulation in Europe: Between Public Management and Regulatory Reform", Public Administration, 87, No. 3/2009.
- Rodrigo Delia, Regulatory Impact Analysis in OECD Countries - Challenges for developing countries, OECD. 2005.
- Staronova, Katarina, "Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice", Journal of Public Policy, 30, No. 01/2010.
- Стратегија регулаторне реформе у Републици Србији за период 2013-2016. године, Канцеларија за регулаторну реформу, Београд, 2013. <http://www.ria.gov.rs/strategija-regulatorne-reforme/t>. (28.2.2014).
- Тодић Драгољуб, „Међународни уговори и (могуће) слабости процеса потврђивања”, Међународна политика, бр. 4/2013.
- Todić Dragoljub, Bobić Maja, "European integration of the Republic of Serbia and the role and capacities of environmental civil society organisations: between normative and reality", Review of International Affairs, Vol. LXIV, No. 1150, April-June 2013.
- Chvalková G. Jana, Teplý Petr, "A literature review of regulatory impact assessment (RIA): Theoretical background and implementation", 30 April 2013. http://www.eeip.cz/wp-content/uploads/2012/08/AWFBMAIT-2013_RIA-Literature-Review_P.Teplý+Jana-G.Chvalkovska.pdf. (10.2.2014).
- Haughton Tim. "When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe," Political Studies Review, Vol. 5, No. 2/2007.

- Christiansen C. Atle, Tangen Kristian. "The Shadow of the Past: Environmental Issues and Institutional Learning in EU Enlargement Processes," *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 1, Issue 1/2002, pp. 67–86. DOI: 10.1002/jep.97.

Прописи и други документи РС

- Закон о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010).
- Закон о Народној скупштини („Службени гласник РС”, бр. 9/10).
- Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине („Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 38/09).
- Јединствена методолошка правила („Службени гласник РС”, бр. 21/10).
- Предлог закључка којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у процесу спровђења аналитичког прегледа и оцене усклађености прописа Републике Србије са правним тековинама Европске уније и њихове имплементације (скрининг), Влада Републике Србије, Београд, 2013. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/skrining_zakljucak.pdf (2.2.2014).
- Предлог основе за вођење преговора и закључивање Уговора о приступању Републике Србије Европској унији, са предлогом закључака, Влада Републике Србије, Београд, 2013. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/osnova_za_pregovore.pdf. (2.2.2014).
- Пословник Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06, 69/08, 88 / 09, 33/10, 69/10 20/11, 37/11, 30/13).
- Приручник за превођење правних аката Европске уније, Република Србија, Влада, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2009.
- Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) („Службени гласник РС”, бр. 83/2008)
- Уводна изјава Републике Србије, Међувладина конференција о приступању Републике Србије Европској унији, Влада Републике Србије, Брисел, 21. јануар 2014. године. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf. (9.2.2014).

UDK: 343.98:004.006

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 47–48, стр. 40–56

Изворни научни рад

Проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ¹

РАЧУНАРСКИ КРИМИНАЛИТЕТ У СРБИЈИ И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ

ABSTRACT

The new criminal law of the Republic of Serbia, which was adopted in 2005, prescribes criminal liability and punishability for a number of criminal acts against the security of computer data. The perpetrator performs these computer criminal acts by the abuse of computers, this causing property or non-property damage to other natural or legal persons. These incriminations basically include European standards defined by the Convention on Cybercrime and the Additional Protocol to the Convention on Cybercrime as well as a number of other European documents. The paper analyses the basic characteristics of cyber crimes in Serbia and to what extent they are harmonised with the European standards.

Key words: Computer abuse, European standards, crime, responsibility, sanction.

1) УВОД

Савет Европе је доношењем Конвенције о кибернетичком (сајбер) криминалу (Convention on Cybercrime, ETS 185) од 23. новембра 2001. године,² покушао да постави основе јединственог европског система материјалног и процесног кривичног права у области неопходне сарадње држава чланица у сузбијању различитих облика и видова рачунарског (кибернетичког) криминала. При томе је сама Конвенција (чл. 2-13) прописала пет кривичних дела ове врсте која су управљена против тајности,

¹ Редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, e-mail: jovas@prafak.ni.ac.rs.

² Berislav Pavišić, *Kazneno pravo Vijeća Evrope*, Tehnička knjiga, Zagreb, 2006, str. 261-265.

целовитости и доступности рачунарских података и система. Овим су постављене основе за поједина национална законодавства да прецизније одреде обележја и карактеристике појединих рачунарских кривичних дела, њихове основне, лакше или теже облике, те да пропише кривичне санкције за њихове учиниоце (физичка или правна лица). Уз ову Конвенцију усвојен је и Допунски протокол о криминализирању аката расистичке и ксенофобичне природе која су учињена посредством рачунарских система. И овај Протокол у чл. 3-7. прописује такође кривичну одговорност и кажњивост за злоупотребу рачунара у вршењу кривичних дела из расистичких и ксенофобичних побуда (мотива). Имајући у виду утврђене обавезе за државе чланице Савета Европе, било је логично очекивати да ће и у домаћем кривичном законодавству (тада Државној заједници Србија и Црна Гора) уследити, прво, на законодавном плану, па потом и у пракси ефикасна, квалитетна и законита борба са рачунарским криминалитетом и њиховим извршиоцима. Прихватајући наведену Конвенцију, изменама и допунама Кривичног закона Републике Србије из априла 2003. године у кривичноправни систем уведено је више рачунарских кривичних дела у глави 16а. под називом: „Кривична дела против безбедности рачунарских података”.³ Идентична кривична дела уведена су и у Кривичном законик у Црне Горе 2003. године у глави 28. под истим називом.⁴

II) ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ ЗАШТИТЕ РАЧУНАРСКИХ СИСТЕМА

У основи Конвенције о кибернетичком криминалу, као обавезујућем међународном документу који је донет од стране најзначајније и најмасовније европске регионалне организације, налази се више претходно донетих препорука као што су:

1. Препорука број Р (85) 10 о практичној примени Европске конвенције о узајамној помоћи у кривичним предметима у погледу пружања међународне кривичноправне помоћи при пресретању комуникација,
2. Препорука број Р (88) 2 о пиратству на пољу ауторских и сродних права,

³ Драган Јовашевић, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, Номос, Београд, 2003, стр. 351-361.

⁴ Љубиша Лазаревић, Бранко Вучковић, Весна Вучковић, *Коментар Кривичног законика Црне Горе*, Обод, Цетиње, 2004, стр. 816-824.

3. Препорука број Р (87) 15 која прописује употребу личних података у области делатности полиције,
4. Препорука број Р (95) 4 о заштити личних података на подручју телекомуникационих услуга са посебним освртом на улогу телефоније,
5. Препорука број Р (89) 9 о рачунарском криминалу која даје смернице националним органима у погледу дефинисања појединих рачунарских кривичних дела и
6. Препорука број Р (95) 13 о проблемима кривично процесог права који су везани за информатичку технологију.

Конвенција о кибернетичком криминалу предвиђа низ правних средстава, мера и поступака који су нужни ради одвраћања лица од радњи које су усмерене против тајности, целовитости и доступности рачунарских, система, мрежа и рачунарских података, као и за одвраћање од њихове злоупотребе у било ком виду. На тај начин олакшава се откривање, истраживање и кривични прогон тих дела и њихових учинилаца на домаћем и међународном нивоу и осигурава ефикасна и брза међународна сарадња. У члану 1. Конвенција⁵ је дефинисала основне појмове рачунарског (кибернетичког, сајбер) криминалитета као што су: рачунарски систем, рачунарски податак, давалац услуга или подаци о промету. Овим је дато упутство националном законодавцу да у овом духу третира ове заштићене вредности као објекте кривичноправне заштите. У другом поглављу под називом: „Казнено материјално право” у више одредби дати су појам и карактеристике појединих кривичних дела које треба инкриминисати у националним правним системима држава чланица Савета Европе. То су следећа кривична дела: 1) кривична дела против тајности, целовитости и доступности рачунарских података и система (чл. 2-6): незаконити приступ, незаконито пресретање, ометање података, ометање система и злоупотреба уређаја, 2) рачунарска кривична дела (чл. 7-8): рачунарско фалсификовање и рачунарска превара, 3) кривична дела у вези са садржајем (члан 9) – кривична дела везана за децју порнографију и 4) кривична дела повреде ауторских и сродних права (члан 10). Оно што је од посебног значаја јесу одредбе Конвенције које изричито захтевају од држава чланица да се казни и за покушај ових кривичних дела као и за облике саучесништва у виду подстрекавања и помагања, као и да се поред одговорности физичких лица, за ова дела предвиди и кривична

⁵ Stephanos Emm Kareklas, *Priručnik za krivično pravo Evropske unije*, Institut za uporedno pravo i Mladi pravnici, Beograd, 2009, str. 94-97.

одговорност правних лица. Све наведене стандарде ново кривично законодавство Србије у потпуности је имплементирало у свој правни систем обезбеђујући врсту и меру казне за поједина кривична дела, формирајући посебне органе у оквиру полиције, јавног тужилаштва и Вишег суда у Београду, тзв. посебне организационе јединице за борбу против високотехнолошког криминала где спадају наведена кривична дела.

III) ОПШТЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ КРИВИЧНОПРАВНЕ ЗАШТИТЕ РАЧУНАРСКИХ ПОДАТАКА

Објект заштите ових кривичних дела јесте безбедност рачунарских (компјутерских) података и система, односно рачунарске мреже.⁶ Иако је данас уобичајено да се ова кривична дела обухватају појмом компјутерски криминалитет, наш законодавац за њих је ипак употребио термин рачунарски криминалитет. Но, поред овог назива за кривична дела систематизована на овом месту, наше законодавство употребљава и појам високотехнолошког криминал.⁷ Под овим појмом подразумева се вршење кривичних дела код којих се као објекат или као средство извршења кривичних дела јављају рачунари, рачунарске мреже, рачунарски подаци, рачунарски системи, као и њихови производи у материјалном или електронском облику.⁸

При томе је Кривични законик (КЗ)⁹ из 2005. године у члану 112. одредио појам и карактеристике: рачунарског податка, рачунарске мреже, рачунарског програма, рачунарског вируса, рачунара и рачунарског система у смислу објекта напада код ових кривичних дела. Рачунарски податак је свако представљање чињеница, информација или концепта у облику који је подесан за њихову обраду у рачунарском систему, укључујући и одговарајући програм на основу кога рачунарски систем обавља своју функцију (став 17). Рачунарска мрежа представља скуп међусобно

⁶ Bofa Brvar, „Pojavne oblike zlorabe računalnika”, *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, Ljubljana, broj 2/1982, str. 27-32; Vlado Vodinić, „Metodika otkrivanja, razjašnjenja i dokazivanja računarskog kriminaliteta”, *Priručnik*, Zagreb, broj 4/1990, str. 330-337.

⁷ Појам, карактеристике, органи кривичног гоњења и поступак за кривична дела високотехнолошког криминала уређени су одредбама Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала (Службени гласник Републике Србије број 61/2005).

⁸ Драган Јовашевић, „Кривичноправна заштита безбедности рачунарских података”, *Правни информатор*, Београд, број 6/2003, стр. 53-58.

⁹ Службени гласник Републике Србије број 85/2005.

повезаних рачунара, односно рачунарских система који комуницирају размењујући податке (став 18). Рачунарски програм је уређени скуп наредби који служи за управљање радом рачунара, као и за решавање одређеног задатка помоћу рачунара (став 19). Рачунарски вирус је рачунарски програм или други скуп наредби који је унет у рачунар или рачунарску мрежу, који је направљен да сам себе умножава и делује на друге програме или податке у рачунару или рачунарској мрежи додавањем тог програма или скупа наредби једном или више рачунарских програма или података (став 20). Рачунар је сваки електронски уређај који на основу програма аутоматски обрађује и размењује податке (став 33). И коначно, рачунарски систем је сваки уређај или група међусобно повезаних или зависних уређаја од којих један или више њих, на основу програма врши аутоматску обраду података (став 34).

Компјутер (рачунар) представља једну од најзначајнијих и најреволуционарнијих тековина техничко-технолошког развоја на крају 20. века. Но, поред предности које рачунар носи са собом и огромне користи за човечанство, он је убрзо постао и средство злоупотребе несавесних појединаца или група. Тако настаје рачунарски криминалитет као посебан и специфичан облик савременог криминалитета. Захваљујући огромној моћи рачунара у меморисању и брзој обради великог броја података аутоматизовани информациони системи постају све бројнији и незамењиви пратилац целокупног људског и друштвеног живота физичких и правних лица. Различите форме примене рачунара у свим областима живота, привреде и других друштвених делатности нису остале незапажене од стране несавесних и злонамерних појединаца или група који не бирајући средства и начине покушавају да прибаве за себе или другог противправну имовинску корист или да другоме нанесу какву штету.¹⁰ Тако рачунар постаје средство, оруђе за извршење кривичних дела. За различите облике и видове злоупотребе рачунара у теорији се употребљавају различити називи: злоупотреба рачунара, деликти уз помоћ рачунара, информатички криминалитет, рачунарски криминалитет, сајбер криминалитет, техно криминалитет, итд. Под појмом рачунарског криминалитета подразумева се свеукупност различитих облика, видова и форми испољавања противправних понашања управљених против безбедности рачунарских, информационих и компјутерских система у целини или њихових појединих делова на различите начине и различитим средствима у намери да се себи или другом прибави корист (имовинске или неимовинске природе) или да се

¹⁰ Слободан Петровић, „Компјутерски криминалитет”, *Безбедност*, Београд, број 1/1994, стр. 32-40.

другоме нанесе штета. Из овако одређеног појма рачунарског криминалитета произилазе његове карактеристике: 1) објект заштите је безбедност рачунарских података или информационог система у целини или његовог појединог дела (сегмента), 2) посебан, специфичан карактер и природа противправних делатности појединаца, 3) посебна знања и специјализација на страни учиниоца ових кривичних дела која искључује могућност да се свако, било које лице нађе у овој улози, 4) посебан начин и средство предузимања радње извршења – уз помоћ или употребом (злоупотребом) рачунара и 5) намера учиниоца као субјективни елемент у време предузимања радње која се огледа у намери прибављања за себе или другог користи или доношења штете другом физичком или правном лицу.¹¹ Рачунарски криминалитет¹² карактерише велика динамика и изузетна шароликост појавних облика, форми и видова испољавања. То је и разумљиво јер се ради о новој технологији са великим могућностима примене у широкој сфери људске, друштвене и привредне делатности, те су и могућности злоупотребе рачунара сваки дан све веће. Поред ранијих појавних облика, већ познатих кривичних дела која под утицајем злоупотребе компјутера мењају традиционални, класични начин и модус испољавања, јављају се и нови облици противправног понашања који не познају границе између држава. Штетне последице рачунарских кривичних дела су велике и испољавају се у наступању имовинске штете за физичка или правна лица (понекад и за целу државу), у губитку пословног угледа, губитку поверења у сигурност и истинитост рачунарског пословања и уопште рачунарских података, опасности од злоупотребе слободе и права човека и грађана на разне начине, одавање личне, пословне и других видова тајни и сл. Извршиоци ових кривичних дела представљају специфичну категорију лица. Ради се, углавном, о неделиквентним и социјално прилагодљивим, ненасилним личностима. Они за вршење кривичних дела путем рачунара морају да поседују одређена специјална, стручна и практична знања и вештине у домену информатичке и рачунарске технике и технологије. Поред тога, ради се о лицима којима су оваква технолошка средства доступна у физичком смислу. Ова се кривична дела врше прикривено, често без видљиве просторне и временски блиске повезаности

¹¹ Зоран Ђокић и Саша Живановић, „Компјутерски криминал као обележје прогресивног криминалитета”, Зборник радова, *Казнено законодавство – прогресивна или регресивна решења*, Београд, 2005, стр. 305-318.

¹² Никола Китаровић, „Компјутерски криминалитет”, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, Београд, број 2-3/1998, стр. 52-56.

између учиниоца дела и оштећеног (пасивног субјекта). У пракси постоји већа или мања временска разлика између предузете радње извршења и тренутка наступања последице. Ова се дела тешко откривају, а још теже доказују, дуго времена остају практично неоткривена, све док оштећени не претрпи штету у домену информатичких и рачунарских података или система. Ради се о криминалитету који брзо и лако мења форме и облике испољавања, границе међу државама, као и врсту оштећеног. У погледу кривице ова се дела врше искључиво са умишљајем.

IV) ПОЈЕДИНА РАЧУНАРСКА КРИВИЧНА ДЕЛА

Нови Кривични законик Републике Србије, са применом од 1. јануара 2006. године, преузео је у великој мери низ утврђених европских стандарда који предвиђа наведена европска конвенција како би у потпуности створио основе за ефикасну, квалитетну, закониту и благовремену кривичноправну заштиту рачунарских података, система и других заштићених вредности. У односу на првобитна решења, септембра 2009. године додато је ново кривично дело прописано у члану 304а.КЗ. Тако данас систем кривичних дела против безбедности рачунарских података чине следећа кривична дела:¹³

1. Оштећење рачунарских података и програма (члан 298. КЗ),
2. Рачунарска саботажа (члан 299. КЗ),
3. Прављење и уношење рачунарских вируса (члан 300. КЗ),
4. Рачунарска превара (члан 301. КЗ),
5. Неовлашћени приступ заштићеном рачунару, рачунарској мрежи и електронској обради података (члан 302. КЗ),
6. Спречавање и ограничавање приступа јавној рачунарској мрежи (члан 303. КЗ),
7. Неовлашћено коришћење рачунара или рачунарске мреже (члан 304. КЗ) и
8. Прављење, набављање и давање другом средстава за извршење кривичних дела против безбедности рачунарских података (члан 304а. КЗ).

¹³ Војислав Ђурђић и Драган Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, Номос, Београд, 2010, стр. 215-217.

1) Оштећење рачунарских података и програма

Кривично дело из члана 298. састоји се у неовлашћеном брисању, измени, оштећењу, прикривању или на други начин чињењу неупотребљивим рачунарског податка или програма.¹⁴ Објект заштите је безбедност рачунарских података или рачунарских програма, а објект напада је рачунарски податак или програм. Рачунарски податак је свако представљање чињеница, информација или концепта у облику који је подесан за њихову обраду у рачунарском систему, укључујући и одговарајући програм на основу кога рачунарски систем обавља своју функцију. Рачунарски програм је уређени скуп наредби који служи за управљање радом рачунара, као и за решавање одређеног задатка помоћу рачунара. Радња извршења је алтернативно одређена и састоји се у предузимању следећих делатности: 1) брисању, 2) измени, 3) оштећењу, 4) прикривању и 5) чињењу неупотребљивим рачунарског податка или програма.¹⁵ За постојање овог дела битно је да се радња предузима неовлашћено, дакле од стране неовлашћеног лица, на начин и у поступку који нису дозвољени и на закону засновани. Брисање је уклањање рачунарских података у целини или делимично, или рачунарског програма. Измена је делимична промена постојећих података или уношење нових података на начин, од стране лица и у поступку који није предвиђен одговарајућим прописима или по одговарајућој процедури. Оштећење је привремено, делимично или краткотрајно онеспособљење коришћења рачунарског податка или програма изазивањем кварова или кидањем појединих делова, веза или склопова, тако да се рачунарски податак или програм не могу користити за одређено време за сврху за коју су намењени. Прикривање је премештање податка или програма са места на коме је био похрањен или садржан и склањање на друго, најчешће непознато место. Чињење неупотребљивим, на други начин, је свако друго онеспособљење за краће или дуже време или онемогућавање у већој или мањој мери коришћења рачунарског податка или програма. Последица дела је повреда заштићеног добра – рачунарског податка или програма који припада физичком или правном лицу у смислу његове употребљивости, корисности уопште или за одређено време, на одређеном месту или за одређену намену. Извршилац дела може да буде свако лице, а у

¹⁴ Зоран Ђокић и Саша Живановић, „Компјутерски криминал као обележје прогресивног криминалитета”, Зборник радова, *Казнено законодавство – прогресивна или регресивна решења*, Београд, 2005, стр. 305-318.

¹⁵ Љубиша Лазаревић, Бранко Вучковић, Весна Вучковић, *Коментар Кривичног законика Црне Горе*, оп. цит., стр. 816-817.

погледу кривице потребан је умишљај. За ово дело прописана је новчана казна или казна затвора до једне године. Суд учиниоцу дела обавезно изриче меру безбедности одузимања уређаја и средстава ако су испуњена два услова: 1) да се ради о средствима и уређајима којима је кривично дело учињено и 2) да су средства и уређаји у својини учиниоца дела. Ово дело има два тежа облика. Први тежи облик дела постоји ако је предузетом радњом извршења основног дела проузрокована штета у износу преко 450.000 динара. Висина причињене имовинске штете у време извршења дела у законом утврђеном износу представља квалификаторну околност. За ово дело прописана је казна затвора од три месеца до три године. Други тежи облик дела за који је прописана казна затвора од три месеци до пет година постоји ако је предузетом радњом основног дела проузрокована имовинска штета у износу преко 1.500.000 динара.

2) Рачунарска саботажа

Ово дело из члана 299. КЗ чини лице које унесе, уништи, избрише, измени, оштети, прикрије или на други начин учини неупотребљивим рачунарски податак или програм или уништи или оштети рачунар или други уређај за електронску обраду и пренос података у намери да онемогући или знатно омете поступак електронске обраде и преноса података који су од значаја за државни орган, јавну службу, установу, предузеће или друге субјекте.¹⁶ Објект заштите је двојако одређен као: 1) рачунарски податак или програм и 2) рачунар и други уређај за електронску обраду и пренос података. Битно је да ови уређаји и средства припадају, односно да су од значаја за државни орган, јавну службу, установу, предузеће или другог субјекта. Радња извршења је алтернативно одређена као: 1) унос, 2) уништење, 3) брисање, 4) измена, 5) оштећење, 6) прикривање и 7) чињење неупотребљивим на други начин рачунарског податка или програма, односно уништење или оштећење рачунара или другог уређаја за електронску обраду и пренос података.¹⁷ Унос је уписивање или похрањивање новог до тада непостојећег податка или измена већ постојећег рачунарског или другог податка у рачунарском програму. Уништење је потпуно и трајно разарање супстанце или облика одређеног предмета тако да више уопште не може да се користи за сврху,

¹⁶ Никола Китаровић, „Компјутерски криминалитет”, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, Београд, број 2-3/1998, стр. 52-56.

¹⁷ Драган Јовашевић, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, оп. цит., стр. 354-355.

намену за коју је раније коришћен. Брисање је уклањање најчешће механичким или другим путем у целини или делимично рачунарског податка или програма. Измена је делимично мењање постојећих података у смислу њихове садржине, места где се налазе или њихове природе или уношење других неистинитих података у рачунарски систем. Оштећење је привремено, делимично или краткотрајно онеспособљење рачунарског податка, програма, рачунара или другог уређаја за сврху за коју су иначе намењени. Прикривање је склањање податка или предмета са места на коме се до тада налазио и које је свима било познато и премештање на друго најчешће скривено место тако да се са њиховом садржином не могу упознати друга лица уопште или за одређено време. Чињење неупотребљивим рачунарског податка или програма представља сваку делатност којом се у већој или мањој мери утиче на употребљивост рачунарских података или програма. Зависно од објекта напада према коме је управљена радња извршења овог кривичног дела, разликују се два његова облика. То су: 1) уништење или оштећење рачунарског податка или програма и 2) уништење и оштећење рачунара или другог уређаја за електронску обраду и пренос података. Оно што је битно за постојање оба облика дела јесте: а) да се радња извршења предузима у односу на објекте који припадају државном органу, јавној служби, установи, предузећу или другом субјекту (правном лицу са посебним овлашћењима). Дакле, својство оштећеног представља елеменат бића овог кривичног дела и б) да на страни учиниоца у време предузимања радње постоји одређена намера – намера да се онемогући (у потпуности и трајно) или знатно омете (отежа) поступак електронске обраде и преноса података. Није од значаја да ли је ова намера у конкретном случају и остварена. Последица дела је повреда рачунарског податка, програма, рачунара или уређаја за аутоматски пренос или обраду података у смислу њихове употребљивости и корисности. Извршилац дела може да буде свако лице, а у погледу кривице потребан је директни умишљај који карактерише наведена намера. За ово је дело прописана казна затвора од шест месеци до пет година.

3) Прављење и уношење рачунарских вируса

Специфично кривично дело из члана 300. КЗ састоји се у прављењу рачунарског вируса у намери његовог уношења или његовом уношењу у туђи рачунар или рачунарску мрежу.¹⁸ Објект заштите је безбедност

¹⁸ Драган Јовашевић, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, ибид, стр. 355-356.

рачунара и рачунарске мреже од вируса различите врсте и природе, а објект напада је рачунарски вирус. То је рачунарски програм или неки други скуп наредби унет у рачунар или рачунарску мрежу који је направљен да сам себе умножава и делује на друге програме или податке у рачунару или рачунаској мрежи додавањем тог програма или скупа наредби једном или више рачунарских програма или података. Радња извршења састоји се у: 1) прављењу – стварању рачунарског вируса који је подобан, довољан, који је у могућности да проузрокује одређене промене, оштећења у коришћењу или употребљивости рачунара или рачунарске мреже у целини или делимично.¹⁹ За постојање ове радње извршења потребно је да учинилац поступа са намером (као субјективним елементом) да тако створени рачунарски вирус унесе у туђи рачунар или рачунарску мрежу. Намера мора да постоји на страни учиниоца у време предузимања радње без обзира да ли је у конкретном случају она и остварена и 2) уношењу рачунарског вируса, непосредно или посредно, у туђи рачунар или рачунарску мрежу, без обзира ко је овај вирус направио. Извршилац дела може да буде свако лице, а у пракси су то лица која поседују посебна, специјална знања из области рачунарства и информатике. У погледу кривице потребан је директни умишљај који карактерише наведена намера. За ово дело прописана је новчана казна или казна затвора до шест месеци. Уређаји и средства којима је учињено дело обавезно се одузимају применом мере безбедности одузимања предмета. Тежи облик дела, за који је прописана новчана казна или казна затвора до две године, постоји ако је овако створени вирус унет у туђи рачунар или рачунарску мрежу чиме је проузрокована штета. За постојање дела битно је да је учинилац свестан, да зна да у време предузимања радње – рада на рачунару на такав начин управо уноси рачунарски вирус у туђи рачунар или рачунарску мрежу. Штета која је на овај начин проузрокована може бити имовинског или неимовинског карактера. Битно је да овако проузрокована штета представља резултат предузете радње основног дела и да у односу на њу учинилац поступа са нехатом.

4) Рачунарска превара

Рачунарска превара из члана 301. КЗ састоји се у уношењу нетачног податка, пропуштању уношења тачног податка или, на други начин, прикривању или лажном приказивању податка чиме се утиче на резултат

¹⁹ Драган Јовашевић, „Кривичноправна заштита безбедности рачунарских података”, *Правни информатор*, Београд, број 6/2003, стр. 53-58.

електронске обраде и преноса података у намери да се себи или другом прибави противправна имовинска корист и тиме проузрокује имовинска штета другом лицу.²⁰ Објект заштите је безбедност рачунарских система од уношења нетачних, неистинитих података и поверење у ове системе. Радња извршења састоји се из две алтернативно предвиђене делатности.²¹ То су: 1) прикривање и 2) лажно приказивање рачунарског податка. Прикривање је неуношење неког податка од стране лица које је обавезно да исти унесе у рачунар или рачунарску межу. Може се радити о било каквом податку. Лажно приказивање рачунарског податка постоји када се у рачунарској мрежи приказује, објављује, уноси или користи неистинити податак (било да је у потпуности или делимично неистинит). Обе делатности морају бити предузете у односу на податак који је по свом значају, природи, карактеру, времену уношења или употребе такав да је подобан да утиче на резултат (ток и поступак) електронске обраде и преноса података у рачунарском систему. Било која од ових делатности, у смислу кривичног дела, мора бити предузета на законом одређени начин: 1) уношењем нетачног (неистинитог) податка у целини или делимично, 2) пропуштањем да се унесе, неуношењем, неуписивањем каквог важног податка (значи не било каквог податка, већ само оног који је у конкретном случају важан) или 3) на други начин. Све делатности у смислу радње извршења овог кривичног дела морају бити предузете у одређеној намери – намери да учинилац за себе или другог прибави противправну имовинску корист. Та намера мора да постоји на страни учиниоца у време предузимања радње, али она у конкретном случају не мора бити и остварена. Последица дела је повреда која се огледа у проузроковању имовинске штете за другог. Може се радити о штети у било ком износу која је у узрочно-последичној вези са предузетом радњом извршења без обзира да ли је оштећени власник или корисник рачунарске мреже. Извршилац дела може бити свако лице, а у погледу кривице потребан је директни умишљај који квалификује наведена намера. За ово дело прописана је новчана казна или казна затвора до три године. Лакши облик дела постоји када је учинилац предузео радњу извршења – прикривање или лажно приказивање податка у рачунару или рачунарској мрежи на законом предвиђени начин са намером да се другоме нанесе штета, дакле, да се друго физичко или правно лице оштети.

²⁰ Ksenija Turković et al., *Komentar Kaznenog zakona*, Narodne novine, Zagreb, 2013, стр. 345-346.

²¹ Драган Јовашевић, „Обележја компјутерског криминалитета”, *Правни информатор*, Београд, број 3/1998, стр. 56-62.

Малициозна намера учиниоца да се другоме нанесе имовинска или неимовинска штета представља привилегујућу околност за коју је закон прописао новчану казну или казну затвора до шест месеци. Ово дело има два тежа облика. Први тежи облик дела, за који је прописана казна затвора од једне до осам година, постоји ако је услед предузете радње извршења основног дела прибављена имовинска корист (за учиниоца или друго лице) у износу преко 450.000 динара. Висина прибављене имовинске користи представља квалификаторну околност. Она се мора налазити у узрочно-последичној вези са предузетом радњом извршења. Други тежи облик дела постоји ако је предузетом радњом извршења учинилац за себе или другог прибавио противправну имовинску корист у износу преко 1.500.000 динара. За ово је дело прописана казна затвора од две до десет година.

5) Неовлашћени приступ заштићеном рачунару, рачунарској мрежи и електронској обради података

Следеће рачунарско дело из члана 302. КЗ састоји се у неовлашћеном укључивању у рачунар или рачунарску мрежу, или у неовлашћеном приступу електронској обради података кршењем мера заштите.²² Објект заштите је безбедност рачунара или рачунарске мреже, односно система електронске обраде података који су заштићени посебним техничким и другим мерама заштите. Радња извршења је неовлашћено укључивање у рачунар или рачунарску мрежу или приступ електронској обради података.²³ То је улазак, продирање, приступ у заштићени систем рачунарских података, у систем електронске обраде или преноса података, као и у рачунарску мрежу у целини или њен поједини део. Битно је да се ради о рачунару, рачунарском систему или систему електронске обраде података који су заштићени посебним мерама заштите. Стога се радња извршења предузима на одређени законом предвиђени начин: 1) неовлашћено и 2) кршењем мера заштите (поступањем противно свим прописаним мерама или само појединим мерама, и то чињењем или нечињењем). Извршилац дела може бити свако лице које поседује одређена знања из области заштите рачунара или рачунарских система. У погледу кривице потребан је умишљај. За ово је дело прописана новчана казна или казна затвора до шест месеци.

²² Драган Јовашевић, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, оп. цит., стр. 359-360.

²³ Ksenija Turković et al., *Komentar Kaznenog zakona*, op. cit., str. 341-342.

Дело има два тежа облика. Први тежи облик дела постоји у случају снимања или употребе рачунарског податка који је добијен неовлашћеним укључивањем у туђи рачунар или рачунарску мрежу, или туђи систем електронске обраде података под условом да је то учињено кршењем мера заштите. За ово дело прописана је новчана казна или казна затвора до две године. Без значаја је у ком циљу или у којој намери је употребљен на овај начин прибављен (снимљен) рачунарски податак. Други тежи облик дела, за који је прописана казна затвора до три године, постоји ако је неовлашћеним укључивањем, кршењем мера заштите прибављен рачунарски податак (један или више њих) који је потом употребљен, услед чега је дошло до застоја или озбиљног поремећаја функционисања електронске обраде и преноса података или мреже, или су наступиле друге тешке последице за друго (физичко или правно) лице. Теже последице могу бити имовинске или неимовинске природе, али морају бити у узрочно-последичној вези са употребом податка до кога се дошло неовлашћеним укључивањем или приступом. За постојање овог тежег дела битно је да је дошло до наступања теже последице повреде у виду застоја или озбиљног поремећаја функционисања електронске обраде и преноса података или мреже или да су наступиле друге тешке последице. Које су то тешке последице представља фактичко питање које судско веће решава у конкретном случају.

6) Спречавање и ограничавање приступа јавној рачунарској мрежи

Кривично дело из члана 303. КЗ састоји се у неовлашћеном спречавању или ометању приступа јавној рачунарској мрежи.²⁴ Објект заштите је јавна рачунарска мрежа и слободан приступ истој од стране индивидуално неодређеног броја лица. Мотив ове инкриминације је спречавање монопола у коришћењу јавне рачунарске мреже. Радња извршења је спречавање или ометање слободног приступа јавној рачунаској мрежи.²⁵ Спречавање је онемогућавање у потпуности, трајно или за одређено краће време, приступа другом лицу јавној рачунарској мрежи. То може бити учињено физичким спречавањем, постављањем одређених услова или препрека, односно захтевањем испуњења одређених претпоставки. Ометање је делимично

²⁴ Драган Јовашевић, „Обележја компјутерског криминалитета”, *Правни информатор*, Београд, број 3/1998, стр. 56-62.

²⁵ Никола Китаровић, „Компјутерски криминалитет”, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, Београд, број 2-3/1998, стр. 52-56.

усложњавање, отежавање, чињење недоступним или условљавање другом лицу да несметано, слободно, по свом нахођењу приступи или користи јавну рачунарску мрежу. Битно је да се ради о радњи извршења која је предузета неовлашћено (од неовлашћеног лица, мимо услова и претпоставки и ван поступка који су законом или другим прописима из ове области предвиђени) у односу на јавну рачунарску мрежу. Извршилац дела може бити свако лице, а у погледу кривице потребан је умишљај. За ово дело прописана је новчана казна или казна затвора до једне године. Тежи облик дела, за који је прописана казна затвора до три године, постоји ако је радњу извршења предузело службено лице у вршењу службе. Својство учиниоца дела и начин предузимања радње извршења – кршењем или злоупотребом службене дужности, представљају квалификаторне околности за које закон прописује строже кажњавање.

7) Неовлашћено коришћење рачунара или рачунарске мреже

Кривично дело из члана 304. КЗ састоји се у неовлашћеном коришћењу рачунарске услуге или рачунарске мреже у намери да се себи или другом лицу прибави противправна имовинска корист.²⁶ Објекат заштите је законитост и савесност у коришћењу рачунарских система – услуга или мреже од свих облика злоупотребе и несавесности. Радња извршења је неовлашћено коришћење, дакле употреба, искоришћавање података који су прибављени или похрањени у рачунару или рачунарској мрежи у користољубивој намери – намери да на овај начин учинилац за себе или друго физичко или правно лице прибави противправну (не било какву) корист. Ова намера мора да постоји на страни учиниоца у време предузимања радње извршења, али она не мора у конкретном случају да буде и остварена. Извршилац дела може бити свако лице, а у погледу кривице потребан је директни умишљај који карактерише наведена намера. За ово дело прописана је новчана казна или казна затвора до три месеца.

8) Прављење, набављање и давање другом средстава за извршење кривичних дела против безбедности рачунарских података

Ово је ново рачунарско кривично дело (члан 304а. КЗ) које је уведено новелом Кривичног законика из 2009. године. Заправо, овде се ради о

²⁶ Драган Јовашевић, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, оп. цит., стр. 360-361.

кажњивим припремним радњама за извршење неког од рачунарских кривичних дела. Само дело²⁷ састоји се у поседовању, прављењу, набављању, продаји или давању другоме на употребу рачунара, рачунарског система, рачунарског податка или програма за извршење неког од кривичних дела против безбедности рачунарских података. За ово дело прописана је казна затвора од шест месеци до три године, при чему се обавезно од учиниоца одузимају предмети извршења дела применом посебне мере безбедности одузимања предмета. Објект заштите је и у овом случају безбедност рачунарских система и података, али која се обезбеђује на специфичан начин – пре непосредног предузимања радње кривичног дела. Радња извршења је вишеструко алтернативно одређена. Она се састоји у: поседовању, прављењу, набављању, продаји или давању другоме на употребу предмета. Поседовање је сама државинска власт извршиоца над предметима, непосредно или посредно што укључује његову могућност њиховог коришћења. Прављење је израда новог или преправљање, преинака постојећег предмета. Набављање је долажење у посед, у државину предмета. Продаја је замена предмета за домаћи или страни новац, а давање на употребу другоме је радња помагања којом се стварају услови да друго лице непосредно употреби ове предмете. Битно је да се радња извршења предузима: 1) у односу на законом тачно одређене предмете као што су: рачунар, рачунарски систем, рачунарски податак или програм и 2) у одређеној намери – за извршење неког од кривичних дела против безбедности рачунарских података.

V) ЗАКЉУЧАК

Прихватањем одредби низа релевантних европских докумената који су коначно инаугурисани усвајањем Конвенције о кибернетичком криминалу, у националним законодавствима држава чланица Савета Европе створена је правна основа за увођење посебне врсте „рачунарски, компјутерских” кривичних дела која имају за циљ да обезбеде ефикасно, квалитетно, законито, безбедно и уз поверење обављање различитих послова и услуга путем рачунара. Заправо, увођењем посебних кривичних дела обезбеђује се безбедност рачунарских система и података у националним и међународним размерама. Тако је и у Републици Србији, почев од 2003. године, у кривичноправни систем уведено више кривичних дела ове врсте при чему је законодавац поштујући утврђене европске стандарде

²⁷ Илија Симић и Александар Трешњев, *Кривични законик с краћим коментаром*, Инг про, Београд, 2010, стр. 213-214.

обезбедио кривичне санкције за поједине облике и видове испољавања прописаних рачунарских кривичних дела. Слична кривична дела су саставни део и новодонетог Кривичног законика из 2005. године. На тај начин, уз одговарајуће процесне претпоставке (формирање посебних органа за сузбијање високотехнолошког криминала у оквиру полиције, јавног тужилаштва и суда), створене су претпоставке за ефикасну борбу наше државе са овим савременим облицима и видовима криминалитета који не познаје границе између држава.

VI) ИЗВОРИ

- Brvar, B., „Pojavne oblike zlorabe računalnika”, *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, Ljubljana, broj 2/1982.
- Vodinić, V., „Metodika otkrivanja, razjašnjenja i dokazivanja računarskog kriminaliteta”, *Priručnik*, Zagreb, broj 4/1990.
- Бокић, З., Живановић, С., „Компјутерски криминал као обележје прогресивног криминалитета”, Зборник радова, *Казнено законодавство – прогресивна или регресивна решења*, Београд, 2005.
- Ђурђић, В., Јовашевић, Д., *Кривично право, Посебни део*, Номос, Београд, 2010.
- Јовашевић, Д., „Обележја компјутерског криминалитета”, *Правни информатор*, Београд, број 3/1998.
- Јовашевић, Д., *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, Номос, Београд, 2003.
- Јовашевић, Д., „Кривичноправна заштита безбедности рачунарских података”, *Правни информатор*, Београд, број 6/2003.
- Kareklas, C.E., *Priručnik za krivično pravo Evropske unije*, Institut za uporedno pravo i Mladi pravnici, Beograd, 2009.
- Китаровић, Н., „Компјутерски криминалитет”, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, Београд, број 2-3/1998.
- Лазаревић, Љ., Вучковић, Б., Вучковић, В., *Коментар Кривичног законика Црне Горе*, Обод, Цетиње, 2004.
- Pavišić, B., *Kazneno pravo Vijeća Evrope*, Tehnička knjiga, Zagreb, 2006.
- Петровић, С., „Компјутерски криминалитет”, *Безбедност*, Београд, број 1/1994.
- Симић, И., Трешњев, А., *Кривични законик с краћим коментаром*, Инг про, Београд, 2010.
- Службени гласник Републике Србије број 61/2005.
- Службени гласник Републике Србије број 85/2005.
- Turković, K., et al., *Komentar Kaznenog zakona*, Narodne novine, Zagreb, 2013.

UDK: 343.352:061.1

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 47–48, стр. 57–66

Изворни научни рад

Доц. др Јелена МАТИЈАШЕВИЋ-ОБРАДОВИЋ¹

Мр. Јоко ДРАГОЈЛОВИЋ²

УЛОГА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СПРЕЧАВАЊУ И СУЗБИЈАЊУ КОРУПЦИЈЕ

ABSTRACT

Recognizing corruption as a major threat to the rule of law, democracy and to global security, the European Union as a regional, economic and security organizations has taken a series of measures in its prevention and suppression. The fight against corruption is one of the priorities of the internal and external policies of the European Union, with establishment of mechanisms for effective implementation of anti-corruption policy. Consequently the paper analyzes the role of the European Union in preventing and combating corruption, along with a brief overview of the problem of conceptual definitions of corruption and the causes of its occurrence. Also, given that Serbia is on the process of European integration, and corruption is one of the main obstacles on this way and objections of the European Commission, it is necessary constant actualization of this topic and permanent work on the harmonization of legislation of the Republic of Serbia with the European Union.

Key words: Corruption, European Union, Global Corruption Perceptions Index, Security.

1) УВОД

Корупција као негативна друштвена појава има веома дугу традицију. Наиме, реч је о појави која погађа како развијене тако и мање развијене државе. Иако се поједини појавни облици корупције везују чак и за прве векове Римског

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду; e-mail: jela_sup@yahoo.com.

² Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду; e-mail: jokodragojlovic@yahoo.com.

царства, са њом се данас суочава и модерно друштво, па стога побуђује велику пажњу не само стручне и политичке, већ и шире јавности. Сходно томе, како је време протичало одређени видови корупције су нестајали, али упоредо са тим развијали су се и усвршавали нови појавни облици, па се тако и данас старе латинске максиме, *Invetunt iura, accipiunt qui munera plura* (Право изврше онај који је примио више поклона) или *Munera pervertunt leges, decreta fefellunt evacuunt patrium iura rigore suo* (Поклони преврћу законе, укидају наредбе, уништавају очинска права својом снагом), испостављају као истините. Сагледавши корупцију као „зло“ које егзистира од давнина и разара друштво и државу, нужно се јавила и потреба за јединственом и целовитом активношћу свих друштвених субјеката било на националном или наднационалном нивоу, а све са циљем спречавања и сузбијања поменуте појаве. У овом раду аутори ће посебно обрадити улогу Европске уније у спречавању и сузбијању корупције, као појаве која донекле представља можда и највећи безбедносни изазов савременог друштва. Корупција је погубна и по друштвено и по економско здравље било где да се појави, без обзира на степен развоја државе. У прилог томе говори и чињеница да се извештаји о корупцији перманентно повећавају, што јасно указује на то да је упркос напорима у многим деловима света за сузбијање корупције, она у сталном порасту. Дакле, корупција је појава која се одржала кроз историју, а и данас у нашој земљи, као и у свету поприма велике размере. Реч је о друштвеној појави која у сваком друштву представља озбиљан проблем, а са овим феноменом суочавају се све савремене земље света. Али, на питање шта се тачно подразумева под појмом корупције, каква је њена природа, који су услови односно узроци њеног настанка, трајање, какве су последице ове појаве, ни у науци кривичног права ни у пракси нема потпуних и дефинитивних одговора.

II) ПРИСТУП ПРОБЛЕМУ КОРУПЦИЈЕ И ЊЕНО ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ

Корупција је појава која угрожава социјалне вредности и основна етичка начела у друштву и држави, а представља нешто неморално и незаконито. У погледу одређивања корупције, иако се сви аутори слажу да је то негативна, штетна и опасна асоцијално-патолошка и криминогена појава, још увек у правној, социолошкој, политиколошкој, безбедносној теорији, па ни у позитивном законодавству нема њеног јединственог појмовног дефинисања.³ Са економског аспекта, корупција представља нерегуларно понашање јавних

³ Драган Јовашевић, „Корупција у правној теорији и пракси“, *Теме – часопис за друштвене науке*, Ниш, Вол. 32, бр. (4), 2008, 849-866, стр. 857.

службеника који, користећи службени положај и овлашћења, настоје да остваре било какву корист.⁴ Корупција поседује, по својој суштини и појавним облицима, најопаснији вид привредног криминалитета који карактеришу: прикривеност, висок степен друштвене опасности, мноштво разноврсних облика, широка распрострањеност, тешко доказивање у кривичнопроцесном смислу, користољубивост и специфичан објект, а то је законито функционисање државних и привредних институција и служби.⁵ Сходно томе у најширем смислу, корупција би представљала сваки вид злоупотребе над средствима или правима других, са циљем да се оствари корист за себе или себи блиске људе, без обзира да ли је реч о јавном или приватном сектору.

Такође, корупција обухвата скуп свих кажњивих радњи којима носилац одређене државне и друге јавне функције злоупотребљавајући свој положај и институцију у којој ради, шкоди јавном интересу (којем би морао служити) у толикој мери и на такав начин, да поткопава поверење грађана и јавности у друштво и државу.⁶ Корупцију можемо дефинисати и као посебне видове богаћења појединаца или група, односно стицање материјалне или било какве друге користи на начин који нема правног основа и који је у супротности с моралним схватањем одређеног друштва, што се директно одражава на наступање одређених друштвених штетних последица.⁷ Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године⁸ корупцију дефинише као „однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другог“.

III) КРАТАК ОСВРТ НА УЗРОКЕ КОРУПЦИЈЕ

Узроци корупције су многобројни и повезују се са готово свим сферама друштвених односа. Најопштије гледано, узроци корупције могли би се

⁴ Добрица Весић, „Економска и политичка компонента корупције и прања новца“, *Међународни проблеми*, Вол 60, бр. (4), 2008, 481-501, стр. 481.

⁵ Зоран Перовић, „Кривично право пред изазовом корупције“, *Билтен судске праксе* 3, Врховни суд Србије, 2003, 16-24, стр. 17.

⁶ Мићо Бошковић, *Криминалистичка методика*, Полицијска академија, Београд, 1998, стр. 413-414.

⁷ Мићо Бошковић, *Актуелни проблеми сузбијања корупције – прилог за израду супростављања корупцији*, Полицијска академија, Београд, 2000, стр. 11.

⁸ „Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године“, *Сл. гласник РС*, бр. 57/13.

поделити на економске, правне и моралне. Када је реч о економским узроцима они се најчешће манифестују у ситуацијама када је нарушена тржишна равнотежа, тј. када имамо мању понуду него потражњу. Оваква ситуација углавном бива праћена корупцијом која се огледа у томе што појединци нуде мито како би дошли до робе, да би касније, због неуравнотежене понуде и тражње, имали могућност диктирања цене.⁹ Свакако да се узок корупције може тржити и у нарушеном правном поретку. Када је правни систем у кризи, долази до његове злоупотребе што погодује настајању и ширењу корупције. Тај систем је неупотребљив и не спречава корупцију, напротив, потпомаже је.¹⁰ Такође, узроке корупције можемо тржити и у нарушеним моралним принципима. Криза морала је један од алармантних и основних сигнала дестабилизације друштва. Друштво у коме долази до моралног суноврата прихвата поступке и понашање које је другима незамисливо и за осуду. У таквим условима, подмићивање и корупција потпуно су уобичајени и општеприхваћени.¹¹ Исто тако, потребно је нагласити да је један од основних узрока корупције и мала вероватноћа да ће доћи до кривичне одговорности, што свакако треба приписати недостатку јавности у раду и слабој примени закона. Такође, транзициони чиниоци представљају значајан узрок корупције. Процесе великих и малих друштвених промена, политичких преврата и економских шокова нужно прате процеси социјалне дезинтеграције који обухватају не само урушавање институција и кидање друштвених веза, већ и кризу постојећег система вредности, моралних норми и стандарда.¹² Дакле, као што се може и закључити, узроци корупције су многобројни, а који ће од њих доћи до изражаја и самим тим довести до појаве корупције зависи од расположивости и ефикасности одбрамбених механизма којима друштво располаже.

⁹ Овај пример најбоље осликава ситуација са „несташицом” горива у Југославији током деведесетих година где су на разлици између тржишне и званичне цене поједини стекли богаство.

¹⁰ Више о томе у: Предраг Јовановић, „Анатомија корупције”, *Transparency International Serbia*, Београд, 2001.

¹¹ Јелена Ивановић, *Интеграција Србије у Европску унију као начин борбе против корупције*, Факултет за економију, финансије и администрацију, Универзитет Сингидунум, Београд, 2013, стр. 8.

¹² Радован Пејановић, „Корупција као друштвено-економски феномен”, *Гласник Антрополошког друштва Србије*, Вол 47, 2012, 229-238, стр. 232.

IV) ЕВРОПСКА УНИЈА И КОРУПЦИЈА

С обзиром да корупција представља озбиљан безбедносни изазов савременог друштва и појава која погађа готово све земље света, њеном спречавању и сузбијању супроставиле су се и одређене међународне организације. Сходно томе, Европска унија је још на основу Споразума из Шенгена, који је потписан између влада држава Економске уније Бенелукса, Савезне Републике Немачке и Француске Републике, о постепеном укидању контрола на заједничким границама и Конвенцијом о примени споразума из Шенгена од 19. јуна 1990. у трећем делу под називом „Полиција и безбедност“ у члану 39. до 91. у поглављу првом, међу „Краткорочним мерама“ у члану 9. прописала обавезу свих потписника уговора да интензивирају и појачају сарадњу између својих царинских и полицијских органа, посебно у борби против криминала, уз стављање посебног нагласка на пореским и царинским утајама и проневерима.¹³ Уговор из Шенгена, тј. Конвенција о њеној примени, на неки начин представља и зачетак полицијске сарадње. Уговором из Мاستрихта који је закључен 7. фебруара 1992. године одређује се у члану К.1. тачка 7. да се ради остварења циљева Европске уније, посебно слободног кретања лица, утврђују питања од заједничког интереса у која спада и правосудна сарадња у кривичним стварима. На тај начин формирана су три стуба Европске уније, где трећи стуб у тачки 9. разрађује полицијску сарадњу у циљу превентивног деловања и борбе против тероризма, недозвољене трговине опојним дрогама и других тешких облика међународног криминала.¹⁴ Наставак борбе против криминала и интензивирање правосудне сарадње у кривичним стварима између чланица Европске уније наставила се кроз усвајање Конвенције о формирању Европске полиције (Еуропол). У члану 2. ове Конвенције наведено је да Еуропол има за циљ да, у оквиру сарадње између држава чланица, побољша ефикасност надлежних служби држава чланица и њихову сарадњу на превенцији и борби против тероризма, илегалне трговине опојним дрогама и других облика организованог међународног криминала, у случајевима када постоје конкретне индиције о постојању неке криминалне организације, или структуре на подручју две или више држава чланица.¹⁵ Исто тако, предвиђено је да у надлежност Еуропола спадају и многа

¹³ Више о томе у: Душко Лопандић, Милутин Јањевић, „Споразум из Шенгена – за Европу без граница”, *Међународна политика*, Београд, 1996, стр. 9-17.

¹⁴ Душко Лопандић, Милутин Јањевић, „Уговор о Европској унији – од Рима до Мастрихта”, *Међународна политика*, Београд, 1995, стр. 116.

¹⁵ Владимир Ђуро Деган, Берислав Павишић, *Међународно казнено право*, Ријека, 2005, стр. 373-376, Цитирано према: Драган Јовашевић, „Надлежност Европске уније у

друга тешка кривична дела, између осталих и корупција. Такође, основни задатак Еуропола је да пружа оперативне податке националним службама кривичног гоњења у циљу подизања ефикасности кривичног гоњења и подизања сигурности и безбедносних стандарда држава чланица.

Уговор из Амстердама усвојен је 2. октобра 1997. године са циљем успостављања већег нивоа слободе, безбедности и правде унутар чланица Европске уније. Наиме, у поглављу о полицијској сарадњи у кривичним стварима прописане су активности које се односе на спречавање и борбу против организованог и других видова криминалитета, па самим тим и корупције, као и интензивирање сарадње између правосудних, полицијских и других надлежних органа. Значајна улога Европске уније у спречавању и сузбијању тешких облика међународних кривичних дела огледа се и у доношењу јединственог кривичног кодекса под називом *Corpus iuris*. Ради се, заправо, о тежњи за појачаном кривичноправном заштитом финансијских интереса Европске уније која се не може ефикасно остварити без вишег нивоа сарадње између појединих држава чланица ове међународне организације.¹⁶ Значај овог акта огледа се у чињеници што на неки начин представља кодификацију материјалног, процесног и извршног кривичног права. Даља борба и настојања ка хармонизацији и стварању кривичног права Европске уније огледа се у Лисабонском споразуму из 2007. године. Према члану 2. овог Уговора, ради успостављања простора слободе, безбедности и правде без унутрашњих граница и ради спречавања и сузбијања криминалитета успостављена је наднационална надлежност Уније у кривичноправном подручју кроз следеће механизме:

- 1) полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима која је стављена под режим правног поретка Европске уније,
- 2) установљена је подељена надлежност у простору слободе безбедности и сарадње између Европске уније и држава чланица,
- 3) усвојен је нови поступак доношења одлука у подручју полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима,
- 4) државе чланице добиле су овлашћење законодавне иницијативе, прекида законодавног поступка и успостављања појачане полицијске и кривично-правне сарадње у делу Европске уније.¹⁷

спречавању и сузбијању корупције”, *Политичка ревија*, Вол. 7, бр. (4), 2008, 1139-1159, стр. 1145.

¹⁶ Више о томе у: Драган Јовашевић, „Сузбијање прања новца у Европској унији”, *Европско законодавство*, Вол 9, бр. (31-32), 2010, 18-38, стр.

¹⁷ Драган Јовашевић, „Прање новца – Међународни стандарди и право Републике Србије“, *Теме – часопис за друштвене науке*, Вол 37, бр. (4), 2013, 1833-1853, стр. 1847.

Лисабонски уговор, на неки начин, представљао је прекретницу у стварању права Европске уније. Такође, самим стварањем права Европске уније радило се и на хармонизацији законских прописа, а посебно када је реч о прописима из области кривичног материјалног права. Такође, даља борба Европске уније против корупције огледа се у усвајању Стокхолмског програма, који представља стратешки план за период од 2010. до 2014. године и огледа се у сарадњи унутар Европске уније када су у питању правосуђе, безбедност и заштита грађанских права.

V) ГЛОБАЛНИ ИНДЕКС ПЕРЦЕПЦИЈЕ КОРУПЦИЈЕ

Када се анализира корупција, свакако да се не сме заборавити ни организација Међународна транспарентност (*Transparency International*) која се на глобалном нивоу бави борбом против корупције. Она сваке године објављује извештај који показује какво је стање по питању корупције у готово свим земљама света. Наиме, индекс перцепције корупције мери степен у којем се опажа корумпираност у јавном сектору, тј. корумпираност државних функционера и јавних службеника. До индекса се долази на основу тринаест различитих истраживања и студија, која испитују мишљења стручњака, представника институција и пословних људи.

У табели која следи представљен је глобални индекс перцепције корупције у земљама чланицама Европске уније.

Табела 1. Глобални индекс перцепције корупције
у земљама чланицама Европске уније

Ранг у свету	Држава	Скор у 2013. години
1.	Данска	91
3.	Финска	89
3.	Шведска	89
8.	Холандија	83
11.	Луксембург	80
12.	Немачка	78
14.	Велика Британија	76
15.	Белгија	75
21.	Република Ирска	72
22.	Француска	71
26.	Аустрија	69
28.	Естонија	68

Ранг у свету	Држава	Скор у 2013. години
31.	Кипар	63
33.	Португалија	62
38.	Пољска	60
40.	Шпанија	59
43.	Литванија	57
43.	Словенија	57
45.	Малта	56
47.	Мађарска	54
49.	Летонија	53
57.	Хрватска	48
57.	Чешка Република	48
61.	Словачка	47
69.	Италија	43
69.	Румунија	43
77.	Бугарска	41
80.	Грчка	40

Извор: Corruption Perceptions Index 2013, <http://www.transparency.org/cpi2013/results> (24. 03. 2014.)

Индекс одређене државе указује на то колика је вредност перцепције корупције у јавном сектору на скали од 0 до 100, где 0 представља земљу која се перципира као високо корумпирана, док се држава оцењена са 100 перципира као држава у којој нема корупције. Па тако, држава која је најмање корумпирана и у свету, као и међу државама Европске уније, је Данска, док се Грчка према индексу перцепције корупције сматра државом у Европској унији у којој има највише корупције.

У табели која следи представљен је глобални индекс перцепције корупције у земљама бивше СФРЈ.

Табела 2. Глобални индекс перцепције корупције у земљама бивше СФРЈ

Ранг у свету	Држава	Скор у 2013. години
43.	Словенија	57
57.	Хрватска	48
67.	Македонија	44
67.	Црна Гора	44
72.	Босна и Херцеговина	42
72.	Србија	42

Извор: Corruption Perceptions Index 2013, <http://www.transparency.org/cpi2013/results> (24. 03. 2014.)

Када је реч о државама бивше СФРЈ најмање корупције према глобалном индексу перцепције има у Словенији и Хрватској, које су иначе на 43. односно 57. месту у свету, и које су државе чланице Европске уније, док највише корупције има у Србији и Босни и Херцеговини, и као такве оне су на 72. месту у свету.

VI) ЗАКЉУЧАК

Као што смо већ и напоменули, корупција је озбиљан глобални проблем, који ствара озбиљне последице у свим областима друштва. С обзиром да се ради о појави која не заобилази ниједну земљу света, њеном спречавању и сузбијању супроставиле су се и одређене међународне организације. Европска унија је почевши од Шенгенског споразума, па преко уговора из Мастрихта, уговора из Амстердама и Лисабонског споразума, прошла кроз више фаза развоја које су представљале перманентан напредак у њеној организацији, надлежностима и деловању у борби против различитих облика криминалитета, па самим тим и у борби против корупције. Сходно томе, борба против корупције представља један од приоритета унутрашње и спољне политике Европске уније, уз успостављање механизма за ефикасну примену антикорупцијске политике. Против корупције и њених појавних облика борба је веома комплексна и захтева коришћење посебних средстава и метода, као и стално тражење нових. У којој ће мери организовани криминал и појединци спремни на корупцију успети у својој намери, и у ком интензитету, и у којим структурама ће остварити утицај, зависи не само од њихове снажљивости, спретности и успешности коришћења повољних услова присутних у политичким и економским односима земље, већ и од одлучности и ефикасности државе и њених органа да им се супроставе. Јер, у надлежности државе је спровођење закона, спречавање и откривање кривичних дела и кривично гоњење њихових учинилаца, а што је углавном регулисано нормама кривичног права. Државе удруживањем у заједницу попут ЕУ долазе у ситуацију да се лакше супротстављају корупцији путем међусобне размене података, појачане сарадње, поштовања међународних конвенција и стандарда. С обзиром да земље Европске уније различито уређују одређена кривична дела у својим законодавствима, од највиших тела Уније захтевало се да донесу одређене прописе. С друге стране, од земаља чланица захтева се да предузму одређене акције, односно да у своје законе унесу одредбе које се односе на инкриминацију одређених кривичних дела из области привреде, корупције и организованог криминала. Овим путем покушава да се заштитити интерес Европске уније,

постигне хармонизација законодавства и обезбеди исто или бар слично кажњавање кривичних дела из ове области на читавој територији Уније.

VII) ИЗВОРИ

- Бошковић Мићо, *Актуелни проблеми сузбијања корупције – прилог за израду супростављања корупцији*, Полицијска академија, Београд, 2000.
- Бошковић Мићо, *Криминалистика методика*, Полицијска академија, Београд, 1998.
- Весић Добрица, „Економска и политичка компонента корупције и прања новца”, *Међународни проблеми*, Вол. 60, бр. (4), 2008, стр. 481-501.
- Деган Владимир-Ђуро, Павишић Берислав, *Међународно казнено право*, Ријека, 2005.
- Ивановић Јелена, *Интеграција Србије у Европску унију као начин борбе против корупције*, Факултет за економију, финансије и администрацију, Универзитет Сингидунум, Београд, 2013.
- Јовановић Предраг, *Анатомија корупције*, *Transparency International Serbia*, Београд, 2001.
- Јовашевић Драган, „Корупција у правној теорији и пракси“, *Теме – часопис за друштвене науке*, Ниш, Вол. 32, бр. (4), 2008, стр. 849-866.
- Јовашевић Драган, „Сузбијање прања новца у Европској унији”, *Европско законодавство*, Вол 9, бр. (31-32), 2010, стр. 18-38.
- Јовашевић Драган, „Надлежност Европске уније у спречавању и сузбијању корупције”, *Политичка ревија*, Вол. 7, бр. (4), стр. 2008, 1139-1159.
- Јовашевић Драган, „Сузбијање прања новца у Европској унији”, *Европско законодавство*, Вол 9, бр. (31-32), 2010, стр. 18-38.
- Јовашевић Драган, „Прање новца-Међународни стандарди и право Републике Србије, *Теме-часопис за друштвене науке*, Вол 37, бр. (4), 2013, стр. 1833-1853.
- Лопандић Душко, Јањевић Милутин, „Споразум из Шенгена – за Европу без граница”, *Међународна политика*, Београд, 1996.
- Лопандић Душко, Јањевић Милутин, „Уговор о Европској унији – од Рима до Мастрихта”, *Међународна политика*, Београд, 1995.
- Национална стратегија за борбу прозив корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, *Сл. гласник РС*, бр. 57/13.
- Пејановић Радован, „Корупција као друштвено-економски феномен”, *Гласник Антрополошког друштва Србије*, Вол. (47), 2012, стр. 229–238.
- Перовић Зоран, „Кривично право пред изазовом корупције“, *Билтен судске праксе* 3, Врховни суд Србије, 2003.
- Corruption Perceptions Index 2013, <http://www.transparency.org/cpi2013/results> (24. 03. 2014.)

UDK: 351.751-057:061.1

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 47–48, стр. 67–91

Извори научни рад

Александра ПОПОВИЋ¹

СЛОБОДА КРЕТАЊА РАДНИКА У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

Free movement of workers as a fundamental principle enshrined in Article 45 of the Treaty on the Functioning of the European Union developed by secondary legislation and the case law of the Court of Justice is analysed in this paper. The European Union citizens are entitled to look for a job in another EU country, reside there, enjoy mutual recognition of professional qualifications, equal treatment with nationals in access to employment, working conditions, social and tax advantages, and stay there after employment has finished. This paper also points out the importance of free movement of workers in the process of harmonization of the law of the Republic of Serbia with European Union law.

Key words: Worker, free movement of workers, European Union law.

1) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Поред слободе кретања роба, услуга и капитала, слобода кретања лица убрја се међу темелне карактеристике права Европске уније. Слобода кретања у праву Европске уније подразумева право држављана држава чланица да прелазе унутрашње границе Уније ослобођени формалности које су предвиђене за држављане трећих држава и да бораве на територијама других држава чланица, које нису земља њиховог порекла, без икакве дискриминације на основу држављанства.² Самим тим, слобода кретања

¹ Студент докторских студија, Правни факултет Универзитета у Београду, e-mail: a_aleksandra@yahoo.com

² Жаклина Новичић „Слобода кретања људи у праву Европске уније“, *Међународни проблеми*, Vol. 55, бр. 1, 2003. стр. 57.

радника подразумева слободу запошљавања држављана држава чланица у целој Европској унији, уз пуно остварење свих права која се тичу рада и социјалне сигурности, социјалне заштите, право боравка и запошљавања у свакој од држава чланица, право останка у земљи последњег запослења, као и забрану дискриминације при запошљавању и бирању професије. Слобода кретања у ужем смислу може се схватити као слобода кретања радника, а у ширем смислу као слобода кретања чланова породице радника, али и слобода кретања студената и пензионера.³ Посебан аспект слободе кретања радника је њихово распоређивање у оквиру пружања услуга на унутрашњем тржишту Европске уније сагласно Директиви 96/71. Слободом кретања радника поред држава чланица Европске уније, обухваћене су и земље Европског економског подручја (Исланд, Лихтенштајн и Норвешка). Предметни концепт обухвата и слободу кретања samozапослених лица у форми права настањивања и слободу пружања услуга. Право и слобода настањивања сагласно чл. 49. Уговора о функционисању Европске уније и Директиве 2006/123⁴ обухвата право лица да уђу у државу чланицу и да се тамо настане са циљем покретања и обављања економске активности.⁵

II) СВРХА

Слободно кретање радника уређено је одредбама Уговора о функционисању Европске уније, глава IV – Слободно кретање лица, услуга и капитала, Део I, чл. 45-48. Наведене одредбе утврђују да слободно кретање подразумева укидање сваке дискриминације по основу држављанства, између радника из држава чланица у погледу запошљавања, зараде и осталих услова рада и запошљавања (осим када је у питању запошљавање у јавним службама). Слобода кретања обухвата право на: прихватање стварних понуда за запослење, као и слободно кретање унутар подручја држава чланица у ту сврху, боравак у држави чланици ради запошљавања и останак на подручју државе чланице након запослења у тој држави.⁶ Чл. 45. Уговора о функционисању Европске уније предвиђа две врсте ограничења

³ Бранко Лубарда, *Европско радно право*, ЦИД, Подгорица, 2004. год, стр. 185.

⁴ “Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market”, *Official Journal of the European Union*, L 376, 27.12.2006, pp. 36-68.

⁵ Радован Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, Интерпринт, Крагујевац, 2011. год, стр. 288.

⁶ Nigel Foster, *Blackstone's EU Treaties and Legislation 2013–2014*, Oxford University Press, Oxford, 2013, стр. 31.

слободе кретања радника и то: у погледу уласка и боравка на територији државе чланице из разлога јавног поретка, јавне безбедности и јавног здравља и ограничења у погледу приступа одређеним пословима.

III) МЕРЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Поред Уговора о функционисању Европске уније, слободу кретања радника уређује и секундарно законодавство које обухвата велики број директива и уредби, а посебно су значајне: Директива 2004/38 о праву грађана Уније и чланова њихових породица, на слободно кретање и боравак на територији држава чланица,⁷ Директива 2013/55 о признавању професионалних квалификација,⁸ Уредба 492/2011 о слободи кретања радника унутар Уније,⁹ Уредба 988/2009 о координацији система социјалне сигурности,¹⁰ као и Уредба 635/2006 о праву радника да остане на територији државе чланице по окончању запослења.¹¹ Од првобитног права унутрашњег тржишта до основног права грађанина Уније, овај концепт ширио се сагласно повећању комунитарних надлежности у предметној области. Увођењем концепта „грађанства Уније“ у Уговору из Маастрихта,¹² слобода кретања

⁷ “Directive 2004/38/EC of the European parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC“, *Official Journal of the European Union*, L 158, 30.4.2004, pp. 77-123.

⁸ “Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the internal market information system (‘the IMI Regulation’“, *Official Journal of the European Union*, L 354, 28.12.2013, pp. 132-170.

⁹ “Regulation 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union“, *Official Journal of the European Union*, L 141, 27.5.2011, pp. 1-12.

¹⁰ “Regulation 988/2009 of the European parliament and of the Council of 16 September 2009 amending Regulation 883/2004 on the coordination of social security systems, and determining the content of its Annexes“, *Official Journal of the European Union*, L 284, 30.10.2009, pp. 43-72.

¹¹ “Commission Regulation 635/2006 of 25 April 2006 repealing Regulation 1251/70 on the right of workers to remain in the territory of a Member State after having been employed in that State“, *Official Journal of the European Union*, L 112, 26.4.2006, p. 9.

¹² Уговор о Европској унији или Маастрихтски уговор, потписан је у Маастрихту (Холандија), 7. фебруара 1992. године, а ступио је на снагу 1. новембра 1993. године (*Official Journal of the European Union*, C 241 од 29.8.1994. год.).

припада сваком грађанину Европске уније. Лисабонски уговор¹³ (чл. 20. Уговора о функционисању Европске уније) предвиђа да свака особа, која има држављанство неке државе чланице, јесте грађанин Уније, с тим да се додаје националном држављанству. Грађани Уније, у складу са дефинисаним условима и ограничењима, имају право да се слободно крећу и бораве на територији држава чланица, право да гласају и буду бирани на изборима за Европски парламент и на локалним изборима у држави чланици у којој имају боравиште, право на заштиту од стране дипломатских и конзуларних тела било које државе чланице, под истим условима као и држављани те државе (ако држава чланица чији су држављани на подручју треће земље нема своје представништво), право на подношење петиције Европском парламенту, обраћање Европском омбудсману и институцијама и саветодавним телима Уније на било ком официјалном језику уз право на одговор на истом језику. Питање с којим се суочава право Европске уније је да ли елементи грађанства, чланства у синдикатима и однос послодавац – запослени могу да се комбинују у оквиру концепта радник – грађанин? Предметни концепт претпоставља фрагментацију улога радника и грађанина, укључујући подељене обавезе и лојалност између послодавца и државе.¹⁴ Елементи концепта радник – грађанин, односно социјалног грађанства у праву Европске уније садржани су у слободи кретања (однос радника и државе чланице, а не однос радника и послодавца), уз присутну премоћ обавеза радника као грађанина у односу на подређеност послодавцу (нпр. право радника – грађанина на узбуњивање кад послодавац својим пословањем угрожава јавни интерес), као и давање предности породичним обавезама радника у односу на обавезе према послодавцу (нпр. плаћено одсуство ради неге детета).¹⁵ У циљу остваривања права на слободно кретање радне снаге, од есенцијалног значаја је одређивање појма „радник“. У међународном радном праву (конвенцијама и препорукама Међународне организације рада), у европском некомунитарном, комунитарном и националном радном праву, појам „радник“ је шири од појма „запослени“, пошто укључује, поред

¹³ Уговор из Лисабона (Уговор о изменама и допунама Уговора о оснивању Европске уније и Уговора о стварању Европске заједнице), потписан је 13. децембра 2007. године у Лисабону, а ступио је на снагу 1. децембра 2009. године (*Official Journal of the European Union*, С 306 од 17.12.2007. год.).

¹⁴ Brian Bercusson, *European Labour Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, стр. 373.

¹⁵ Бранко Лубарда „Концепт радника – грађанина у праву Европске уније“, *Зборник радова Међународна научна конференција „Правни систем и друштвена криза“*, Правни факултет Приштина – Косовска Митровица, II свеска, 2011, стр. 17.

лица у радном односу – запослених и независне раднике или samozапослена лица, пољопривредне раднике – независно од тога да ли су запослени или samozапослени, квази-запослене раднике који су само економски, а не и лично зависни од других, као и волонтере.¹⁶ Радником мигрантом, сматра се сваки социјални осигураник који има грађанство Европске уније и који се креће унутар њене територије, а у области социјалног права, појам радника замењен је ширим појмом корисника комунитарне координације. Примена правила о координацији система социјалне сигурности условљена је испуњењем следећих кумулативно одређених захтева: да одређено лице има својство осигураника у систему социјалне сигурности државе чланице, да се креће унутар Европске уније и да је грађанин Европске уније.¹⁷

С обзиром, да оснивачким уговорима није дефинисан појам радник, а ни Директивом 2004/38/ЕС,¹⁸ кључну улогу у његовом одређивању има Суд правде Европске уније.¹⁹ Појмови „радник“ и „активност као запослено лице“ сагласно ставу Суда правде Европске уније дефинишу област примене једне од фундаменталних слобода и као такви не могу се тумачити рестриктивно. У пракси Суда правде Европске уније под појмом радници, не подразумевају се само лица која су ангажована на привременим пословима, већ и она која раде на одређено време или са непуним радним временом. Одредбе комунитарног права, које се односе на слободу кретања радника, обухватају држављане држава чланица који на територији друге државе чланице захтевају активност као запослена лица и са приходом нижег од оног који се у другој држави сматра минимално потребан за живот (без обзира да ли та особа допуњава приход са осталим примањима да би се постигао минимум или је задовољан средствима за издржавање који су нижи од минимума) под условом да је његова активност као запослено лице стварна

¹⁶ Бранко Лубарда, *Радно право Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012. год, стр. 52.

¹⁷ Љубинка Ковачевић „Заштита миграната од социјалних ризика у праву Европске уније“, *Страни правни живот*, 3/2011, стр. 163.

¹⁸ “Directive 2004/38/EC of the European parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC“, *Official Journal of the European Union*, L 158, 30.4.2004, pp. 77-123.

¹⁹ Elspeth Guild, Steve J. Peers, Jonathan Tomkin, *The EU citizenship Directive: a commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2014, стр. 138.

и ефективна.²⁰ Суд правде Европске уније заузео је став да чињеница да примања запосленог не покривају све његове потребе, не значе да се то лице не може сматрати радником у комунитарном смислу или чланом радне популације.²¹ Када држављанин државе чланице предузима активности као запослено лице на територији друге државе чланице, који могу да се оцене као ефективан и стварни рад, чињеница да захтева финансијску помоћ која се исплаћује из јавних фондова друге државе чланице у циљу допуне прихода које он добија од ових активности не искључује га из одредби комунитарног права које се односе на слободу кретања радника.²² Став да радни однос постоји без обзира на висину накнаде, Суд правде Европске уније је надаље проширио, утврдивши да је и обављање послова за потребе верске заједнице (или друге форме филозофије) и давање накнаде њеном члану за обављени рад (уколико је одређена према економским начелима) радноправна активност у смислу слободе кретања радника.²³ Сагласно схватању Суда, појам радник мора да буде одређен у складу са објективним критеријумима, који одвајају радни однос, позивањем на права и обавезе које лице има. Суштинска одлика радног односа састоји се у томе да лице пружа услуге одређене економске вредности за и под управом другог лица, а заузврат добија накнаду, без обзира на делатност и природе правног односа између послодавца и запосленог. Самим тим, приправник, који обавља посао у складу са инструкцијама и под надзором надлежних органа, за које време добија накнаду, обухваћен је појмом радник.²⁴

Радником се сматра и лице чији су услови запослења такви да није у обавези да прихвати позив за посао послодавца (on-call contract), нема гаранције везано за број сати рада, тако да ради само ограничен број дана недељно или сати дневно, али под условом да су послови које обавља стварни и прави, а не малог обима у мери да се квалификују као маргинални и помоћни.²⁵ Исто тако, чињеница да је особа по основу брака повезана са

²⁰ Case 53/81 – D.M. Levin v Staatssecretaris van Justitie, *European Court Reports*, 1982, p. 1035.

²¹ Case 317/93 – Inge Nolte v Landesversicherungsanstalt Hannover, *European Court reports*, 1995. год, p. I-4625.

²² Case 139/85. – R. H. Kempf v Staatssecretaris van Justitie, *European Court Reports*, 1986, p. 1741.

²³ Case 196/87 – Udo Steymann v Staatssecretaris van Justitie, *reports*, 1988, p. 6159.

²⁴ Case 66/85 – Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg, *European Court Reports*, 1986, p. 2121.

²⁵ Case 357/89 – V. J. M. Raulin v Minister van Onderwijs en Wetenschappen, *European Court Reports*, 1992, p. I-1027.

директором и јединим акционаром компаније не искључује могућност да та особа буде класификована као „радник“ у смислу наведених одредби, све док обавља своју активност у односу субординације. Лични и имовински односи између супружника који произилазе из брака не искључују (у контексту организације предузећа) постојање односа субординације, као карактеристике радног односа.²⁶ С обзиром да је тешко пронаћи посао у једној држави чланици, док лице живи у другој, произилази да уколико би слобода кретања била резервисана само за лица која су већ запослена дошло би до смањења ефекта чл. 45. Уговора о функционисању Европске уније.²⁷ Из наведеног разлога Суд правде Европске уније заузео је став да и лица која траже запослење могу да се подведу под појмом радник.²⁸ Самим тим, чл. 45. (3) Уговора о функционисању Европске уније²⁹ укључује и право да се бори на територији друге државе чланице ради тражења запослења.³⁰ Период од шест месеци³¹ сматра се разумним временом за тражење запослења у држави пријема и није супротно комунитарним прописима да законодавство државе пријема предвиди напуштање територије од стране лица које у овом периоду није пронашло запослење (уз право на жалбу), осим ако не пружи доказе да наставља да тражи посао и да има реалне шансе да буде ангажовано.³² Комунитарни појам радника не обухвата активности везане уз терапију и рехабилитацију лица са инвалидитетом, који се налазе на професионалној рехабилитацији у заштитним

²⁶ Case 337/97 – C.P.M. Meeusen v Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep, *European Court Reports*, 1999, p. I-3289.

²⁷ Elspeth Berry, Matthew J. Homewood, and Barbara Bogusz, *Complete EU Law: text, cases, and materials*, Oxford University Press, Oxford, 2013. стр. 387.

²⁸ Joined cases C-22/08 and C-23/08 – Athanasios Vatsouras and Josif Koupatantze v Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900, *European Court reports*, 2009, p. I-4585.

²⁹ У чл. 14.4.6 Директиве 2004/38 предвиђено је да поред грађанина Уније (који је ушао на подручје државе пријема у потрази за послом), ни чланови његове породице не могу да буду протерани све док грађанин Уније може да пружи доказ да и даље тражи посао и да има стварне изгледе за запослење.

³⁰ Alina Kaczorowska, *European Union Law*, Routledge, Aingdon, 2013, стр. 656.

³¹ Суд правде Европске уније заузео је став да држава чланица не поступа у складу са чл. 45. Уговора о функционисању Европске уније, захтевањем од држављана друге државе чланице који тражи запослење на њеној територији, да је аутоматски напусти након истека периода од три месеца. Case C-344/95 – Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium, *European Court Reports*, 1997, p. I-1035.

³² Case 292/89 – The Queen v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen, *European Court reports*, 1991, p. I-745.

радионицама (sheltered workshop) и поред тога што могу имати економски карактер, јер је ангажовање ових лица у функцији њихове рехабилитације и социјалне и професионалне реинтеграције.³³ Из наведеног произилази да се према пракси Суда правде Европске уније појам радник (аутономни комунитарни појам, за који су националне дефиниције ирелевантне), одређује на основу три мерила: рад за друго, субординација и плаћеност (зарада). Под радником се подразумева физичко лице које одређено време извршава рад за друго лице и под његовим надзором (субординација), а заузврат добија одређену зараду (примања).³⁴

IV) САДРЖАЈ

Слободно кретање подразумева једнак, национални третман радника у држави пријема за обављање професионалне активности, под истим условима као и њени држављани. Самим тим, слобода кретања радника подразумева укидање сваке дискриминације у запошљавању, износу зарада, услова рада, као и држављанства између радника држављана државе чланице односно Европске уније (и других држава са којима је закључен уговор). Сваки држављанин државе чланице, без обзира на место боравка, има право да прихвати запослење и да обавља посао на територији друге државе чланице у складу с одредбама закона и других прописа који уређују запошљавање држављана те државе. Службе за запошљавање држава чланица пружају држављанима других држава чланица Европске уније који траже посао на њиховој територији једнаку помоћ као својим држављанима. Државе чланице Европске уније не могу да ограничавају пријаве за посао и понуде за запослење, односно право страних држављана на прихватање и обављање посла или да за њих прописују услове који се не примењују на њихове држављане (осим услове који се односе на познавање језика). Неприхватљиво је прописивање посебног поступка селекције кандидата који су страни држављани, ограничавање оглашавања слободних радних места или прописивање услова за оглашавање различитих од оних који се примењују на послодавце који послују на територији државе чланице, условљавање приступа запослењу уписом у евиденцију службе за запошљавање или спречавање одабира радника који не бораве на њеној територији. Запошљавање и одабир држављанина једне државе чланице на радно место у другој држави чланици Европске уније не сме да зависи од

³³ Case 344/87 – I. Bettray v Staatssecretaris van Justitie, *European Court reports*, 1989, p. 1621.

³⁴ Бранко Лубарда, *Европско радно право*, op. cit., стр. 181.

испуњења здравствених, струковних или других критеријума који су дискриминирајући на темељу држављанства у поређењу с оним који се примењују на држављане те државе чланице који желе да обављају исти рад. Према раднику који је држављанин друге државе чланице због његовог држављанства не сме се поступати другачије него што се поступа према домаћим радницима кад је реч о условима запошљавања и рада, укључујући право на становање и једнако поступање у погледу чланства у синдикатима и извршавања права која произлазе из тога чланства. Међутим, може бити искључен из учествовања у управљању јавноправним телима и обављања јавноправних дужности.³⁵ Слобода кретања радника у ужем смислу укључује три основна права: право на напуштање своје државе порекла и улазак у друге државе чланице, право боравка ради обављања професионалне активности у држави пријема и право да се остане у држави пријема по престанку запослења. У ширем смислу слобода кретања радника укључује и право на недискриминацију у вези са запослењем и условима рада, као и социјална и фискална права везана за запослење.³⁶ Напуштање државе порекла (без било каквих захтева за излазне визе или сличних формалности) и право уласка у другу државу чланицу реализује се са важећом личном картом или пасошем. Државе чланице дужне су да издају или продуже важење поменутих исправа, јер пасош мора да важи за све државе чланице, као и за земље кроз које носитељ исправе пролази на путу између држава чланица, с тим да ако законодавство државе чланице не предвиђа издавање личне карте, рок важења сваког издатог или продуженог пасоша износи најмање пет година. Држава пријема одобрава улазак на своју територију грађанима Уније уз важећу личну карту или пасош, а члановима породице³⁷ који нису држављани државе чланице уз важећи

³⁵ “Regulation 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union“, art.1-10, *Official Journal of the European Union*, L 141, 27.5.2011, pp. 1-20.

³⁶ Б. Лубарда, *Европско радно право*, op. cit., стр. 185 и 186.

³⁷ Сагласно чл. 2. Директиве 2004/38/ЕЦ (*Official Journal of the European Union*, L 158 од 30.4.2004. год, стр. 77-123) под чланом породице подразумева се: брачни друг, партнер с којим грађанин Уније има регистровану заједницу на темељу законодавства државе чланице (ако је по законодавству државе чланице домаћина регистрована заједница изједначена с брачном заједницом), директни потомци који нису навршили 21. годину или су издржавана лица и они брачног друга или партнера, директни сродници у узлазној линији који су издржавана лица, као и они брачног друга или партнера. Међутим надаље у чл. 3. предметна Директива проширује опсег тумачења појма породица, навођењем да држава чланица домаћин олакшава улазак и боравак и

пасош. Од чланова породице који нису држављани државе чланице (осим од оних који имају боравак) захтева се улазна виза (само у складу са Уредбом бр. 1289/2013³⁸) сагласно националним правом (државе чланице ове визе издају по хитном поступку и без накнаде), што није случај са грађанима Уније од којих не може да се захтева улазна виза или еквивалентна формалност. Уколико грађанин Уније или члан његове породице који није држављанин државе чланице немају потребне путне исправе, односно ако се захтева потребна виза, држава чланица таквим особама, пре него што их врати, пружа сваку разумну могућност да прибаве потребне исправе – или да им се исправе доставе у разумном року или да неким другим средствима потврде или докажу право слободног кретања и боравака. Грађанима Европске уније и члановима њихове породице (који нису држављани државе чланице, у пратњи су грађанина Уније или му се придружују и имају важећи пасош) признаје се право на боравак на подручју друге државе чланице до три месеца, без икаквих услова и формалности (изузев наведеног услова да имају важећу личну карту или пасош).³⁹ Право на боравак дужи од три месеца на подручју друге државе чланице имају сви грађани Европске уније уколико су: радници или samozапослена лица⁴⁰ у држави пријема, свеобухватно су здравствено осигурани у држави пријема и имају довољна средства за своје и издржавање чланова породице (тако да није присутна опасност да постану терет систему социјалне помоћи државе пријема током свог боравака). Даље, ако су ради школовања, односно струковног оспособљавања, уписани у приватну или јавну установу и свеобухватно су здравствено осигурани у држави пријема и путем службене

партнеру с којим је грађанин Уније у трајној вези и било којим другим члановима породице без обзира на држављанство, који су у држави из које долазе издржавана лица или чланови домаћинства грађанина Уније или лица које грађанин Уније лично негује услед озбиљних здравствених разлога.

³⁸ “Regulation 1289/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 amending Council Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement“, *Official Journal of the European Union*, L 347, 20.12.2013, pp. 74-80.

³⁹ Stephen Weatherill, *Cases and materials on EU law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, стр. 363.

⁴⁰ Суд правде Европске уније потврдио је широко тумачење појма професионална активност, коју треба лице да обавља у складу са слободом кретања, те је констатовао да и позив свештеника потпада под појам samozапосленог лица у случају: Case 300/84 – A. J. M. van Roosmalen v Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen, *European Court reports*, 1986, p. 3097.

изјаве, или на други еквивалентан начин, релевантним националним телима гарантују да имају довољна средства за себе и чланове своје породице, или су чланови породице у пратњи или су се придружили грађанину Уније који испуњава неки од напред наведених услова. И чланови породице грађанина Европске уније, који нису држављани државе чланице, а који су у његовој пратњи или му се придружују у држави пријема имају право на боравак дужи од три месеца на подручју друге државе чланице, уколико грађанин Уније испуњава неки од напред наведених услова. Од наведеног правила прописан је изузетак везан за школовање, односно струковно оспособљавање грађанина Уније на територији друге државе чланице, у ком случају је право на боравак дужи од три месеца у држави пријема резервисано само за брачног друга, регистрованог партнера и издржавану децу. Положај радника или samozапослене особе задржавају лица: која су привремено неспособна за рад због болести или несреће; која су се пријавила надлежној установи за запошљавање као несвојевољно незапослени (након што су дуже од годину дана били запослени), односно након истека уговора о раду на одређено време краћег од годину дана или током првих дванаест месеци, као и лица која су отпочела струковно оспособљавање повезано с претходним запослењем. Држава чланица може да захтева пријаву присутности на њеној територији, грађанину Уније у року који не може бити краћи од три месеца од датума доласка. Чланови породице грађанина Уније ако је планирано трајање боравка дуже од три месеци, а који нису грађани државе чланице (у дефинисаном року који не може да буде краћи од три месеца од датума доласка) подносе захтев за издавање дозволе боравишта. Право боравка чланова породице грађанина Уније који нису држављани државе чланице доказује се издавањем исправе под називом „дозвола боравак за члана породице грађанина Уније” најкасније шест месеци од датума подношења захтева и важењем пет година од датума издавања или за време трајања боравка грађанина Уније, ако је тај период краћи од пет година. Дозвола боравак за члана породице грађанина Уније важећа је и у случају привремене одсутности краће од шест месеци током годину дана, током обавезне војне службе или одсутност од највише 12 месеци због трудноће или рођења детета, озбиљне болести, школовања или струковног оспособљавања или премештаја у другу државу чланицу или трећу земљу. Чланови породице, који су држављани државе чланице Европске уније имају право да задрже право боравка у држави пријема у случају смрти или одласка грађанина Уније (пре стицања права на стални боравак морају да испуне услове који се захтевају за боравак грађана Уније у трајању дужем од три месеца). Међутим, за чланове породице, који нису

држављани државе чланице, да би користили право на боравак након смрти грађанина Уније, прописан је услов – боравак у држави пријема, најмање годину дана пре смрти грађанина Уније. Право боравка ових лица, пре стицања права на стални боравак, условљено је доказивањем да су радници или samozапослена лица или да имају довољно средстава за себе и чланове своје породице (како не би постали терет систему социјалне помоћи државе чланице домаћина), да имају свеобухватно здравствено осигурање у држави пријема или да већ имају положај члана породице лицу које испуњава ове захтеве. Одлазак грађана Уније из државе чланице домаћина или његова смрт нема за последицу губитак права боравка његове деце или родитеља који остварују фактично старатељство над децом, без обзира на њихово држављанство, ако деца бораве у држави пријема и уписани су у образовну установу у сврху стицања образовања и то све до завршетка њиховог школовања. У случају развода грађанина Уније, поништење брака или престанка регистроване заједнице, чланови његове породице задржавају право на боравак, с тим да пре стицања права на стални боравак морају да испуне услове који се захтевају за право боравка грађана Уније у трајању дужем од три месеца. Наступање наведених животних околности, нема за последицу губитак права боравка чланова породице грађанина Уније који нису држављани државе чланице, ако су: брак или регистрована заједница трајали најмање три године, од тога једну годину у држави пријема или брачни друг или партнер који нема држављанство државе чланице остварује старатељство над децом грађанина Уније, надаље ако је право боравка оправдано изузетно тешким околностима (ако је особа била жртва насиља у породици за време трајања брака или регистроване заједнице) или уколико брачни друг или партнер који нема држављанство државе чланице има право да посети малолетно дете, а суд је одлучио да се посете морају обавити у држави чланици домаћину. Право боравка напред наведених лица, пре стицања права на стални боравак, условљено је доказивањем да су радници или samozапослена лица или да имају довољна средства за себе и чланове своје породице (како не би постали терет систему социјалне помоћи државе пријема), да имају свеобухватно здравствено осигурање у држави чланици домаћину или да већ имају положај члана породице особе која испуњава наведене захтеве у држави пријема.⁴¹ Право на стални боравак има грађанин Европске уније и чланови његове породице који нису држављани државе чланице који су пет година непрекидно законито

⁴¹ Чл. 4-7, чл. 8. став 1. и 2, чл. 9. став 1. и 2. и чл. 10-13. Директиве 2004/38/ЕЦ (*Official Journal of the European Union*, L 158 од 30.4.2004. год. op.cit.).

боравили у држави пријема. Изузетно од наведеног правила, стални боравак у држави пријема и пре истека узастопног периода од пет година боравка уживају: радници или samozaposlena лица који су у тренутку престанка рада навршили старосну доб за стицање права на старосну пензију по праву те државе чланице (ако за одређене категорије samozaposlenih особа законодавство државе чланице пријема не предвиђа право на старосну пензију, сматра се да је старосни услов испуњен када то лице наврши 60 година живота); радници који прекину плаћено запослење због привремене пензије, под условом да су у тој држави чланици радили барем претходних дванаест месеци и непрекидно боравили дуже од три године; радници или samozaposlene особе који су непрекидно боравили у држави пријема дуже од две године и престали са радом због трајне радне неспособности (уколико је неспособност последица повреде на раду или професионалне болести по којима те особе остварују право на новчану помоћ коју у потпуности или делимично исплаћује установа у држави пријема, неће се захтевати дужина боравка као услов); радници или samozaposlene особе који након три године непрекинутог радног односа и боравка у држави пријема раде као запослене или samozaposlene особе у другој држави чланици, а притом су задржали боравиште у држави чланици домаћину у коју се у правилу враћају сваки дан или барем једном недељно. Чланови породице грађанина Уније који имају право боравка или право сталног боравка без обзира на своје држављанство у држави чланици пријема имају право на запослење или samozaposleње. Право грађана Европске уније на једнако поступање као према држављанима те државе пријема, проширује се и на чланове њихове породице који нису држављани државе чланице Уније, а имају право боравка или сталног боравка. Међутим, држава чланица домаћин није дужна да одобри право на социјалну помоћ током прва три месеца боравка односно током дужег периода у ком је грађанин Уније у потрази за послом, нити је, пре стицања права сталног боравка, дужна да додели помоћ за издржавање током школовања, укључујући струковно оспособљавање у облику студентских стипендија или студентских зајмова особама које нису радници, samozaposlene особе, особама које задржавају тај статус и члановима њихових породица.⁴² Једно од најкомплекснијих питања у погледу samozaposlenih лица, односно слободних професија је узајамно признавање квалификација, а у циљу онемогућавања ограничења слободе кретања радника услед уређивања професија од стране држава чланица Европске уније. У складу са чл. 53.

⁴² Ibidem, чл. 16, чл. 17, чл. 19, чл. 23 и чл. 24. Директиве 2004/38/ЕС.

Уговора о функционисању Европске уније, Европски парламент и Савет, због олакшања покретања и обављања самосталне делатности, доносе опште и секторске директиве о међусобном признавању диплома и осталих доказа о формалним квалификацијама ради усклађивања одредби националног законодавства о покретању и обављању самосталних делатности. Системом узајамног признавања квалификација, држава чланица домаћин омогућава приступ професији за коју је лице оспособљено у матичној држави чланици, као и њено обављање под једнаким условима који вреде за њене држављане, што је значајно олакшано увођењем Европске професионалне картице. Свака држава чланица признаје доказе о формалној оспособљености за лекаре и лекаре специјалисте, као и доказе о формалној оспособљености за медицинске сестре за општу здравствену негу, стоматологе, стоматологе специјалисте, ветеринарске хирурге, фармацеуте и архитекте, који задовољавају минималне услове оспособљавања. У циљу приступа професионалним делатностима и њиховом обављању признаје тим доказима на својој територији једнаку ваљаност као и доказима о формалној оспособљености које сама издаје. Примера ради, основно медицинско оспособљавање за лекаре обухвата укупно најмање пет година студија или 5.500 сати теоретског и практичног оспособљавања, оспособљавање медицинских сестара за општу здравствену негу обухвата најмање три године студија или 4.600 сати теоретског и клиничког оспособљавања, при чему трајање теоретског оспособљавања представља најмање једну трећину, а трајање клиничког оспособљавања најмање једну половину минималног трајања оспособљавања, надаље основно стоматолошко оспособљавање укупно обухвата најмање пет година тј. 5.000 сати редовног теоретског и практичног студирања. Докази о формалној оспособљености треба да садрже елементе едукације (диплома не укључује сертификат који се издаје у држави чланици⁴³), тако на пример: доказ о формалној оспособљености за фармацеута потврђује оспособљавање у трајању од најмање пет година, које укључује најмање четири године редовног теоретског и практичног оспособљавања у пуној настави и шест месеци приправничког стажа у апотеци или у болници под надзором фармацеутског одељења те болнице. Надлежно тело државе чланице мора да спроведе поступак испитивања захтева за одобрење обављања регулиране професије што је брже могуће и у сваком случају да изда прописно утемељену одлуку у року три месеца (уз

⁴³ Case 311/06 – Consiglio Nazionale degli Ingegneri v Ministero della Giustizia and Marco Cavallera, *Reports of Cases*, 2009, I-415.

могућност продужетка рока за још месец дана) од дана када подносилац захтева преда потпуну документацију. Државе чланице не испитују основе на које су дипломе добијене, већ остављају установама, које издају дипломе да утврде неопходне услове за њихово издавање.⁴⁴ Особе којима су признате стручне квалификације морају знати језике који су им потребни за обављање професије у држави чланици домаћину.⁴⁵ Обављање одређене делатности регулисано је посебним директивама. Примера ради, обављање адвокатске делатности регулисано је Директивом 77/249 о ефективном остваривању слободе пружања услуга у циљу пружања правне помоћи и Директивом 98/5 о омогућавању сталног обављања адвокатске делатности у држави чланици различитој од оне у којој је стечена квалификација. Делатности везане за заступање странака у поступку пред судом или управним телима обављају се у држави пријема под условима утврђеним за адвокате у тој држави уз изузетак који се везује за пребивалиште или упис у стручну организацију у тој држави.⁴⁶ Након периода од три године, адвокат може да изабере локалну квалификацију без да у том циљу полаже било какав испит или тест. Адвокат који жели да обавља делатност у држави чланици различитој од оне у којој је стекао стручну квалификацију уписује се код надлежног тела те државе. Адвокат у складу са звањем из матичне државе обавља исте стручне послове као и адвокат из државе пријема и може, између осталог, давати савет о праву матичне државе, Европске уније, међународном и о праву државе пријема, уз придржавања правила поступања која вреде пред националним судовима. Државе чланице које на својој територији овлашћују прописану категорију адвоката за припрему исправа за управљање оставином и за стварање или пренос права власништва и других права над некретностима, подручја која су у другим државама чланицама резервисана за друге струке различите од адвоката, могу из тих делатности искључити адвокате који обављају делатност под ознаком звања коришћеном у матичној држави. У циљу осигурања несметаног функционисања правосудног система, државе чланице могу утврдити посебна правила приступа вишим

⁴⁴ Case 274/05 - Commission of the European Communities v Hellenic Republic, *Reports of Cases*, 2008, I-7969.

⁴⁵ Чл. 21, чл. 31, чл. 34, чл. 51. и чл. 53. "Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the internal market information system ('the IMI Regulation')", *Official Journal of the European Union*, L 354, 28.12.2013, pp. 132-170.

⁴⁶ Чл. 4. став 1. "Council Directive 77/249/EEC of 22 March 1977 to facilitate the effective exercise by lawyers of freedom to provide services", *OJ*, L 78, 26.3.1977, p. 17.

судовима, као што је коришћење услуга специјализованих адвоката. Независно од кодекса који се на адвоката примењује у матичној држави, ако обавља делатност под ознаком звања коришћеном у матичној држави подлеже истим правилима адвокатског кодекса као и адвокати који обављају делатност под релевантном ознаком звања коришћеном у држави пријема и то везано за све делатности које обавља на територији те државе.⁴⁷ Значајан аспект слободе кретања је распоређивање радника у оквиру пружања услуга на унутрашњем тржишту Европске уније. Наиме Директива 96/71 примењује се на правна лица основана у држави чланици која, у оквиру транснационалног пружања услуга, на подручје државе чланице распоређује раднике за свој рачун и под својим вођством, на темељу уговора закљученог са странком којој су услуге намењене, односно распоређује раднике у подружницу или друштво које је у власништву групације на подручју државе чланице. Примењује се и на друштво за привремено запошљавање или агенцију за распоређивање, када изнајмљују раднике кориснику који је основан или послује на подручју друге државе чланице. Имплементација предметне Директиве подразумева постојање радног односа између друштва које врши распоређивање, односно друштва за привремено запошљавање или агенције за распоређивање и радника за време распоређивања. Држава пријема, радницима који су распоређени на њеној територији у оквиру пружања услуга гарантује услове запошљавања одређене законима или другим прописима и/или колективним уговорима или арбитражним одлукама.⁴⁸ Радници из трећих земаља, који су регуларно и уобичајено запослени код пружаоца услуга, који је основан у држави чланици Европске уније (држави порекла) могу да буду распоређени у другој држави чланици (држави пријема) без да буду предмет административних формалности, као што је добијање радне дозволе или претераних додатних услова⁴⁹ (да су у радном односу код пружаоца услуге најмање годину дана⁵⁰).

⁴⁷ Чл. 3. и чл. 4. “Directive 98/5/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998 to facilitate practice of the profession of lawyer on a permanent basis in a Member State other than that in which the qualification was obtained”, *Official Journal*, L 77, 14.03.1998, p. 36–43.

⁴⁸ Чл. 1. и чл. 3. “Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services”, *OJ*, L 018, 21.01.1997, стр. 1–6.

⁴⁹ Roger Blanpain, *European labour law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2010, стр. 451.

⁵⁰ Case 244/04 - Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany, *Reports of Cases*, 2006, I-885.

IV.1. Ограничења слободе кретања радника

IV.1.1. Ограничења права уласка и боравка у сврху заштите јавног поретка, јавне безбедности или јавног здравља

Слободу кретања и боравка грађанима Уније и члановима њихових породица, без обзира на њихово држављанство, државе чланице могу ограничити у циљу заштите јавног поретка, јавне безбедности или јавног здравља, с тим да се на ове разлоге не могу позивати у економске сврхе. Легитимизација изузетака подразумева равнотежу у погледу конфликта интереса који укључује интересе приватне природе – право на слободу кретања и јавни интерес утврђен административном одредбом. Одређена права и слободе могу легитимно да буду дерогирана, када за то постоји јавни интерес.⁵¹ Ограничење или искључење слободе кретања лица које проналази оправдање у заштити јавног поретка, одређене државе чланице блиско је повезано са разлогом националне сигурности.⁵² Разлози јавне сигурности дају драво држави чланици Европске уније да ограничи слободу кретања у циљу осигурања безбедности саме државе или друштва или у циљу спречавања ремећења и претње миру.⁵³ Иако државе чланице Европске уније задржавају слободу одређивања њихових услова очувања јавног поретка и јавне безбедности у складу са својим националним потребама, који могу да варирају од једне државе чланице до друге и из једног доба у друго, остаје чињеница да се ови услови морају тумачити строго, тако да њихов обим не може да се одреди једнострано од сваке државе чланице, без икакве контроле од стране институција Европске уније.⁵⁴ Мере које се предузимају због јавног поретка или јавне безбедности темеље се искључиво на личном понашању појединца⁵⁵ и морају да буду пропорционалне.⁵⁶ Лично понашање појединца

⁵¹ Sergio Carrera, *In search of the perfect citizen? The intersection between integration, immigration, and nationality in the EU*, Brill, Leiden, 2009, стр. 371.

⁵² Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милосављевић, *Увод у право Европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2013, стр. 189.

⁵³ Радован Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, op. cit., стр. 279.

⁵⁴ Nicola Rogers, Rick Scannell, John Walsh, *Free movement of persons in the enlarged European Union*, Sweet & Maxwell, London, 2012, стр. 250.

⁵⁵ Joined cases C-482/01 and C-493/01 – Georgios Orfanopoulos and Others (C-482/01) and Raffaele Oliveri (C-493/01) v Land Baden-Württemberg, *Reports of Cases*, 2004, I-5257.

⁵⁶ Case 33/07 – Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București v Gheorghe Jipa, *Reports of Cases*, 2008, I-5157.

мора да представља стварну, тренутну и значајну опасност која угрожава неки темељни интерес друштва, а као неприхватљиви класификују се разлози који нису уско повезани с појединим случајем или се односе на општу превенцију. Ограничења која своје оправдање проналазе на основу јавног поретка могу да узму у обзир, као ствар личног понашања појединца у питању, чињеницу да је повезан са органом или организацијом које држава чланица сматра друштвено штетном, али који нису незаконити у тој држави и упркос чињеници да предметно ограничење није предвиђено за држављане поменуте државе чланице.⁵⁷ Постојање раније казнене осуде, по себи не представља разлог за предузимање мера у циљу очувања јавног поретка или јавне безбедности јер су релевантне само у оној мери у којој су околности које су дали повода за њих доказ личног понашања које представља садашњу претњу.⁵⁸ Исто тако, државе чланице Европске уније не могу да предузму мере неједнаког третмана и ограничавају слободу кретања држављана других држава чланица по основу инкриминације, а да другачије третирају своје држављане који почине одговарајућа инкриминисана дела. У поступку утврђивања да ли одређено лице представља опасност за јавни поредак или јавну безбедност, држава домаћин може да захтева од државе порекла, а према потреби и од других држава чланица, да доставе податке из раније казнене евиденције за одређену особу, с тим да наведени захтеви не смеју да постану рутина. Држава чланица домаћин не сме донети одлуку о протеривању грађанина Уније или чланова његове породице, без обзира на њихово држављанство, ако имају право сталног боравка на њеној територији, осим из озбиљних разлога заштите јавног поретка или јавне безбедности. Грађанин Уније ако је боравио у држави чланици домаћину претходних десет година или је малолетно лице (осим ако је протеривање у најбољем интересу детета, како је предвиђено Конвенцијом Уједињених нација о правима детета од 20. новембра 1989. год.) не може да буде протеран из државе пријема, осим ако се таква одлука не темељи на нужним разлозима јавне безбедности. Пре доношења одлуке о протеривању у сврху заштите јавног поретка или јавне безбедности, држава чланица домаћин узима у обзир чињенице као што су дужина боравка појединаца на њеном подручју, старост, здравствено стање, породичне и економске прилике, социјална и културална интеграција у држави пријема и степен повезаности са државом порекла. Лицу које је протерано из друге државе чланице Европске уније ради заштите јавног поретка, јавне безбедности или јавног здравља, држава чланица која је издала

⁵⁷ Case 41-74 – Yvonne van Duyn v Home Office, *European Court Reports*, 1974, p. 1337.

⁵⁸ Case 30-77 – Régina v Pierre Bouchereau, *European Court reports*, 1977, p. 1999.

пасош или личну карту омогућава да поновно уђе на њену територију без било каквих формалности (и у ситуацији када исправа више није важећа или је држављанство протераног лица спорно).

За оправдање изрицања мере ограничавања слободе кретања, искључиво се везују потенцијално епидемиолошке болести, утврђене од стране Светске здравствене организације, заразне болести чији су узрочници паразити (ако против тих болести држава чланица домаћин доноси мере за заштиту својих држављана) и друге заразне болести. Не представљају основ за протеривање, болести које су се појавиле три месеца након уласка у државу пријема. У периоду од три месеца од датума уласка, држава чланица може (без да ово поступање постане пракса), ако за то постоје озбиљни разлози, од лица које има право боравка да захтева да се подвргне бесплатном лекарском прегледу како би се потврдило да не болује од неке напред наведене болести. Лица на које се односи ограничење слободе кретања и боравка писмено се обавештавају о разлозима јавног поретка, јавне сигурности или јавног здравља на којима се темељи одлука донесена у њиховом случају, осим ако то није у супротности с интересима државне сигурности. Осим у прописно образложеним хитним случајевима, рок за напуштање територије државе пријема не може бити краћи од месец дана од датума пријема обавештења. Против било које одлуке донесене због заштите јавног поретка, јавне сигурности или јавног здравља може да се поднесе жалба или захтев за преиспитивање суду, односно управном телу државе пријема и надаље у жалбеном поступку врши се преиспитивање њене законитости и разматрање чињеничног стања. Ако се одлука о протеривању извршава након више од две године од њеног доношења, држава чланица проверава да ли је лице у датом моменту стварна претња јавном поретку и јавној сигурности и процењује јесу ли се након доношења одлуке о протеривању околности значајно промениле.⁵⁹

IV.1.2. Ограничења у погледу приступа одређеним пословима

Сагласно чл. 45. (4) Уговора о функционисању Европске уније слобода кретања ограничава се у погледу запошљавања на пословима у јавним службама, који се резервишу само за домаће држављане. Обим изузетка није тако широк да искључи запошљавање у свим јавним службама. Учешће у вршењу јавних овлашћења прописаних законом и дужности

⁵⁹ Jeff Kenner, *European Union Legislation 2012-2013*, Routledge, Abingdon, 2012. стр. 336 и 337.

одређених у циљу заштите општих интереса државе или других јавних власти, претпоставља постојање посебног односа оданости држави и узајамности права и обавеза који се темеље на националној припадности. Фундаментално комунитарно право којим се не дозвољава да правни системи држава чланица ограничавају домет одредби комунитарног права уколико такво поступање има за последицу угрожавање јединства и ефикасности тог права, мора да се примењује у одређивању обима и границе чл. 45. (4) Уговора о функционисању Европске уније. Предметна одредба узима у обзир легитимне интереса које државе чланице имају у резервисању за своје држављане вршење јавно-правних овлашћења уз заштиту општих интереса. Међутим, неопходно је да се истовремено обезбеди да ефикасност и обим одредби о слободи кретања радника и једнакости третмана држављана свих држава чланица Европске уније не буде ограничена тумачењима концепта јавних служби који се заснивају само на домаћем праву уз ометање примене комунитарних правила.⁶⁰

IV.1.3. Ограничење слободe кретања радника из нових држава чланица Европске уније

Чл. 45. Уговора о функционисању Европске уније базира се на идеји, која је релевантна и у периоду економске кризе – да се омогући радницима из држава које имају висок ниво незапослености да се запосле у другој држави чланици где постоји потреба. У држави пријема радник мигрант може да пронађе запослење, да оствари већу зараду и пружи неопходан кадровски потенцијал сагласно заслугама, без дискриминације по основу држављанства.⁶¹ Међутим, у циљу избегавања поремећаја на тржиштима рада, државе чланице Европске уније имају могућност да уведу ограничења радницима из нових држава чланица, дефинисањем прелазних рокова пре потпуног отварања свог тржишта рада. Наведена ограничења састоје се од почетног ограничења од две године, после прве ревизије могуће је продужење за још три године и уколико постоје оправдани разлози продужење за додатни период од две године. Свака држава чланица Европске уније, индивидуално одлучује о привременим мерама којима се ограничава кретање радника из нових држава чланица.

⁶⁰ Case 149/79 – Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium, *European Court reports*, 1980., p. 3881.

⁶¹ Catherine Barnard, *The substantive law of the EU: The four freedoms*, Oxford University Press, Oxford, 2013, стр. 272.

V) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива 2004/38 о праву грађана Уније и чланова њихових породица, на слободно кретање и боравак на територији држава чланица усвојена је 29. априла 2004. године, а објављена је у Службеном гласнику Европске уније L 158, 30. априла 2004, када је и ступила на снагу. Директива 2013/55 о признавању професионалних квалификација усвојена је 20. новембра 2013, објављена је у Службеном гласнику Европске уније L 354, 28. децембра 2013. године, а ступила је на снагу 17. јануара 2014. године. Уредба 492/2011 о слободи кретања радника унутар Уније, усвојена је 05. априла 2011. године, објављена је у Службеном гласнику Европске уније L 141, 27. маја 2011. год, а ступила је на снагу 16. јуна 2011. године.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Садржина слободе кретања изазива посебно интересовање грађана Републике Србије из разлога што обухвата право држављана држава чланица да прелазе унутрашње границе Уније, да бораве на територији других држава чланица, без дискриминације на основу држављанства. За Републику Србију значајна је и анализа слободе запошљавања држављана држава чланица у целој Европској унији уз пуно остварење свих права која се тичу рада и социјалне сигурности, социјалне заштите, право боравка, останка у земљи последњег запослења, као и забрану дискриминације при запошљавању и одабиру занимања. Споразумом о стабилизацији и придруживању⁶² уређена су реципрочна права и обавезе држављана запослених у некој од држава чланица Европске уније и држављана тих држава запослених у Републици Србији. Међутим, примена Споразума не омогућава слободан приступ тржишту рада држављанима Републике Србије на подручју Европске уније, већ само онима који су већ запослени на територији неке од држава чланица Европске уније, обезбеђује недискриминаторни третман у односу на држављане те државе, по основу држављанства у погледу радних услова, накнаде за рад или отпуштања са радног места. У циљу очувања квалитета породичног живота, брачни друг и деца радника који је законито запослен на територији државе чланице

⁶² Споразум о стабилизацији и придруживању потписан је 29. априла 2008. године у Луксембургу између Републике Србије и Европске уније, а Скупштина Србије је 9. септембра 2008. године исти ратификовала. Предметни Споразум ступио је на снагу 1. септембра 2013. године, након што је завршен процес ратификације у парламентима свих држава чланица Европске уније.

Европске уније, који законито бораве на њеној територији имају приступ тржишту рада те државе чланице у току периода запослења тог радника.⁶³ Из наведеног произилази да је проучавање *acquis communautaire* од есенцијалног значаја за процес хармонизације легислативе Републике Србије са правом Европске уније.

VII) ИЗВОРИ

- Case 53/81 – D.M. Levin v Staatssecretaris van Justitie, *European Court Reports*, 1982.
- Case 317/93 – Inge Nolte v Landesversicherungsanstalt Hannover, *European Court reports*, 1995.
- Case 196/87 – Udo Steymann v Staatssecretaris van Justitie, *European Court reports*, 1988.
- Case 66/85 – Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg, *European Court Reports*, 1986. Case 357/89 – V. J. M. Raulin v Minister van Onderwijs en Wetenschappen, *European Court Reports*, 1992.
- Case 149/79 – Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium, *European Court reports*, 1980.
- Case 139/85. – R. H. Kempf v Staatssecretaris van Justitie, *European Court Reports*, 1986.
- Case 337/97 – C.P.M. Meeusen v Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep, *European Court Reports*, 1999.
- Case 41-74 – Yvonne van Duyn v Home Office, *European Court Reports*, 1974.
- Case 30-77 – Régina v Pierre Bouchereau, *European Court reports*, 1977.
- Case 311/06 – Consiglio Nazionale degli Ingegneri v Ministero della Giustizia and Marco Cavallera, *Reports of Cases*, 2009.
- Case 274/05 – Commission of the European Communities v Hellenic Republic, *Reports of Cases*, 2008.
- Case 244/04 – Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany, *Reports of Cases*, 2006.
- Case C-344/95 – Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium, *European Court Reports*, 1997.
- Case C-292/89 – The Queen v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen, *European Court Reports*, 1991.
- Case 344/87 – I. Bettray v Staatssecretaris van Justitie, *European Court Reports*, 1989.

⁶³ Чл. 49. став 1. Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране и Републике Србије, са друге стране („Сл. гласник РС – Међународни уговори”, бр. 83/2008).

- Case 300/84 – A. J. M. van Roosmalen v Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen, *European Court Reports*, 1986.
- Case 33/07 – Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București v Gheorghe Jipa, *Reports of Cases*, 2008.
- Joined Cases C-22/08 and C-23/08 – Athanasios Vatsouras and Josif Koupatantze v Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900, *European Court Reports*, 2009.
- Joined cases C-482/01 and C-493/01 – Georgios Orfanopoulos and Others (C-482/01) and Raffaele Oliveri (C-493/01) v Land Baden-Württemberg, *Reports of Cases*, 2004.
- “Directive 77/249/EEC of 22 March 1977 to facilitate the effective exercise by lawyers of freedom to provide services“, *OJ*, L 78, 26.3.1977.
- “Directive 98/5/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998 to facilitate practice of the profession of lawyer on a permanent basis in a Member State other than that in which the qualification was obtained“, *Official Journal*, L 77, 14.03.1998.
- “Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services“, *OJ*, L 018, 21.01.1997.
- “Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market“, *Official Journal of the European Union*, L 376, 27.12.2006.
- “Directive 2004/38/EC of the European parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC“, *Official Journal of the European Union*, L 158, 30.4.2004.
- “Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the internal market information system (‘the IMI Regulation’)“, *Official Journal of the European Union*, L 354, 28.12.2013.
- “Regulation 1289/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 amending Council Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement“, *Official Journal of the European Union*, L 347, 20.12.2013.
- “Regulation 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union“, *Official Journal of the European Union*, L 141, 27.5.2011.

- “Regulation 988/2009 of the European parliament and of the Council of 16 September 2009 amending Regulation 883/2004 on the coordination of social security systems, and determining the content of its Annexes“, *Official Journal of the European Union*, L 284, 30.10.2009.
- “Regulation 635/2006 of 25 April 2006 repealing Regulation 1251/70 on the right of workers to remain in the territory of a Member State after having been employed in that State“, *Official Journal of the European Union*, L 112, 26.4.2006.
- Barnard Catherine, *The substantive law of the EU: The four freedoms*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- Bercusson Brian, *European Labour Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- Berry Elspeth, Homewood Matthew J., and Bogusz Barbara, *Complete EU Law: text, cases, and materials*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- Blanpain Roger, *European labour law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2010.
- Carrera Sergio, *In search of the perfect citizen? The intersection between integration, immigration, and nationality in the EU*, Brill, Leiden, 2009.
- Вукадиновић Радован, *Увод у институције и право Европске уније*, Интерпринт, Крагујевац, 2011. год. Guild Elspeth, Peers Steve J., Tomkin Jonathan, *The EU citizenship Directive: a commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- Kaczorowska Alina, *European Union Law*, Routledge, Aingdon, 2013.
- Kenner Jeff, *European Union Legislation 2012-2013*, Routledge, Abingdon, 2012.
- Ковачевић Љубинка, „Заштита миграната од социјалних ризика у праву Европске уније“, *Страни правни живот*, 3/2011.
- Кошутих Будимир, Ракић Бранко, Милисављевић Бојан, *Увод у право Европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2013.
- Лубарда Бранко, *Европско радно право*, ЦИД, Подгорица, 2004. год.
- Foster Nigel, *Blackstone's EU Treaties and Legislation 2013-2014*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- Лубарда Бранко, *Европско радно право*, ЦИД, Подгорица, 2004. год.
- Лубарда Бранко, „Концепт радника – грађанина у праву Европске уније“, *Зборник радова Међународна научна конференција „Правни систем и друштвена криза“*, Правни факултет Приштина – Косовска Митровица, П свеска, 2011.
- Лубарда Бранко, *Радно право Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012. год.

- Новичић Жаклина, „Слобода кретања људи у праву Европске уније“, *Међународни проблеми*, Vol. 55, бр. 1, 2003.
- Rogers Nicola, Scannell Rick, Walsh John, *Free movement of persons in the enlarged European Union*, Sweet & Maxwell, London, 2012.
- Weatherill Stephen, *Cases and materials on EU law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

UDK: 338.124.4(4)
Biblid 1451-3188, 13 (2014)
Год XIII, бр. 47–48, стр. 92–121
Изворни научни рад

др Мирослав АНТЕВСКИ
Стеван РАПАИЋ М.А.¹

КРИЗА У ЕВРОЗОНИ И ЕВРОПСКА ИНТЕГРАЦИЈА

ABSTRACT

The authors analyse the mechanisms and consequences of the Eurozone crisis. The financial crisis has spilled over from the U.S.A. to Europe. In addition, the Eurozone had their own generators of crisis and they are as follows: huge indebtedness of some member states, intra-European trade imbalances, inconsistency of the central monetary policy and decentralized fiscal policies, deregulated financial markets and poor risk management of the banking sector. The anti-crisis mechanism is based on strict savings, which adversely affects the launch of a new investment cycle and sustainable economic growth. The Eurozone crisis has led to a decline in the degree of political unity in the European Union and the division between the creditor and debtor countries.

Key words: Eurozone, crisis, integration.

1) УВОД: ПОДСЕЋАЊЕ НА ЦИЉЕВЕ ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Реализација европске идеје после Другог светског рата имала је у основи два циља: трајан мир на континенту и хармоничан економски развој. Ка њима су европске земље ишле различитим путевима и у

¹ Др Мирослав Антевски, виши научни сарадник; Стеван Рапаић, МА, истраживач сарадник; Институт за међународну политику и привреду, Македонска 25, Београд. E-mail: miroslavbgd@gmail.com. Овај рад је део резултата истраживања у оквиру пројекта ИМПП, Београд, бр. 179029, циклус 2011–2014, финансираног од Министарства науке и технолошког развоја Републике Србије.

различитим савезима, да би се дошло до данашње Европске уније.² Из историјске европске перспективе, тешко би било оспорити величину таквог достигнућа. Увођење јединствене валуте је, по некој логици, требало да буде базирано на аргументима теорије оптималне валутне зоне (*Optimal Currency Area – OCA*), коју је још давне 1961. године формулисао Роберт Мандел (Robert Mundell), о чему су у то време вођене озбиљне расправе међу економистима.³ Према родоначелнику теорије, „подразумева се да је суштински састојак заједничке валуте, висок степен факторске мобилности.”⁴ Радне снаге, пре свега. Поред тога, није узет у обзир ни „аргумент Питера Кинена (Peter Kenen) да фискална интеграција – велика ‘федерална’ компонента у трошењу на регионалном или локалном нивоу – може много помоћи у бављењу са асиметричним шоковима.”⁵ Очигледно да Европска унија, а ни Еврозона касније, нису испуњавали ова два основна критеријума, о чему је већина англосаксонских економиста тада била сагласна. „Архитекте евра, у мери у којој су теорију оптималне валутне зоне уопште озбиљно узели, изабрали су да верују да ће асиметрични шокови бити релативно мали проблем. Оно што се десило уместо тога била је мајка свих асиметричне шокова – шок који је, у горкој иронији, изазван стварањем самог евра”.⁶ На политичком плану, евро је требало да симболизује политичку и социјалну интеграцију, а на економском, да повећа конкуренцију, интеграцију, тржишну ефикасност и смањи трансакционе трошкове. Подразумева се да је јединствена монетарна политика требала да обезбеди већу стабилност цена. Може се основано тврдити да је монетарна унија у периоду од 1999. до почетка 2007. године дала добре резултате. То време поклапа се са јачањем политичких амбиција Европске

² Детаљније видети у: Мирослав Антевски (2008), *Регионална економска интеграција у Европи*, Београд: М. Антевски

³ Литература која се бавила питањем *OCA* је бројна, а почетна два најзначајнија рада су: Mundell, Robert A. (1961), “A Theory of Optimum Currency Areas”, *American Economic Review* 51(4): 657–665; Kenen, Peter B. (1969), “The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View”, in: Robert A. Mundell and Alexander K. Swoboda (eds), *Monetary Problems of the International Economy*: 41–60, Chicago: University of Chicago Press

⁴ Robert A. Mundell (1961), “A Theory of Optimum Currency Areas”, *American Economic Review* 51(4), 661.

⁵ Paul Krugman (2012), “Revenge of the Optimum Currency Area”, *The New York Times*, June 24, 2012; retrieved from: <http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/06/24/revenge-of-the-optimum-currency-area/>

⁶ Ibid.

уније на спољном плану, отварању према земљама централне, источне и југоисточне Европе, од којих су већина данашње пуноправне чланице. У процес европске интеграције укључене су и земље западног Балкана, које су, са изузетком Хрватске, имале најмање успеха у постизању тог циља. Европска интеграција је вишезначан процес, и данашња Европа у многоме се разликује од послератне. Иако највећа европска интеграција траје више од пола века, не могу се спорити ни политичка визија ни економски резултати. Рат и криза никоме нису савезници, па ни последице не могу бити мале. Тако је и криза Еврозоне уздрмала и финансијски и реални сектор европске економије, довела до драстичног слабљења економске активности и пада стопа економског раста. Поред тога, довела је у питање и одрживост садашњег интеграционог модела, односе међу чланицама и перспективе проширења. Рад је организован на следећи начин: после основних података о Еврозони следи део о светској финансијској кризи 2007–2008, њеним узроцима, преливању и последицама; наредни део посвећен је преливању и ширењу кризе у Еврозони; потом, о мерама које су предузете у Еврозони на санирању и будућем спречавању криза; последњи део бави се круцијалним питањима за будућност Европске уније: економским растом и интеграцијом.

II) ЕВРОЗОНА: ФАКТИ

Европска унија, какву данас познајемо, основана је потписивањем Уговора о Европској унији у Мастрихту 07.02.1992, који је ступио на снагу 01.11.1993. године. Потписнице Уговора биле су дванаест држава чланица Европских заједница. Европска унија је постала, или требала да постане, комплетна економска унија са успостављањем монетарне уније. Уведена је заједничка валута евро, и формирано јединствено валутно подручје Еврозона, којој нису приступиле све тадашње чланице. Њој, за сада, припада 17 земаља чланица Европске уније. Еврозону је 01.01.1999. године формирало 11 земаља: Француска, Немачка, Италија, Белгија, Холандија, Луксембург, Шпанија, Португал, Аустрија, Ирска и Финска. Еврозони се од 01.01.2001. прикључила Грчка, од 01.01.2007. Словенија, Малта и Кипар од 01.01.2008, Словачка од 01.01.2009 и од 01.01.2011. Естонија.⁷ Три године након оснивања

⁷ Иако нису у саставу Еврозоне, одређени број земаља усвојио је евро као своју валуту: Монако, Сан Марино и Ватикан (имају потписане уговоре са Европском унијом); Андора од априла 2012. (монетарни уговор са Европском унијом); Косово и Црна Гора (без закључених уговора).

Еврозоне, евро је званично и фактички уведен у употребу 01.01.2002. године, када су прве новчанице пуштене у оптицај. То је, са своје стране, учинило нужним оснивање централне монетарне институције, тј. централне банке монетарне уније. Тако је настала Европска централна банка (*European Central Bank – ECB*), која је установљена 30.06.1998. године. Како Европска унија није унитарна, а ни федерална државна творевина, решење је нађено у формирању Европског система централних банака (*European System of Central Banks – ESCB*), у који, поред *ECB*, улазе и централне банке свих земаља чланица Европске уније, за сада њих 28. Седиште *ECB* је у Франфурту на Мајни, и она је потпуно независна у свом раду. И на први поглед, види се несклад између Европске уније и Еврозоне, најпре у неподударности броја земаља чланица. По логици дефиниције економске уније, која подразумева и монетарну, Европска унија није комплетна економска унија. Тога су били свесни и пре Уговора из Маастрихта, па тај период можемо сврстати у оне када политичка воља треба да интензивира реалне интеграционе токове. Данас, 21 годину од Уговора из Маастрихта, очигледно је неиспуњење тадашњих амбиција и циљева. Ипак, треба се сетити да је Европска унија у својој дугој историји имала бројне застоје и кризе, па није постала ни слабија ни мања.

III) СВЕТСКА ФИНАНСИЈСКА КРИЗА 2007–2008: УЗРОЦИ И МЕХАНИЗМИ ШИРЕЊА

Много је анализа урађено о почецима, току, механизмима и последицама светске финансијске кризе, која је започела 2007. године у САД, да би се прелила и на реални сектор и већи део света. Често се каже да је она дошла изненада, што, у најмању руку, није тачно. У временима економског узлета нико не воли злослутна упозорења, али је озбиљних свакако било.⁸ Једно интересантно истраживање бавило се раним индикаторима упозорења на кризе и њиховим временским хоризонтима, обухвативши базу података за 36 земаља *OECD* у периоду 1970–2010. година. Према добијеним резултатима, „најкориснији водећи индикатори за развијене земље су и домаћи и глобални. Домаћи укључују (хоризонт у загради): пад цена кућа и цена акција (оба пет квартала унапред) и раст

⁸ Добар преглед радова економиста који су још од 1995. године упозоравали на могућност кризе доступан је на сајту: <http://rwer.wordpress.com/foresight-and-fait-accomplish-two-timelines-for-the-global-financial-collapse/>

кредита приватног сектора (16 квартала). Међу глобалним варијаблама, пад кредита приватног сектора (четири квартала) представља најкориснији индикатор. Уопште, испада да је раст домаћих кредита кључни рани упозоравајући индикатор у нашем узорку развијених земаља. Ова варијабла је значајна за већину спецификација и у стању да пружи најдужи упозоравајући хоризонт—16 квартала пре материјализације кризе.”⁹ Наводи се податак да су реалне цене кућа и станова у САД-у биле стабилне, и у просеку непромењене, у дугом периоду од 1953. до 1995. године, или чак у сто година до 1995. године.¹⁰ Међутим, до 2002. године цене кућа и станова порасле су за близу 30%, а у периоду од 2002–2006. за још више од 30%, што упућује на могући закључак да је тај раст покренут пре шпекулативним факторима него реалним. Хипотекарно тржиште САД-а имало је изузетан темпо раста у периоду 2000–2006, тако да је почетком 2007. године вредност хипотекарних хартија од вредности износила фантастичних US\$6,5 билиона. „Процењено је да је више од 3 милиона захтева за кредит поднетих између 1997. и 2006. било лажно, а велика већина је поднета у 2005. и 2006.”¹¹ У двогодишњем периоду долази до изузетно брзог и високог раста *subprime* хипотека, тако да је „удео *subprime* на хипотекарном тржишту од мање од 9% у 2003. дошао до више од 20% у 2005.”¹² Током 2007. Године долази до краха *subprime* тржишта хипотекарних вредносних хартија у САД-у и кризе ликвидности бројних банака.¹³ У 2007. години и почетком 2008. цене некретнина у САД-у пале су за 20–25%, у неким државама и за 40%. *Lehmann Brothers* банка је банкротирала у септембру 2008. године. Резултат је био следећи: „Финансијска криза 2007-9. оставила је развијене економије са просечним нивоима бруто државног дуга који премашује 100% бруто домаћег производа (*GDP*) по први пут од краја Другог светског рата.”¹⁴

⁹ Jan Babecký, *et al.* (2012), *Leading Indicators of Crisis Incidence: Evidence from Developed Countries*, ECB Working Paper 1486, Frankfurt am Main: European Central Bank, 3.

¹⁰ Видети у: Dean Baker (2008), “The Housing Bubble and the Financial Crisis”, *Real-World Economics Review* 46(20): 73–81.

¹¹ Jacques Sapir (2008), “Global finance in crisis”, *Real-World Economics Review* 46(20), 88.

¹² Dean Baker (2008), “The Housing Bubble and the Financial Crisis”, *op. cit.*, 80.

¹³ *Subprime* хипотека има однос дуг/приход дужника преко 55%, или где је однос кредит/вредност куће преко 85%.

¹⁴ Huixin Bi, *et al.* (2013), “Uncertain Fiscal Consolidation”, *Economic Journal* 123(566), F31.; можда је овај дужи цитат један од сликовитијих описа механизма и узрока кризе:

Пошто су САД још увек водећа економија света, чија позитивна или негативна динамика може да повуче светску економију узлазним или силазним правцем, очекивано је било преливање кризе на реални сектор и остатак света; „велики трговински колапс био је једна од најупечатљивијих карактеристика недавне глобалне финансијске кризе”,¹⁵ који су следили пад међународног кретања инвестиционог капитала, раст незапослености, и општи пад стопа економског раста.¹⁶

„Глобална финансијска криза је показала да је глобализовани банкарски систем играо кључну улогу у преношењу кризе из развијених економија у разне делове света, укључујући растућа тржишта.”¹⁷ Узроци настанка и ширења кризе, као и њене тешке последице по цео свет, могу се објаснити процесима који су се одвијали од осамдесетих година прошлог века. Неолиберални економски концепт прихваћен је или наметнут као универзални и најбољи; међународна трговина је либерализована као и кретање међународног инвестиционог капитала; финансијска тржишта су либерализована, или боље речено, дерегулисана још почетком осамдесетих; укрупњавања банака и експанзија транснационалног банкарства у свету пратили су ове процесе; све су то били фактори који су премрежили читаву светску економију сложеним системима веза међузависности, тако да је преношење и позитивних и негативних импулса неизбежно и очекивано. Међународна финансијска тржишта често се апострофирају као главно место настанка и ширења кризе. „Неолиберална дерегулација

„Непосредни узрок економске контракције 2008/9. године је био финансијски: да будем прецизан, грч на тржиштима кредита изазван је све већим кашњењем у плаћању оне врсте дуга који је еуфемистички познат као сабпрајм хипотека. Наш глобални финансијски систем је постао толико сложен да су релативно сиромашне породице из држава од Алабаме до Висконсина биле у стању да купе или ставе под другу хипотеку своје куће, често са комплексним кредитима, који су затим (што њима није било познато) груписани с другим сличним зајмовима, препакивани као колатеризоване дужничке облигације (CDO) и продавани у банкама Њујорка и Лондона (између осталих) немачким регионалним банкама и норвешким градским властима, које су на тај начин постајале стварни власници хипотека.” (Nil Ferguson (2010), *Uspon novca: finansijska istorija sveta*, prevod, Beograd: Plato, 16–17.)

¹⁵ Carlo Altomonte, *et al.* (2012), Global Value Chains during the Great Trade Collapse: A Bullwhip Effect?, ECB Working Paper 1412, Frankfurt am Main: European Central Bank, 4.

¹⁶ Одређени број земаља имао је бољи одговор на изазове светске криза, као нпр. Кина.

¹⁷ M. R. Arand, *et al.* (2012), The euro zone crisis: Its dimensions and implications, Working Paper 2/2012-DEA, New Delhi: Government of India, Ministry of Finance, 17.

банкарског и кредитног сектора омогућила је у 1980-им спајање између кредитних и тржишних активности у банкарству. Ово је резултирало у дубокој институционалној промени чије су последице увелико биле потцењене. Управљање кредитним ризиком није само другачији посао од управљања ризиком финансијског тржишта; то такође захтева другачију пословну културу.”¹⁸ Идући од вишег ка нижем пословном нивоу, може се оценити да је дошло до генералног пада професионализма у банкарским пословима, притиска конкуренције који је довео до смањења опреза, па су кредити одобравани на такав начин и таквим дужницима како то никада раније није рађено.¹⁹ Посебна тема која би заслуживала много пажње и у овом контексту је секјуритизација и креирање нових финансијских инструмената.²⁰ Мере које су у целом свету предузимане од почетка кризе у циљу ублажавања и санирања њених последица говоре у прилог оваквој оцени.

IV) ПРЕЛИВАЊЕ КРИЗЕ У ЕВРОЗОНУ

Предуслови за ширење кризе у Еврозони

Данас се није тешко сложити са бројним мишљењима која се могу свести на следећу констатацију: „Стварање еврозоне је имало једну уграђену контрадикцију да буде монетарна унија али не и фискална унија.”²¹ Неки аутори тврде да је стварање Еврозоне од самог почетка било економски погрешно.²² Или, да је неодржива јединствена валута међу земљама са великим структурним економским разликама. „И ту лежи вероватно најконтрадикторнији ефекат јединствене валуте: она је

¹⁸ Jacques Sapir (2008), “Global finance in crisis”, op. cit., 89.

¹⁹ Не треба заборавити да су водећи менаџери великих светских банака, које су спашене од банкрота великим износима кредита и помоћи од стране матичних држава, делили изузетно високе бонусе на крају кризних пословних година, што је наишло на озбиљне критике у многим земљама.

²⁰ *securitization* – претварање банкарских кредита у утрживе вредносне хартије и њихова продаја на финансијским тржиштима; спајање мање ликвидних, различитих вредносних хартија у утрживе вредносне хартије обезбеђене активом.

²¹ M. R. Arand, *et al.* (2012), The euro zone crisis: Its dimensions and implications, Working Paper 2/2012-DEA, New Delhi: Government of India, Ministry of Finance, 13.

²² Мирослав Н. Јовановић и Исидора Љумовић (2012), „Да ли се стратегија спасавања Еврозоне своди на преуређивање лежаљки на палуби Титаника?”, *Зборник Матице српске за друштвене науке* 63(140), 439–440.

пружила илузију да је проблем недоследне економске и монетарне политике нестао.”²³ Тачно је да је „Еврозона створена логиком политичара”,²⁴ а шта то друго у послератној Европи није започело као политички пројекат? Историја европске интеграције може се посматрати, анализирати и оцењивати на много начина и са много различитих аспеката. Такође и узлети и застоји у интеграцији. Ако бисмо поставили тезу да је суштинско питање федерално/конфедерални концепт интеграције, или однос националних држава и Уније, онда и многи проблеми и решења добијају своја објашњења. Сваки озбиљнији помак у европској интеграцији могао је да се оствари тек када су се сложили интереси најважнијих земаља чланица, а нерешена, или за касније остављена питања, плод су несагласности истих интереса. То важи и за контрадикторно решење: монетарна унија/ национални фискални суверенитет. „Према државама повериоцима, главни узрок дужничке кризе је јадно управљање јавном потрошњом у Грчкој, одсуство структурних реформи и слаба продуктивност рада у Италији, недостатак банкарског опреза у Ирској и грађевински мехур и приватни дуг у Шпанији. Према државама дужницима уместо тога, криза се приписује приливу новца након увођења евра, ниском нивоу домаће тражње у Немачкој и њеној извозно оријентисаној стратегији.”²⁵ Очигледно да је одговор негде на средини, и аргументи обе стране имају основа. Ипак, можда је најближе истини да „првородни узрок кризе лежи у унутрашњим неравнотежама земаља чланица”,²⁶ одн. различитим економским структурама и развојним нивоима чланица Евроzone, при чему су два супротстављена пола јужне земље чланице, са ниском стопом продуктивности и међународне конкурентности, на једној страни, и извозна експанзија Немачке и других развијених северних земаља, на другој. Неизбежна последица су платнобилансне неравнотеже, дефицити на једној страни и суфицити на другој.

²³ Emmanuel Murlon-Druol (2011), *The Euro-Crisis: A Historical Perspective*, June 2011, London: LSE Ideas, 10.

²⁴ Мирослав Н. Јовановић и Исидора Љумовић (2012), „Да ли се стратегија спасавања Евроzone своди на преуређивање лежаљки на палуби Титаника?”, *op. cit.*, 439–440.

²⁵ Michelle Commeli (2012), *The Image of Crisis-Ridden Europe and the Division Between Creditor and Debtor Countries: The Case of Italy*, IAI Working Papers 12 | 17– June 2012, Rome: Istituto Affari Internazionali, 3.

²⁶ Владимир Грбић (2012), „Криза у Еврозони: узроци и политике”, *Зборник Матице српске за друштвене науке* 63(140), 466.

Механизам ширења кризе у Еврозони

Увођење јединствене валуте и стварање Еврозоне је, између осталих ефеката, довело до отклањања ризика промене девизних курсева и смањења трансакционих трошкова, што је, са своје стране, подстакло обилно кретање инвестиционог капитала у оквиру Еврозоне. Токови капитала ишли су од богатих и развијених европских земаља према периферним, где су инвеститори очекивали више стопе профита и повраћаја уложеног капитала. Земље на периферији Европске уније такође су имале корист од оваквог следа догађаја, пошто је инвестициони капитал за њих појефтинио. Логична последица овако обилног прилива инвестиционог капитала је раст инвестиционе активности у земљама дестинације, бум у станоградњи у појединим земљама, али и раст задужености фирми, влада и сектора становништва појединих земаља. „Резултат је била експлозија неравнотежа текућих рачуна у еврозони. Као удеу у *GDP*, ове неравнотеже су биле далеко веће од оних између, рецимо, САД и Кине.”²⁷ Највећи проблем, при томе, била је непродуктивна (или бар, недовољно продуктивна) алокација инвестиционог капитала, што ће касније резултирати кризом дугова. Са ове временске дистанце, ствари изгледају једноставно. Непродуктивна алокација инвестиционог капитала не одбацује довољне приносе за сервисирање дугова и они почињу расти. Док је постојао простор за нова задуживања, ти дугови су се могли сервисирати. Међутим, преливање глобалне финансијске кризе током 2008–2009. године довело је до контракције на тржиштима капитала, па су због тога извори за нова задуживања држава, фирми и сектора становништва пресахли. „Поред тога, финансијска криза и последична рецесија су напегле јавне финансије, док је државна потрошња расла а порески приходи опадали.”²⁸ Поред ових заједничких фактора кризе у Еврозони, наводе се и специфични фактори за поједине земље, са различитом алокацијом и концентрацијом дугова. Тако је, на пример, највећи део дугова у Грчкој концентрисан у јавном сектору, са карактеристичном злоупотребом јавних финансија, високом државном потрошњом у пословима јавног сектора, социјалних давања и пензија, као и високом стопом избегавања плаћања пореза. На другој страни, дуг је био концентрисан и акумулиран у приватном сектору Ирске и Шпаније. Ирска

²⁷ Simon Tilford, and Philip Whyte (2011), *Why stricter rules threaten the eurozone*, London: Centre for European Reform (CER), 4.

²⁸ Rebecca M. Nelson, *et al.* (2012), *The Eurozone Crisis: Overview and Issues for Congress*, September 26, 2012, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 4.

је имала предимензиониран банкарски сектор, у јануару 2009. је национализовала *Anglo Irish* банку, а „владина гаранција за ирске банке створила је буџетски дефицит од преко 30% у 2010, узрокујући раст нивоа јавног дуга за више од 40% између 2009. и 2010. Економија Португала патила је од недостатка конкурентности, и била је економија са најспоријим растом у Еврозони током деценије бума која је претходила глобалној финансијској кризи. Шпанија је имала буџетски суфицит средином 2000-их, и релативно низак ниво јавног дуга, али је прилив капитала покренуо неодржив бум некретнина.”²⁹ Да овој групи додамо и Италију, са традиционално високим јавним дугом и у годинама јаке економске активности. Од спасавања *Bear Stearns* банке у САД-у у марту 2008, коју је купила *JPMorgan Chase* банка далеко испод њене предкризне вредности, па до почетка 2009. године, и национализације *Anglo Irish* банке, приметна су три тренда: прво, након банкрота *Lehmann Brothers* банке расту премије ризика на глобалном нивоу; друго, у Европи расту марже на државне обвезнице; и треће, јављају се значајније разлике у висини маржи на државне обвезнице међу европским земљама. Током 2009. године долази до експлозије јавног дуга у Грчкој, Ирској, Италији, Португалу и Шпанији,³⁰ док су марже на обвезнице у стагнацији. „Између краја 2008. и краја 2009, коефицијент јавног дуга у Грчкој, Ирској, Италији, Португалу и Шпанији растао је просечно 14% од *GDP* да би достигао 89% од *GDP*, док су приноси на обвезнице расли у просеку за само два базична поена (*bp*)—са висином добити у Немачкој која је заправо опала са 135 базичних поена на 128 базична поена.”³¹ Година 2009. доноси и промене у механизму и динамици саме кризе. „Финансијски сектор престао је да буде јасан покретач кризе. Уместо тога, криза је у већем обиму обухватила фискалне и проблеме конкурентности.”³² У 2010. години јавни дуг у земљама *GIIPS* порастао је за даљих 13% од *GDP*, али су зато „приноси на обвезнице порасли скоро на 300 базичних поена, а висина добити у Немачкој се проширила на 448 базичних

²⁹ Ibid., 4–5.

³⁰ У литератури која се бави кризом у Еврозони, ова група земаља се често означава збирном скраћеницом: *GIIPS*

³¹ Atish R. Ghosh, *et al.* (2013), “Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies”, *Economic Journal* 123(566), F4; 100 базичних поена једнако је једном процентном поену.

³² Ashoka Mody, and Damiano Sandri (2011), *The Eurozone Crisis: How Banks and Sovereigns Came to be at the Hip*, IMF Working Paper WP/11/269, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 30.

поена.”³³ Круг се сада затворио: раст маржи на државне обвезнице поскупео је позајмљивање капитала за домаће банке, расту капитални губици на портфолио државног дуга, што све генерише пад стопа економског раста. При томе, постоје значајне разлике међу земљама, где су, на пример, Аустрија, Холандија и Финска имале најмање опадање стопа раста.

Претварање приватног дуга у јавни у појединим државама Еврозоне

„После свега, глобална финансијска криза донела је кући важну лекцију – да у крајњем случају, сви приватни дугови могу потенцијално бити јавни дугови.”³⁴ Ова констатација има вишеструку важност, а у случају Еврозоне поткопава саме темеље европске интеграције и њену будућност. Она је важна и за сваку националну економију: какав банкарски, или укупан финансијски сектор земља треба да има? Можда ће ова криза донети и нешто добро, и спречити будући колапс већег дела светске економије.

На почетку кризе у Еврозони, чији су карактер и потенцијални ефекти били у доброј мери потцењени, државе чланице настојале су да финансијском подршком спасу угрожене банка, или су чак преузеле дуг приватног банкарског сектора, као у Ирској, „где је влада гарантовала за банкарски дуг.”³⁵ Међутим, проблем који је постојао и пре кризе у Европској унији, а који се манифестовао у недовољној маси буџетских прихода и нужним задуживањем држава на финансијским тржиштима, сада је ескалирао, па је финансијска подршка банкарском сектору постала превелико оптерећење за јавне финансије. „Поједностављено речено, банкари и њихови акционари су у току кризе спашавани додатним наметима пребаченим на леђа европских пореских обвезника, тј. грађана”.³⁶ Већ је раније поменута сумња у шпекулативни карактер једног дела узрока финансијске кризе у САД-у, што би се могло

³³ Atish R. Ghosh, *et al.* (2013), “Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies”, *op. cit.*, F4.

³⁴ M. R. Arand, *et al.* (2012), The euro zone crisis: Its dimensions and implications, *op. cit.*, 10.

³⁵ Rebecca M. Nelson, *et al.* (2012), The Eurozone Crisis: Overview and Issues for Congress, *op. cit.*, 4.

³⁶ Душко Лопандић (2011), „Еврокриза’ и будућност Европске уније”, *Међународна политика* 62(1144), 8.

односити и на кризу у Еврозони. „Циљ многих ‘игара’ и манипулација на тржиштима био је искоришћавање институционалних слабости ЕУ или економских неравнотежа међу државама чланицама ЕУ ради постизања краткорочног профита.”³⁷

Улога Немачке

Немачка, као најјача економија у Европској унији, заслужује посебну пажњу, нарочито због њене улоге у ширењу и санирању кризе у Еврозони. „Основни циљеви спољне политике СР Немачке су превасходно да осигура своје економске, енергетске, безбедносне и културно-језичке интересе. Под економским интересима подразумевају се пре свега њени велики извозни капацитети.”³⁸ Објективности ради, треба бити пажљив при оцени улоге Немачке, јер су њени економски узлети често били пресечени ванредним догађајима, као што се десило приликом уједињења Западне и Источне Немачке 1990. године, и поново, две деценије касније, са глобалном финансијском кризом и кризом Еврозоне. Први од њих је, без сумње, имао судбински значај за немачку нацију, а други је блокирао и успорио производњу и извозну експанзију. Такви шокови се не лече за пар година. Међутим, има много основа за преиспитивање улоге Француске и других развијених европских земаља у генерисању кризе Еврозоне и одређивању будућности Европске уније, поготово што француско-немачки савез и даље лежи у основи европске интеграције. Какву би улогу Немачка данас требала да има у Европи, питање је, а за шта је она способна и спремна, још веће. „Укратко, одсуство водеће силе спремне да преузме одговорност вођства и на глобалном и на европском нивоу може се посматрати као главни разлог за растућу неефикасност *G20*, недавно испољену у *Los Cabos*.”³⁹ Аутори указују и на одређене историјске подударности, па тако пореде положај и политику данашње Немачке са политиком САД-а тридесетих и седамдесетих година прошлог века, наводећи, при томе, катастрофалне последице погрешних политичких

³⁷ Ibid., 15.

³⁸ Огњен Прибићевић, и Брано Милуш (2012), „Изазови и перспективе немачке спољне политике”, *Међународни проблеми* 64(4), 404.

³⁹ Gabriel Goodliffe, and Stéphan Sberro (2012), “The G20 after Los Cabos: Illusions of Global Economic Governance”, *The International Spectator* 47(4), 15; Самит G20 је одржан у месту Los Cabos, Мексико, 18–19.06.2012. године.

одлука. Према њима, и другим ауторима које наводе, Немачка данас игра исту контрапродуктивну улогу као што су то чиниле САД тридесетих година у вези са ратним репарацијама Немачке: данас Немачка остварује суфиците у трговини, пребацује терет билансних уравнотежавања на земље Евроzone са дефицитима, и нема воље ни снаге да поднесе трошкове очувања евра. Када се окривљују земље јужне Европе за кризу Евроzone, пожељно је сузити фокус и подсетити се како су водеће земље Европске уније поштовала властита правила на која се позивају: „Можда је најзначајнији тренд од свих скоро синхронизовано дуплирање пропорције дуга и Немачке и Француске, од 40 процената на преко 80 процената, од 1991. када је фискална консолидација била промовисана за приоритет економске политике највишег степена, постајући оличење Мастрихтске мудрости економске политике.”⁴⁰ И даље, када се ради о тобоже неочекиваном преливању финансијске кризе из САД-а у Европу и остатак света, (не)постојању кривице европских банака и оправданости њиховог спасавања од банкрота финансијским средствима узетим од свих пореских обвезника, треба имати у виду да се „почев од пролећа 2007, појављивало све више и више знакова који су указивали да су европске банке постале увелико изложене ризицима хипотекарних кредита САД и да су европски банкарски супервизори изгледа били потпуно несвесни тога. При томе, европске банке пружиле су значајну помоћ у финансирању мехура станоградње САД из 2000-их који се распрснуо у то време.”⁴¹ Ако се осврнемо на спољну политику Немачке у последњој деценији, приметан је билатерални приступ у регулисању кључних и стратешких извозних и енергетски питања са великим и растућим економијама, попут Русије, Кине, Индије, Бразила и Мексика.⁴² При томе, Европска унија остаје њена политичка и економска база, окриље и подршка. Извесно је да Немачка сама не би имала ни довољно снаге ни политичког утицаја да остварује своје стратешке интересе, па ће Европска унија и даље бити оквир за њихову реализацију. Треба имати у виду да на међусобну трговину унутар Европске уније отпада претежан део за све њене чланице, па је заједнички интерес очигледан. Ако се томе додају токови капитала и сектор услуга, онда је јасно да позиција у самој Унији за сваку земљу

⁴⁰ Jörg Bibow (2012), The Euro Debt Crisis and Germany's Euro Trilemma, Working Paper No. 721, Annandale-on-Hudson, N.Y.: Levy Economics Institute of Bard College, 10.

⁴¹ Ibid., 6.

⁴² Један од најбољих примера је гасовод Северни ток (*North Stream*).

чланицу има пресудан значај. Немачка у томе није изузетак. Готово две деценије уочљива је извозна експанзија немачке економије. И у теорији и светској пракси, таква експанзија уобичајено се ослања на неки од кључних елемената међународне конкурентности. Продуктивност је обично њен круцијални елемент. У немачком случају, „значајно је, да опадање раста јединичних трошкова рада није било услед некаквог убрзања у расту продуктивности, него је узроковано упадљивим падом инфлације надница. Другим речима, није генијалност немачких инжењера, него ограничење надница дало немачким извозницима екстра подршку.”⁴³ Како год, резултат је био видљив. Како се та немачка извозна експанзија одразила на економије осталих земаља чланица Европске уније? У досадашњој међународној пракси регионалних економских интеграција, показало се да често најразвијенија економија извлачи највише користи од интеграције, али да и остале земље чланице имају довољно користи, односно да све могу бити на добитку од интеграције, али и да ти добици нису равномерно распоређени. Могућ је и сценарио да најразвијенија економија повуче остале узлазном путањом економског раста. „Док је евро зона отприлике у спољној равнотежи, *GIIPS* земље (Грчка, Ирска, Италија, Португал и Шпанија) изгубиле су 20–30% конкурентности у односу на Немачку током последње деценије. Како је већи део трговине интраевропски, појавила се значајна неравнотежа у текућим билансима земаља јужне Европе, доводећи до забринутости за одрживост њиховог дуга.”⁴⁴ Ако се вратимо на већ помињане обилне токове инвестиционог капитала, комбиноване са оваквим платнобилансним неравнотежама, онда се објективно није ни могло очекивати нешто другачије од оног што се десило. „Немачка се није држала златног правила монетарне уније: привржености заједничкој стопи инфлације”⁴⁵ И сужавање аналитичког фокуса са платнобилансног нивоа на банкарски сектор подржава овакве закључке. Банке у развијеним европским земљама, као што су Немачка, Холандија или Белгија, биле су много задуженије него оне у земљама јужне Европе или у Великој Британији. Како би било објашњење за њихов менаџмент ризицима? „Иако се то често није спомињало, истина је да су немачке банке (и евентуално банке неких других држава) у

⁴³ Jörg Bibow (2012), *The Euro Debt Crisis and Germany's Euro Trilemma*, op. cit., 16.

⁴⁴ Jean Tirole (2012), “The euro crisis: some reflexions on institutional reform”, Banque de France, *Financial Stability Review* 16, 226.

⁴⁵ Jörg Bibow (2012), *The Euro Debt Crisis and Germany's Euro Trilemma*, op. cit., 2.

великој мери инвестирале у Грчку, те да су управо овим финансијским пакетом земље чланице еврозоне спасаваале сопствене банке.”⁴⁶

Главне последице кризе у Еврозони

Главне економске последице кризе у Еврозони биле су: пад стопа раста и укупне економске активности, раст државних дугова и раст незапослености радне снаге, а на политичком плану, „дужничка криза у Еврозони створила је нови расцеп у Европској унији између земаља кредитора и дужника.”⁴⁷ Европска унија је у 2007. години имала реалну стопу раста *GDP* по становнику од 2,8%, да би те стопе у наредним годинама опале на: -0,1% у 2008, -4,6% у 2009, 1,7% у 2010, 1,3% у 2011, и -0,6 у 2012. години. У првом кварталу 2013. године, стопе раста *GDP* су опале за 0,1% у Европској унији и за 0,2% у Еврозони у односу на претходни квартал, док САД бележи благи раст. Али, у пролеће 2013. забележен је пад стопа инфлације, па су на годишњем нивоу у априлу за Европску унију биле 1,4% а за Еврозону 1,2%.⁴⁸ „Основни проблем еврозоне – раст јавног дуга и његова неодрживост..., није решен. Последњих година смањује се темпо његовог раста, али се то дешава у условима опадања ГДП у Еврозони, ...”⁴⁹ Поређења ради, од почетка кризе па до краја 2011. године, у САД-у је без посла остало скоро 6 милиона људи (што је око 4,5% од укупне предкризне запослености), док је у Еврозони тај број био око 4 милиона (2,6% од предкризне укупне запослености). Просечна стопа незапослености порасла је са 7,3% у првом кварталу 2008. године на 11,3% у јулу 2012. године. Око 18 милиона људи је без посла у Еврозони. Овај пад запослености карактеришу и значајне разлике међу земљама Еврозоне, па је, тако, стопа запослености радне снаге опала за мање од 1% у Немачкој, Белгији и Луксембургу, али зато за више од 10% у Грчкој и Шпанији, и за више од 15% у Естонији и Ирској. Према секторској структури запослености радне снаге, криза је најјаче погодила грађевинарство и индустрију; Најзначајнији пад запослености у грађевинарству био је у

⁴⁶ Мирослав Н. Јовановић, Исидора Љумовић (2012), „Да ли се стратегија спасавања Еврозоне своди на преуређивање лежачки на палуби Титаника?”, *op. cit.*, 444–445.

⁴⁷ Michelle Commeli (2012), *The Image of Crisis-Ridden Europe and the Division Between Creditor and Debtor Countries: The Case of Italy*, *op. cit.*, 9.

⁴⁸ Извор података: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

⁴⁹ Владимир Грбић (2012), „Криза у Еврозони: узроци и политике”, *op. cit.*, 463.

Шпанији, Естонији и Ирској, док је индустријска радна снага најјаче осетила пад запослености у Италији, Словачкој и Словенији, а у доброј мери и у Шпанији и Естонији. Према квалификационој структури радне снаге, највећи пад запослености осетили су неквалификовани и ниско квалификовани, док је запосленост високо квалификоване радне снаге расла током целог периода кризе, уз нешто спорији темпо.⁵⁰ Тешко да би прогнозе могле бити оптимистичке, јер „раст заснован на домаћој тражњи нема основе, структурне реформе су изостале, инструменти интерних девалвација су слабаши, а кохезиони елементи у еврозони више су усмерени на ублажавање него на решавање проблема. Дуготрајна рецесија изгледа као вероватнија перспектива, него опоравак еврозоне и ЕУ у целини.”⁵¹

V) МЕРЕ ЗА УБЛАЖАВАЊЕ И СПРЕЧАВАЊЕ КРИЗЕ У ЕВРОЗОНИ

„Криза еврозоне је показала да заједничка валута са растуће интегрисаним финансијским сектором не може комотно коегзистирати са националним режимима за надзор, спасавање и ‘решавање’ банака.”⁵² Тежина последица кризе у Еврозони, већ предузете мере у свету на санирању финансијске кризе, приморале су целу Европску унију и владе држава чланица на економске и институционалне реформе. „Могло би се тврдити да је текућа криза у евро зони убрзала процес јачања институција широм ЕУ као и фискалну сарадњу: оне су неопходан садржај за обезбеђење стабилности и успешности *EMU* и на крају одрживог раста током времена”⁵³ Деценију пре избијања финансијске кризе, Пакт о стабилности и расту (*Stability and Growth Pact – SGP*) из 1997, који је ступио на снагу 01.01.1999. године, када је и формирана Еврозона, имао је, у основи, један од циљева финансијску стабилизацију чланица Еврозоне, односно спречавање стварања превеликог буџетског дефицита који би излазио из оквира постављених принципима

⁵⁰ Извор: ECB (2012), *Euro Area Labour Markets and the Crisis*, October 2012, Structural Issues Report, Frankfurt am Main: European Central Bank.

⁵¹ Владимир Грбић (2012), „Криза у Еврозони: узроци и политике”, *op. cit.*, 464.

⁵² Simon Tilford, and Philip Whyte (2011), *Why stricter rules threaten the eurozone*, London: Centre for European Reform (CER), 20.

⁵³ Francesco Drudi, *et al.* (2012), *The Interplay of Economic Reforms and Monetary Policy: The Case of the Euro Area*, ECB Working Paper 1467, Frankfurt am Main: European Central Bank, 20.

конвергенције. Ово појашњава почетну озбиљност концепта формирања Еврозоне, и поред уграђене конструкционе грешке. Почетак санирања кризе у Еврозони карактерисала је координација билатералних финансијских помоћи Грчкој 2010. године, са *ECB* и *IMF* (*International Monetary Fund*), а када су и друге земље чланице биле захваћене кризом, почиње изградња својеврсног антикризног механизма.⁵⁴ „Опсег кризе покренуо је и усвајање низа других, мултилатералних мера међувладиног и комунитарног карактера, којима се оснива и развија више антикризних финансијских фондова – привременог и сталног карактера, и отвара пут за ревизију Уговора и успостављање финансијске уније.”⁵⁵ У првој половини 2010. године, установљени су: Европски механизми за финансијску стабилизацију (*European Financial Stabilization Mechanism – EFSM*) и Европски фонд за финансијску стабилизацију (*European Financial Stabilization Facility – EFSF*), као привремени механизам и фонд за помоћ чланицама погођеним кризом, укупан предвиђени обим средстава био је €500 милијарди, а предвиђено је да буду активни до половине 2013. године. Поред тога, у циљу унапређења надзора финансијских тржишта, током 2010. године установљени су и: Европски одбор за системске ризике (*European Systemic Risk Board – ESRB*) и Европски систем финансијских супервизора (*European System of Financial Supervisors – ESFS*). На иницијативу Немачке током 2010. године, долази до формирања сталног Европског механизма за стабилност (*European Stability Mechanism – ESM*) 11.07.2011. године, са циљем обезбеђења финансијске стабилности целе Еврозоне, и предвиђеним расположивим средствима од €500 милијарди. Технички, *ESM* би пружао привремену финансијску помоћ угроженим земљама ради спровођења програма прилагођавања који би такве неравнотеже отклонили. Првобитни Уговор о оснивању *ESM* је модификован 02.02.2012. „Главне промене које нови уговор доноси су: 1) нова средства финансирања; 2) флексибилније формирање цена; 3) веза са фискалним споразумом; 4) нова ванредна процедура одлучивања; 5) усклађивање са праксом ММФ-а у погледу учешћа приватног сектора; 6) прорачун доприноса у капиталу.”⁵⁶ *ESM* је ступио на снагу у октобру 2012. године.

⁵⁴ У то време, покренуто је питање да ли су такви финансијски аранжмани у складу са правилима из Уговора о забрани позајмљивања, одн. спасавања (no bail-out rule).

⁵⁵ Жаклина Новичић (2012), „Настанак, развој и проблеми европског антикризног механизма”, *Европско законодавство* 11(39–40), 93.

⁵⁶ *Ibid.*, 105.

Током лета 2012. Комисија је поднела законодавни предлог о својеврсној паневропској супервизији банака под називом: Јединствени надзорни механизам (*Single Supervisory Mechanism – SSM*). Немачка и Француска се нису сложили о броју банака које би биле под надзором, па је овај предлог у процедури разматрања. Идеја је стварање неке врсте банкарске уније чланица Еврозоне, што би започело са установљавањем SSM, када би ESM могао директно да врши рекапитализацију банака. У децембру 2012. године, ступио је на снагу пакет од шест закона (*Six-Pack*) који регулишу питања фискалног и макроекономског надзора и координације. „Пакет од шест закона, чија правила се делом заснивају на принуди путем санкција (то јест, ‘тврда’ координација) такође има уграђен инструмент ‘меке’ координације ‘Европски семестар’ (*European Semester*).”⁵⁷ Поред њих, у процедури преговарања су још два законска предлога (*Two-pack*), којима се поопштравају правила *Six-Pack*. 02.03.2012. је 25 чланица Европске уније, осим Велике Британије и Чешке, потписало фискални уговор или фискални пакт под званичним називом Уговор о стабилности, координацији и владању у Економској и монетарној унији (*Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*). Главни циљеви које поставља овај Уговор су: јачање фискалне дисциплине, фискална конвергенција и строжији надзор. Уводи се правило уравнотеженог буџета, према којем би буџети држава чланица требали бити уравнотежени или са позитивним салдом. Од октобра 2011. године, бар сваких шест месеци састају се шефови држава или влада Еврозоне на Евро самиту (*Euro Summit*), „што потврђује општу тенденцију система ЕУ да прибегне облицима диференцијације. Појмови ‘више нивоа’, ‘средишња Европа’ или ‘Европа две брзине’ су тако постали кључна питања за развој политичког уређења ЕУ.”⁵⁸ Очигледно је Европска унија приступила озбиљним реформским потезима, у циљу постизања финансијске стабилности и изградње сталног антикризног механизма. „Разматрајући утицај ових реформи, треба подвући да је оно што је изгледало неизбежно сада било сасвим незамисливо пре четири године.”⁵⁹ Може се, иронично, констатовати да ништа од овог не би било потребно да су чланице

⁵⁷ Tobias Kunstein, and Wolfgang Wessels (2013), *The New Governance of the Economic and Monetary Union: Adapted Institutions and Innovative Instruments*, IAI Working Papers 13 | 02– January 2013, Rome: Istituto Affari Internazionali, 4.

⁵⁸ Ibid., 4.

⁵⁹ Ibid., 4.

Еврозоне поштовале првобитна једноставна правила, о цени да и не говоримо. Остаје да се види како ће све то функционисати, колико ефикасно и какве ће резултате донети.

VI) ЕКОНОМСКИ РАСТ И БУДУЋНОСТ ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

„Непосредна последица кризе еврозоне је деградација угледа Европске уније као целине на два плана: као модела компетентног управљања економском политиком и као модела просвећене регионалне интеграције.”⁶⁰ Будућност европске интеграције зависиће од начина и успешности у решавању неколико кључних питања: прво, ефикасности предузетих реформи на финансијској стабилизацији и спречавању будућих криза; друго, комплетирању архитектуре *EMU*: монетарна и фискална унија; треће, јачању степена и конвергенције интра-европске конкурентности; четврто, јачању степена међународне конкурентности целе европске економије; и пето, али најважније, висине и одрживости стопа економског раста. У Европској унији постоји много питања о којима нема довољног степена сагласности, што је, у одређеној мери, и разумљиво када се ради о 28 држава. Или је потребно више времена да се различити интереси усагласе. Када је реч о досадашњим мерама на санирању последица кризе и спречавању њеног даљег ширења, њихова основна одредница је штедња, па „уместо да својом политиком уједињује Европу, Немачка је захтевом за строгим штедњом само још више појачала поделе на сиромашни југ и богати север.”⁶¹ Бројне су критике на недоследност спроведених мера, јер „до сада нису успеле да одговоре на неке од основних узрока кризе, као што су фундаментални проблеми у архитектури Еврозоне; трговинске неравнотеже унутар Еврозоне; и недостатак конкурентности у периферним земљама. Поред тога, они тврде да је фокус кризног одговора на строгим мерама дошао на рачун раста, поткопавају могућности тих земаља да се опораве од кризе.”⁶² Пошто је Еврозона једини пример у историји монетарних унија где је монетарна

⁶⁰ Michael Emerson (2012), *Implications of the Eurozone Crisis for EU Foreign Policy: Costs and Opportunities*, op. cit., 1.

⁶¹ Огњен Прибићевић, и Брано Миљуш (2012), „Изазови и перспективе немачке спољне политике”, op. cit., 409.

⁶² Rebecca M. Nelson, et al. (2012), *The Eurozone Crisis: Overview and Issues for Congress*, op. cit., 7.

политика централизована, а фискална у надлежности држава чланица, изгледа неопходним да се тај несклад, бар у одређеној мери, у будућности исправи. О будућем фискалном уређењу Европске уније постоје опречни ставови. На једној страни, предлаже се да монетарна унија буде допуњена супранационалном, паневропском фискалном унијом, где би фискална политика била централизована, јер „концепт фискалне уније подразумева фискални федерализам међу њеним чланицама.”⁶³ На другој страни, сматра се да је садашњи институционални оквир задовољавајући, да би централизација фискалне политике ослабила политичку подршку и самој монетарној унији. На крају, има предлога да и садашњи степен координације треба смањити. Очигледно да сагласности о овом важном питању нема. Један предлог, „који би захтевао промене уговора које би се тешко постигле, је установљивање неког централизованог ‘фискалног капацитета’ за еврозону који би штитио националне економије од финансијских шокова. Систем типа осигурања – отворен за 10 нечланица евро зоне на добровољној бази – укључио би националне доприносе у складу са економским перформансама, али не треба да обезбеђује сталне трансфере међу земљама.”⁶⁴ И о овоме има различитих мишљења, а једно истиче могућност да политичари могу бити заинтересовани да повећавају расходе а трошкове екстернализују.⁶⁵ Поновиће се изгледа прича из историје европске интеграције: државе ће морати пренети један део свог суверенитета на заједничке институције пошто саме одређена питања не решавају довољно ефикасно, и тиме угрожавају опстанак и будућност целе интеграције. Поново се јавља једна стара идеја, о Европи у више брзина, вишеслојној Европи и сл. која се обично актуелизује када се Европска унија суочи са одређеним проблемима, а њени заступници су развијеније земље чланице. „Флексибилност коју нуди институционална архитектура која не укључује све државе чланице ЕУ покушава да помири интегритет политика на нивоу ЕУ као што је јединствено тржиште, уз неопходност да се сачува могућност за државе споља да се прикључе у каснијој фази.”⁶⁶

⁶³ Michael D. Bordo, *et al.* (2011), *A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History*, op. cit., 3.

⁶⁴ Tobias Kunstein, and Wolfgang Wessels (2013), *The New Governance of the Economic and Monetary Union: Adapted Institutions and Innovative Instruments*, op. cit., 10.

⁶⁵ Michael D. Bordo, *et al.* (2011), *A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History*, op. cit., 5.

⁶⁶ Tobias Kunstein, and Wolfgang Wessels (2013), *The New Governance of the Economic and Monetary Union: Adapted Institutions and Innovative Instruments*, op. cit., 3.

Интересантно је да та идеја није била потенцирана у периоду пре кризе, када су Немачка и друге развијеније чланице Уније извлачиле највише користи од интеграције. Проблем са тим концептом јесте што је у супротности са суштином европске идеје. У супротном, Европска унија могла је бити одлична и монетарна и фискална унија са првобитних шест чланица, па би добро питање било зашто се уопште ширила, поготово на исток и југоисток Европе? На известан начин, испољава се проблем односа политичких амбиција на спољном плану и економске рачунице проширења, а можда су се исцрпели извори за интра-унијску експанзију најразвијенијих чланица? „Финансијска криза је са посебном очигледношћу отворила питање односа моћи у односима држава у Европи.”⁶⁷ Својевремена политичка доминација Француске је изгледала, Немачка још не може да је преузме, а питање је да ли ће уопште моћи, док се Италија изгубила на тој некадашњој осовини. Велика Британија гаји своје везе са САД-ом, а европска интеграција је за њих, како је то мислио и *de Gaulle*, увек била континентална ствар из које се могу извући додатне користи. Француско-немачки савез још функционише, али се некадашња економска уједначеност између те две земље померила у корист Немачке. Иако се без сагласности Немачке не може донети ниједна важнија одлука у Европској унији, нико не би прихватио немачку Европску унију. „При томе Немачка визија Европе је визија једне готово федералне државе у којој је приоритет економија социјално-тржишног типа са јаким и стабилним евром. Приоритети су децентрализација и дисциплиновано уговарање система равноправне финансијске расподеле међу државама чланицама.”⁶⁸ Економска логика почетака и развоја европске интеграције подсећа нас на заједничке користи за све чланице, па би логичан след догађаја ишао у правцу јачања ефикасности и функционалности саме интеграције. Јединства неће бити много, као ни у прошлости, али би и довољан степен заједништва био стабилна база за опоравак европске економије. Да ли ће у скорој будућности Европска унија изгледати као сада, остаје да се види. Можда превагну ставови о помињању Европи више кругова, у којој би степен развијености и моћи опадао од центра ка периферији. Могуће је да би такав сценарио допринео ефикаснијем функционисању саме Уније, извесно је да ни мање развијене земље не би напустиле такву Унију, али би политичко јединство и снага били

⁶⁷ Душко Лопандић, Д. (2011), „Еврокриза’ и будућност Европске уније”, *op. cit.*, 17.

⁶⁸ Огњен Прибићевић и Брано Миљуш (2012), „Изазови и перспективе немачке спољне политике”, *op. cit.*, 421.

ослабљени. Садашњи и потенцијални кандидати за чланство у Европској унији имају пред собом много послова пре евентуалне интеграције. Већина развијених чланица дели мишљење да је потребно најпре средити ствари у самој Унији, па тек онда одлучивати о даљој динамици проширења. При томе, европска врата остају отворена. Политичке амбиције европских лидера смањене су услед унутрашњих економских тешкоћа, а последње велико проширење донело је доста лекција.

Када је реч о европској конкурентности, треба имати у виду два нивоа, од којих ниједан није задовољавајући. Први од њих су конкурентности економија држава чланица, а други међународна конкурентност целе економије Европске уније. Криза у Евразони поново је истакла већ познату чињеницу о дивергентном кретању степена продуктивности у националним економијама чланица, основе националне конкурентности, нарочито у последњој деценији. Већ помињана основа немачке конкурентности у оквиру Уније нема много простора за даље унапређење. Тако долазимо до једне незадовољавајуће слике: добар део појединачних националних економија није довољно конкурентан у европским оквирима, а најбоље међу њима нису у светском врху. Поред тога, најразвијеније земље Уније допринеле су опадању конкурентности у земљама које су данас највећи дужници. Остаје питање, чисто на економском плану: које ће то државе повући остале у оштру међународну утакмицу?

Описано кретање стопа продуктивности у земљама Евразоне и целе Европске уније имало је за последицу стварање и увећавање трговинских неравнотежа у интра-европској размени, и последично платнобилансних неравнотежа. Све то у корист Немачке и других северних, развијених чланица Уније, а на штету јужних, медитеранских земаља. Да није дошло до ескалације кризе државних дугова у последњим, могло се очекивати да продуктивност њихових националних економија иде благо у правцу конвергенције са најразвијенијим. Овако, таква очекивања имају мало основа, бар на краћи и средњи рок. Европска међународна конкурентност, или наводни развој базиран на знању, нису ни мало успешнији. На нивоу Уније је одавно уочено заостајање за најдинамичнијим светским економијама, препозната потреба радикално другачијег развојног концепта, па је све то лепо уобличено у тзв. развој базиран на знању. Према тој замисли, Европска унија би требала да гради своју међународну конкурентску предност на знању. Овоме се не могу стављати примедбе, а умесно питање би било какве је резултате дала

досадашња примена тог развојног концепта? И површан увид и поређење са најдинамичнијим економијама у свету, а константно важи за САД, показује недовољан степен динамике економске активности европске економије и заостајање у стопама економског раста. Долазимо, на крају, до најважнијег питања: висине и одрживости стопа економског раста Евразоне и целе Уније. Већ је наведено да стопе раста нису ни у преткризним годинама биле високе, а од тада се о расту не може ни говорити.⁶⁹ Поред тога, стопе инфлације одржавају се на ниском нивоу. Европска унија налази се у својеврсној замци властите антикризне политике; сви се слажу да се садашња криза мора санирати, будуће предупредити и спречити, и да стопе економског раста треба да буду више, стабилне и одрживе. Симултано решавање ова три задатка изгледа готово неизводљиво, и теоријски и практично. Ако пођемо од актуелних мера за санирање кризе дугова у Евразони, које карактерише строга штедња, уз већ високу стопу незапослености радне снаге и неповерење потенцијалних кредитора и инвеститора, онда у земљама највише погођеним кризом нити постоји потребна домаћа тражња, нити се може очекивати значајнији прилив инвестиционог капитала, а њихова међународна конкурентност је опала (чак и у европским оквирима) и тешко је видети шта би био покретач новог циклуса који би довео до стабилнијег раста. Има мишљења да ће „повратак на инфлацију међутим постати неизбежан ако се криза државних дугова прошири на велике европске земље; другачије речено, *ECB* ће морати остати крајњи зајмодавац на чак већој скали него данас.”⁷⁰

Криза у Евразони није подједнако погодила појединачне земље Европске уније, али је извесно да међу њима нема кризних добитника. Да подсетимо на чињеницу да је преовлађујући део трговине у оквиру Европске уније интра-регионални, или интра-европски, тако да се криза у Грчкој, Италији или Шпанији неповољно одражава и на немачки извоз, или аустријски, или холандски. Предности створених пословних мрежа у добрим временима сада не остављају никога неоштећеним, у мањој или већој мери. Због тога ни најразвијенијим земљама чланицама није лако да покрену нови инвестициони циклус значајнијег обима. Реформе које су у Европској унији спроведене, или су у току, дају наду да се озбиљнији кризни удари не би требали десити. Извесно је да ће у

⁶⁹ Када бисмо стопе економског раста Европске уније упоредили са Кином, на пример, тада би слика била још тежа.

⁷⁰ Jean Tirole (2012), “The euro crisis: some reflexions on institutional reform”, op. cit., 240.

будућности европска финансијска тржишта бити знатно боље регулисана, банкарски сектор под строжијим надзором, а „спасавање евра подразумева да *ECB* преузме улогу коју нормално имају централне банке у националним државама.”⁷¹ Нема оптимистичких предвиђања у вези са економским растом ни у Еврозони ни у Европској унији. Реалније би било очекивати стагнацију уз могући спорији економски раст. На крају, да напоменемо, да светска криза није погодила истим интензитетом све велике економије, групације и регионе. Доста њих су имале ефикасан одговор на изазове кризе. „Глобализација се окренула против глобализатора дајући предност земљама које су се показале способним да апсорбују савремену технологију, одрже конкуритивну цену радне снаге и које располажу виталним ресурсима за одржавање високих стопа привредног раста.”⁷² Међу њима истиче се група *BRICS*,⁷³ која је имала значајну позитивну улогу у ублажавању последица светске кризе, расту светске производње и међународне трговине. Земље *BRICS* групе су договориле на свом самиту у Дурбану, 27.03.2013, да оснују своју развојну банку (*BRICS Development Bank*). „*BRICS* има довољно капацитета да то учини на широком нивоу. Бразил истиче да његова властита развојна банка сама има двоструко већи биланс од Светске банке.”⁷⁴

VII) ЗАКЉУЧАК

Светска финансијска криза из 2007–2008. године прелила се из САД-а и у Европску унију, а може се тврдити да су њеном настанку и експлозији допринеле и европске банкарске групације преко својих операција на финансијским тржиштима САД-а, посебно са хипотекарним вредносним хартијама. Поред спољног утицаја, Европска унија и Еврозона имале су и уграђене властите генераторе кризе, који су олакшали њено преливање и ширење, и довели до специфичног облика

⁷¹ Душко Лопандић (2011), „Еврокриза’ и будућност Европске уније”, *Међународна политика* 62(1144), 16.

⁷² Предраг Симић (2013), „Светска политика, глобализација и криза”, *Међународни проблеми* 65(1), 39.

⁷³ *BRICS* је скраћеница за групу држава: Бразил, Русију, Индију, Кину и Јужну Африку (Brazil, Russia, India, China, South Africa). Првобитно је коришћена скраћеница *BRIC*, а од 2010. године *BRICS*, када им се прикључила Јужна Африка.

⁷⁴ Michael Emerson (2012), *Implications of the Eurozone Crisis for EU Foreign Policy: Costs and Opportunities*, op. cit., 1.

кризе: државних дугова у поједим чланицама. Криза државних дугова у Еврозони у великој мери је последица кршења властитих правила конвергенције (из Мастрихта), која су била услов за приступање Еврозони: да пропорција годишњи државни дефицит/*GDP* не прелази 3%, и да пропорција бруто државни дуг/*GDP* не прелази 60%. Од свих чланица Европске уније, прве су их прекршиле две најважније земље: Немачка и Француска. Поред тога, апострофира се као један од главних узрочника кризе у Еврозони недоследна или недовршена архитектура *EMU*: централизована монетарна политика и децентрализована фискална политика у надлежности националних држава чланица. Уз дерегулисана светска и европска финансијска тржишта, неадекватно управљање ризицима од стране европских банака, механизам ширења кризе може се објашњавати и обимним приливом инвестиционог капитала у мање развијене чланице Еврозоне из најразвијенијих, северних земаља, за које је увођење евра значило смањење трансакционих трошкова и појефтињење капитала. То је довело до масивног обима задуживања, у Грчкој у јавном сектору, у Шпанији у приватном, у Ирској у банкарском итд. Уз такав прилив капитала, јужне чланице Еврозоне су у последњој деценији забележиле значајан пад продуктивности, а тиме и међународне конкурентности, што је водило неравнотежама у трговини са развијеним европским државама, посебно Немачком, и дефицитима платних биланса. Преливање финансијске кризе из САД-а у Европу довело је до контракције на тржиштима капитала, што је прекинуло канал за даља задуживања већ задужених земаља и отплату доспелих обавеза. Уз слабије извозне перформансе од својих кредитора, то је било довољно да дође до краха, уз значајан раст незапослености радне снаге. Одговор Еврозоне на кризу најпре је било спасавање банака и држава од банкрота. И пре, током и после финансијске кризе у свету и кризе дугова у Еврозони, профити су били приватни, а дугови су социјализовани, и пренети на све пореске обвезнике. Упоредо са хитним и привременим мерама, приступило се изградњи сталног антикризног механизма, чија је главна карактеристика строга штедња, на инсистирање Немачке. Криза у Еврозони довела је до још неколико важних последица: политичког расцепа у Европској унији између држава кредитора и дужника, поделе по питању концепта економског раста и могуће промене структуре интеграције: од јединствене на вишеслојну. Све описано слаби политичку и економску кохезију целе Европске уније и њену снагу на међународном плану.

Списак специјализованих термина који се појављују у раду:⁷⁵

- *asset* (капитал, актива) = обвезнице (*bonds*), акције (*stocks*), валуте (*currencies*)
- *asset-backed* – обезбеђено активом
- *contagion* – корелација прихода од акција или обвезница која је виша од очекиване
- *collateralized bond obligation (CDOs)* – обвезница обезбеђена пулом других вредносних хартија
- *collateralized debt obligation (CMO)* – обавеза са додатним јемством
- *collateral mortgage bond* – хипотекарне обвезнице са обезбеђењем
- *equity market* – тржиште акција
- *security* – вредносна хартија
- *subprime lending/loan* – одобравање зајма лицима/дужницима са лошим кредитним рејтингом

Библиографија

- Altomonte, Carlo, Di Mauro, Filippa, Ottaviano, Gianmarco, Rungi, Armando, and Vicard, Vincent (2012), *Global Value Chains during the Great Trade Collapse: A Bullwhip Effect?*, ECB Working Paper 1412, Frankfurt am Main: European Central Bank
- Антевски, Мирослав (2008), *Регионална економска интеграција у Европи*, Београд: М. Антевски
- Antevski, Miroslav, and Mitrović, Dragana, (eds) (2012), *Western Balkans: From Stabilization to Integration*, Belgrade: Institute of International Politics and Economics
- Antevski, Miroslav, and Vesić, Dobrica, (eds) (2013), *Energy Security of Europe: The Position of Serbia*, Belgrade: Institute of International Politics and Economics
- Arand, M. R., Gupta, G. L., and Dash, Ranjan (2012), *The euro zone crisis: Its dimensions and implications*, Working Paper 2/2012-DEA, New Delhi: Government of India, Ministry of Finance, retrieved from: http://finmin.nic.in/workingpaper/euro_zone_crisis.pdf
- Babecký, Jan, Havránek, Tomáš, Matějů, Jakub, Rusnák, Marek, Šmídková, Kateřina, and Vašíček, Bořek (2012), *Leading Indicators of Crisis Incidence*:

⁷⁵ За детаљнији преглед међународне банкарске и финансијске терминологије видети: Биљана Симурдић (2006), *Речник банкарства и финансија (енглеско-српски, српско-енглески)*, Београд: Жарко Албуљ

- Evidence from Developed Countries, ECB Working Paper 1486, Frankfurt am Main: European Central Bank
- Baker, Dean (2008), “The Housing Bubble and the Financial Crisis”, *Real-World Economics Review* 46(20): 73–81, retrieved from: <http://www.paecon.net/PAERReview/issue46/Baker46.pdf>
 - Baum, Anja, Checherita-Westphal, Cristina, and Rother, Philipp (2012), Debt and growth: New Evidence for the Euro Area, ECB Working Paper 1450, Frankfurt am Main: European Central Bank
 - Beirne, John, and Gieck, Jana (2012), Interdependence and Contagion in Global Asset Markets, ECB Working Paper 1480, Frankfurt am Main: European Central Bank
 - Bhatnagar, Kanika (2012), Study of the Global Crisis – A Question of Inevitability of the Euro Zone Crisis, Working Paper 11/2012-DEA, New Delhi: Government of India, Ministry of Finance, retrieved from: http://finmin.nic.in/WorkingPaper/Global_Crisis_EuroZone.pdf
 - Bi, Huixin, Leeper, Eric M., and Leith, Campbell (2013), “Uncertain Fiscal Consolidation”, *Economic Journal* 123(566): F31–F63; doi: 10.1111/ecoj.12011
 - Bibow, Jörg (2012), The Euro Debt Crisis and Germany’s Euro Trilemma, Working Paper No. 721, Annandale-on-Hudson, N.Y.: Levy Economics Institute of Bard College
 - Bilbiie, Florin O., Monacelli, Tommaso, and Perotti, Roberto (2013), “Public Debt and Redistribution with Borrowing Constraints”, *Economic Journal* 123(566): F64–F98; doi: 10.1111/ecoj.12012
 - Bjelić, Predrag, Jaćimović, Danijela, and Tašić, Ivan (2013), “Effects of the World Economic Crisis on Exports in the CEEC: Focus on the Western Balkans”, *Economic Annals* 43(196): 71–98; doi: 10.2298/EKA1396071B
 - Bordo, Michael D., Markiewicz, Agnieszka, and Jonung, Lars (2011), A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History, NBER Working Paper 17380, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research
 - Bussière, Matthieu (2013), “Sovereign Debt and Fiscal Policy in the Aftermath of the Financial Crisis: Introduction”, *Economic Journal* 123(566): F1–F3; doi: 10.1111/ecoj.12009
 - Bussière, Matthieu, Pérez-Barreiro, Emilia, Straub, Roland, and Taglioni, Daria (2011), “Protectionist Responses to the Crisis: Global Trends and Implications”, *World Economy* 34(5): 826–852; doi: 10.1111/j.1467-9701.2011.01355.x
 - Chinn, Menzie D., and Frieden, Jeffrey A. (2012), The Eurozone in Crisis: Origins and Prospects, La Follette School Working Paper No. 2012-001, Madison, WI: University of Wisconsin, La Follette School of Public Affairs

- Commeli, Michelle (2012), *The Image of Crisis-Ridden Europe and the Division Between Creditor and Debtor Countries: The Case of Italy*, IAI Working Papers 12 | 17– June 2012, Rome: Istituto Affari Internazionali
- Corsetti, Giancarlo, Kuester, Keith, Meier, André, and Müller, Gernot J. (2013), “Sovereign Risk, Fiscal Policy, and Macroeconomic Stability”, *Economic Journal* 123(566): F99–F132; doi: 10.1111/ecoj.12013
- Dadak, Casimir (2011), “Political Economy of the Euro Area Crisis”, *Panoeconomicus* 5, 593–604; doi: 10.2298/PAN1105593D
- Dadush, Uri, (ed.) (2010), *Paradigm Lost: The Euro in Crisis*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace
- Denes, Matthew, Eggertsson, Gauti B., and Gilbukh, Sophia (2013), “Deficits, Public Debt Dynamics and Tax and Spending Multipliers”, *Economic Journal* 123(566): F133–F163; doi: 10.1111/ecoj.12014
- De Santis, Roberto A. (2012), *The Euro Area Sovereign Debt Crisis: Safe Haven, Credit Rating Agencies and the Spread of the Fiver from Greece, Ireland and Portugal*, ECB Working Paper 1419, Frankfurt am Main: European Central Bank
- Drudi, Francesco, Durré, Alain, and Mongelli, Francesco Paolo (2012), *The Interplay of Economic Reforms and Monetary Policy: The Case of the Euro Area*, ECB Working Paper 1467, Frankfurt am Main: European Central Bank
- ECB (2012), *Euro Area Labour Markets and the Crisis*, October 2012, Structural Issues Report, Frankfurt am Main: European Central Bank
- ECB, *Monthly Bulletin*, May and July 2012, Frankfurt am Main: European Central Bank
- Emerson, Michael (2012), *Implications of the Eurozone Crisis for EU Foreign Policy: Costs and Opportunities*, 1 June 2012, CEPS Commentary, Brussels: CEPS
- Ferguson, N. (2010), *Uspon novca: finansijska istorija sveta*, prevod, Beograd: Plato
- Fiott, Daniel (2012), *The Geopolitical Implications of the Eurozone Crisis: The Case of the Common Security and Defence Policy*, Brussel: Vrije Universiteit, Institute for European Studies; retrieved from: <http://uaces.org/documents/papers/1201/fiott.pdf>
- Ghosh, Atish R., Kim, Jun I., Mendoza, Enrique G., Ostry, Jonathan D., and Qureshi, Mahvash S. (2013), “Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies”, *Economic Journal* 123(566): F4–F30; doi: 10.1111/ecoj.12010
- Gomes, S., Jacquinot, P., Mohrand, M., and Pisani, M. (2011), *Structural Reforms and Macroeconomic Performance in the Euro Area Countries: A Model-Based Assesment*, ECB Working Paper 1323, Frankfurt am Main: European Central Bank
- Goodliffe, Gabriel, and Sberro, Stéphan (2012), “The G20 after Los Cabos: Illusions of Global Economic Governance”, *The International Spectator* 47(4): 1–16.

- Грбић, Владимир (2012), „Криза у Еврозони: узроци и политике”, *Зборник Матице српске за друштвене науке* 63(140): 455–469.
- Грбић, Владимир, Антевић, Мирослав, и Тодић, Драгољуб (2013), *Финансирање и заједничке политике Европске уније*, Београд: Институт за међународну политику и ппивреду
- Grygier-Siddons, Olga, and Orłowski, Witold (2012), *Approaching storm. Report on transformation: Central and Eastern Europe and the eurozone crisis*, 22nd Economic Forum Krynica Zdrój, Poland, 4-6th of September 2012, Retrieved from: www.pwc.pl
- Јовановић, Мирослав Н, и Љумовић, Исидора (2012), „Да ли се стратегија спасавања Еврозоне своди на преуређивање лежаљки на палуби Титаника?”, *Зборник Матице српске за друштвене науке* 63(140): 437–453.
- Keen, Steve (1995), “Finance and economic breakdown: modeling Minsky’s ‘financial instability hypothesis’”, *Journal of Post Keynesian Economics* 17(4): 607–635.
- Keen, Steve, and Standish, Russell (2010), “Debunking the theory of the firm – chronology”, *Real-World Economics Review* 53(26): 56–94, retrieved from: <http://www.paecon.net/PAEReview/issue53/KeenStandish53.pdf>
- Kenen, Peter B. (1969), “The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View”, in: Robert A. Mundell and Alexander K. Swoboda (eds), *Monetary Problems of the International Economy*: 41–60, Chicago: University of Chicago Press
- Krugman, Paul (2012), “Revenge of the Optimum Currency Area”, *The New York Times*, June 24, 2012; retrieved from: <http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/06/24/revenge-of-the-optimum-currency-area/>
- Kunstein, Tobias, and Wessels, Wolfgang (2013), *The New Governance of the Economic and Monetary Union: Adapted Institutions and Innovative Instruments*, IAI Working Papers 13 | 02– January 2013, Rome: Istituto Affari Internazionali
- Лопандић, Душко (2011), „‘Еврокриза’ и будућност Европске уније”, *Међународна политика* 62(1144): 5–18.
- Massa, Isabella, Keane, Jodie, and Kennan, Jane (2012), *The euro zone crisis and developing countries*, Working Paper 345, May 2012, London: Overseas Development Institute
- Mody, Ashoka, and Sandri, Damiano (2011), *The Eurozone Crisis: How Banks and Sovereigns Came to be at the Hip*, IMF Working Paper WP/11/269, Washington, D.C.: International Monetary Fund
- Murlon-Druol, Emmanuel (2011), *The Euro-Crisis: A Historical Perspective*, June 2011, London: LSE Ideas
- Mundell, Robert A. (1961), “A Theory of Optimum Currency Areas”, *American Economic Review* 51(4): 657–665.

- Mundell, Robert A. (1969), “A Plan for a European Currency”, Paper Prepared for Discussion at the American Management Association Conference on Future of the International Monetary System”, New York: December 10–12, 1969, unpublished; retrieved from: <http://robertmundell.net/>
- Nelson, Rebecca M., Belkin, Paul, Mix, Derek E., and Weiss, Martin A. (2012), The Eurozone Crisis: Overview and Issues for Congress, September 26, 2012, Washington, D.C.: Congressional Research Service; retrieved from: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42377.pdf>
- Новичић, Жаклина (2012), „Настанак, развој и проблеми европског антикризног механизма”, *Европско законодавство* 11(39–40): 92–114.
- Прибићевић, Огњен, и Миљуш, Брано (2012), „Изазови и перспективе немачке спољне политике”, *Међународни проблеми* 64(4): 403–424.
- Радичић, Драгана (2012), „Фискална консолидација у пострецесивној економији еврозоне”, *Међународна политика* 63(1148): 80–94.
- Sapir, Jacques (2008), “Global finance in crisis”, *Real-World Economics Review* 46(20): 82–101, retrieved from: <http://www.paecon.net/PAERReview/issue46/Sapir46.pdf>
- Sarotte, Mary Elise (2010), Eurozone Crisis as Historical Legacy: The Enduring Impact of German Unification, Twenty Years On, Working Paper, September 2010, New York: Council on Foreign Relations, retrieved from: www.cfr.org
- Schaechter, Andrea, Kinda, Tidiane, Budina, Nina, and Weber, Anke (2012), Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset, IMF Working Paper WP/12/187, Washington, D.C.: International Monetary Fund
- Симић, Предраг (2013), „Светска политика, глобализација и криза”, *Међународни проблеми* 65(1): 24–41.
- Tilford, Simon, and Whyte, Philip (2011), *Why stricter rules threaten the eurozone*, London: Centre for European Reform (CER)
- Tirole, Jean (2012), “The euro crisis: some reflexions on institutional reform”, Banque de France, *Financial Stability Review* 16: 225–242.
- Van Rompuy, Herman (2012), “Towards a Genuine Economic and Monetary Union”, Report by President of the European Council, Brussels, 5. December 2012; retrieved from: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf.

UDK: 338.22(4+497.11)

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 47–48, стр. 122–138

Изворни научни рад

др Горан НИКОЛИЋ¹

ЕКОНОМСКЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ ЕВРОЗОНЕ: ЕФЕКТИ НА СРБИЈУ

ABSTRACT

It is expected that in 2014 the global GDP growth will be the fastest in the last four years. In the Eurozone, indicators for the second half of 2013 and early 2014 generally support the view that the recession is over and that mild recovery is broadening. Many measures of business performance continue to improve, while labour markets remain weak especially in the Eurozone's periphery. Although mild, economic growth will have a positive effect on household and business confidence, boosting consumer spending and investment. Real GDP growth in the Eurozone will be 1%-1.1% in 2014 picking up to an average of 1.4% in the period from 2015-2018. The expected increase in import demand in the Eurozone will affect the exports of Serbia, which will, in spite of that, certainly slowdown in 2014, after strong growth that was achieved last year. Another channel of influence on Serbia, which includes foreign direct investments and cross-border transactions, is uncertain, especially after the loan was partially repaid in 2013. Remittances and pensions from the Eurozone is a stable and slightly growing source of foreign exchange for the Serbian economy.

Key words: Economic crisis, Euro area, GDP, Serbia, decreasing.

1) СТАЊЕ ЕКОНОМИЈЕ ЕВРОЗОНЕ НА ПОЧЕТКУ 2014.

Како показују подаци ЕУРОСТАТ-а, композитни БДП 18 чланица ЕУ које користе заједничку валуту (еврозона) порастао је за 0,3% у четвртм кварталу 2013. године (у односу на претходно тромесечје), док је током целе 2013. БДП

¹ Научни сарадник, Институт за европске студије, Београд. Рад је део пројекта Србија у процесима европских интеграција: глобални контекст, институције и идентитет који под бројем 179014 финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

пао за 0,5%.² У складу са *Markit Eurozone Composite PMI* (5. март 2014) економски раст еврозоне убрзао се у фебруару 2014. Наиме, *Final Eurozone Composite Output Index* износио је 53.3 у фебруару након 52.9 у јануару (*Final Eurozone Services Business Activity Index* био је 52.6 након јануарских 51.6). Овај показатељ сигнализира убрзавање експанзије економије еврозоне, и то на 32-месечни максимум. Ово сугерише да би еврозона могла да има раст БДП-а од 0,4% до 0,5% у првом тромесечју 2014, што би био најбољи резултат у последње три године. Економски опоравак у зони евра сада траје осам месеци узастопно, што је најдужи период раста још од од прве половине 2011. Индустрија наставља солидан раст, истина нешто спорији него у јануару 2014. Ипак, у фебруару главни допринос расту ПМИ дале су услуге, што сугерише на знатан раст домаће тражње у еврозони. Предузећа у еврозони имала су користи од побољшања тржишних услова. Отварање нових предузећа је у порасту седми месец заредом, и то најбржим темпом од маја 2011. Ипак, овај раст није успео да се преведе у отварање нових радних места, те је број запослених тек незнатно већи него у претходном месецу (ово је ипак најбољи резултат у више од две претходне године). Конкурентски притисци остали су кључни фактор који је отежавао отварање нових радних места.³ Индустријска производња у јануару 2014. пала је за 0,2% у односу на децембар 2013, што указује на слабост опоравка у еврозони. Ипак, забележен је пораст за 2,1% на међугодишњем нивоу.⁴ Незапосленост је износила 12% у јануару 2014, и стабилан је од октобра 2013, док је у јануару 2013. такође била 12%.⁵ Запосленост је порасла за 0,1% у четвртом кварталу 2013, у односу на претходно тромесечје, али и опала за 0,5% ако се пореди са четвртим кварталом 2012.⁶ У складу са Еуростат-ом 145 милиона људи радило је у еврозони током периода октобар-децембар, што је раст од 0,1% у односу на претходно тромесечје. То је први раст од другог квартала 2011, и он коинцидира са благим опоравком привредне активности. Ипак, у поређењу са

² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-05032014-BP/EN/2-05032014-BP-EN.PDF

³ Markit Eurozone Composite PMI. Markit Economics Limited 2014, Интернет: http://www.markit.com/assets/en/docs/commentary/markit-economics/2014/mar/EZ_Composite_ENG_1403_PR.pdf

⁴ Интернет: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/4-12032014-AP/EN/4-12032014-AP-EN.PDF

⁵ Интернет: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-28022014-AP/EN/3-28022014-AP-EN.PDF

⁶ Интернет: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-14032014-AP/EN/2-14032014-AP-EN.PDF

највишим нивоом у 2008, још увек 5,8 милиона људи мање има посао. Реално је да се побољшање настави почетком 2014, како извештај Маркит-а, који је обухватио 5000 бизнисмена, указује.⁷ Иако је 2008-2012. незапосленост међу становницима ЕУ од 45 до 54 повећана знатно мање од просека (са 5.2% на 7.7%), “middle-age” радници ће се ускоро суочити са погоршавањем свога релативног положаја због растуће конкуренције од стране ЗУР, као и услед технолошког прогреса, који ће ослабити њихов политички и економски утицај у систему. Традиционалне индустрије које запошљавају старије раднике лагано нестају, док компаније које их замењују, посебно “high tech” углавном запошљавају раднике до 40 година. *McKinsey Global Institute* идентификовао је 12 потенцијално опасних иновација, укључујући и 3-Д штампање, напредну роботiku, аутоматске аутомобиле, који ће направити револуцију у бизнису, али и створити шансе за младе. У таквом динамичном окружењу могу просперирати само они који константно унапређују своје вештине, као и они који су спремни да мењају место стварања и послове, а то свакако нису старији радници, већ млади. Заједничка монета, као и ограничена могућности фискалних подстицаја, спречаваће владе у ЕУ да направе конкурентску девалвацију или да дају стимуланс одређеним привредним гранама које ће бити погођене. Поред тога, периферне земље еврозоне биће присиљене да укину хиљаде радних места у јавном сектору, што ће посебно погодити “middle-age” раднике.⁸ Тренутно, у ЕУ на четири радника долази један пензионер, док ће средином овог столећа због рапидног старења популације тај однос бити преполовљен.⁹ Европски монитор упражњених радних места упозорава на велику незапосленост младих. Поред тога, док Аустрији, Данској, Шведској, Естонији и Летонији недостаје радна снага, у Грчкој, Словачкој и Шпанији конкуренција за слободна радна места све је оштрија. На почетку 2014. у ЕУ било је више од два милиона упражњених радних места. Неуједначене могућности запошљавања на европском северу и југу потврђују неусклађеност европског тржишта рада која се повезује и са асиметријом зоне евра. Криза је, такође, довела до тога да се све више користе

⁷ PAUL HANNON, 2014, EuroZone Employment Rose in Late 2013, WSJ, 14.3.2014. Интернет: http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304914904579438670817442170?mod=WSJEUROPE_hpp_LEFTTopWhatNews&mg=reno64-wsj&url=http%3A%2F%2Fonline.wsj.com%2Farticle%2FSB10001424052702304914904579438670817442170.html%3Fmod%3DWSJEUROPE_hpp_LEFTTopWhatNews

⁸ Edoardo Campanella, 2014, Europe's Middle-Age Trap, 6.3.2014. project-syndicate

⁹ Giles Merritt, 2014, Europe's Fast Track to Youth Employment, 14.3.2014. project-syndicate
Интернет: <http://www.project-syndicate.org/commentary/giles-merritt-proposes-three-shortcuts-to-boosting-employment>

привремени уговори о раду и њихов удео је нпр. у Италији повећан у 2012/13. на 70% са око 60% у 2008. Удео мање образованих радника на југу Европе достиже 33% и више него два пута већи је од просека ЕУ од 16%.¹⁰ Међугодишња инфлација износила је само 0,7% у фебруару 2014, што је благо успоравање у односу на месец раније (0,8%).¹¹ Поред тога, падају цене индустријских произвођача чак 1,4% на међугодишњем нивоу у јануару 2014.¹² За ЕЦБ је ниска инфлација у еврозони проблем, иако и током марта 2014. није снизила каматне стопе, каже чланица ИО. ЕЦБ би могла да учини да стопа на депозите буде негативна. ЕЦБ је почетком марта задржала референтну каматну стопу на историјском минимуму од 0,25 одсто четврти месец заредом, иако су постојале спекулације да ће стопа бити додатно снижена у светлу упорно ниске инфлације у 18 земаља које као валуту користе евро. Позитивни сигнали у виду нових привредних података учинили су да ЕЦБ одложи одлуку. Ипак, чини се да су додатне монетарне стимулације неопходне и да би помогле економији. После америчке кризе субпрајм кредита, те кризе јавних дугова земаља еврозоне, свет се суочава са класичном валутном кризом појединих ЗУР, као што су Турска, Аргентина или Јужна Африка. Ова криза има глобалне последице, мање на САД, а више на еврозону. За еврозону главни проблем није трговина (јер она има умерен трговински суфицит), већ практична стагнација цена (инфлација је почетком 2014. далеко испод таргета ЕЦБ: испод 2%). Ово креира неку врсту дужничке дефлације, која је посебно опасна у земаљама се нерешеном кризом јавног дуга. За земље попут Грчке и Кипра, којима је главна привредна грана туризам, депресијација турске валуте има директне негативне ефекте на конкурентност.¹³ Текући рачун платног биланса еврозоне (екстерни) био је у суфициту 66,8 милијарди евра у четвртном тромесечју 2013, што је 2,8% БДП

¹⁰ Интернет: <http://www.euractiv.rs/eu-prioriteti/6931-najvie-slobodnih-radnih-mesta-na-severu-evrope-?params=UdGbjkbh4080QjwW4560xsAG4440LnsD4360HXtO3800xFOR4360OpqR3880eUIH4200bauX4320qzZy2320arlB4120ceEG4440sfFG4560LYpr3880HyjC4400ucBj4720elFk4400ITDdi8Q0mV40WBkL4200LQCP4280WlQh4440xYgl4320jjAj4200mCqB3960TKOS2560ioxw4120CRLP4360bLMc3880WTLJ4200bKXg4320oXgF1840SgFf3960ALUP4440wkPb4360ZAJn2360oHDA>

¹¹ Интернет: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-17032014-AP/EN/2-17032014-AP-EN.PDF

¹² Интернет: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/4-04032014-AP/EN/4-04032014-AP-EN.PDF

¹³ Europe will feel the pain of emerging markets. 2.2.2014. FT Wolfgang Münchau, Интернет: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/58bfa7ec-89e9-11e3-abc4-00144feab7de.html?siteedition=intl#axzz2sFW8Qefq>

евроzone. Током целе 2013. суфицит је износио 221,4 милијарде евра или 2,3% БДП.¹⁴ Крајем фебруара и почетком марта 2014. курс евра снажно је апресирао дистигавши највиши ниво према долару у више од две последње године. Јак евро могао би погурати већ ниску инфлацију надоле, а то би могло присилити ЕЦБ да предузме мере агресивније монетарне политика да подупре крхки опоравак евроzone, посебно ако се апресијација настави.¹⁵ Евро је достигао максимални ниво према долару у 2014. (на 1,385), након што је ЕЦБ дан раније одлучила да није потребно да предузима мере да би подстакла економију евроzone, која се лагано опоравља (мада је пројекција ЕИУ базирана на претпоставци о просечном курсу долара према еврџ од 1,29 у 2014). Базна камата ЕЦБ, по којој она регуларно кредитира банке, задржана је на рекордно ниском 0,25%, нивоу на којем је од новембра претходне године.

II) КРАТКОРОЧНЕ ЕКОНОМСКЕ ПРОЈЕКЦИЈЕ ЗА ЕВРОЗОНУ

После благе контракције привреде евроzone у 2013, референтне институције пројектују раст у овој години. Индикативно је да је према *Economist Intelligence Unit* пројектована стопа раста САД-а скоро дупло виша од раста БДП-а евроzone.¹⁶ Подаци главне статистичке институције за еврозону, ЕУРОСТАТ-а, указују да је БДП евроzone имао снажан пад 2009. (4,4%), да је дошло до благог опоравка током следеће две године (2% и 1,4%). Потом је и 2012. и 2013. опет забележена контракција од 0,3% односно 0,4%.¹⁷ Процене Европске комисије (25. фебруар 2014) указују да ће еврозона остварити раст БДП-а од 1,2% у 2014. и 1,8% у 2015.¹⁸ У складу са

¹⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-07032014-AP/EN/2-07032014-AP-EN.PDF

¹⁵ Buell & Lawton, 2014, Bundesbank's Weidmann: Strong Euro Could Push Inflation Even Lower, WSJ, March 13, 2014, Интернет: <http://www.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304914904579436713387765866?mg=reno64-wsj&url=http%3A%2F%2Fonline.wsj.com%2Farticle%2F%2FSB10001424052702304914904579436713387765866>

¹⁶ The Economist Intelligence Unit, 2014, EIU global forecast – An improved US outlook. February 12th 2014. Интернет: http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=641529448&Country=US&topic=Economy&mkt_tok=3RkMMJWWf9wsRogu67JZKXonjHpfsX87%2BwqUaSg38431UFwdcjKpmjrIYYCSMJ0aPyQAgobGp5I5FEPQrPYRK1jt6QEXw%3D%3D

¹⁷ Интернет: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>

¹⁸ Интернет: <https://www.economist.com/user/register?destination=node%2F21013629&rp=paywall>

студијом *Finance & Development* (F&D; IMF 2014) крајем 2013, услед претходне рецесије, БДП ЕУ и еврозоне била је 3% испод потенцијалне.¹⁹ Прогнозе *Economist Intelligence Unit* (финализоване 12. фебруара 2014) указују на боље перспективе глобалне економије, односно очекивања да се глобални раст убрза у 2014. години. Када је у питању еврозона, показатељи за другу половину 2013. и почетак 2014. углавном подржавају становиште да је рецесија завршена и да је благи опоравак све утемељенији. Ефективност одговора на кризу еврозоне остаје од кључног значаја за глобалне економске изгледе. ЕИУ очекује да реални раст БДП-а еврозоне износи 1,1% у 2014, да би у раздобљу 2015-18. порастао на 1,4% просечно годишње.²⁰ Најновији извештај ИМФ (2014) указује да се еврозона креће од рецесије ка опоравку. По ММФ-у раст БДП-а еврозоне 2014. износиће 1%, а 2015. 1,4%. Рецесија током 2012-2013. била је дужа од рецесије 2008-2009, али је кумулативни пад 2012-2013. био чак четири пута слабији него пре четири године (када је износио чак 6%). Јасно је да су виши порези и пад фискалне потрошње, чији је циљ био обарање јавних дугова, допринели поновном паду БДП-а. У сваком случају, опоравак ће бити неуједначен, посматрано по земљама чланицама. Високи дуг (јавни и приватни), те финансијска фрагментација ограничаваће домаћу тражњу, док би извоз требало да додатно допринесе расту. Велики ризик за глобалну економију представља ниска инфлација у развијеним привредама, посебно у еврозони. ММФ сматра да би мере монетарне политике требало да остану подстицајне док се проводи фискална консолидација. У зони евра ЕЦБ ће морати да размотри додатне мере попут креирања додатне ликвидности дуже рочности, укључујући таргетирано кредитирање, које би ојачало тражњу и смањило финансијску фрагментацију тржишта. Рекапитализација појединих банака и довршетак банкарске уније (обједињавањем надзора и припремљених одговора на кризне ситуације) биће од суштинског значаја за унапређење поверења и оживљавање кредитирања. Даље, структурне реформе потребне су да би се подигао ниво инвестиција. Како економска, финансијска и фискална

¹⁹ Finance & Development (F&D; IMF 2014), се фокусира на силе које вуку Европу ка интеграцији и дезинтеграцији. Један од аутора, О'Роурке, наглашава да је Европа сада „дефинисана ограничењима које она намеће чланицама, а не могућностима који би омогућиле побољшање животног стандарда.” Решење види или у федералној Европи, или ЕУ без јединствене валуте. REGIONAL OUTLOOK: European Integration, Step by Step, Focus of Latest F&D Magazine. IMF, 2014. Интернет: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2014/RES022714A.htm>, <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2014/021914.pdf>

²⁰ The Economist Intelligence Unit, 2014.

интеграција остаје непотпуна, што је био главни узрок недавне дужничке кризе еврозоне, намеће се да је потребно више интеграције, а не мање.²¹ Еврозона даје слаб или негативан допринос глобалном расту последњих година. Наиме, две трећине раста светског БДП-а током последње деценије генерисано је порастом производње у земљама у развоју, пре свега у Кини. Октобарски извештај ММФ-а (*World Economic Outlook, October 2013*) велику пажњу посвећује ЕУ, коју види као 'епицентар кризе', наводећи да ризици и проблеми у вези судбине евра посебно подстичу финансијску нестабилност. Ситуацију за извозно оријентисани део привреде ЕУ отежава и очекивани спор раст волумена глобалне трговине (волумен светске трговине рашће 4,5% и 5,2% у 2014. и 2015), док практична стагнација цене нафте делује у супротном смеру. Иако је ослабила, дужничка криза у еврозони и даље је потреницијални ризик за финансијску стабилност. Посвећеност ЕЦБ потенцијално неограниченим интервенцијама на тржиштима обвезница периферних држава еврозоне смирила је тржишта, али то није лек за све. Напори да се нађе дугорочно решење за проблем евра, делом кроз већу фискалну и регулаторну интеграцију, су у току. Ипак, отежавајућа је чињеница да већи број влада неће испунити своје фискалне циљеве за 2013, и да ће то практично значити више штедње него што је првобитно предвиђено. Одлуке учињене на јачању фискалне дисциплине, као и у вези јединствене европске банкарске супервизије су, по ММФ-у, охрабрујуће.²² У Европи је базна каматна стопа (ЕУРИБОР) на најнижем нивоу у последњих неколико година. Каматна стопа пада, позајмљена средства су јефтинија, али не долази до знатнијег раста БДП-а. Један од главних разлога за то је криза дугова. Превелико је учешће јавне потрошње у БДП-у, док је јавни дуг у многим европским земљама далеко изнад ГДП-а (Италија, Ирска, Шпанија, Португал и сл). Наравно да је то један од главних разлога, јер степен оптерећања привреде фискалним наметима постаје превелик, не остаје средстава за инвестирање и отворање нових радних места. Међутим, најрелеватнији фактор је превелико задужење приватног сектора (привреде и становништва). Европска привреда и становништво је презадужено, односно трошкови финансирања у БДП-у (ППП вредност) учествују готово више од профита (у неким земљама као на пример Шпанији, Данској,

²¹ World Economic Outlook, Update, 2014. Is the Tide Rising? January 2014, Интернет: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/update/01/pdf/0114.pdf>

²² IMF, October 8, 2013. WORLD ECONOMIC OUTLOOK: Global Growth Patterns Shifting, Says IMF WEO (Rupa Duttagupta and Thomas Helbling; IMF Research Department), Интернет: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/NEW100813A.htm>

Норвешкој, Исланду, Кипру, Португалу, Шведској, Италији). Није ли случајно да се баш ове земље помињу као генератори кризе и спорог опоравка. Цене капитала (поготово износ одобрених кредита земљама ЕУ су кључни фактор стагнације и рецесије. Са овим трошковима финансирања (и преко 5% ГДП) немогуће је покренути опоравак привреде јер су велике количине новца (стотине и десетине милијарди извучене из реалног сектора и враћане у банкарски).

III) ЕФЕКТИ СЛАБОГ ОПОРАВКА У ЕВРОЗОНИ НА СРПСКУ ЕКОНОМИЈУ

Средња, источна и југоисточна Европа, регион коме припада и Србија, на путу су благог економског опоравка у 2014. години при чему ће заостајати за осталим ЗУР (које расту између 4% и 5%) упркос опоравку већих западних трговинских парнера. Очекује се да ће раст ових земаља бити око 2,5 посто у 2014, што је повећање у односу на у 1,75% у 2013. То је далеко испод стопа раста које су у годинама 'процвата' премашивале 5%, када су бивше комунистичке земље почеле да смањују заостатак за Западом. Велики проблем је раст НПЛ-а (тешко наплативих кредита) који смањују потенцијални раст у регији. Главни разлози слабог опоравка ове регије су слабији капитални токови од оних у преткризном раздобљу (нпр. СДИ у Србији су у 2013. биле само 0,7 милијарди евра), гомилање капитала код страних банака које доминирају у регији (и самим тим смањивање изложености, што се у Србији види по паду спољног дуга током 2013), те констатно слабе инвестиције. Земљама с великим фискалним и неравнотежама на текућем рачуну платног биланса, каква је и даље Србија (која је истина смањила дефицит текућих трансакција на подношљивих 5% БДП-а у 2013), али и Турска, Хрватска, Украјина, прети опасност од шокова на тржиштима. Наиме, централне банке у развијеним земљама, посебно САД-у, лагано одустају од врло попустљивих монетарних политика. Тржишта ЗУР-а уздрмала су очекивања да ће америчка централна банка наставити смањивање програма месечних куповина обвезница, што је многе улагаче подстакло на делимично повлачење капитала с ризичнијих тржишта. Дobar део аналитичара сматра како је пред нама година благог опоравка. Сматра се како је рецесија која свет тресе већ пет година напoкoн завршена. Процене ЕУ говоре да ће, за разлику од 2013, ове године БДП свих земаља чланица ЕУ, с изузетком Словеније и Кипра, расти или се бар задржати на истој равни, док ће и незапосленост почети да стагнира. Оно што је охрабрујуће и раст берзанских индекса у земљама еврозоне

(композициони пан-европски индекс ЕУРОФИРСТ 300 порастао је 6,8% у последњих годину дана, закључно са 14. мартом 2014, и поред пада у протеклих месец дана од 3,6%).²³ Два су главна канала утицаја стања у еврозони на Србију. Прво, ослабљена је увозна тражња, пре свега, у Немачкој и Италији, од којих прва стоји добро, а друга слабо. Поред тога, приливи инвестиција су смањени, исто као и ино-кредитирање (у 2013. бележено је ино-раздуживање домаћих компанија и банака). Пад цена неких сировина нам не иде на руку, јер оне чине знатан део робног извоза у земље еврозоне. Ово се пре свега односи на производе аграрно-прехрамбеног комплекса, бакарне катодe, производе од алуминијума и челика. Релативно спор опоравак у еврозони оптерећују сентименте инвеститора који покушавају да се ослободе ризичних актива. Евидентно успоравање раста у ЗУР-у, посебно у Кини, додатно утиче на слабију тражњу на сировинским тржиштима. За спољнотрговинску размену и генерално привреду Србије од значаја су кретања појединих берзанских роба попут пшенице и кукуруза, сирове нафте, гаса, те бакра, алуминијума и челика. Цене сировина на светском тржишту су стагнантне последњих година (и то од средине 2012), на шта указује и кретање глобалних индекса сировина. Од почетка ове године водећи глобални индекс сировина, *Thomson Reuters/Jefferies CRB Index* порастао је за 12%.²⁴ Сирова нафта (light crude oil) се средином марта плаћала изнад 98 долара за барел, што је пад за око 7% од почетка месеца, док у односу на крај 2013. цена практично непромењена. Тржишта метала су под великим утицајем макроекономских кретања. Цена бакра, који се често користи као водећи индикатор за цео сировински сектор, је после пада са чак 9000 долара за метричку тону, у фактичкој стагнацији од почетка 2012 (на нивоу од око шест и по хиљада долара за метричку тону), мада је последњих месец дана, закључно са 14. мартом, евидентиран пад од чак 8%. Цена алуминијума је у снажном паду од максималног нивоа (крајем 2010) у последњих пет година од 32%, али је у последњих око годину дана она стабилизована на око 1700-1800 долара по метричкој тони. Када су у питању цереалије стање није повољно за Србију, која у великој мери извози кукуруз и пшеницу. Наиме, цена пшенице на берзи у Чикагу је у скоро константном паду од краја 2012. до фебруара 2014. за 14% (и поред благог раста у том месецу), што не иде на руку српским произвођачима.²⁵ Слична ситуација је

²³ Интернет: <http://www.euroinvestor.com/exchanges/london-stock-exchange-indices/ftse-eurofirst-300/29882/history>

²⁴ Интернет: <http://www.bloomberg.com/quote/CRY:IND/chart>

²⁵ Интернет: <http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=wheat&months=60>

и са ценом кукуруза (најважнији српски аграрни извозни артикал), која је у последњих пола године смањена за 10,9%.²⁶ *The Economist commodity-price index* указује да је у последњих 12 месеци, закључно са 11. мартом 2014, доларска цена индустријских сировина опала за 8,9% (пад цена метала износио је 10,2%), цена хране пала је за 2,7%, док је цена сирове нафте порасла за 7,9%.²⁷ Генерално, привредна кретања у Србији у значајној мери су под утицајем дешавања у еврозони. Спор опоравак у еврозони рефлектује се кроз релативно спор раст увозне тражње и инвестиција, те је реално успоравање раста домаћег извоза. Погођен је и домаћи банкарски систем јер капитал на светским тржиштима постаје скупљи. Детектује се и раст одбојности инвеститора према тржиштима у развоју, што потенцијално угрожава стабилност динара. Курс динара је у знатној мери увезан са тенденцијама у еврозони, као и на глобалном финансијском тржишту. Од почетка кризе (узели смо последњи дан септембра 2008) до 11. марта 2014. године динар, а и остале валуте земаља источне и централне Европе бележиле су пад према монети еврозоне. Динар је депресирао за 33,9 посто, румунска монета за 16,9 посто, руска валута за 27,8 посто, форинта за 15,6 посто, турска лира за 41,2 посто, злота за 19,4 посто, чешка круна за 9,8%, куна за 7,3%. Иначе, од 2000. само већи пад од динара међу посматраним валутама (Табела 1) имао је румунски леј, док су знатну депресијацију бележиле и турска и руска монета (док је чешка круна снажно ојачала: 28%).

Табела 1. Депресијација валута изабраних земаља региона према еврџу

	X 2008-III 2014.	2000-14.	2011.	2012.	2013.	2014.
СРБИЈА	-33,9	-49,4	0,8	-8,0	-0,8	-1,1
ХРВАТСКА	-7,3	-0,5	-2,1	-0,1	-1,0	-0,4
ЧЕШКА	-9,8	28,0	-2,9	2,8	-8,5	0,3
МАЂАРСКА	-22,3	-15,3	-11,6	8,1	-2,0	-5,0
РУМУНИЈА	-16,9	-55,8	-1,4	-2,7	-0,7	-0,7
РУСИЈА	-27,8	-42,5	-2,3	3,8	-11,2	-10,1
ПОЉСКА	-19,4	-9,0	-11,0	9,3	-1,7	-1,7
ТУРСКА	-41,2	-40,6	-15,2	3,4	-20,3	-3,9

Извори: <http://www.ecb.europa.eu/stats/exchange/eurofxref/html/index.en.html>

<http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/cirilica/scripts/ondate.html>

²⁶ Интернет: <http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=corn>

²⁷ Интернет: <http://www.economist.com/news/economic-and-financial-indicators/21599017-economist-commodity-price-index>

Од октобра 2008. до краја фебруара 2009. забележен је рапидан пад курса динара, који је изгубио скоро петину своје вредности према евр, да би од фебруара динар био фактички стабилизован. Снажан пад динара у првих пет месеци економске кризе није био изузетак, и већина монета старог континента изван еврозоне биле су суочене са слабљењем према евр (наравно, изузетак су земље са фиксним режимима курса или валутним одборима, које су имале знатно смањивање девизних резерви због интензивирања интервенција на девизном тржишту: нпр. Бугарска и БИХ). Валуте источне и централне Европе достигле су минимум према евр током фебруара (мада има изузетака: леј 20. јануара, турска лира и мађарска форинта на почетку марта итд), да би потом наступила стабилизација или јачање вредности датих валута према монети еврозоне. Иначе, земље у транзицији бележиле су значајан економски раст (углавном од друге половине 90-их), који је био праћен знатним растом спољног дуга (махом од стране матица филијала банака које су ушле у овај регион), и реалном апресијацијом њихових валута. ЗУТ су имале су три фазе у кретању курса и токова капитала од половине 2008. године. Прву фазу представљао је снажан прилив ино-капитала у трећем кварталу 2008. уз апресијацију валута. Другу фазу, која је трајала у последњем тромесечју 2008. и у прва два месеца 2009, карактерисао је нагли одлив краткорочног капитала уз снажну депресијацију валута и улазак већине земаља у аранжман са ММФ-ом. Трећу фазу представља стабилизација или блага апресијација курса у ситуацији када ММФ гарантује стабилност финансијског система, односно довољну количину девизних резерви. Финансијске и валутне кризе су, по свему судећи, избегнуте. Ипак, вероватно прецењене валуте отежавају макроекономско прилагођавање, односно постизање равнотеже на „нижем нивоу”. Курсеви ЗУТ-а депресирали су услед повећаног ризика, посебно имајући у виду велику изложеност „страних” банака у овом региону. Цене акција драматично су пале. Ове земље суочиле су се са растом премије ризика и колапсом цена акција и некретнина (инвестиције у грађевинарству су драматично опале, посебно код земаља са *housing booms*). Поставило се и питање одрживости курса, што је додатно подигло ризик за премију и условило снажан раст ЦДС (*Credit default swap*) и ЕМБИ индекса крајем 2008. и почетком 2009, да би од тада почео снажан пад показатеља ризика датих земаља. Наредних година поновно је уследило благо слабљење српске валуте, које је повремено прекидано. Током 2012. динар је депресирао према евр за 8%, 2013 за 0,8%, а у првих два и по месеца 2014. за 1,1%. Индикативно је да је у Фискалној стратегији 2014-2016. коју је урадило Министарство

финансија процењено да ће просечни курс у 2014. бити 118,8 динара за евро, 2015. - 123 динара, а 2015. - 127 динара. За српску привреду, посебно њен спољнотрговински салдо, било би добро да се остваре пројекције Министарства финансија. Када су у питању валуте земаља у окружењу последњих година углавном је бележен њихов пад. Највеће депресијације током 2013. и 2014. бележиле су рубља (11,2%, односно 10,1%), форинта (2%, односно 5%) турска лира (20,3%, односно 3,9%). Кључни аспект економске сарадње Србије са земљама еврозоне је робна размена, где бележимо повољне тенденције последњих година. Унапређење структуре извоза допринело је снажном расту робног извоза према овим земљама од скоро 29%, уз спорији раст увоза (6,6%), те се иначе висок робни дефицит на српској страни смањује. То узрокује настављање тренда раста покривености увоза извозом (на 72,2% 2013). Добијањем статуса кандидата за ЕУ, а и раније применом ССП-а, Србија је фазно отворила тржиште за робе из ЕУ те и из еврозоне. Од почетка 2014. године царине, осим на одређени број аграрних производа, сведене су на нулу. Показује се да, пораст удела еврозоне у укупном српском извозу дугорочно доводи до побољшања структуре укупног извоза услед унапређења увозне тражње еврозоне којој српска извозна привреда мора да се прилагађава. Оно што се чини готово извесним јесте да у наредним годинама дође до значајног апсолутног пораста размене се чланицама еврозоне, али и до повећања њиховог дво-петинског удела у укупној спољној трговини Србије. Треба имати у виду да садашња привредна структура не дозвољава дугорочно озбиљнији раст извоза, као и извесно успоравање средњорочног раста светске размене у првим годинама опоравка од глобалне економске кризе. Базична претпоставка за раст извоза на захтевно тржиште земаља еврозоне је, поред промене структуре, и пораст производње, узимајући у обзир високу међузависност тенденција домаће продукције и извоза. Србија повећава увоз из еврозоне, не зато што је куповна моћ у земљи јача, него због тога што велике инвестиције захтевају увоз опреме и машина које великим делом долазе из Немачке и Италије. Имајући у виду високу увозну зависност домаће индустрије позитивно је да се највећи део робног увоза заснива на репроматеријалима, сировинама, компонентама и опреми (скоро четири петине) који су у доброј мери уграђени у извозне производе или су саставни део производа индустрије који се реализују на домаћем тржишту. Србија се, слично другим земљама југоисточне Европе, још није у значајнијој мери интегрисала у међународне производне мреже. Унапређење извоза захтева већи увоз нових технологија и опреме. Кључ је у већем уделу инвестиција у БДП-у, што је неоствариво без јачег прилива

СДИ, која би допринеле реструктурирању реалног сектора привреде. Прилив инвестиција из земаља еврозоне, које су најзначајнији инвеститор у Србију, је релативно скроман последњих година, посебно ако се упореди са високим износима нпр. 2006. године. Предњаче Аустрија, Грчка, Холандија, Немачка, Италија, Словенија и Белгија. Како је неоспорно да аутономне трговинске мере ЕУ имају битан утицај на извоз Србије у ЕУ те и чланице еврозоне, од великог значаја је предузети напоре да се дати преференцијали потпуно искористе што, до сада, често није био случај, пре свега, због структуре и квалитета домаћих извозних производа. Усклађивање трговинских закона са правилима ЕУ посебно се односи на области царинског поступка, права надметања, права друштва, рачуноводства, пореза и банкарских прописа. Србија је усвојила модеран Царински закон, усаглашен са свим прописима и посебно усклађен са царинским кодексом Европске уније. У сваком случају, када је реч о спољнотрговинској политици, она ће у перспективи првенствено бити лимитирана тежњом Србије за прикључењем Светској трговинској организацији и ЕУ. Основу извоза Србије у земље еврозоне чине сировине и репродукциони материјали, што је карактеристика недовољно развијених земаља. Српска извозна структура значајно је диверзификована, што свакако није позитивно. Језгро робних токова чине пре свега: прехранбени производи, пољопривредне сировине, обојени метали, хемијски производи, текстил и одећа, производи који у међународним оквирима имају све мањи значај. Карактеристично је и ниско учешће високих технологија и велико учешће производа ниске технологије у укупном извозу. Србија би требало да активније користи инпуте за производњу јер данас извози углавном интермедијарне производе (ниски трошкови инпута би, у одређеним индустријама, могли бити компаративна предност Србије). Треба нагласити да је Србија последњих година имала компаративне предности, пре свега, код производа пољопривреде и прехранбене индустрије, основних метала, гуме и одређених одевних предмета што је у складу са расположивошћу природних ресурса и ценом радне снаге. Међу производе „звезде” српског извоза спадају: производи од алуминијума, смрзнуто воће (малине) и ораси, пнеуматске гуме, обућа, полимери етилена, пресвучени лимови-отпад, чарапе и хулахопке, женска одела. Заснивање извоза на производима нижег степена обраде, који у међународним оквирима имају све мањи значај, свакако, није дугорочно решење, али имајући у виду врло низак ниво извоза земље и висок спољнотрговински дебаланс чини се да Србија и нема другу алтернативу. По ЕБРД Србија ће 2014. имати раст БДП-а од 1,3%, што би била најнижа стопа раста у југоисточној Европи. Извоз ће и у 2014. бити

главни покретач економског раста Србије, али ће потрошња остати ниска, углавном због ниске кредитне активности и очекиване фискалне штедње, базиране на штедњи.

IV) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Са изузетком европске банкарске уније, интелектуални, односно научни, напори да се креира европска политика одбачени су, као нпр. предлози за европског министра финансија, заједничке обвезнице еврозоне или фонд за откуп јавних дугова, углавном због немачке опозиције. Традиционално федералистички планови били су очигледно у супротности са јавним расположењем и потребом да се задржи равнотежа моћи, што су посебно истицале Француска и Британија. Током претходне и ове године, два think-tank из Париза и Берлина, 'Glienicke' и 'Eiffel' група упозоравају да је криза, иако привремено стабилизована, далеко од завршетка, будући да економија практично стагнира, масовна је незапосленост, док високи јавни дугови представљају велики ризик. Оба think-tank залажу се за јачу интеграцију земаља еврозоне. *Glienicke* група истраживала је начине за изградњу јаче политички и економски повезане Европе, компатибилне са немачким инсистирањем да државе остану одговорне за своје јавне дугове. Њихов предлог је да еврозона креира централни фонд који би обезбеђивао накнаде за незапослене, који би деловао као економски стабилизатор у отежаним условима, чиме би се допунили национални системи осигурања у државама које реформишу своја тржишта рада. Фонд би се финансирао помоћу чланарине који би износила око 0,5% националног БДП-а држава чланица. Посебним уговором успоставила би се "Евро-унија" са владом, коју би бирао и надгледао Евро-парламент, и који би био овлашћен да стави ван закона буџете држава чланица које крше договорена фискална правила. Проблем је измена немачког устава, али се тврди да је у економском и политичком интересу Немачке да стабилизује валутни простор, који је темељ просперитета највеће европске економије. И 'Eiffel' група, из Париза, залаже се за "Евро-заједницу" на сличан начин. Група из Париза жели да та новоформирана заједница има своје приходе независно од националних буџета. Из тих прихода би се финансирали велики саобраћајни, енергетски и инфраструктурни пројекти, као и осигурање за случај незапослености.²⁸ Активизам ЕУ огледао се и у подршци којом је Европски парламент

²⁸ Paul Taylor, 2014, Reviving Euro Zone Integration. 3.3.2014, NYT. Интернет: <http://www.nytimes.com/2014/03/04/business/international/reviving-euro-zone-integration.html?ref=international>

подржао оснивање Европског монетарног фонда за помоћ презадуженим земљама. Ово је дошло уз критику тзв. 'тројке', коју чине представници Европске комисије, ЕЦБ-а и ММФ-а, који прати реформе договорене у замену за финансијску помоћ Грчкој, Ирској, Португалији и Кипру. ЕМФ би требало да предузме улогу Европске комисије. У том случају би ЕЦБ био „неми посматрач“, а учешће ММФ-а било би „необавезно“. Тако би се обезбедило да европске одлуке о реформама и програмима помоћи добију демократски легитимитет и буду под мониторингом европског парламента. Отежавајуће за економску политику ЕУ, па и земаља еврозоне, је њена висока зависност од увоза руског гаса, упркос стратегији складиштења и диверсификације. Европска комисија тражила је од земаља ЕУ и да повећају складишне капацитете за гас, који су веома скупи. За разлику од нафте, где Међународна агенција за енергију тражи од чланица да имају резерве за покриће потрошње за 90 дана, за гас нису „прописане“ стратешке резерве. ЕУ сваке године увози фосилно гориво за 400 милијарди евра, то је скоро 3,5% БДП-а ЕУ. Енергија из обновљивих извора вода (Сунце, ветар, биомаса, геотермална енергија) покрила је у 2012. години 14,1% бруто финалне потрошње 28 чланица Европске уније у поређењу са 8,3% у 2004, која је била прва година за коју се располаже тим подацима. Циљ за 2020. је 20%, а већ су надмашиле Бугарска, Естонија и Шведска. Амбициознији циљ од 30% за 2030. допринео би отварању 568 хиљада радних места и уштеди од 260 милијарди евра на увозу фосилног горива. Нпр. 2010. ЕУ је потрошила око 26 милијарди евра за подршку производњи енергије из обновљивих извора, што је помогло да се избегне трошак за увоз горива од 30 милијарди евра, а то указује на уштеду од четири милијарде евра. Земље ЕУ биле су активне у политици иновација, те је јаз на том пољу између ЕУ и САД-а (и Јапана) смањен за половину последњих година. ЕУ је на пољу иновација боља него Аустралија, Канада или земље БРИКС-а, али Кина брзо напредује. У иновацијама у ЕУ предњачи Шведска, а следе је Данска, Немачка и Финска. Напретку на пољу иновација допринели су отварање и атрактивност система истраживања у ЕУ, као и сарадња бизниса у иновацијама и комерцијализација знања мерена приходима од лиценци у иностранству. Иновације остају приоритет ако ЕУ жели да оствари циљ да до 2020. најмање 20% БДП-а ЕУ доноси прерађивачка индустрија. Програм истраживања и иновација: ЕУ Хоризонт 2020, са буџетом од скоро 80 милијарди евра за наредних седам година требало би да допринесе да се одржи темпо иновација, како би оне достигле 3% БДП-а. ЕЦБ је од августа 2012. стала на позицију да ће учинити све да 'спасе' евро. Активна монетарна политика и практична делимична монетизација јавних дугова

кризом погођених земаља откупљивањем њихових државних обвезница, знатно је олакшала њихову позицију. Финансијска помоћ за Грчку, Ирску и Португал, оснивање „спасилачких фондова”: ЕФСФ, односно ЕСМ, уз огромну инфузију јефтиних кредита у банкарски систем крајем 2011. и почетком 2012. додатно је побољшало стање.²⁹ У намери да оснажи одговор на изазове текуће кризе ЕУ је формирала заједничку супервизију банака и омогућила ЕЦБ-у надгледање рада банака. Рекордно ниске камате и упумпавање ликвидности од стране ЕЦБ-а стабилизovalo је европска тржишта обвезница и довело до раста цена акција. Кључни узрок рецесије у еврозони су платнобилансни дефицити погођених земаља, а не сами јавни дугови. И референтни економисти *The Financial Timesa* (као нпр. Gavyn Davies,³⁰ и Martin Wolf) највећи значај при објашњавању кризе у ЕУ, односно еврозони, даје трговинском, односно платном билансу. Кључно је да се Немачка стратегија *‘fiscal austerity’* и корених структурних реформи мора кориговати. Наиме, платнобилансни дефицити периферних економија еврозоне током бума 2000-их релативно брзо су постали неодрживи. Ипак, у последње време у еврозони трговинске неравнотеже знатно су се смањиле (и Немачка је смањила суфицит), што је тренд који би требало да се настави. Међутим, разлог је рецесија, а не битније поправљање компетитивности, односно успех фискалних мера и структурних реформи.

V) ИЗВОРИ

- Buell & Lawton, 2014, Bundesbank’s Weidmann: Strong Euro Could Push Inflation Even Lower, WSJ, March 13, 2014. Интернет: <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304914904579436713387765866?mg=reno64-wsj&url=http%3A%2F%2Fonline.wsj.com%2Farticle%2FSB10001424052702304914904579436713387765866.html>
- Campanella, E. 2014, Europe’s Middle-Age Trap, 6.3.2014. project-syndicate, Интернет: <http://www.project-syndicate.org/commentary/edoardo-campanella-warns-that-current-economic-demographic-and-technological-trends-could-lead-to-the-marginalization-of-middle-aged-european-workers>
- IMF, 2014. European Integration, Step by Step, Focus of Latest F&D Magazine. 27.2. 2014. Интернет: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2014/RES022714A.htm>

²⁹ Raymond Ahearn, “James K. Jackson, Derek E. Mix, Rebecca M. Nelson, The Future of the Eurozone and U.S. Interests”, CRS Report for Congress, 17. 1. 2012. pp. 3-26. Интернет: <http://www.fas.org/crs/row/R41411.pdf>

³⁰ Gavyn Davies, The Financial Times, May 9 2013, The dramatic adjustment in eurozone trade imbalances. Интернет: <http://blogs.ft.com/gavyndavies/2013/05/09/the-dramatic-adjustment-in-eurozone-trade-imbalances/>

- IMF, October 8, 2013. WORLD ECONOMIC OUTLOOK: Global Growth Patterns Shifting, Says IMF WEO (Rupa Duttagupta and Thomas Helbling; IMF Research Department), Интернет: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/NEW100813A.htm>
- Hanon, P, 2014, EuroZone Employment Rose in Late 2013, WSJ, 14.3.2014. Интернет: http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304914904579438670817442170?mod=WSJEUROPE_hpp_LEFTTopWhatNews&mg=reno64
- Markit Eurozone Composite PMI, 2014. Markit Economics Limited 2014. Интернет: http://www.markit.com/assets/en/docs/commentary/markit-economics/2014/mar/EZ_Composite_ENG_1403_PR.pdf
- Merritt, G. 2014, Europe's Fast Track to Youth Employment, 14.3.2014. project-syndicate, Интернет: <http://www.project-syndicate.org/commentary/giles-merritt-proposes-three-shortcuts-to-boosting-employment>
- Münchau, W. 2014, Europe will feel the pain of emerging markets. Financial Times, 2.2.2014, Интернет: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/58bfa7ec-89e9-11e3-abc4-00144feab7de.html?siteedition=intl#axzz2sFW8Qefq>
- Nelson, R; Ahearn, R; Jackson J; Mix D, 2012 The Future of the Eurozone and U.S. Interests" CRS Report for Congress, 17. 1. 2012. pp. 3-26. Интернет: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41411.pdf>
- Taylor, P, 2014. Reviving Euro Zone Integration. New York Times, 3.3.2014. Интернет: <http://www.nytimes.com/2014/03/04/business/international/reviving-euro-zone-integration.html?ref=international>
- The Economist Intelligence Unit, 2014. EIU global forecast – An improved US outlook. February 12th 2014. Интернет: http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=641529448&Country=US&topic=Economy&mkt_tok=3RkMMJWWff9wsRogu67JZKXonjHpfSx87%2BwqUaSg38431UFwdcjkPmjrlYYCSMJ0aPyQA gobGp5I5FEpQrPYRK1jt6QEXw%3D%3D
- The Financial Times, May 9 2013, Davies, G, 2013. The dramatic adjustment in eurozone trade imbalances. Интернет: <http://blogs.ft.com/gavyndavies/2013/05/09/the-dramatic-adjustment-in-eurozone-trade-imbalances/>
- World Economic Outlook, Update, 2014. Is the Tide Rising? January 2014. Интернет: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/update/01/pdf/0114.pdf>.

UDK: 338.124.4(4)

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 47–48, стр. 139–160

Изворни научни рад

Драгана ДАБИЋ¹

КРИЗА ЕВРОЗОНЕ И ДОСАДАШЊИ ОДГОВОРИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The Current European Union (EU) crisis came from multiple causes, of which some had been present before global financial crisis (2007/2008). Nevertheless, the economic aspect of the crisis is dominant; hence, it is often referred to as the crisis of economies of the Eurozone or the crisis of the single European currency. This article explores the most significant measures taken by the EU (and its member states) as a response to different manifestations of the economic crisis that still has its enduring effects. Furthermore, the analysis relates to the problems of functioning of the Economic and Monetary Union (EMU). It argues that the EMU's current institutional architecture that combines a centralized monetary policy and insufficient integration in the fields of economic, budgetary and financial policy coordination is hardly sustainable. Even though, scholars are led by the ideas of facilitating integration going towards a fiscal union. At the EU level, there has not yet been formulated such far-reaching reform programme which would be acceptable to all parties involved. For the time being, the Member States are committed to increasing overseeing of their national fiscal policies. In light of this, the article concludes that while the crisis progressed, the measures of EU became more decisive and far-reaching and that there is an undisputable commitment of the parties involved sustaining the common European currency. Nevertheless, it threatens to jeopardise democracy. Alongside with its implications for economic governance, the anti-crisis arrangements of the Union have made raise questions about how united the EU really is. The crisis emphasized the obvious distinction between the Eurozone members and non-members and opened other divisions between the EU member states.

Key words: Eurozone crisis, European Central Bank, sovereign debt crisis, six-pack legislation, European Stability Mechanism, fiscal pact, economic and monetary union.

¹ Институт за међународну политику и привреду, сарадник.

1) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Криза која тренутно потреса Европску унију (ЕУ, Унија) најозбиљнија је од почетка европске интеграције и оснивања Европских заједница.² На делу је системска криза чији су узроци вишеструки и комплексни,³ а последице још увек неизвесне.⁴ Економски аспект кризе је доминантан, отуда се она неретко и означава као криза економија Евразоне или криза јединствене европске валуте – евра. Ипак, није на одмет нагласити да је садашње стање Уније, између осталог, условљено и догађајима који су се одиграли пре наступања Светске финансијске кризе (2007/2008). У првом реду мисли се на одбацивање Уговора о уставу Европе након неуспешних референдума у две државе чланице оснивача Уније и, након тога, стање неизвесности које је пратило усвајање данас важећег Лисабонског уговора. С тим у вези, намећу се два питања од суштинске важности за будућност Уније: прво, да ли пројекат даљег јачања, односно продубљивања европске интеграције још увек ужива подршку грађана и друго, колико је изгледна нека далекосежнија измена оснивачких аката.⁵ Наведено добија на значају, јер данас преовладава став да реформски

² Овакав став преовладава у највећем делу анализираних теоријских радова. За супротан став видети: Wallace J. Thies, "Is the EU Collapsing?", *International Studies Review*, Vol. 14, Issue 2, June 2012, pp. 225-239.

³ „У академском говору, криза означава фазу нереда у наизглед нормалном развоју система. Економска криза, на пример, односи се на интервал опадања у дугом периоду сталног раста и развоја.” Такође, могуће је говорити о кризи када креатори политике опажају претњу основној структури и нормама неког система која под притиском времена и „високонесигурним околностима“ захтева доношење виталних одлука. A. Boin, P. 't Hart, E. Štern, B. Sandeljius, *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 12.

⁴ „Дубина тренутне кризе ЕУ и тешкоће у њеном решавању проистичу из чињенице да се Унија истовремено сусреће са три фундаментална проблема: кризе због неравнотежа у зони евра; политички јаз између ЕУ и јавног мњења; и дисфункционалност процеса доношења одлука.“ Jean-Claude Piris, *The Future of Europe – Towards a Two Speed EU*, Cambridge University Press, 2012, p. 51. Такође, детаљније о узроцима кризе ЕУ видети у: Слободан Самарџић, „Европска унија између кризе и дезинтеграције”, *Право и друштво*, бр. 1, 2012, стр. 9-26.

⁵ Поступак ревизије оснивачких аката регулисан је чл. 48 Уговора о ЕУ (УЕУ). Оснивачки уговори се могу мењати у складу са редовном и поједностављеном процедуром за ревизију, а као што је познато измене могу ступити на снагу тек након одобрења у свим државама чланицама, у складу са њиховим уставним одредбама. Међутим, како то истиче Динан (*Dinan*): „знајући да референдуми везани за ЕУ могу веома лако бит изманипулисани од стране евроскептика и да их је веома тешко освојити, националне владе учиниће све што је у њиховој моћи да избегну њихово одржавање. Ово заузврат, јача аргумент евроскептика да се представници ЕУ плаше демократије и да је ЕУ инхерентно недемократска творевина.“ Desmond Dinan, "Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis", *Journal of Common*

Лисабонски уговор није обезбедио адекватне механизме којима би се ЕУ суочила са економским потресима.⁶ Затим, за непуну деценију Унија је готово дуплирала број својих чланица, што је долажење до одлука у њеним институцијама учинило далеко тежим. Брзо и делотворно постизање договора о преко потребним антикризним мерама у систему са толико много актера чији интереси теже да буду задовољени чини се готово немогућим. Долазак кризе изнео је на видело недостатак солидарности и раслојавање између држава чланица унутар Уније, али и супротстављене визије како би Унија у будућности требало да изгледа. А, најскорији догађај који можда на најбољи начин говори о садашњем стању у Унији јесте став Велике Британије и Чешке према Уговору о стабилности, координацији и управљању економском и монетарном унијом (тзв. Европски фискални споразум), тј. њихово одбијање да у истом учествују.⁷

Из угла теорије стижу упозорења да је тренутна дебата која се води о кризи ЕУ постала уско фокусирана на решавање горуће дужничке и монетаре кризе, губећи на тај начин из вида ширу, политичку димензију проблема.⁸ Теоријска мисао је, с друге стране, понудила велики број могућих предлога реформе ЕУ у циљу, не само превазилажења економске кризе, већ и побољшања система управљања ЕУ, као и даље демократизације процеса одлучивања у њеним институцијама. Предњаче идеје о установљавању својеврсне (многи би рекли „истинске“) економске Уније (што би подразумевало, између осталог и фискалну унију), а следствено и напредовање ка политичкој Унији. Иако је било одређених политичких иступа у том правцу, на нивоу Уније још увек није формулисан тако далекосежан програм реформе, а који би био прихватљив свим укљученим актерима. Ипак, одређене мере (и то не мали број) на нивоу

Market Studies, Vol. 50, Annual Review, p. 95. Штавише, како то истиче Пири (*Piris*), када је у питању нова измена оснивачких аката, између држава чланица постоји својеврсни консензус да не покрећу „нову сагу, која би могла да постане тако болна и ризикантна, као она започета Конференцијом из Лаекена (2001) и завршена ступањем на снагу Уговора из Лисабона“. Jean-Claude Piris, *The Future of Europe – Towards a Two Speed EU*, op. cit., pp. 59-60.

⁶ „Лисабонски уговор тек што је ступио на снагу, а већ је деловао застарело.“ Jean-Claude Piris, *The Future of Europe – Towards a Two Speed EU*, op. cit., p. 44. Такође, „Када се слегла бура око ратификације Лисабонског уговора, могло се само констатовати да су у међувремену настали проблеми, па и нови феномени за које Уговор не пружа адекватна средства деловања и интервенције.“ Слободан Самарџић, „Европска унија између кризе и дезинтеграције“, op. cit., стр. 12.

⁷ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. О овом уговору, у раду, касније ће бити више речи.

⁸ Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union – A Response*, Polity Press, Cambridge, 2012, p. 3.

ЕУ јесу предузете и њима ће се овај рад првенствено бавити. Ове мере углавном су оквалификоване као недовољно ефикасне, неблаговремене⁹ или у недовољној мери демократске.¹⁰ Када је у питању економска делотворност мера ЕУ на санирању последица појавних облика економске кризе, чини се да је још увек рано за процене учинка. Аутор ће у овом раду хронолошки приказати најважније одговоре ЕУ (и њених држава чланица) на економску кризу која је још увек потреса.

II) ШТА ЈЕ ЕВРОПСКА УНИЈА УЧИНИЛА ДА САЧУВА СВОЈУ ЈЕДИНСТВЕНУ ВАЛУТУ?

Као што је познато, данас важећи Лисабонски уговор, након тешкоћа у процесу ратификације, ступио је на снагу 1. децембра 2009. године. Међутим, уместо задовољства због постигнутог (јер је око 90% материје одбаченог Уговора о Уставу ипак нашло своје место у Лисабонском уговору)¹¹ и наступања мирније фазе у развоју ЕУ, почетак 2010. године донео јој је многобројне економске изазове. Финансијска криза са америчког тла прешла је на европско.

Иако су се и друге економије Еврозоне суочавале са проблемима,¹² испоставило се да су проблеми грчке економије најозбиљнији.¹³ Они ће постати само увод у оно што ће испрва бити означено као дужничка криза

⁹ „С обзиром на политички карактер Еврозоне, као и њену институционалну архитектуру, лидери ЕУ једноставно нису били у стању да брзо реагују на кризу, без обзира на ургентност ситуације.“ Desmond Dinan, “Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis”, op. cit., p. 97.

¹⁰ Видети: Ben Crum, “Saving the Euro at the cost of Democracy”, *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, Vol. 51, Issue 4, July 2013, pp. 614-630.

¹¹ Весна Кнежевић Предић, „Институционални систем Европске уније пре и после Лисабона” у Зборнику радова: *Уговор из Лисабона – Сигурна лука или почетак новог путовања?*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 56.

¹² Подаци о буџетском дефициту за државе Еврозоне у 2009. години указују да су једино Луксембург, Естонија и Финска испуњавале један од мастрихтских критеријума у погледу одрживости јавних финансија, тј. имале буџетски дефицит испод 3% БДП. Немачка је са буџетским дефицитом од 3,1% БДП незнатно изашла из постављеног оквира. Грчка (-15,6% БДП), Ирска (-13,9% БДП) и Шпанија (-11,2% БДП) имале су најлошије показатеље и следствено најлошије стање јавних финансија. Видети: European Commission, “European Economic Forecast, Winter 2013“, p. 129, table 36. Internet, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf, 02/11/2013.

¹³ Крајем 2009. и почетком 2010. године штампа је била препуна наслова о томе како је грчка влада превише трошила, о широко распрострањеној корупцији и утаји пореза, али и о

појединих држава чланица Еврозоне, а касније ће прерасти у кризу евра, односно Еврозоне. У том тренутку била је раширена бојазан да грчка влада неће бити у стању да испуњава своје финансијске обавезе и да ће то изазвати озбиљне поремећаје на финансијским тржиштима. Наиме, да би подмирила свој буџетски дефицит, грчка влада континуирано се задуживала, а јавни дуг је из године у годину растао. Финансијско тржиште реаговало је захтевом за вишим каматним стопама на нове емисије државних обвезница. А, следствено „раст каматних стопа повећао је терет јавног дуга до фактичке немогућности његове отплате“.¹⁴ Грчкој влади хитно је била потребна помоћ за финансирање растућег јавног дуга. Уследили су билатерални зајмови држава чланица, уз учешће и подршку Међународног монетарног фонда (ММФ).¹⁵ То је за Грчку био спасоносни пакет финансијске помоћи (колоквијално *bailout*), али је он дошао уз веома високу политичку цену. Заузврат, Грчка је морала да се обавезе да ће спровести ригорозне мере штедње. Да би изашла из кризе грчка влада спровела је мере које, између осталог обухватају: повећање пореза на додатну вредност, повећање акциза, отпуштања у јавном сектору, смањење минималне цене рада, реформу пензионог система и др. Грчка јавност и грађани бурно су реаговали. Уследили су штрајкови и демонстрације који су готово паралисали земљу.

По неким ауторима Европска централна банка (ЕЦБ) одиграла је кључну улогу у „спасавању евра“.¹⁶ Међутим, на почетку финансијске кризе приметна су била одређена оклевања. Док су америчке Федералне

извештају ЕУ који потврђује „озбиљне неправилности“ у грчким рачуноводственим процедурама у домену буџетског дефицита и јавног дуга (Видети: European Commission, “Report on Greek government deficit and debt statistic“, COM(2010) 1 final, Brussels, 8.1.2010).

¹⁴ Бранко Васиљевић, Звонко Гобелић, „Политичка економија евра“, *Годишњак Факултета политичких наука*, бр. 6, 2011, стр. 167.

¹⁵ Грчкој је маја 2010. године одобрена помоћ у износу од 110 милијарди евра. Државе чланице Еврозоне обезбедиле су 80 милијарди евра, а остатак средстава ММФ. Учешће ММФ-а нарочито је тражила Немачка, с обзиром на искуство ове институције у условљавању приликом санирања јавних финансија земаља које су запале у тешкоће. Видети: Ibid., стр. 168. Могуће је да је учешће ММФ-а било политички мотивисано, да би се негативне реакције грчког становништва на мере штедње које иду заједно са пакетом помоћи, усмериле на ову институцију, уместо на државе чланице Уније. Више о улози ММФ-а у „грчкој дужничкој кризи“ видети у: Никола Јовановић, „Економска и монетарна политика Европске уније након Лисабонског уговора“ у Зборнику радова: *Уговор из Лисабона – Сигурна лука или почетак новог путовања?*, op. cit., стр. 175.

¹⁶ Видети нпр.: Daniela Schwarzer, “The Euro Area Crisis, Shifting Power Relations and Institutional Change in The European Union”, *Global Policy*, Volume 3, Supplement 1, December 2012, pp. 34-35.

(Савезне) резерве као одговор на кризу почеле да снижавају каматне стопе већ у септембру 2007. године, а затим у марту 2009. покренуле свеобухватни програм куповине државних обвезница, дотле је ЕЦБ чекала до октобра 2008. да снизи каматне стопе и до маја 2010. да почне са куповином државних обвезница.¹⁷ Подсећања ради, ЕЦБ нема право да директно купује обвезнице од држава чланица (тј. на примарном тржишту).¹⁸ Међутим, ЕЦБ је, у мају 2010. године покренула тзв. Програм тржишта хартија од вредности (*The Securities Markets Programme - SMP*), који подразумева куповину обвезница држава чланица Еврозоне на секундарном тржишту.¹⁹ Овај програм покренут је ради спречавања даљег пада вредности обвезница презадужених држава чланица Еврозоне. Овакав потез ЕЦБ није мимоишла критика. У критици су предњачили одређени немачки политички кругови истичући став да Еврозона и ЕЦБ не треба да одговарају за дугове држава које су запале у проблеме. Из теоријског аспекта, чини се меродавније питање да ли је ЕЦБ овим потезом угрозила свој основни циљ – одржавање стабилности цена, односно у крајњој инстанци да ли је прекорачила мандат који јој је поверен Оснивачким уговором. „Без штете по главни циљ одржавања стабилних цена, Европски систем централних банака подржава опште економске политике у Унији, у циљу остварења циљева Уније, на начине утврђене у члану 3. УЕУ“, каже се између осталог у чл. 127. УФЕУ. А, у ставу 3. чл. 3. УЕУ стоји следеће: „Унија се ангажује на дугорочном развоју Европе, који почива на уједначеном економском расту и на стабилности цена, тржишној привреди високе конкурентности, која доприноси пуној запослености и друштвеном напретку (...)“. Дакле, Оснивачки уговор је ЕЦБ условно омогућио да подржава и друге економске циљеве Уније. Чини се да једино отворено питање остаје да ли је ЕЦБ, конкретно овим својим потезом у циљу превладавања дужничке кризе, угрозила свој основни циљ. Савет гувернера ЕЦБ усвојио је дефиницију ценовне стабилности. Дефинише је као раст, из године у годину, хармонизованог индекса потрошачких цена за евро област од мање од 2%. Наведено подразумева да је планирани опсег инфлације од 0 до 2%.²⁰ За Еврозону као целину стопа

¹⁷ Dermot Hodson, “The Eurozone in 2012: ‘Whatever It Takes to Preserve the Euro’?”, *JCMS*, Vol. 51, Annual Review, p. 188.

¹⁸ Видети: чл. 123. Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ).

¹⁹ Секундарна финансијска тржишта су она на којима се тргује већ емитованим хартијама од вредности. На њима инвеститори купују и продају хартије од вредности од других инвеститора, а не директно од емитента.

инфлација је у 2010. години износила 1,6%. Међутим, у 2011. години прекорачен је постављени инфлациони таргет, па је стопа инфлације за Еврозону износила 2,7%.²¹ Ипак, ни „пакет за спас“ грчкој економији, ни ангажовање ЕЦБ, нису успели да обуздају напредовање кризе. Није прошло дуго времена, а Грчкој се на „листи проблематичних презадужених економија“ придружила и Ирска. Током 2010. године буџетски дефицит Ирске достигао је цифру од чак 30,9% БДП (десет пута већу од дозвољене границе за буџетски дефицит од 3% БДП коју је поставио Уговор из Мастрихта и потврдио Пакт стабилности и раста²²). То је било донекле изненађујуће, јер се за ирску економију сматрало да је убрала највише користи, односно да је на најбољи начин искористила средства из европских фондова и ниску цену задуживања у годинама које су претходиле кризи. Поред грчке и ирске, и економије других медитеранских земаља чланица Еврозоне почеле су да показују знаке кризе. ЕУ је предузела кораке да успостави заједнички фонд за чланице Еврозоне у кризи. Као привремено решење, установљени су Европски финансијски стабилизациони механизам (*European Financial Stabilisation Mechanism*, EFSM) и Европски финансијски стабилизациони фонд (*European Financial Stability Facility*, EFSF).²³ Финансијска помоћ одобрена је Ирској и Португалу. Грчка економија наставила је да тоне па су јој одобрена додатна средства и повољнији услови отплате дуга, а све у замену за додатне мере штедње које ће морати да спроведе. Овакав развој

²⁰ Paul De Grauwe, *Економија монетарне уније*, Издавачка књижница Зорана Стојановића Сремски Карловци, Нови Сад, 2004, стр. 297.

²¹ Видети: European Commission, “European Economic Forecast, Winter 2013“, p. 120, table 17. Као што се може видети, у Еврозони је на почетку кризе у мањој мери прекорачена граница дозвољене инфлације. Убрзо је, пак, постало јасно да нема говора о инфлаторним кретањима. Данас се, чак могу чути предвиђања да Еврозони прети опасност од дефлације.

²² Пакт стабилности и раста усвојен је 1997. године на основу резолуције Европског савета. Чине га Уредба Савета о јачању надзора над буџетским позицијама и координацијом економских политика држава чланица (Council Regulation No 1466/97) и Уредба Савета о спровођењу поступка у случају прекомерног буџетског дефицита (Council Regulation No 1467/97), као и поменута Резолуција. Ова оригинална верзија Пакта претрпела је одређене измене 2005. године.

²³ ЕФСМ је основан Уредбом Савета (Council Regulation No 407/2010), а пружао је финансијску помоћ Уније на основу чл. 122. УФЕУ. ЕФСФ је давао додатну финансијску помоћ на основу међународног споразума држава чланица. Продубљивање кризе, показало је њихову недовољност и потребу за стварањем сталног фонда финансијске подршке.

догађаја је, међутим бацио сенку на односе између држава чланица и отворио питање квалитета демократских односа у Унији. „Државе чланице које су најтеже погођене кризом су, да би избегле банкрот, приморане да се одрекну своје политичке аутономије у вођењу макроекономске политике.“²⁴ Такође, са економском кризом у Еврозони, дошло је и до „нових релација у односу ЕУ – ММФ“.²⁵ Друге државе чланице су се пак суочиле са банкарском кризом. Опстанак читавих националних банкарских система у Шпанији и на Кипру био је под знаком питања. Као одговор одобрено је укупно 4,5 хиљада милијарди евра (36,7% БДП Уније) помоћи банкама у периоду од 2008. до 2011. године.²⁶

Постало је очигледно да постоје дубљи проблеми у функционисању Економске и монетарне уније (ЕМУ). У питању није само неодговорно вођење економске политике и претерано задуживање, односно у крајњем непоштовање правила Пакта стабилности и раста од стране појединих држава чланица. Генерално, већина држава чланица није се устручавала да крши постављена правила у вези са дозвољеном висином буџетског дефицита. А најбољи пример и даље представља често навођени поступак Француске и Немачке приликом покушаја Комисије да на њих примени процедуру у случају прекомерног буџетског дефицита.²⁷ Тако, могуће је поставити питање: да ли је проблем настао услед неделотворног механизма санкција које Пакт предвиђа и следствено, требало би га реформисати, или се пак ради о знатно озбиљнијем изазову за Унију.

²⁴ Ben Crum, „Saving the Euro at the cost of Democracy”, op. cit., p. 621.

²⁵ „Евро је прецењен, ризик од дефлације постојано расте, монетарној унији прете могући нови шокови међу којима и колапс неке велике банке, тако да ММФ предлаже муњевиту акцију како Брисела тако и ЕЦБ“. Детаљније о односу ЕУ и ММФ-а у садашњој кризи евра видети у: Перо Петровић и Жељко Јовић, „Утицај глобалне економске кризе на међународне финансијске институције: потреба њиховог реформисања“, *Међународни проблеми*, Vol. LXV, No. 2/2013, стр. 160-184. Наведени цитат је са стр. 164.

²⁶ Бранко Васиљевић, Ратко Радосављевић, „Интеграција банкарског тржишта Европске уније и формирање банкарске уније“, *Право и привреда*, бр. 4-6, 2013, стр. 278-288.

²⁷ Кредитбилитет Пакта за стабилност и раст нарушен је догађајима из новембра 2003. године, када је Савет био онемогућен да констатује претерани буџетски дефицит Француске и Немачке. Ове две државе гласале су против, те није могла бити обезбеђена потребна већина за такву одлуку. Комисија се обратила Европском суду правде. Суд је одбио захтев Комисије уз образложење да: „без обзира на квалитет и оправданост предлога Комисије и непобитан карактер дефицита у питању, без квалификоване већине у Савету одлука не може бити донесена.“ О овом догађају детаљније видети: Никола Јовановић, „Економска и монетарна политика Европске уније након Лисабонског уговора“, op. cit., стр. 174.

Са једне стране, Унија има искључиву надлежност у области монетарне политике за државе чланице чија је валута евро (чл. 3. став 1. УФЕУ). Искључива надлежност ЕУ подразумева да само Унија може усвајати обавезујуће правне акте у предметној области. Државе чланице то могу чинити само уз овлашћење Уније или када се ради о спровођењу аката Уније (чл. 2. став 1. УФЕУ). Из наведеног произилази да су државе чланице на Унију пренеле овлашћење за вођење монетарне политике и тиме изгубиле монетарну аутономију, а тиме и важно средство макроекономске политике.²⁸ Са друге стране, државе чланице координирају своје економске политике у оквиру Уније (чл. 5. став 1. УФЕУ) и сматрају их питањем од заједничког интереса (чл. 121. став 1. УФЕУ). У овом случају се на „мешање” институција Уније не гледа благонаклоно. Економска криза је, међутим показала да је ова „управљачка двојност економске и монетарне уније“²⁹ тешко одржива. Рестриктивна монетарна политика ЕЦБ очигледно не погодује државама чланицама када желе да краткорочно стимулишу свој економски раст. Оне тада, као што се могло видети, олако одлучују да се задуже (и тиме повећају свој буџетски дефицит и укупни ниво јавног дуга), што показује да су усвојена фискална ограничења недовољна. У том смислу је даља централизација економских политика на нивоу Уније у одређеним круговима (еврофедералисти) перципирана као нужна, или чак као логичан след и наставак процеса европске интеграције.³⁰ Међутим, у потпуности је отворено питање да ли ову смелу идеју има ко да подржи, гласајући за такав исход. У првом реду мисли се или на свих двадесет осам држава чланица ЕУ, или пак седамнаест држава чланица Еврозоне, и у крајњем на њихове

²⁸ Могуће је да ће због тога бити критиковане, али монетарно суверене државе у сваком тренутку могу извршити депресијацију, односно оборити вредност своје валуте чиме би фаворизовале свој извоз, а тиме и економски раст и запосленост. За државе чланице Еврозоне ово не важи. Насупрот овом очигледном трошку, заступници европске монетарне интеграције наводе бројне користи које су државе чланице имале од увођења јединствене валуте.

²⁹ Слободан Самарџић, „Европска унија између кризе и дезинтеграције”, *op. cit.*, стр. 18.

³⁰ У свом досадашњем трајању ЕУ је достигла ниво економске интеграције без преседана. Све је почело зоном слободне трговине, да би уследила царинска унија, затим јединствено тржиште (данас област подељене надлежности између Уније и држава чланица) и напослету наднационална монетарна унија (за седамнаест држава чланица Еврозоне). Међутим, ЕУ није фискална унија, она нема хармонизовани порески систем, нити заједничку политику запошљавања. Недостаје јој и буџет налик на онај који поседују државе. Уствари, „на примеру економске политике види се колико је ЕУ далеко од федералног уређења.“ Никола Јовановић, „Економска и монетарна политика Европске уније након Лисабонског уговора”, *op. cit.*, стр. 171.

грађане. У сваком случају, погоршање економских показатеља у њеним државама чланицама је ЕУ натерало да предузме одлучније мере у циљу суочавања са кризом. Донета је одлука да се делује у два правца. На врху антикризне агенде ЕУ нашло се: прво, очекивана реформа Пакта стабилности и раста ради јачања фискалне дисциплине држава чланица и друго, установљивање сталног механизма, односно фонда финансијске подршке државама чланицама Еврозоне којима је финансијска помоћ потребна (а који ће заменити раније поменути ЕФСФ). Комисија је у септембру 2010. предложила пакет од шест легислативних мера (тзв. *The Six Pack*) који се састоји од пет уредби и једне директиве,³¹ а чији је циљ *боља координација* економске и фискалне политике у ЕУ. Ове мере требало би додатно да прецизирају поступак у случају претераног буџетског дефицита, који Оснивачки уговор само начелно уређује (чл. 126. УФЕУ). Такође, оне представљају реформу Пакта за стабилност и раст, али и уводе нову процедуру у случају макроекономских неравнотежа. Чекало се готово годину дана да Европски парламент одобри ове мере. С обзиром на важност и комплексност предложених мера, легислативна процедура (саодлучивање Савета и Парламента) очекивано је била испуњена расправом и неслагањима. Европски савет позвао је Савет и Парламент да постигну договор у првој фази читања предлога. Тиме је, по мишљењу многих посланика, ограничена делотворност и садржајност парламентарне расправе.³² Савет је усагласио заједнички став о предлогу легислативних мера, али не без спорних питања. Очекивано, најтеже је било постићи договор о санкцијама против држава чланица које би прекршиле правила Пакта. Већина националних Влада желела је да Савет квалификованом већином одобрава санкције, уместо да Комисија има право да их аутоматски прогласи. Владе које су остале у мањини (земље Бенелукса) тврдиле су, али без успеха да „давање последње речи Савету да одлучује о санкцијама ризикује подривање делотворности наводно ојачаног Пакта за стабилност и раст“.³³ Европски парламент је, међутим заузео другачију позицију. Већина посланика залагала се да се уведе ново правило, тзв. правило обрнуте већине. Тако ће препорука Комисије да се наметну санкције држави која се оглуши о правила Пакта, аутоматски бити спроведена, осим уколико квалификована већина држава чланица у Савету не уложи вето. Парламент

³¹ Regulation (EU) No 1173/2011, Regulation (EU) No 1174/2011, Regulation (EU) No 1175/2011, Regulation (EU) No 1176/2011, Council Regulation (EU) No 1177/2011, Directive 2011/85/EU.

³² Desmond Dinan, “Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis”, op. cit., p. 92.

³³ О позадини усвајања ових шест легислативних мера детаљније видети: Ibid., pp. 92-95.

је истрајно бранио своју позицију и на крају Савет је морао да попусти. У децембру 2011. године *Six pack* легислатива ступила је на снагу. Остаје да се види да ли ће ове мере имати значајнији утицај на државе чланице. Прве процене учинка нису нарочито обећавајуће.³⁴ О томе да се од почетка знало да ће усвојене мере бити недовољне говори и чињеница да је немачка канцеларка инсистирала на укључивању тзв. Фискалног пакта у одредбе Лисабонског уговора и пре него што је ових шест легислативних мера ступило на снагу. У току 2012. године на антикризној агенди ЕУ доминирала су два међудржавна уговора: Уговор о успостављању Европског стабилизационог механизма и Уговор о стабилности, координацији и управљању. До краја године оба ова Уговора ступила су на снагу. Такође, не мање значајно било је и даље ангажовање ЕЦБ на санирању последица кризе. Председник ЕЦБ у јулу 2012. године, на Конференцији међународних инвеститора у Лондону, изјавио је да ће „ЕЦБ у овире свог мандата учинити све што је потребно да се евро спаси“ и да он верује да ће то бити довољно.³⁵ Ова изјава имала је готово моменталан ефекат на финансијска тржишта. Уследио је осетан пад каматне стопе на десетогодишње државне обвезнице Шпаније и Италије.³⁶ Такође, убрзо затим постало је знатно јасније шта је заправо Марио Драги (*Mario Draghi*) имао на уму када је наведено изјавио, сем очигледно присутне жеље да инвеститоре убеди у стабилност Еврозоне. Наиме, ЕЦБ је у августу покренула нови програм куповине обвезница који ће заменити раније поменути СМП. Ради се о тзв. Програму директних монетарних трансакција (*Outright Monetary Transactions* ОМТ) који омогућава ЕЦБ, у принципу неограничену куповину обвезница држава чланица Еврозоне на секундарном тржишту. Ипак, оваква помоћ за државе чланице које се суочавају са финансијским тешкоћама неће доћи без претходног испуњења одређених услова. Да би ЕЦБ активирала овај програм, потребно је да државе чланице најпре затраже финансијску помоћ од ЕУ. Такође, од њих се очекује и да се обрате за помоћ ММФ-у. Произилази да оне морају да пристану на програм фискалне консолидације (пре свега мере штедње) и одређене економске реформе. Заступници

³⁴ „Упркос много приче о санкцијама под новим Пактом стабилности и раста, ниједна чланица Еврозоне са буџетским дефицитом који је прешао 3% БДП није се суочила са финансијском казном у 2012. години.“ Dermot Hodson, “The Eurozone in 2012: ‘Whatever It Takes to Preserve the Euro’?”, op. cit., p. 198.

³⁵ Видети: Internet, <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>, 15/11/2013.

³⁶ Dermot Hodson, “The Eurozone in 2012: ‘Whatever It Takes to Preserve the Euro’?”, op. cit., p. 188.

антикризних мера ЕЦБ истичу да је њено обавезивање на потенцијално неограничену куповину обвезница држава чланица зауставило даље продубљивање кризе јавног дуга, иако није утицало на основне узроке фискалних неравнотежа у Еврозони.³⁷ Занимљиво је, међутим, да се Немачка поново издвојила као главни критичар мера ЕЦБ. Одлука о покретању ОМТ у Савету гувернера ЕЦБ није донета једногласно, јер се председник немачке Централне банке изјаснио против, отварајући наново дебату о томе да ли је ЕЦБ прекорачила мандат који јој је поверен правом ЕУ. Ипак, чињеницу да је ЕЦБ показала да је спремна и способна да делује и без подршке Бундесбанке, поједини аутори тумаче као „знак њене растуће институционалне зрелости“.³⁸ ЕЦБ се у тренуцима кризе дефинитивно издвојила као институција која ужива ауторитет. У појединим моментима чинило се да је она на себе прузела задатак „управљања кризом“. Посебно онда када ЕУ, услед политичке разједињености и комплексности њеног институционалног апарата, није могла правовремено да усваја одговарајуће мере деловања у циљу суочавања са кризом.

Европски стабилизациони механизам

Уговор о установљивању Европског стабилизационог механизма (*Treaty Establishing the European Stability Mechanism*) потписан је у октобру 2011. године, а скоро годину дана касније, у септембру 2012. ступио је на снагу. Значајно је напоменути да је било потребно извршити мању измену Оснивачког акта Уније да би он могао бити усвојен. У марту 2011. године државе чланице су посегнуле за поједностављеном процедуром измене оснивачких аката коју предвиђа Лисабонски уговор. Том приликом следећи став је придодат чл. 136. УФЕУ: „Државе чланице чија је валута евро могу да установе стабилизациони механизам који ће бити активиран ако је то неопходно да се очува стабилност Еврозоне као целине. Одобравање потребне финансијске помоћи у оквиру таквог механизма биће предмет строгог условљавања“. Европски стабилизациони механизам (ЕСМ) је међународна финансијска институција са седиштем у Луксембургу коју су државе чланице Еврозоне, као стране уговорнице предметног уговора,

³⁷ Paul De Grauwe, “The ECB was Right to Intervene as Lender of Last Resort, but Structural Reforms are Still Needed to Save the Eurozone”, Internet, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2012/09/12/ecb-eurozone/>, 15/11/2013.

³⁸ Dermot Hodson, “The Eurozone in 2012: ‘Whatever It Takes to Preserve the Euro?’”, op. cit., p. 189.

основале међу собом. ЕСМ има својство правног лица и свој институционални апарат. Ради се о субјекту (међувладиној организацији) који је везан правилима међународног јавног права. Као значајно правнотеоријско питање се, међутим појављује однос Уговора о ЕСМ према праву ЕУ.³⁹ У чл. 3. Уговора о ЕСМ утврђена је сврха ове институције. Тамо се каже: „ЕСМ је установљен са циљем да мобилише средства и обезбеди подршку финансијској стабилности својим члановима, под строгим условима који одговарају инструменту финансијске помоћи у питању, којима прете или се суочавају са озбиљним финансијским проблемима, када је то неопходно да се очува финансијска стабилност Еврозоне као целине и њених држава чланица. За ту сврху ЕСМ је овлашћен да прикупља средства емитовањем финансијских инструмената или уласком у финансијске или друге врсте споразума са члановима ЕСМ, финансијским институцијама или трећим странама.“ Даље, ЕСМ располаже са 700 милијарди евра уписаног капитала (који је подељен на седам милиона акција номиналне вредности од 100 000 евра), од чега 500 милијарди евра може бити коришћено за финансијску помоћ државама чланицама.⁴⁰ Процентуални удео сваке земље чланице у овом капиталу, односно њен допринос истом, наведен је у Анексу I Уговора о ЕСМ. Највећи капитал су редом уписале: Немачка, Француска и Италија, које следствено располажу и највећим бројем акција ЕСМ (Анекс II). Уговором о ЕСМ утврђена је институционална структура и правила гласања у овој институцији. Тако ће ЕСМ имати Савет гувернера, Одбор директора и Генералног директора. Свака држава чланица, из редова чланова Владе одговорних за финансије, именоване гувернера који може бити опозван у сваком тренутку. Савет гувернера може одлучити да њиме председава председник Еврогрупе (тело које окупља министре финансија држава чланица Еврозоне) или може

³⁹ Посебно је у том смислу занимљив случај *Pringle* (Case C-370/12 *Pringle v. Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*) у коме је отворено питање о усклађеност Уговора о ЕСМ са правом ЕУ. Наиме, у новембру 2012. године Европски суд правде донео је одлуку о претходном питању у овом случају, а коју је ирски Врховни суд затражио од њега. Очекивано, Суд правде ЕУ заузео је становиште о усклађености предметног уговора са правом ЕУ. Ипак, одређена питања везана за овај случај су итекако побудила интересовање теоретичара. Посебно се чини занимљивим разматрање легалности учествовања институција ЕУ у режиму какав је ЕСМ. Детаљније о томе видети: Paul Craig, „*Pringle: Legal reasoning, text, purpose and teleology*”, Internet, http://www.maastrichtjournal.eu/pdf_file/ITS/MJ_20_01_0003.pdf, 19/11/2013.

⁴⁰ Државе чланице би иницијално требало да уплате 80 милијарди евра. Осталих 620 милијарди евра представља капитал који би оне требало да исплате „по позиву“ (*callable capital*), односно одређени вид гаранције чланица ЕСМ.

изабрати председавајућег из редова својих чланова за период од две године. Одлуке у Савету гувернера и Одбору директора доносиће се путем заједничког споразума, квалификованом већином или простом већином гласова. За усвајање одлуке заједничким споразумом потребна је једногласност чланова који гласају, с тим што уздржани гласови не спречавају усвајање одлуке овим путем. Предвиђена је и хитна процедура гласања квалификованом већином у Савету гувернера (уместо заједничког споразума), за случај да Комисија и ЕЦБ закључе да би неуспех благовременог усвајања одлуке о финансијској помоћи чланици могао да угрози економску и финансијску одрживост Еврозоне. Број гласова сваког члана у органима ЕСМ зависи од броја акција које поседује у основном капиталу, како је наведено у Анексу II. Суспензија гласачких права представља вид санкције за члана који не измири своје финансијске обавезе према ЕСМ. У одредбама чл. 13. Уговора о ЕСМ регулисан је поступак одобравања „подршке за стабилност“ члану ЕСМ. Ради се о корацима који претходе одобравању помоћи држави чланици. Тако, чланица ЕСМ може упутити захтев за одобравање подршке за стабилност председавајућем Савета гувернера у коме ће назначити један или више инструмента финансијске помоћи који јој је потребан. По пријему захтева председавајући ће поверити Европској комисији, да у сарадњи са ЕЦБ, обави следеће задатке: прво, да процени постојање ризика по финансијску стабилност Еврозоне као целине или њених држава чланица; затим, да процени да ли је јавни дуг чланице у питању, одржив (уколико је „прикладно и могуће“ препоручује се сарадања са ММФ-ом); и на крају, да процени тренутне или потенцијалне финансијске потребе чланице у питању. Последњу реч о одобравању финансијске помоћи, имаће Савет гувернера.⁴¹ Комисији је такође поверено да са чланицом којој је помоћ одобрена преговара Меморандум о разумевању у коме ће бити прецизирани услови под којима се помоћ одобрава. У одредбама чл. 14-18. Уговора о ЕСМ изложена је листа

⁴¹ Наднационалне институције Уније се овде, дакле, појављују као својеврсни „помоћници“, и то не саме, јер се очекује да делују у сарадњи са ММФ-ом. А, крајњу одлуку о додељивању помоћи чланици која се суочава са финансијским проблемима донеће Савет гувернера (типично међувладино тело). Ово је само један од примера који показује да државе чланице желе да осигурају да у овој осетљивој области превагу однесе међувладин метод усвајања одлука. Или, на други начин речено, оне желе да имају потпуни увид у начин на који се њихов новац троши. У начелу, може се тврдити да је највећи број мера које је ЕУ усвојила као одговор на економску кризу која је потреса, по карактеру био међувладин. Као јасан изузетак и пример тзв. комунитарног начина доношења одлука појављује се, раније поменути, пакет од шест легислативних мера (*Six pack*).

инструмената финансијске помоћи који могу бити одобрени чланицама ЕСМ. Ради се о финансијској помоћи из разлога предострожности, финансијској помоћи за докапитализацију финансијских институција чланица ЕСМ, кредитима, подршци секундарном, али и примарном тржишту капитала чланица. Дакле, за разлику од ЕЦБ, ЕСМ је овлашћен да купује обвезнице директно од својих држава чланица (на примарном тржишту). До сада је двома чланицама одобрена помоћ кроз ЕСМ - Шпанији за докапитализацију њеног финансијског сектора и Кипру који спроводи макроекономски програм прилагођавања.⁴² Битно је напоменути да ЕСМ може да врши докапитализацију банака само посредно. У случају Шпаније, нпр. ЕСМ је обезбедио кредит који ће шпанска влада искористити у поменутој сврху, али као лоша страна оваквог аранжмана појављује се чињеница да ће се терет примљене помоћи одразити на њен буџетски дефицит и јавни дуг. Државе чланице које су најтеже погођене банкарском кризом биле су принуђене да финансијски подрже своје посрнуле банке. На тај начин њихов укупни јавни дуг је растао. А, управо се оваква „веза између Влада и банака (описана као ‘зачарани круг’)’ перципира као кључни дестабилишући фактор у зони евра“.⁴³ У том смислу, могућност директне докапитализације банака држава чланица појављује се као један од елемената будуће европске банкарске уније. Уговор о ЕСМ је комплементаран Уговору о стабилности, координацији и управљању у подстицању фискалне одговорности и солидарности у оквиру ЕМУ. Штавише, од 1. марта 2013. године, одобравање финансијске помоћи чланици ЕСМ условљено је ратификацијом наведеног Уговора.

Уговор о стабилности, координацији и управљању економском и монетарном унијом

Наступање кризе ЕУ дефинитивно је показало неодрживост концепције о вођењу монетарне политике из једног центра (наддржавне ЕЦБ) коју прати, начелно, седамнаест различитих националних фискалних политика. Са једне стране, одустајање од достигнутог нивоа монетарне интеграције било би перципирано као пораз политичке визије о напредовању европског уједињења. Са друге стране, не постоји политичка

⁴² Детаљније о томе видети: Internet, <http://www.esm.europa.eu/assistance/index.htm>, 19/11/2013.

⁴³ Видети: Internet, <http://www.esm.europa.eu/pdf/FAQ%20Direct%20Bank%20Recapitalisation%20280620131.pdf>, 19/11/2013.

решеност, а ни подршка, идеји о установљавању европске фискалне уније. Једино преостало решење било је, дакле јачање надзора над националним фискалним политикама држава чланица. Оно је дошло, управо, у форми Уговора о стабилности, координацији и управљању ЕМУ. Ради се о још једном међудржавном уговору који су државе чланице Уније (тачније њих 25) закључиле између себе. За овај Уговор, који је ступио на снагу 21. децембра 2012. године (када га је ратификовала дванаеста потписница чија је валута евро), усталио се назив Фискални споразум или пакт (*Fiscal Compact*). Ипак, ни овакво решење није било прихватљиво за све земље чланице. Уједињено Краљевство и Чешка одлучиле су да не узму учешће у Фискалном споразуму.⁴⁴

Државе чланице, као стране уговорнице предметног уговора, надају се да ће материја Уговора о стабилности, координацији и управљању у року од пет година бити инкорпорирана у Лисабонски уговор (чл. 16.). Такође, одредбе Уговора у целости ће се примењивати само на стране уговорнице чија је валута евро. Циљ Уговора дефинисан је његовим првим чланом у коме се, између осталог, каже да су се државе чланице ЕУ сагласиле да „ојачају економски стуб економске и монетарне уније, усвајањем скупа правила која су усмерена на јачање буџетске дисциплине кроз фискални споразум и јачање координације њихових економских политика“, као и да „побољшају управљање зоном евра“.

Суштински, Фискални споразум обавезује своје потписнице да имају уравнотежени буџет и одрживе јавне финансије. Он им намеће обавезу да у свој унутрашњи правни систем унесу одредбе које ће обезбедити аутоматско

⁴⁴ Политичка превирања између држава чланица, која су претходила усвајању Фискалног споразума, у највећој мери условила су његову правну форму. Наиме, немачка канцеларка снажно је заступала став да би нове фискалне мере требало укључити у Лисабонски уговор. На тај начин био би истакнут њихов значај, интереси одређених унутрашњих политичких кругова у Немачкој били би задовољени, а и укључивање немачког Савезног уставног суда, по питању немачких доприноса финансирању посрнутих земаља чланица, деловало би мање изгледно. Француска је стала уз Немачку и подржала измену Лисабонског уговора. Ипак, британски премијер Камерон (*Cameron*) био је другачијег става. Он није успео да издејствује жељене уступке, пре свега изузеће града Лондона из финансијске регулативе ЕУ. Такође, желео је да умири ојачало евроскептично крило своје партије. Уследио је вето УК, што је онемогућило предложену измену Оснивачког уговора. Већина држава чланица подржавала је фискалну реформу, па се у датој ситуацији, међудржавни уговор показао као једино могуће решење. Детаљније о овоме видети у: Paul Craig, "The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism", *European Law Review*, Issue 3, June 2012, pp. 232-233.

активирање мера финансијске корекције када зацртани циљ није испуњен. Наиме, „буџетска позиција државе уговорнице“ требало би да буде сагласна „средњорочном специфичном циљу државе као што је дефинисано у ревидираном Пакту стабилности и раста, са нижом границом структурног дефицита од 0,5% БДП по тржишним ценама“ (чл. 3 став 1. б). Структурни буџетски дефицит не урачунава терет отплате дуга и цикличне ефекте,⁴⁵ те је зато цифра од 0,5% БДП нижа од „мастрихтске“ границе за буџетски дефицит од 3% БДП. Реформисани Пакт стабилности и раста утврдио је границу за структурни дефицит као 1% БДП. Дакле, Фискални споразум поштрава критеријум по коме се цени буџетска позиција државе чланице у односу на секундарно законодавство Уније. Граница за јавни дуг није промењена, те она и даље износи 60% БДП. Од држава уговорница очекује се да омогуће „брзу конвергенцију ка њиховим средњорочним економским циљевима“ у складу са „временским оквиром који ће бити предложен од стране Европске комисије“. Даље, од држава уговорница тражи се да у року од годину дана од ступања на снагу Уговора у своје правне системе и то „одредбама обавезујуће снаге и перманентног карактера, пожељно уставне природе“ унесу договорена фискална правила. Поврх тога, оне државе уговорнице које забележе прекомерни дефицит, постају везане „буџетским и економским програмом партнерства“, који укључује „детаљан опис структурних реформи које морају бити уведене и имплементирани да би се обезбедила делотворна и трајна корекција прекомерног дефицита“ (чл. 5). Праћење реформи поверено је Савету и Комисији у оквиру постојеће процедуре под Пактом стабилности и раста.

Поједини теоретичари, на трагу Хабермасових промишљања о кризи ЕУ, Фискални споразум опажају као јасну тенденцију кретања ЕУ ка федерализму у коме доминира извршна власт (*executive-dominated federalism*). Према овом схватању, државе чланице кредитори су те које одлучују, остављајући државама дужницима огољени избор имеђу „сагласности и изласка“.⁴⁶ А, како националне владе у Унији не могу једна другој стварно да надзиру финансијску и економску политику, оне ове задатке делегирају технократским властима ЕУ – Комисији и ЕЦБ.⁴⁷

Уговор о стабилности, координацији и управљању доноси одређене новине када је у питању управљање Еврозоном. Предвиђено је

⁴⁵ Attila Marján, “The Crisis and Its Potential Consequences on the Development of the European Union”, *Foreign Policy Review*, Vol. 8, Hungarian Institute of International Affairs, 2011, p. 33.

⁴⁶ Ben Crum, “Saving the Euro at the cost of Democracy”, *op. cit.*, p. 622.

⁴⁷ Ibid.

успостављање Евросамита који ће окупити шефове држава и влада уговорних страна чија је заједничка валута евро. Председници Комисије и ЕЦБ су такође позвани да узму учешће у овим састанцима. Ове државе чланице простом већином именуваће председника Евросамита у исто време када Европски савет бира свог председника. Херман Ван Ромпеј (*Herman Van Rompuy*) изабран је за првог председника Евросамита. Уколико спајање ове две функције постане пракса вероватан је исход да ће „чланице Еврозоне ставити катанац на место председника Европског савета“, јер би било „веома проблематично“ да политичар из државе која није чланица Еврозоне буде на челу Евросамита.⁴⁸ Фискални споразум, али и други усвојени антикризни механизми додатно ће ојачати везе између држава чланица које припадају „клубу евра“. Ипак, овај клуб није затворен и државе чланице Уније које испуне критеријуме конвергенције могу постати његов део. У највећој мери, показано (не)сналагање Еврозоне у суочавању са кризом, утицаће на привлачност избора монетарне интеграције за остале земље чланице Уније.

Ступање на снагу два поменута међудржавна уговора у кратком временском размаку није значајније утицало на схватање да је институционалну реформу у домену ЕМУ и даље потребно наставити. По свему судећи на врху агенде је стварање Банкарске уније.⁴⁹

III) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Циљ овог рада био је да представи начине на које се ЕУ суочила са најозбиљнијом економском кризом од свог настанка. Из анализе предузетих мера и усвојених антикризних механизма намећу се одређени закључци. Прво, са напредовањем кризе мере ЕУ постајале су одлучније и далекосежније. Такође, неспорна је решеност укључених актера да се заједничка европска валута одржи. Поменута изјава председника ЕЦБ, да ће учинити све што је потребно да се евро спаси, јесте свакако јасан показатељ таквих настојања. У блиској вези са овим је и јачање или чак еволуција улоге ЕЦБ (*crisis manager*) у постојећем институционалном аранжману ЕМУ. Такође, ЕЦБ је део тзв. Тројке (*Troika*) коју поред ње чине Европска комисија и представници ММФ-а, а која је задужена да најпре преговара, а затим и

⁴⁸ Dermot Hodson, “The Eurozone in 2012: ‘Whatever It Takes to Preserve the Euro?’”, op. cit., p. 194.

⁴⁹ Детаљније о плановима за европску банкарску унију видети у: Бранко Васиљевић, Ратко Радосављевић, „Интеграција банкарског тржишта Европске уније и формирање банкарске уније“, op. cit., стр. 278-288.

прати напредак реформи у државама чланицама које су примиле „пакете помоћи“. Посматрано из призме институционалне логике, ЕЦБ има јасан интерес да евро опстане, јер се у крајњем ради и о њеном самоопстанку.⁵⁰ Друго, криза а затим и усвојене мере на њеном сузбијању, интензивирале су старе али и отвориле нове поделе у Унији. Економска криза много пута ставила је на тест постојање солидарности између држава чланица. Јавно мњење, у државама које су обезбедиле финансијску помоћ за презадужене земље чланице, сматра да су се оне нашле у таквој ситуацији услед неодговорног вођења економске политике и избегавања правила ЕМУ. Са друге стране, земље дужници нашле су се у ситуацији да буду „приморане да плате високу цену, у смислу њихове националне политичке аутономије да би се спасла монетарна интеграција“.⁵¹ Затим, све су већа раслојавања између држава чланица чија је валута евро (које су, између осталог, између себе закључиле Уговор о ЕСМ) и „осталих“ држава чланица Уније. Томе на руку иде и институционализација одвојених састанака и самита представника Еврозоне. И не мање важно, за крај остаје однос Велике Британије према ЕУ. Одбијање да учествује у Фискалном споразуму, став према предложеном плану за Банкарску унију, јавност у којој доминирају евроскептици и најављени референдум о чланству ове земље у ЕУ, чине Велику Британију највећим опонентом до сада предузетих антикризних мера ЕУ.

Трећи могући закључак јесте, да је економска криза разоткрила озбиљну мањкавост у иницијалној замисли ЕМУ. У првом тренутку чинило се да је стабилност европске монетарне интеграције угрожена недоследном координацијом економских политика држава чланица. Како се криза поопштравала постало је јасно да су разлози дубље природе. Финансијска, дужничка и криза евра, које су се сукцесивно догађале, откриле су „постојање грешке у изградњи огромног економског и валутног подручја“ коме недостају потребни инструменти за спровођење заједничке економске политике.⁵² Додуше, не би требало заборавити да је било оних који су на ово упозоравали и у време усвајања планова за европску монетарну интеграцију. Са наступањем кризе у Еврозони у теоријским круговима нарочито је

⁵⁰ Иако се може тврдити да притисак кризе оправдава ангажовање ЕЦБ као *crisis manager*-а, кључно питање у будућности остаје „како обезбедити услове да се ЕЦБ врати својим основама, тј. како поново ограничити њену улогу само на језгро управљања монетарном унијом.“ Daniela Schwarzer, “The Euro Area Crisis, Shifting Power Relations and Institutional Change in The European Union”, op. cit., p. 35.

⁵¹ Ben Crum, “Saving the Euro at the cost of Democracy”, op. cit., p. 621.

⁵² Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union – A Response*, op. cit., p. 129.

оживео интерес за теорију оптималне валутне области (*optimal currency area*), коју је економиста и добитник Нобелове награде Роберт Мандел (*Robert Mundell*) формулисао још далеке 1961. године, а која сугерише да није упутно за државе да се упуштају у монетарну интеграцију уколико одређени предуслови нису испуњени.⁵³ Пратећи поставке ове теорије, данас је виђење, по коме се основни узрок садшње кризе евра крије у противуречности између надационалне монетарне уније и слабе и неделотворне координације националних економских политика, постало готово опште место. Такво стање ствари недвосмислено је признала и ЕУ када је донела стратешки документ који је насловљен: „Ка истинској Економској и монетарној унији“.⁵⁴ Овај извештај председника Европског савета, који је припремио у сарадњи са председницима Европске комисије, Еврогрупе и ЕЦБ предлаже фазе ка достизању „праве“ или „истинске“ ЕМУ. На крају, приметно је одређено побољшање економских показатеља у Унији. Наиме, недавно је Еуростат објавио да је Еврозона као целина изашла из рецесије, најдуже до сада.⁵⁵ Економском расту Евроzone највише су допринеле две њене највеће економије Немачка и Француска. Али, за ЕУ нарочито је охрабрујуће што је Португал, као једна од чланица које су најтеже погођене дужничком кризом, остварио раст од 1,1% БДП у посматраном периоду. Овај раст остварен је упркос мерама штедње које ова земља спроводи. Одређена обазривост је ипак пожељна, у том смислу што је без озбиљније анализе још увек рано закључити да је оживљавање економске активности последица предузетих атикризних мера ЕУ.

IV) ИЗВОРИ

- Boin, A. 't Hart, P. Štern, E. Sandelijus, B., *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- Crum, Ben, "Saving the Euro at the cost of Democracy", *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, Vol. 51, Issue 4, July 2013.
- Craig, Paul, "The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism", *European Law Review*, Issue 3, June 2012.

⁵³ О томе да ли ЕУ испуњава критеријуме јединствене новчане области видети у: Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 292-296. као и Бранко Васиљевић, Звонко Гобелић, „Политичка економија евра“, *op. cit.*, стр. 160-163.

⁵⁴ Видети: "Towards a Genuine Economic and Monetary Union", Internet, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf, 09/11/2013.

⁵⁵ Видети: Internet, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-14082013-AP/EN/2-14082013-AP-EN.PDF, 09/11/2013

- Craig, Paul, “Pringle: Legal reasoning, text, purpose and teleology”, Internet, http://www.maastrichtjournal.eu/pdf_file/ITS/MJ_20_01_0003.pdf
- European Commission, “European Economic Forecast, Winter 2013“, Internet, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf
- Еуростат, Интернет, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-14082013-AP/EN/2-14082013-AP-EN.PDF
- De Grauwe, Paul, *Економија монетарне уније*, Издавачка књижница Зорана Стојановића Сремски Карловци, Нови Сад, 2004.
- De Grauwe, Paul, “The ECB was Right to Intervene as Lender of Last Resort, but Structural Reforms are Still Needed to Save the Eurozone”, Internet, <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2012/09/12/ecb-eurozone/>
- Desmond Dinan, “Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis”, (JCMS), Vol. 50, Annual Review
- Habermas, Jürgen, *The Crisis of the European Union – A Response*, Polity Press, Cambridge, 2012.
- Хикс, Сајмон, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Hodson, Dermot, “The Eurozone in 2012: ‘Whatever It Takes to Preserve the Euro’?”, JCMS, Vol. 51, Annual Review
- Јањевић, Милутин (приредио), Консолидовани Уговор о Европској унији, Службени гласник, Београд, 2009.
- Јовановић, Никола, „Економска и монетарна политика Европске уније након Лисабонског уговора” у Зборнику радова: *Уговор из Лисабона – Сигурна лука или почетак новог путовања?*
- Marján, Attila, “The Crisis and Its Potential Consequences on the Development of the European Union”, *Foreign Policy Review*, Vol. 8, Hungarian Institute of International Affairs, 2011.
- Петровић, Перо и Јовић, Жељко, „Утицај глобалне економске кризе на међународне финансијске институције: потреба њиховог реформисања“, *Међународни проблеми*, Vol. LXV, No. 2/2013
- Piris, Jean-Claude, *The Future of Europe – Towards a Two Speed EU*, Cambridge University Press, 2012.
- Предић Кнежевић, Весна, „Институционални систем Европске уније пре и после Лисабона” у Зборнику радова: *Уговор из Лисабона – Сигурна лука или почетак новог путовања?*, Службени гласник, Београд, 2010.
- Самарџић, Слободан, „Европска унија између кризе и дезинтеграције”, *Право и друштво*, бр. 1, 2012.

- Schwarzer, Daniela, "The Euro Area Crisis, Shifting Power Relations and Institutional Change in The European Union", *Global Policy*, Volume 3, Supplement 1, December 2012.
- Thies, Wallace, "Is the EU Collapsing?", *International Studies Review*, Vol. 14, Issue 2, June 2012.
- Васиљевић, Бранко, Радосављевић, Ратко, „Интеграција банкарског тржишта Европске уније и формирање банкарске уније“, *Право и привреда*, бр. 4-6, 2013.
- Васиљевић, Бранко, Гобелјић, Звонко, „Политичка економија евра“, *Годишњак Факултета политичких наука*, бр. 6, 2011.

UDK: 351.72:061.1

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 47–48, стр. 161–186

Извори научни рад

др Сандра СТОЈАДИНОВИЋ ЈОВАНОВИЋ¹

др Виолета ТОДОРОВИЋ²

др Милена ЈАКШИЋ³

ДИРЕКТИВА 2013/36/EУ О КАПИТАЛНИМ ЗАХТЕВИМА

ABSTRACT

The European Parliament and the Council of the European Union adopted Directive 2013/36/EU of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms. The objective of the Directive is to coordinate national provisions concerning access to the activity of credit institutions and investment firms, the modalities for their governance and their supervisory framework. The provisions of the Directive concerns the following: access to the activity of credit institutions and investment firms, supervisory powers and tools for the prudential supervision of these institutions by competent authorities, the prudential supervision of these institutions by competent authorities and publication requirements for competent authorities in the field of prudential regulation and supervision of these institutions. Given the commitment of Serbia to harmonize its legal framework with the EU legislation, to preserve financial stability and the stability of the banking sector of

¹ Економски факултет Универзитета у Београду, e-mail: sandra@ekof.bg.ac.rs.

² Економски факултет Универзитета у Крагујевцу, e-mail: milenaj@kg.ac.rs.

³ Економски факултет Универзитета у Крагујевцу, e-mail: milenaj@kg.ac.rs.

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

the country, including striving to continuously improve the legal framework for banking operations in accordance with international standards and EU regulations, the importance of this Directive for Serbia is highlighted.

Key words: European Union, Directive 2013/36/EU, Basel III, prudential supervision.

1) СВРХА

Савет Европске уније је 26. јуна 2013. године усвојио Директиву број 2013/36/EУ о приступу активности кредитним институцијама и пруденцијом надзору кредитних институција и инвестиционих фирми, којом се допуњава Директива 2002/87/EЗ и укидају Директиве 2006/48/EЗ и 2006/49/EЗ (*Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC*).⁴ Како су претходне директиве 2006/48/EЗ и 2006/49/EЗ биле значајно допуњаване, то су, са циљем јасноће и осигурања кохерентне примене њихових одредби, спојене у нова законодавна акта примењива и на кредитне институције и на инвестиционе фирме: ову Директиву и Уредбу (ЕУ) број 575/2013 Европског парламента и Савета од 26. јуна 2013. године о пруденцијом захтевима за кредитне институције и инвестиционе фирме и допуњавању Уредбе (ЕУ) број 648/2012 (*Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012*).⁵ Директива 2013/36/EУ тесно је повезана са Уредбом (ЕУ) 575/2013 и њихови коначни текстови објављени су у јуну 2013. године, а почињу да се примењују од 1. јануара 2014. године. Њихов примарни значај огледа се у томе што се њима у Европској унији уводе стандарди Базела . Основни циљ и предмет Директиве је да координира националне одредбе у вези приступа активности кредитних институција и инвестиционих фирми, модалитета за њихово управљање и оквира за њихов надзор. Стога Директива треба да оформи правни оквир који регулише

⁴ “Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC”, *OJ L 176*, 27.6.2013, pp. 338-436.

⁵ “Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012”, *OJ L 176*, 27.6.2013, pp. 1-337.

банкарске активности, оквир супервизије и пруденциона правила за кредитне институције и инвестиционе фирме. Поред овог циља, на доношење Директиве утицале су и следеће чињенице, из којих уједно произилази и сврха и значај Директиве:

- први корак ка банкарској унији чини јединствени надзорни механизам (енгл. *single supervisory mechanism* – SSM) који треба да обезбеди да се политика Уније у погледу пруденционог надзора кредитних институција имплементира на кохерентан и ефикасан начин, тако да се један правилник за финансијске услуге примењује на исти начин на кредитне институције у свим земљама чланицама као и да су те кредитне институције предмет надзора највишег квалитета;
- основни циљ јесте увођење правила која се тичу приступа активности институција и пруденционог надзора институција и, сходно томе, да се развије један правилник и унапреди конвергенција супервизорске праксе у целој Унији;
- директива треба да прошири опсег ситуација у којима Европски надзорни орган (енгл. *European Supervisory Authority*; *European Banking Authority* – ЕВА) може да иницира своју правно обавезујућу улогу посредовања са циљем доприноса конзистентности у пракси супервизије;
- да би се заштитила штедња и створили једнаки услови конкуренције између кредитних институција, мере којима ће се координирати надзор кредитних институција треба применити на све;
- да би се обезбедило добро функционишуће интерно тржиште, неопходна је транспарентна, предвидљива и хармонизована супервизорска пракса и одлуке;
- да се изврши хармонизација која је неопходна и довољна да се обезбеди међусобно признавање дозвола и система пруденционог надзора, омогућавајући издавање једне лиценце која ће бити призната широм Уније;
- кредитним институцијама, које су добиле дозволу у својој матичној земљи чланици, треба бити дозвољено да широм Уније обављају неке или све активности из списка активности које подлежу међусобном признавању по основу оснивања огранака или пружања услуга;
- правила која се односе на огранке кредитних институција, које имају своје главне уреде у некој трећој земљи, треба да буду аналогна у свим земљама чланицама. Важно је обезбедити да ова правила нису

повољнија од оних која се примењују на огранке кредитних институција из других земаља чланица;

- несметано пословање унутрашњег банкарског тржишта захтева не само правна правила него и блиску и редовну сарадњу и значајно побољшану конвергенцију регулаторне и супервизорске праксе између надлежних органа земаља чланица;
- директива тежи и да обезбеди солвентност институција. Ако се деси криза, неопходно је осигурати да се реши на миран начин, ограничавајући негативан ефекат на реални сектор привреде;
- како би се открили прекршаји националних одредби базираних на Директиви, надлежни органи треба да имају потребна истражна овлашћења и да се успоставе ефикасни механизми извештавања о потенцијалним и стварним прекршајима;
- директива треба да обезбеди административне казне и друге административне мере како би се осигурао највећи могући простор за акцију након прекршаја као и да би се спречили даљи прекршаји;
- неопходно је обезбедити да кредитне институције и инвестиционе фирме поседују интерни капитал који је, обзиром на ризик коме су или могу бити изложени, адекватан у погледу квантитета, квалитета и расподеле. Сходно томе, неопходно је обезбедити да ове институције имају праве стратегије и процесе за оцењивање и одржавање адекватности свог интерног капитала;
- надлежним органима треба бити поверено обезбеђивање да институције имају добру организацију и адекватна сопствена средства, полазећи од ризика којима су институције изложене или могу бити изложене;
- како би се обезбедила свеобухватна тржишна дисциплина дуж целе Уније, потребно је да надлежни органи објављују информације које се односе на пословање кредитних институција и инвестиционих фирми, како би се омогућила поређења приступа усвојених од стране различитих надлежних органа земаља чланица;
- повећање транспарентности које се односи на пословање институција је есенцијално у задобијању поверења грађана Уније у финансијски сектор;
- захтеви за држањем сопствених средстава за кредитни и тржишни ризик треба да буду базирани на екстерном кредитном рејтингу само у мери у којој је то неопходно. Институције треба да теже да примењују приступе базиране на интерном рејтингу односно интерне моделе;

- док су претходне директиве, 2006/48/EЗ и 2006/49/EЗ, изградиле ослањање на екстерни кредитни рејтинг, ова Директива треба да смањи ослањање на екстерну оцену кредитног рејтинга, односно да екстерни кредитни рејтинг користе као један од неколико фактора у том процесу, али да се не ослањају само на њега, као и да охрабрује институције да пре користе интерни рејтинг;
- у светлу финансијске кризе и процикличних механизма који су допринели њеној појави и повећали њене ефекте, међународни ентитети, међу којима и Базелски комитет за супервизију банака, дали су препоруке за ублажавање процикличних ефеката финансијске регулације. У децембру 2010. године, Базелски комитет издао је нове глобалне регулаторне стандарде о адекватности банкарског капитала (Базел III), укључујући правила која захтевају одржавање резерви капитала и контрацикличних капиталних резерви;
- стога се од кредитних институција и релевантних инвестиционих фирми захтева да, поред осталих захтева за држањем сопствених средстава, држе и резерве очувања капитала и контрацикличне резерве капитала, како би се обезбедиле да, током периода економског раста, акумулирају довољно капитала којим би апсорбовале губитке у периодима криза;
- технички стандарди у области финансијских услуга треба да омогуће конзистентну хармонизацију и адекватну заштиту депонената, инвеститора и потрошача у целој Унији. Њихова израда и имплементација треба да буде поверена ЕБА-и, као телу са високо специјализованом експертизом;
- како би се осигурали јединствени услови за примену ове Директиве, имплементациона овлашћења треба да буду поверена Комисији.

II) МЕРЕ ЕУ

У Европској унији донето је више аката намењених регулисању пословања кредитних институција и инвестиционих фирми, у које спадају:

- Директива 2002/87/EЗ Европског парламента и Савета о допунском надзору кредитних институција, осигуравајућих друштава и инвестиционих фирми у финансијском конгломерату, којом се допуњавају Директиве 73/239/EEЗ, 79/267/EEЗ, 92/49/EEЗ, 92/96/EEЗ, 93/6/EEЗ и 93/22/EEЗ, као и Директиве 98/78/EЗ и 2000/12/EЗ Европског парламента и Савета (*Directive 2002/87/EC of the European*

Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate and amending Council Directives 73/239/, 79/267/, 92/49/, 92/96/, 93/6/ and 93/22/, and Directives 98/78/EC and 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council);⁶

- Директива 2006/48/EЗ Европског парламента и Савета од 14. јуна 2006. године која се односи на пословање кредитних институција (*Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions*);⁷
- Директива 2006/49/EЗ Европског парламента и Савета од 14. јуна 2006. године о адекватности капитала инвестиционих фирми и кредитних институција (*Directive 2006/49/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on the capital adequacy of investment firms and credit institutions*);⁸
- Директива 2007/64/EЗ Европског парламента и Савета од 13. новембра 2007. године о услугама плаћања на унутрашњем тржишту, којом се допуњавају Директиве 97/7/EЗ, 2002/65/EЗ, 2005/48/EЗ и 2006/48/EЗ и укида Директива 97/5/EЗ;⁹
- Директива 2009/65/EЗ Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године о координацији закона, прописа и административних одредби које се односе на компаније за колективно инвестирање у преносиве хартије од вредности,¹⁰

⁶ “Directive 2002/87/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate and amending Council Directives 73/239/, 79/267/, 92/49/, 92/96/, 93/6/ and 93/22/, and Directives 98/78/EC and 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council”, *OJ L 35, 11.2.2003*, pp. 1-27.

⁷ “Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions”, *OJ L 177, 30.6.2006*, pp. 1-200.

⁸ “Directive 2006/49/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on the capital adequacy of investment firms and credit institutions”, *OJ L 177, 30.6.2006*, pp. 201-255.

⁹ “Directive 2007/64/EC of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on payment services in the international market amending Directives 97/7/EC, 2002/65/EC, 2005/48/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 97/5/EC”, *OJ L 319, 5.12.2007*, pp. 1-36.

¹⁰ “Directive 2009/65/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS)”(recast), *OJ L 302, 17.11.2009*, pp. 32-96.

- Директива 2009/110/ЕЗ Европског парламента и Савета од 16. септембра 2009. године о покретању, обављању и пруденционом надзору пословања институција електронског новца којима се допуњавају Директиве 2005/60/ЕЗ и 2006/48/ЕЗ и укида Директива 2000/46/ЕЗ;¹¹
- Директива 2011/61/ЕЗ Европског парламента и Савета од 8. јуна 2011. године о менаџерима алтернативних инвестиционих фондова, којом се допуњавају Директиве 2003/41/ЕЗ и 2009/65/ЕЗ и Уредбе (ЕЗ) бр. 1060/2009 и (ЕУ) бр. 1095/2010.¹²
- Директиве 2006/48/ЕЗ и 2006/49/ЕЗ познатије су као директиве о капиталним захтевима (енгл. *Capital Requirements Directive* – CRD). Директивом 2013/36/ЕУ о приступу активности кредитним институцијама и пруденционој супервизији кредитних институција и инвестиционих фирми, досадашње директиве о капиталним захтевима су укинуте. Овом Директивом 2013/36/ЕУ допуњена је и Директива 2002/87/ЕЗ.

III) САДРЖАЈ

У састав Директиве улази опширан уводни део који се састоји од 107 ставова, а затим је, у оквиру девет наслова, од којих су неки систематизовани у више поглавља, садржано 165 чланова и два Анекса. У оквиру првог дела, односно наслова, размотрени су предмет и сврха Директиве, као и дефиниције основних појмова. У оквиру другог наслова пажња је посвећена надлежним органима, њиховом именовању и овлашћењима, координацији и другим питањима везаним за њихов рад. Под трећим насловом размотрени су захтеви за приступ активности кредитних институција, а четврти део бави се иницијалним капиталом инвестиционих фирми. Пети наслов обухвата одредбе које се тичу слободе оснивања и слободе пружања услуга, док шести обрађује односе са трећим земљама. Седми наслов посвећен је детаљном разматрању пруденционог надзора, осми разматра питања обелодањивања и публиковања

¹¹ “Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 2000/46/EC”, *OJ L* 267, 10.10.2009, pp. 7-17.

¹² “Directive 2011/61/EU of the European Parliament and of the Council of 8 June 2011 on Alternative Investment Fund Managers and amending Directives 2003/41/EC and 2009/65/EC and Regulations (EC) No 1060/2009 and (EU) No 1095/2010”, *OJ L* 174, 1.7.2011, pp. 1-73.

информација од стране надлежних органа, а девети објашњава делегиране и подзаконске акте. Десети наслов бави се изменама Директиве 2002/87/ЕЗ, а једанаести прелазним и завршним одредбама. Директивом су обухватно обрађена бројна питања која се тичу пословања финансијских институција, односно кредитних институција и инвестиционих фирми и регулативе њиховог пословања. Међу бројним размотреним питањима, истичу се питања процене ризика у пословању, потребе и обавезе утврђивања и држања адекватног нивоа капитала, као и супервизије односно контроле и надзора у остваривању ових захтева, на које ћемо се и овде фокусирати. Предмет Директиве јесте утврђивање правила која се односе на:

- приступ активности кредитних институција и инвестиционих фирми (које ћемо у даљем раду заједно означавати термином “институције”);
- овлашћења супервизора и инструменте за пруденциони надзор институција од стране надлежних органа;
- пруденциону супервизију институција од стране компетентних органа;
- захтеве за објављивањем односно публиковањем, намењене надлежним органима на пољу пруденционе регулативе и супервизије институција.

Директива је тесно повезана са Уредбом (ЕУ) број 575/2013 Европског парламента и Савета од 26. јуна 2013. године о пруденционим захтевима за кредитне институције и инвестиционе фирме и допуњавању Уредбе (ЕУ) број 648/2012,¹³ из које су преузете дефиниције основних појмова, као што су: кредитне институције, инвестиционе фирме, институције, локалне фирме, осигуравајућа друштва, реосигуравајућа друштва, управљачка тела, системски ризик, матична институција, подружнице, огранци, финансијске институције, контрола, финансијски инструмент, сопствена средства, операциони ризик, кредитни ризик, секјуритизација, књига трговања, левериџ, институције за екстерну кредитну проверу, међународни приступи и други. Директива утврђује обавезу земаља чланица да одреде надлежне органе који ће обављати функције и дужности утврђене Директивом (члан 4). Земље чланице треба да обезбеде да:

- надлежни органи врше мониторинг активности институција,
- да су одговарајуће мере на снази како би надлежни органи могли да прибаве потребне информације за оцену сагласности активности институција са утврђеним захтевима;

¹³ “Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012”, *OJ L 176*, 27.6.2013, pp. 1-337.

- надлежни органи поседују одговарајућу експертизу, ресурсе, операционе капацитете, овлашћења и независност неопходне да обаве функције које се односе на пруденциону супервизију;
- интерни контролни механизми и административне и рачуноводствене процедуре институција дозвољавају проверавање њихове усаглашености са утврђеним правилима све време;
- институције региструју све своје трансакције и системска документа и процесе, која су предмет Директиве, на такав начин да надлежни органи буду у могућности да провере усклађеност са Директивом.

Уколико земље чланице имају више надлежних органа за пруденциону супервизију кредитних институција, инвестиционих фирми и финансијских институција, земље чланице треба да предузму потребне мере ради остваривања координације између ових органа (члан 5). Директива упућује земље чланице на сарадњу са Европским системом за финансијску супервизију (енгл. *European System of Financial Supervision – ESFS*). У обављању својих дужности, надлежни органи треба да узму у обзир конвергенцију у погледу инструмената и праксе супервизије у примени закона, регулативе и административних захтева усвојених сходно овој Директиви (члан 6). Од земаља чланица тражи се да имају у виду димензије и утицај супервизије коју врше на нивоу целе Уније. Тако Директива предвиђа да надлежни органи у свакој земљи чланици, у обављању својих генералних дужности, треба редовно да разматрају потенцијални утицај својих одлука на стабилност финансијског система у другим земљама чланицама којих се оне тичу (члан 7).

У погледу захтева за приступ активностима кредитних институција (наслов три), у оквиру генералних захтева, Директива упућује земље чланице да захтевају од кредитних институција да прибаве дозволу пре него што отпочну своје пословање (члан 8). Земље чланице забраниће лицима или друштвима који нису кредитне институције да обављају послове узимања депозита или друга бесповратна средства од јавности (члан 9). Директива одређује износ минималног капитала који кредитна институција мора да поседује. Тако, у члану 12, Директива одређује да надлежни органи неће издати дозволу за обављање активности кредитној институцији ако кредитна институција не поседује одвојена сопствена средства или ако је њен иницијални капитал мањи од 5 милиона еура. Мада, земље чланице могу да издају дозволу одређеној категорији кредитних институција чији је иницијални капитал мањи од захтеваног под следећим условима: да иницијални капитал није мањи од једног

милиона еура и да је земља чланица обавестила Комисију и ЕБА-у о разлозима за овакво поступање. Надлежни органи издаће дозволу за отпочињање пословања кредитној институцији само када најмање два лица ефективно управљају пословањем пријављене кредитне институције (члан 13). Свака земља чланица захтеваће да кредитна институција, која је правно лице и која, у складу са националним законодавством има регистровани уред, има главни уред у истој земљи чланици где и свој регистровани уред. За остале кредитне институције захтева се да имају свој главни уред у земљи чланици која је издала дозволу и у којој оне заправо обављају пословање. Ако надлежни органи одбију да издају дозволу за пословање кредитној институцији, дужни су да пријављену институцију обавесте о одлуци и разлозима за то у року од шест месеци од пријема пријаве или, ако је пријава некомплетна, у року од шест месеци од пријема комплетних информација потребних за одлуку (члан 15). У сваком случају, одлука о добијању дозволе или одбијању треба да буде донета у року од 12 месеци од пријаве. Надлежни органи, пре издавања дозволе кредитној институцији, треба да консултују надлежне органе друге земље чланице где је кредитна институција:

- филијала (подружница) кредитне институције овлашћене у тој другој земљи чланици;
- подружница матичне компаније кредитне институције овлашћене у тој другој земљи чланици;
- под контролом од стране истих физичких или правних лица који контролишу кредитну институцију овлашћену у тој другој земљи чланици (члан 16).

Потреба за овим, претходним, консултацијама важи и када су у питању осигуравајућа друштва или инвестиционе фирме (члан 16, став 2). Релевантни надлежни органи нарочито треба међусобно да се консултују када оцењују подобност акционара и репутацију и искуство чланова управљачког тела укључених у управљање другим телом исте групе.

Земље чланице домаћини неће захтевати добијање дозволе или држање минималног капитала за огранке кредитних институција којима је издата дозвола у другој земљи чланици (члан 17). Услови за одузимање дозволе за рад прецизирани су у члану 18. Директиве. Надлежни органи могу да одузму дозволу издату кредитној институцији када та кредитна институција:

- не користи дозволу у периоду од 12 месеци, изричито се одриче овлашћења или је престала да послује дуже од 6 месеци, осим ако

релевантна земља чланица није донела одредбу за истицање дозволе у таквим случајевима;

- прибавила је дозволу путем лажне изјаве или било којих других нерегуларних средстава;
- више не испуњава услове под којима је дозвола издата;
- више не испуњава пруденционе захтеве;
- спада у један од осталих случајева када национални закон предвиђа повлачење дозволе;
- изврши неку од повреда из члана 64. Директиве.

У погледу одређивања имена кредитне институције, Директива (у члану 19) утврђује да за потребе остваривања својих активности, кредитне институције могу на целој територији Уније да користе исто име које користе у земљи чланици у којој се налази њихов главни уред, без обзира на одредбе у земљи чланици домаћину које се тичу употребе речи „банка”, „штедионица” или других назива за банкарство. У случају да постоји опасност од конфузије, земља чланица домаћин може, у циљу појашњења, захтевати да назив буде праћен одређеним објашњавајућим појединошћима. Надлежни органи треба да обавештавају ЕБА-у о свакој издатој дозволи, док ЕБА треба да објављује на свом вебсајту, као и редовно да иновира, листу имена свих кредитних институција којима је издата дозвола. Такође, надлежни органи треба да обавештавају ЕБА-у о сваком повлачењу односно одузимању дозволе заједно са разлозима за ово повлачење (члан 20).

Под четвртим насловом Директиве размотрен је иницијални капитал инвестиционих фирми. У овом делу, који обухвата чланове од 28. до 32, прецизира се да иницијални капитал инвестиционих фирми треба да износи 730 000 ЕУР, осим када су у питању посебне врсте инвестиционих фирми. Иницијални капитал ових, посебних, врста инвестиционих фирми је одређен на нивоу од 125 000 ЕУР, и у ове фирме сврстане су оне које се за свој рачун не баве никаквим финансијским инструментима нити питањима осигурања финансијских инструмената на основу чврсто преузетих обавеза, али које држе клијентов новац или хартије од вредности и нуде једну или више следећих услуга: пријем и пренос инвеститорових налога у вези финансијских инструмената, извршење инвеститорових налога у вези финансијских инструмената и управљање индивидуалним портфолијумима инвестиција у финансијским инструментима. Земљама чланицама дозвољено је и да смање захтевани капитал на 50 000 ЕУР ако фирма нема дозволу да држи клијентов новац или хартије од вредности, да

послује за свој рачун или да врши осигурање на основу чврсто преузетих обавеза. Покривеност за фирме које нису овлашћене да држе клијентов новац или хартије од вредности треба да буде остварена кроз један од следећих облика:

- иницијални капитал од 50 000 ЕУР;
- осигурање од професионалне одговорности које покрива целу територију Уније, или нека друга еквивалентна гаранција за одговорност која се тиче професионалног немара, а која представља најмање 1 000 000 ЕУР примењивих на сваки појединачни захтев и укупно 1 500 000 ЕУР годишње за сва потраживања;
- комбинацију иницијалног капитала и осигурања од професионалне одговорности.

Ослобађање од ових одредби, односно нижи нивои сопствених средстава од наведених захтеваних нивоа, дозвољени су за старије фирме, односно фирме које су регистроване 1992. године када су у питању осигуравајућа друштва, односно фирме које су постојале на дан 31. децембра 1995. године или пре тог датума (члан 31, став 2. и члан 32). Пети наслов Директиве садржи чланове од 33. до 48. и одредбе које се односе на слободу оснивања и слободу пружања услуга. У овом делу предвиђа се да земље чланице треба да омогуће да се активности наведене у Анексу I Директиве могу обављати унутар њихових територија, било оснивањем огранка или пружањем услуга од стране било које кредитне институције овлашћене и надзиране од стране надлежних органа друге земље чланице. Исто важи и за финансијске институције, било да је у питању филијала кредитне институције или заједнички поседована филијала две или више кредитних институција, уз испуњење одређених услова (члан 34). У погледу права оснивања кредитних институција, предвиђа се да кредитна институција која жели да оснује огранак на територији друге земље чланице треба да обавести надлежне органе своје матичне земље чланице. Земље чланице треба да, од сваке кредитне институције која жели да оснује огранак у другој земљи чланици, захтевају да обезбеде следеће информације: о земљи чланици унутар чије територије планирају да оснују огранак; о програму пословања који оснивају, између осталог, врсти послова коју планирају и структурној организацији огранка; о адреси у земљи чланици домаћину са које се може прибавити документација; о именима оних који ће бити одговорни за управљање огранком. Уколико надлежни органи немају разлога да сумњају у адекватност административне структуре или финансијске ситуације кредитне институције, они ће, у року од три месеца

од пријема ове информације, проследити ту информацију надлежним органима релевантне земље чланице домаћина и обавестити кредитну институцију. Ако надлежни органи матичне земље чланице одбију да проследе ову информацију надлежним органима земље чланице домаћина, они морају о разлозима одбијања да обавесте кредитну институцију у року од три месеца од пријема иницијалне информације. Ово одбијање или недостављање одговора може бити предмет обраћања судовима у матичној земљи чланици (члан 35). Пре него што огранак кредитне институције отпочне своје пословање, надлежни органи земље чланице домаћина, у року од два месеца од пријема информације о оснивању, треба да се припреме за супервизију кредитне институције и, ако је потребно, да наведу услове под којима, у интересу општег добра, ово пословање треба да се обавља у земљи чланици домаћину. По пријему обавештења од надлежних органа земље чланице домаћина, огранак може да се оснује и отпочне са пословањем (члан 36). У погледу остваривања слободе у пружању услуга, Директивом се предвиђа да свака кредитна институција, која жели да обавља своје пословање унутар територије друге земље чланице, први пут треба да обавести надлежне органе матичне земље чланице о активностима које намерава да обавља. Надлежни органи матичне земље чланице, у року од месец дана од пријема овог обавештења, треба да пошаљу то обавештење надлежним органима земље чланице домаћина (члан 39). Надлежни органи земље чланице домаћина могу да имају одређене захтеве у погледу извештавања од стране кредитне институције. Тако надлежни органи земаља чланица домаћина могу захтевати да их све кредитне институције које имају огранке на њиховој територији обавештавају периодично о својим активностима у овим земљама чланицама домаћинима. Ови извештаји могу се захтевати само за потребе информисања, статистичке сврхе или за потребе супервизије (члан 40). У овом делу предвиђају се и мере које надлежни органи матичне земље чланице треба да предузму уколико пословање кредитне институције у земљи чланици домаћину не испуњава одређене услове. Ако надлежни органи земље чланице домаћина констатују да кредитна институција, која има огранак или пружа услуге на њеној територији, испуњава један од следећих услова у погледу активности које обавља у тој земљи чланици домаћину:

- одређена кредитна институција се не придржава националних одредби произашлих из ове Директиве;
- постоји материјални ризик да се одређена кредитна институција неће придржавати националних одредби произашлих из ове Директиве;

Њихов задатак је да информишу надлежне органе матичне земље чланице. Надлежни органи матичне земље чланице треба, без одлагања, да предузму све неопходне мере како би обезбедили да дотична кредитна институција исправи неусаглашеност или предузме мере да се избегне ризик од неусаглашености. Уколико надлежни органи земље чланице домаћина сматрају да надлежни органи матичне земље чланице нису испунили своје обавезе или да неће испунити своје обавезе, могу упутити ову ствар ЕБА-и и захтевати њену помоћ (члан 41). Ради предострожности, пре процедуре постављене у члану 41, надлежни органи земље чланице домаћина могу, у хитним ситуацијама, чекајући мере од стране надлежних органа матичне земље чланице, предузети било које мере предострожности неопходне у заштити против финансијске нестабилности која би могла озбиљно да потресе колективне интересе депонената, инвеститора и клијената у земљи чланици домаћину (члан 43). Земље чланице домаћини могу, упркос члану 40. и 41, предузети одговарајуће мере којима ће да забране или казне кршења правила, почињена унутар њихових територија, а која су усвојена сходно овој Директиви или у интересу општег добра. Ово укључује могућност спречавања кредитних институција од покретања даљих трансакција унутар њихових територија (члан 44). У случају повлачења односно одузимања дозволе, надлежни органи матичне земље чланице информисаће надлежне органе земље чланице домаћина без одлагања (члан 45). Директивом се предвиђа и да ништа у овом поглављу неће спречити кредитне институције са главним уредима у другим земљама чланицама да се оглашавају и рекламирају путем свих доступних средстава комуникације у земљи чланици домаћину, у складу са било којим правилима која регулишу форму и садржај оваквог оглашавања усвојеног у интересу општег добра (члан 46). У погледу односа са трећим земљама, у оквиру наслова VI, Директива предвиђа да, на огранке кредитних институција које имају своје главне уреде у некој трећој земљи, када започињу или настављају да обављају своје пословање, земље чланице неће примењивати одредбе које би резултирале у повољнијем третману од оног пруженог огранцима кредитних институција које имају своје главне уреде у Унији. Надлежни органи обавештаваће Комисију, ЕБА-у и Европски банкарски комитет о свим дозволама за огранке издатим кредитним институцијама које имају своје главне уреде у трећој земљи. Унија може да, кроз споразуме закључене са једном или више трећих земаља, на огранке кредитних институција које имају своје главне уреде у трећој земљи, договори примену одредби идентичних онима које примењује на територији Уније (члан 47). Комисија може поднети предлоге

Савету ради уговарања споразума са једном или више трећих земаља у погледу начина обављања супервизије на консолидованој основи над: институцијама чија матична предузећа имају своје главне уреде у трећој земљи и институцијама лоцираним у трећим земљама чија матична предузећа имају своје главне уреде у трећој земљи (члан 48).

У оквиру наслова , који обухвата чланове од 49. до 72, детаљно су обрађена питања пруденционог надзора. Директивом се прецизира да је пруденциони надзор над институцијом одговорност надлежних органа матичне земље чланице, изузимајући оне одредбе Директиве које одговорност дају надлежним органима земље чланице домаћина. Мере које предузима земља чланица домаћин не смеју укључивати дискриминативни или рестриктивни третман по основу тога што је институција добила дозволу у другој земљи чланици (члан 49). Надлежни органи земаља чланица треба тесно да сарађују како би надгледали активности институција, нарочито кроз огранак, у једној или више земаља чланица различитим од оне у којој су њихови главни уреди ситуирани. Они треба да размењују све информације које се тичу менаџмента и власништва ових институција, као и све информације потребне да се обави мониторинг институција, нарочито у погледу ликвидности, солвентности, гарантовања депозита, ограничавања велике изложености и других фактора који могу утицати на системски ризик постављен од стране те институције, административних и рачуноводствених процедура и интерних контролних механизма (члан 50). Надлежни органи матичне земље чланице треба да пруже надлежним органима земаља чланица домаћина све информације и налазе који се односе на надзор ликвидности. Такође, треба одмах да их информишу где се дешава притисак на ликвидност или се може очекивати да се деси. Предмет надзора могу бити и огранци који се сматрају значајним (члан 51). При томе, значајним се сматра огранак који карактеришу следеће особине: чије тржишно учешће у погледу депозита прелази 2% у земљи чланици домаћину; вероватни утицај суспензије или затварања послова институције на системску ликвидност и плаћања, клиринг и систем поравнања у земљи чланици домаћину; величина и важност огранка у погледу броја клијената у контексту банкарског или финансијског система земље чланице домаћина. Надлежни органи земље чланице домаћина имају могућност да обављају, од случаја до случаја, провере и инспекције на лицу места, активности које обављају огранци институција на њиховој територији и да захтевају информације од огранка о његовим активностима као и за потребе супервизије, тамо где сматрају да је то потребно из разлога стабилности финансијског система у земљи

чланици домаћину. Пре обављања ових провера и инспекција, надлежни органи земље чланице домаћина треба да консултују надлежне органе матичне земље чланице. После ових провера и инспекција, надлежни органи земље чланице домаћина треба надлежним органима матичне земље чланице да пренесу прикупљене информације и налазе релевантне за оцену ризика институције или стабилност финансијског система у земљи чланици домаћину. Надлежни органи матичне земље домаћина треба прописно да узму у обзир те информације и налазе у детерминисању свог програма спровођења супервизије, такође, имајући у виду стабилност финансијског система у земљи чланици домаћину (члан 52). Директива предвиђа и обавезу чувања професионалне тајне (члан 53). Од земаља чланица тражи се да обезбеде да све особе које раде за надлежне органе, ревизори и стручњаци који раде у корист надлежних органа треба да буду обавезани обавезом чувања професионалне тајне. Надлежни органи који приме поверљиву информацију треба да је користе само у сврхе обављања својих дужности и само за неку од наредних сврха: да провере да су остварени услови који се тичу приступа активности кредитних институција и омогућавања мониторинга; да изричу казне; у жалби против одлуке надлежних органа; и у судским поступцима (члан 54). Овим члановима (53. и 54) Директиве не спречава се размена информација између надлежних органа унутар земље чланице, између надлежних органа у различитим земљама чланицама као и између других релевантних надлежних органа (члан 56). Везано за информације које се тичу монетарне, депозитне заштите, системских и аспеката плаћања, Директивом се утврђује да надлежне органе ништа не сме да спречи да врше трансмисију информација одговарајућим органима (ЕСЦБ, централним банкама и другим телима са сличним функцијама, уговорним или институционалним заштитним шемама и другим јавним органима одговорним за надгледање платних система) за потребе њихових задатака (члан 58). Такође, предвиђа се трансмисија информација другим ентитетима. Земље чланице могу да дозволе обелодањивање извесних информација другим департаментама својих управних централних власти одговорних за закон о надзору институција, финансијских институција и осигуравајућих компанија и инспекторима који делују у име ових департамента (члан 59). У погледу дужности лица која врше контролу, утврђује се да земље чланице треба да обезбеде да свако лице које је овлашћено да обавља статутарне ревизије или било који други статутарни задатак, треба бар да има обавезу да брзо извештава надлежне органе о свакој чињеници или одлуци који се тичу те институције, којих је то лице постало свесно обављајући свој задатак, а који

се односе на: учињену материјалну повреду закона, прописа или административних одредби или одбијање да верификује рачуне и изрази резерве (члан 63). Директива предвиђа да се надлежним органима дају сва надзорна овлашћења, како би интервенисали у пословању институција, а која су им неопходна за обављање њихових функција, нарочито укључујући право да повуку издату дозволу (члан 64). Надлежни органи треба да имају све прикупљене информације и истражна овлашћења неопходна за обављање њихових функција, која укључују: овлашћење да захтевају од физичких или правних лица да им пруже све неопходне информације неопходне да би обавили задатак; овлашћења да обаве све потребне истраге сваког лица основаног или лоцираног у одређеној земљи чланици; овлашћења да обаве све неопходне провере пословних премиса правног лица као и других друштава. Земље чланице треба да обезбеде да њихови закони, прописи и административне одредбе предвиђају административне казне и остале административне мере које се могу применити услед њиховог кршења (члан 66). Предвиђа се и објављивање административних казни (члан 68). Земље чланице треба да обезбеде да надлежни органи на свом званичном вебсајту објављују бар неке административне казне против којих није дозвољена жалба и које су наметнуте за кршење националних одредби сходно овој Директиви, укључујући информацију о врсти и природи повреде и идентитету физичког или правног лица коме је казна утврђена, без непотребног одлагања након што је то лице обавештено о овим казнама (члан 68). Такође, предвиђа се размена информација о казнама и одржавање централне базе података од стране ЕБА (члан 69). Надлежни органи треба да информишу ЕБА-у о свим административним казнама, укључујући све трајне забране, као и жалбе у вези са тим и исходе. ЕБА треба да одржава централну базу административних казни искључиво у сврхе размене информација између надлежних органа. Ова база података треба да буде доступна само надлежним органима и треба да буде ажурирана на бази информација добијених од надлежних органа. Приликом одређивања врсте административних казни или других административних мера и нивоа административних новчаних казни, надлежни органи треба да узму у обзир све релевантне околности укључујући: гравитацију и трајање повреде; степен одговорности правног или физичког лица одговорног за прекршај; финансијску снагу правног или физичког лица одговорног за прекршај; значај стечених добитака или избегнутих губитака од стране правног или физичког лица одговорног за прекршај, уколико се може утврдити; губици трећих страна изазвани прекршајем, уколико се могу утврдити; ниво кооперације физичког или

правног лица одговорног за прекршај са надлежним органом; претходни прекршаји од стране физичког или правног лица одговорног за прекршај; било какве потенцијалне системске последице учињеног прекршаја (члан 70). Директива предвиђа и да се врши извештавање о прекршајима (члан 71). Земље чланице обезбедиће да надлежни органи успоставе ефикасне и поуздане механизме како би охрабриле извештавање о потенцијалним или стварним прекршајима националних одредби, које резултирају из ове Директиве, надлежним органима (члан 71). Од држава чланица тражи се и да осигурају да одлуке и мере које се предузимају у складу са законима, прописима и административним одредбама, усвојеним у складу са овом Директивом, буду предмет права на жалбу (члан 72). Директива посебну пажњу посвећује процесу процене адекватности интерног капитала. Чланом 73. Директиве предвиђа се да институције имају чврсте, ефикасне и свеобухватне стратегије и процесе да остваре и одрже ону суму, врсту и дистрибуцију интерног капитала који сматрају адекватним да покрије природу и ниво ризика коме су или могу бити изложене. Ове стратегије и процеси биће предмет редовних интерних прегледа како би се осигурало да остају свеобухватне и одговарајуће природи, обиму и комплексности пословања дотичне институције. Од институција се захтева да имају робусне аранжмане управљања, који укључују јасну организациону структуру са добро дефинисаним, транспарентним и конзистентним линијама одговорности, ефективне процесе за идентификовање, управљање, надгледање и извештавање о ризицима којима су или могу бити изложене, адекватне интерне контролне механизме, укључујући чврсте административне и рачуноводствене процедуре, као и политике награђивања и праксу који су конзистентни и промовишу снажни и ефикасни менаџмент ризиком (члан 74). У погледу политике награђивања, предвиђено је да надлежни органи прикупе информације о политици награђивања и да их употребе за поређење трендова и праксе награђивања, док ЕБА треба да изда водич о политици награђивања (члан 75). У вези критеријума који се тичу третмана ризика (члан 76), од земаља чланица тражи се да обезбеде да:

- управљачки орган одобрава и периодично надгледа стратегије и политике за преузимање, управљање и ублажавање ризика којима је институција изложена или може бити изложена;
- управљачки орган посвећује довољно времена разматрању питања ризика. Орган управљања треба да буде активно укључен и да обезбеди да су адекватни ресурси алоцирани на управљање свим

материјалним ризицима садржаним у Директиви, као и у процењивању имовине, употреби екстерног кредитног рејтинга и интерних модела за процену ризика;

- институције које се могу сматрати значајним (у погледу њихове величине, интерне организације и природе, обима и комплексности свог пословања) оснују комитет за ризик састављен од чланова управљачког тела који не обављају ни једну извршну функцију у дотичној институцији. Чланови комитета за ризик треба да имају одговарајуће знање, вештине и експертизу како би у потпуности разумели и вршили мониторинг стратегије ризика институције. Институцијама које нису окарактерисане као значајне, надлежни органи могу дозволити да комбинују комитет за ризик са комитетом за ревизију;
- у институцијама, функција менаџмента ризиком буде независна од операционих функција и да има довољно ауторитета, угледа, ресурса и приступ управљачком органу;
- функција менаџмента ризиком обезбеди да се сви материјални ризици идентификују, измере и адекватно пријаве. Руководилац менаџмента ризиком треба да буде независни сениор менаџер са јасном одговорношћу за функцију менаџмента ризиком.

Директива подстиче примену интерних приступа за израчунавање износа сопствених средстава које институција треба да држи. Тако, према члану 77, надлежни органи треба да охрабрују институције да развију интерну процену кредитног ризика и да повећају употребу приступа базираног на интерном рејтингу за израчунавање капиталних захтева за кредитни ризик. Надлежни органи надгледаће да се институције не ослањају само или механички на екстерну оцену кредитног рејтинга било ентитета или финансијског инструмента. Такође, институције се охрабрују да развију интерне капацитете за процену специфичног ризика и да повећају употребу интерних модела за израчунавање капиталних захтева за специфичан ризик дужничких инструмената у књижи трговања, заједно са интерним моделима за израчунавање капиталних захтева за стандардни и миграциони ризик. Директива подразумева и надзор и поређење примене интерних приступа у израчунавању захтева за сопственим средствима (члан 78). Надлежни органи треба да обезбеде да, институције којима је дозвољена употреба интерних приступа за израчунавање величине изложености ризику (изузев за операциони ризик) извештавају о резултатима израчунавања базираним на својим интерним приступима. Утврђена је обавеза институција да подносе резултате својих прорачуна, заједно са објашњењем методологија које су

користили, надлежним органима у одговарајућој фреквенцији, и бар једном годишње. На тај начин ће надлежни органи, на бази достављених информација, најмање једном годишње, оцењивати квалитет интерних приступа. Предвиђена је и могућност да ЕБА изда водич и препоруке како би се побољшала како пракса супервизије тако и пракса институција у погледу примене и надзора интерних приступа. Овом регулативом прави се разлика између више врста ризика: кредитног, тржишног, оперативног, као и резидуалног, ризика концентрације, секјуритизације, ликвидности, каматног и ризика прекомерног леверица (чл. 79–87), и захтева се да институције развију стратегије, политике, процесе, системе и методологије за идентификовање, мерење, менаџмент и мониторинг ових ризика. Директива обавезује земље чланице да, од 1. јануара 2015. године, захтевају од својих институција да годишње објављују следеће информације за финансијску годину: назив(е), природу пословања и географску локацију, промет, број запослених на бази пуног радног времена, добитак или губитак, порез на добит или губитак и примљене јавне субвенције (члан 89, став 1). Од институција, окарактерисаних као значајне, захтева се да Комисији поднесу информације (о добитку или губитку, порезу на добит и примљеним јавним субвенцијама) на поверљивој основи, а Комисија ће обавити генералну процену потенцијалних негативних економских ефеката јавног објављивања ових информација (члан 89, став 3). Такође, од институција се захтева да, међу кључним индикаторима, јавно објаве у годишњим извештајима свој принос на имовину (члан 90). У погледу супервизије и процеса евалуације, Директива утврђује да надлежни органи треба да врше надзор аранжмана, стратегија, процеса и механизма које примењују институције сходно Директиви и да процењују: ризике којима су институције изложене или би могле бити изложене, ризике којима институција излаже финансијски систем, као и ризике откривене тзв. стрес тестовима (члан 97). На бази ове евалуације, надлежни органи треба да одреде да ли аранжмани, стратегије, процеси и механизми примењени од стране институција као и сопствени капитал и ликвидност које одржавају, обезбеђују јак менаџмент и покриће њихових ризика. Уколико овај преглед покаже да институција доноси системски ризик, надлежни органи морају без одлагања обавестити ЕБА-у о резултатима прегледа. Од надлежних органа захтева се да, најмање једном годишње, усвоје програм супервизије за институције које надгледају. Овај програм треба да узме у обзир супервизорски преглед и процес евалуације (из члана 97) и да садржи: назнаку како надлежни органи намеравају да обаве свој задатак и алоцирају своје ресурсе; назнаку које институције ће бити предмет супервизије и које ће се мере предузети; као и план инспекције

(члан 99). За супервизорске стрес тестове предвиђа се да се обављају најмање једном годишње (члан 100), а ЕБА се обавезује да изда смернице којима ће омогућити да надлежни органи користе заједничку методологију када обављају годишње стрес тестове. Директива подразумева и контролу добијених дозвола за коришћење интерних приступа. Тако, у члану 101, предвиђа да надлежни органи треба да надзиру на регуларној основи, најмање сваке 3 године, усаглашеност институције са захтевима који се тичу приступа који захтевају претходну дозволу надлежних органа пре употребе за израчунавање капиталних захтева. Надлежни органи нарочито треба да надзиру и процењују да ли институција користи добро развијене и осавремене технике и праксу за ове приступе. Ако утврде да интерни модел није довољно ажуран, надлежни органи треба да опозову дозволу за употребу интерног модела или наметну одговарајуће мере како би се модел брзо побољшао. Како би се обезбедила конзистентна примена интерних приступа, предвиђа се обавеза ЕБА-е да анализира интерне приступе међу институцијама, укључујући конзистентност примене као и питање како ове институције третирају сличне ризике и изложености ризицима. Надлежни органи треба да захтевају од сваке институције, у било којој земљи чланице, да испуни обавезу држања утврђеног адекватног нивоа интерног капитала, утврђену у члану 73. Директиве (члан 108). У погледу захтева да се држе одређене резерве капитала (енгл. *capital buffers*), Директива прави разлику између неколико врста ових резерви (члан 128). Тако се у погледу резерви очувања капитала (енгл. *capital conservation buffers*) од институција захтева да ове резерве за заједнички акцијски капитал (Ниво 1) одржавају на нивоу од 2,5% своје укупне изложености ризику (члан 129). Док се у погледу контрацикличних капиталних резерви (енгл. *countercyclical capital buffers*) од институција захтева да одржавају контрацикличне капиталне резерве на нивоу своје укупне изложености ризику помножене са просечно пондерисаним стопама контрацикличних резерви (члан 130). Захтеви везани за одржање резерви системског ризика (енгл. *systemic risk buffers*) подразумевају да свака земља чланица треба да уведе ове резерве за заједнички акцијски капитал (Ниво 1) за финансијски сектор или више подсектора тог сектора, како би спречила и ублажила дугорочни нециклични или макропруденцијални ризик, у смислу ризика поремећаја у финансијском систему са потенцијалним озбиљним негативним последицама на финансијски систем и реални сектор привреде одређене земље чланице (члан 133). Као ниво на ком треба одржавати резерве системског ризика, предвиђа се да то буде бар 1% од изложености на коју се овај ризик примењује (члан 133. став 3), с тим што се предвиђају и постепена

прилагођавања са корацима од по 0,5% (члан 133. став 9). Такође, различити захтеви постављају се за различите подгрупе сектора, од 3% (члан 133. став 11) до 5% (члан 133. став 13. и 14). Када је у питању израчунавање контрацикличних капиталних резерви, стопа контрацикличних резерви, изражена у процентима од укупне изложености ризику, треба да буде између 0% и 2,5%, калибрисана у корацима од 0,25 процентних поена или множена са 0,25 процентна поена. Уколико се утврди да је потребно, именовани орган може поставити стопу контрацикличних резерви на нивоу вишем од 2,5% (члан 136. став 4). Везано за мере очувања капитала, Директива захтева да земље чланице, свакој институцији која испуњава захтев комбинованих резерви, забране било коју дистрибуцију везану за заједнички акцијски капитал (Ниво 1) до оног степена који би смањио њен заједнички акцијски капитал (Ниво 1) на ниво на коме ове захтеве комбинованих резерви не би више остваривала (члан 141). Од институција које не успевају да остваре овај захтев комбинованих резерви, земље чланице треба да захтевају да израчунају максималну дистрибутивну суму (енгл. *Maximum Distributable Amount* – MDA), и то тако што ће: одређену суму (привремени добитак који није укључен у заједнички акцијски капитал (Ниво 1) и профит на крају године који није укључен у заједнички акцијски капитал ((Ниво 1), умањени за опорезиве износе) помножити одређеним фактором (чије ће се вредности кретати од најнижих до највиших: од 0; 0,2; 0,4 до 0,6), што је одређено чланом 141. (ставови 2, 4, 5 и 6). У овом члану Директиве (став 8) одређено је и да се сума капитала који институција треба да одржава састоји од:

- заједнички акцијски капитал (Ниво 1),
- додатни капитал (Ниво 1),
- Ниво 2 капитала.

За институције које не испуњавају захтеве у вези капиталних резерви, Директива захтева да припреме план очувања капитала (члан 142) и поднесу га надлежном органу не касније од пет радних дана након идентификације неиспуњења капиталних захтева, осим ако надлежни орган дозволи да то буде до десет дана. Надлежни орган даће такво одобрење само на основу индивидуалне ситуације кредитне институције и узимајући у обзир обим и комплексност послова институције. План чувања капитала треба да укључи: процене прихода и издатака и прогнозе биланса стања, мере за повећање капиталних рачуна институције, план и оквир за повећање сопствених средстава и остале информације потребне надлежном органу за обављање процене. Уколико надлежни орган не одобри план чувања капитала, он ће испоставити један или оба од

следећих захтева: захтевати од институције да повећа сопствена средства на прецизирани ниво у оквиру прецизираног периода и/или употребити своја овлашћења како би наметнуо јаче рестрикције на пословање и дистрибуцију. Од надлежних органа захтева се да објаве следеће информације: текстове закона, одредби, административних правила и опште смернице усвојене у својим земљама чланицама на пољу пруденционе регулативе; начин спровођења опција и дискреционих права садржаних у законодавству Уније; генералне критеријуме и методологију који се користе у прегледу и евалуацији; као и кључне аспекте примене пруденционог оквира у свакој земљи чланици (члан 143).

У вези захтева извештавања (члан 152), земље чланице могу, за статистичке потребе, захтевати да све кредитне институције које имају огранке унутар њихових територија достављају периодичне извештаје о својим активностима у овим земљама чланицама домаћинима надлежним органима ових земаља чланица домаћина. Тамо где надлежни органи земље чланице домаћина констатују да кредитна институција, која има огранак или пружа услуге на њиховој територији, не поштује законске одредбе усвојене у тој земљи чланици сходно овој Директиви, ови органи захтеваће да дотична кредитна институција исправи своје непоштовање (члан 153). Ако кредитна институција одбије да предузме потребне кораке, надлежни органи земље чланице домаћина, сходно томе, информисаће надлежне органе матичне земље чланице. Надлежни органи матичне земље чланице ће, најбрже могуће, предузети све неопходне мере како би осигурали да ће дотична кредитна институција отклонити своје непоштовање. Ако, упркос овим мерама, кредитна институција истраје у кршењу законских прописа, земља чланица домаћин може предузети одговарајуће мере како би спречила или казнила даље прекршаје и, ако је потребно, спречила даље трансакције кредитне институције. Вршење пруденционог надзора над одређеном институцијом представља одговорност надлежних органа матичне земље чланице, изузимајући оне одредбе Директиве које одговорност дају надлежним органима земље чланице домаћина (члан 155). Директивом се обавезује Комисија да обавља периодичне прегледе примене Директиве како би се осигурало да њена примена не резултира у испољавању дискриминације између институција на основу њихове правне структуре или власничког модела. Комисији је дат задатак да до 30. јуна 2016. године, у тесној сарадњи са ЕБА, поднесе извештај Европском парламенту и Савету (члан 161).

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива је ступила на снагу двадесетог дана од њеног објављивања у Службеном листу Европске уније (*Official Journal of the European Union*) (члан 164) и односи се на земље чланице (члан 165). Земље чланице биле су у обавези да до 31. децембра 2013. године усвоје и објаве законе, прописе и административне одредбе у складу са овом Директивом. Од земаља чланица се, такође, захтевало да примене ове одредбе од 31. децембра 2013. године (члан 162). У оквиру прелазних и завршних одредби Директиве (члан 151) одређује се да се чланови 40, 41, 43, 49, 50 и 51. Директиве неће примењивати до дана до ког захтеви покривености ликвидности не постану примењиви. Како би се осигурало да постепеност у супервизији ликвидности буде у потпуности усклађена са развојем јединствених правила о ликвидности, Комисија ће бити подстакнута да усвоји делегиране акте одлажући датум примене до две године, тамо где униформна правила ликвидности нису уведена, јер међународни стандарди о супервизији ликвидности још увек нису договорени. Директива подразумева постепену примену својих одредби, тако да се за остварење захтева за држањем капиталних резерви предвиђа транзициони период између 1. јануара 2016. године и 31. децембра 2018. године (члан 160), разликујући три потпериода у оквиру овог: од 1. јануара 2016. године до 31. децембра 2016. године када се предвиђа остварење првих, нижих нивоа капиталних резерви (0,625%); од 1. јануара 2017. године до 31. децембра 2017. године, када се предвиђа остварење виших нивоа капиталних резерви (1,25%); и од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2018. године, када се предвиђа остварење, такође, виших односно још виших нивоа капиталних резерви (1,875%).

Директиве 2006/48/EЗ и 2006/49/EЗ, које су укинуте овом Директивом, престале су да важе од 01. јануара 2014. године (члан 163).

V) ИЗВОРИ

- “Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC”, *OJ L 176*, 27.6.2013, pp. 338-436.
- “Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and

investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012”, *OJ L 176*, 27.6.2013, pp. 1-337.

- “Directive 2002/87/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate and amending Council Directives 73/239/, 79/267/, 92/49/, 92/96/, 93/6/ and 93/22/, and Directives 98/78/EC and 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council”, *OJ L 35*, 11.2.2003, pp. 1-27.
- “Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions”, *OJ L 177*, 30.6.2006, pp. 1-200.
- “Directive 2006/49/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on the capital adequacy of investment firms and credit institutions”, *OJ L 177*, 30.6.2006, pp. 201-255.
- “Directive 2007/64/EC of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on payment services in the international market amending Directives 97/7/E3, 2002/65/EC, 2005/48/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 97/5/EC”, *OJ L 319*, 5.12.2007, pp. 1-36.
- “Directive 2009/65/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS)”(recast), *OJ L 302*, 17.11.2009, pp. 32-96.
- “Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 2000/46/EC”, *OJ L 267*, 10.10.2009, pp. 7-17.
- “Directive 2011/61/EU of the European Parliament and of the Council of 8 June 2011 on Alternative Investment Fund Managers and amending Directives 2003/41/EC and 2009/65/EC and Regulations (EC) No 1060/2009 and (EU) No 1095/2010”, *OJ L 174*, 1.7.2011, pp. 1-73.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Један од инструмената за очување и јачање стабилности финансијског система Србије, укључујући банкарски сектор, јесте регулатива и пруденциони надзор над финансијским сектором. С обзиром на опредељење Србије да свој правни оквир усклађује са правним тековинама

Европске уније, то је, за очување финансијске стабилности и стабилности банкарског сектора земље, укључујући и тежњу да се континуирано унапређује правни оквир за пословање банака у складу са међународним стандардима и прописима Европске уније, веома важна Директива 2013/36/ЕУ Европског парламента и Савета о приступу активности кредитним институцијама и пруденцијом надзору кредитних институција и инвестиционих фирми, којом су у Европској унији уведени стандарди Базела са почетком примене од 01. јануара ове године. Правни оквир којим се у Србији уводи Базел заснива се управо на прописима Европске уније. За потребе увођења стандарда Базел у Србији, Извршни одбор Народне банке Србије је, 17. децембра 2013. године, усвојио Стратегију за увођење стандарда Базел у Србији,¹⁴ која предвиђа увођење Базела кроз три фазе: (1) припремну фазу, чије трајање је предвиђено до првог тромесечја 2014. године, (2) фазу процене ефеката и утврђивања динамике увођења, чије трајање је предвиђено до краја 2014. године и (3) фазу израде прописа, чије трајање је предвиђено до краја 2015. године. Имајући у виду значај и комплексност овог процеса, предвиђа се и мењање или допуњавање стратегије, по потреби, у складу са новим околностима и изазовима. Прихватање наведених прописа и њихова имплементација треба да воде ка унапређењу и уједначавању регулативе у области захтева за утврђивањем и одржавањем адекватног нивоа капитала и ликвидности банака, смањивању процикличности као и јачању стабилности финансијског система.

¹⁴ Народна банка Србије, Интернет, http://www.nbs.rs/internet/latinica/55/55_2/55_2_7/Strategija_BazelIII.pdf, 17/03/2014.

UDK: 328.34:336:061(497.11)

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 47–48, стр. 187–202

Изворни научни рад

Јелена ШУПЉИТ, М.А.¹

ХАРМОНИЗАЦИЈА НАЦИОНАЛНОГ ЗАКОНОДАВСТВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА КОНВЕНЦИЈОМ О ЗАШТИТИ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The paper analyses the harmonization of the Criminal Code of the Republic of Serbia with the Convention on the protection of the European Communities' financial interests. The mentioned Convention entered into force on 17 October 2002, along with its First Protocol and the Protocol on its Interpretation by the Court of Justice. The Second Protocol entered into force on 19 May 2009. The Convention and its Protocols are open for signing by any country that joins the EU. According to the Convention, the member countries should prescribe in their national legislations offences against finance interests of the European Union. Prevention and combating of fraud affecting the European Communities' financial interests is a matter of common interests of all its member states. Offences against financial interests of the European Union must be punishable by effective and proportionate criminal penalties in every member country. Each of those countries should take necessary measures to allow heads of businesses or any persons having power to take decisions or exercise control with a business to be declared criminally liable in cases of fraud affecting the European Communities' financial interests and take the measures to establish its jurisdiction over the offences it has established in accordance with its obligations under the Convention. In the future period, the Republic of Serbia should become a member state of the European Union and harmonize its national legislation with that of the European Union. This should be done in the area of protection of the European Communities' financial interests.

Key words: Convention on the protection of the European Communities' financial interests, offences, Criminal Code, harmonization.

¹ Институт за упоредно право, Београд, e-mail: suputjelena@yahoo.com

І) УВОД

Европски савет у марту 2012. године одобрио је Републици Србији статус земље кандидата. Комисија је предложила Савету Европе да отвори приступне преговоре са Републиком Србијом, која учествује у процесу стабилизације и придруживања. Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије потписан је у априлу 2008. године, а на снагу је ступио 1. септембра 2013. године. Европска комисија представила је Европском парламенту и Савету Извештај о напретку Србије за 2013. годину у процесу придруживања Европској унији. Пре тога, Влада Републике Србије је у децембру 2012. године усвојила акциони план на основу налаза из Извештаја комисије о напретку за 2012. годину, а у 2012. програм за усвајање правних тековина Европске уније за период од 2013. до 2016. године. Према Извештају Европске комисије за 2012. годину у области заштите финансијских интереса Европске уније није дошло до помака. Србија и даље треба да одлучи како да успостави контакт за сарадњу са Европском комисијом.² Због приступних преговора имплементација Конвенције о заштити финансијских интереса има обрнут редослед од редовног поступка имплементације, с обзиром да су земље које су раније постале чланице, након приступања Европској унији имплементирале наведену конвенцију. Република Србија има обавезу да у току приступних преговора са Европском унијом имплементира Конвенцију о заштити финансијских интереса Европске уније, с обзиром да заштита финансијских интереса Европске уније представља један од услова које Србија мора да испуни како би постала чланица наведене организације.

ІІ) СВРХА

Приступањем Европској унији, земље чланице приступају и Конвенцији о заштити финансијских интереса Европске уније. Проширењем Европске уније јавили су се и проблеми финансијске природе. Разлог за то било је чланство нових земаља које су, у односу на земље које су одавно чланице Европске уније, економски слабије. Због очувања финансијских средстава Европске уније било је неопходно развити механизме за јачање фискалне одговорности, не само у оквиру њених институција, већ и на нивоу земаља чланица, које значајна средства

² Интернет: www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf. приступљено, 27.03.2014. Извештај се односи на период од октобра 2012. године до септембра 2013. године.

дају буџету Европске уније и које користе средства из њених фондова. Јачање фискалне одговорности неопходно је обезбедити и путем кривичноправних норми. Стога је, на нивоу Европске уније, донета Конвенција о заштити финансијских интереса Европске уније. Земље чланице и оне које се налазе у процесу стабилизације и придруживања требало би да усагласе кривичноправне одредбе са захтевима Конвенције. Међутим, треба имати у виду и чињеницу да није довољно само прописивање одређених кривичних дела којима се штите финансијски интереси Европске уније, већ и измена других кривичноправних одредби, али и предузимање превентивних мера у истом циљу.

III) МЕРЕ ЕУ

У циљу заштите финансијских интереса 1995. године, донета је Конвенција о заштити финансијских интереса Европске уније. Ова Конвенција донета је у циљу спречавања кривичних дела којима се угрожавају финансијски интереси наведене заједнице. Према Конвенцији, кривична дела којима се угрожавају финансијски интереси Европске уније врше се како приликом трошења финансијских средстава, тако и приликом прикупљања јавних прихода. Због тога би требало прописати ефикасну и одговарајућу кривичну санкцију за пореска и буџетска кривична дела у свакој земљи чланици Европске уније. Након доношења ове Конвенције Савет Европске уније је 29. новембра 1996. године израдио Протокол о тумачењу, путем прелиминарних одлука од стране Европског суда правде, који је допуна Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније.³ Осим наведеног Протокола, Савет је исте године сачинио још један Проткол којим су дефинисани појмови „службено“ у циљу потпунијег дефинисања кривичних дела против службене дужности и „активна и пасивна корупција“ у вези са потпунијим дефинисањем коруптивних кривичних дела: давање и примање мита. Протоколом је прописана обавеза усклађивања казни за коруптивна кривична дела.⁴ Извештај са објашњењима у вези са наведеним Протоколом усвојен је 19. децембра

³ The Protocol on the Interpretation by way of preliminary rulings, by the Court of Justice of the European Communities of the Convention on the protection of the European Communities' financial interests (Official Journal C 151 од 20.05.1997.). Протокол се налази на веб-страници: <http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=27.03.2014>.

⁴ The Protocol to the Convention on the protection European Communities' financial interests (Official Journal C 313 од 23.10.1996.). Протокол се налази на веб-страници: <http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=27.03.2014>.

1997. године.⁵ Трећи Протокол израђен је од стране Савета Европске уније 1997. године. Њим је прописана обавеза земаља чланица да својим националним законодавствима пропишу и одредбе којима ће бити дефинисана одговорност правних лица за кривична дела, одузимање противправне имовинске користи, спречавање прања новца, као и одредбе којима ће бити дефинисана сарадња земаља чланица и Европске комисије у циљу заштите финансијских интереса Европске уније.⁶ Иако су за заштиту финансијских интереса Европске уније од великог значаја и наведени Протоколи, предмет анализе у овом раду јесу пре свега одредбе Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније.

IV) САДРЖАЈ

Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније прописана је обавеза земаља чланица да националним законодавством пропишу, не само кривичне санкције за извршиоце фискалних кривичних дела, већ и санкције за лица која подстичу или покушају њихово извршење. Уколико се ради о нарочито тешким кривичним делима, земље чланице су у обавези да пропишу затворске казне и предвиде могућност екстрадиције лица која су извршила кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније.⁷ Према одредбама Конвенције кривична дела у вези са трошењем буџетских средстава јесу радње чињења или нечињења које предузима лице коришћењем или презентовањем лажних или непотупних изјава или докумената у намери приствајања средстава из буџета Европске уније или фондова којима управља у име Европске уније. Ова дела постоје и уколико неко лице не достави информације које је у обавези да достави надлежним органима Европске заједнице, а самим тим наступи ненаменско коришћење средстава буџета Европске уније или средстава из фондова којима се управља у име Европске уније.⁸ Кривична дела у вези са спречавањем прилива прихода, јесу радње чињења или не

⁵ Convention on the protection of the European Communities' financial interest (Official Journal C 316 of 27.11.1995). Текст конвенције налази се на веб-страници: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=27.03.2014>.

⁶ The Second Protocol of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests (Official Journal C 221 of 19.7.1997). Протокол се налази на веб-страници: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=27.03.2014>.

⁷ Члан 2 и члан 5. Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније.

⁸ Члан 2. тачка 1, подтачка а) Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније.

чињења којима неко лице презентује лажне, нетачне или непотпуне изјаве или документа у намери да спречи прилив средстава у буџет Европске уније или фондове којима се управља у име Европске уније. Ова дела постоје и уколико неко лице надлежним органима не достави информације које је у обавези да достави, а које се односе на утврђивање прихода који припадају буџету Европске уније (нпр. информације од значаја за утврђивање обавеза плаћања пореза на додату вредност или царина).⁹ Осим тога, свака земља чланица је у обавези да прописивањем кривичних дела пропише и кривичну одговорност директора правних лица или лица која доносе кључне одлуке или контролишу извршење одређеног посла у правном лицу у вези са којим је извршено фискално кривично дело.¹⁰ Земље чланице су у обавези да обезбеде процесуирање извршилаца кривичних дела у складу са обавезама из Конвенције. Уколико је кривично дело извршено на штету најмање две земље чланице Европске уније, те земље морају да сарађују приликом истраге, процесуирања и извршења изречених казни. Та сарадња се може одвијати било путем узајамне правне помоћи (достављања неопходне документације), било путем екстрадиције, преноса поступка или извршења кривичних санкција које су изречене у другој земљи.¹¹ У случају сукоба надлежности између органа земаља чланица Европске уније или проблема у вези са тумачењем или применом Конвенције, проблем се мора предочити Савету Европске уније. Уколико Савет не нађе решење у року од шест месеци, стране које су у сукобу надлежности или држава која има проблем у вези са тумачењем или применом Конвенције могу да се обрате Европском суду правде.

Приходи и расходи Европске уније

Одговорност за трошење финансијских средстава Европске уније је питање које се налази на листи приоритета како институција Европске уније, тако и земаља чланица које дају значајна средства њеном буџету. Поред појединачних случајева злоупотребе финансијских средстава Европске уније у оквиру Европске комисије, чињеница да европски Ревизорски суд од почетка свог рада ниједном није дао позитивну оцену законитости и регуларности трошења финансијских средстава Европске

⁹ Члан 2. тачка 1, подтачка б) Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније.

¹⁰ Члан 3. Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније.

¹¹ Члан 4. и 6. чланом 7. Конвенције прописана је обавеза поштовања начела *ne bis in idem*.

уније говори о системским проблемима са којима се Европска унија суочава када је у питању трошење њених финансијских средстава и потреби јачања одговорности како њених институција, тако и земаља које користе њене фондове, укључујући и земље које се налазе у процесу придруживања Европској унији.¹² Иако је неспорно да одговорност за трошење средстава Европске уније сnose првенствено институције Европске уније, чињеница да 80% буџета Европске уније троше националне администрације говори о комплексности проблема и потреби свеобухватности јачања одговорности за трошење финансијских средстава Европске уније. У том смислу она је у протеклој деценији предузела низ мера којима се јачају механизми одговорности како у оквиру самих институција Европске уније, тако и националних администрација које користе њене фондове.¹³ Систем прихода Европске уније развијен је постепено. У почетку буџети Европских заједница у потпуности су се финансирали из доприноса које су уплаћивале државе чланице, а затим је 1970. године (са почетком примене од 1.01.1971) усвојена Одлука о систему властитих прихода заједнице. Уведени су властити приходи, које је временом требало потупно да замене доприносе, што би значило да би се буџет Европске заједнице у потпуности финансирао средствима из властитих извора. Утврђени су следећи властити приходи буџета Европске заједнице:¹⁴

- Традиционални властити приходи – приходи који се остварују као директна последица постојања јединственог царинског подручја. У питању су дажбине на пољопривредне производе и царине;
- Властити приходи засновани на ПДВ-у – произилазе из примене стопе која иницијално не прелази 1% ПДВ основице утврђене униформно за државе чланице у складу са правилима Европске заједнице;
- Приход на основу примене одређене стопе на укупни бруто национални производ заједнице.

Осим прихода, Европске унија има и расходе, који су предвиђени Финансијским правилником. То су следећи расходи:¹⁵

¹² Александра Рабреновић, „Одговорност за трошење финансијских средстава Европске уније, 50 година Европске уније, Институт за упоредно право, Влада Србије-Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2007. стр. 186.

¹³ Ibid., стр. 186.

¹⁴ Снежана Р. Стојановић, „Развој система финансирања Европске уније“, 50 година Европске уније, Институт за упоредно право, Влада Републике Србије – Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2007. стр. 173.

¹⁵ Ibid., стр. 179.

- Расходи у области пољоприведе, као што су расходи за заједничку пољопривредну политику; углавном се ради о тржишним мерама и директној помоћи која се пружа пољопривредницима;
- Расходи за рурални развој и мере у вези са њим;
- Расходи за структуралне операције у оквиру структуралних фондова и кохезионог фонда;
- Расходи за унутрашње политике;
- Расходи за спољне акције;
- Расходи за администрацију;
- Резерве (монетарне резерве, резерве за случај ванредних потреба, резерве гаранција за покриће зајмова датих државама нечланицама);
- Помоћ пре приступања Европској унији (тзв. предприступна помоћ). То су расходи за програме у области пољопривреде, ISPA помоћ структуралним политикама у предприступном периоду, PHARE.

Актуелни финансијски и буџетски систем Европске уније постављен је на релативно стабилним основама, али оне се ипак пољуљају сваки пут када дође до проширивања чланства. Разлог за то је што су нови чланови знатно слабије економске снаге у односу на најстарије чланове Уније и углавном своју привредну активност заснивају на пољопривредној производњи, која је у највећем броју случајева знатно рунирана услед последица раније примене командне економије, али и због дејства природних фактора. Због тога се из буџета Европске уније, и то пре свега из Фонда за смернице у пољопривреди и гаранције, издвајају велика средства, која се дају као помоћ за развој и унапређење пољопривреде у новим државама-чланицама. Све ово значи додатно оптерећење за буџет Европске уније, а самим тим и за буџете најстаријих и економски најстабилнијих европских економија.¹⁶ Стога је у земљама чланицама Европске уније неопходно континуирано предузимати мере у циљу заштите финансијских интереса наведене организације. Те мере могу бити и кривичноправне природе, тј. могу се састојати у прописивању кривичних дела којима се штите финансијски интереси Европске уније. Обавеза прописивања тих кривичних дела предвиђена је Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније. С обзиром да се у наредном периоду очекује приступање Републике Србије Европској унији, неопходно је да наша земља, пре приступања наведеној организацији, усклади своје националне прописе са правним тековинама Европске уније.

¹⁶ Ibid., стр. 31.

Кривично законодавство Републике Србије и заштита финансијских интереса Европске уније

На најновији развој кривичног права велики, ако не и пресудни утицај, врше норме и стандарди међународног казненог права. Нема, рецимо законодавства у „транзитним државама“, у коме најновије реформе нису биле инспирисане потребом имплементације норми међународног кривичног права, хармонизације са општим стандардима или са решењима у европским и другим западним законодавствима.¹⁷ У Републици Србији су фискална кривична дела којима се пре свега штите финансијски интереси Републике Србије, прописана како основним, тако и споредним кривичним законодавством. Пореска кривична дела прописана су Законом о пореском поступку и пореској администрацији¹⁸ и Кривичним закоником,¹⁹ а царинско кривично дело – кријумчарење, којим се избегава утврђивање висине и наплата царина, као и кривична дела која се врше на штету буџета – ненаменско коришћење буџетских средстава, неосновано добијање и коришћење кредита и друге погодности и злоупотреба у вези са јавном набавком Кривичним закоником Републике Србије. Осим заштите националног фискалног система, кривичним законодавством требало би обезбедити заштиту и финансијских интереса Европске уније.

Кривичноправна заштита прихода Европске уније

С обзиром да је приход Европске уније и приход од пореза на додату вредност и царина, земље чланице су у обавези да својим кривичноправним прописима, а у складу са Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније, пропишу кривично дело којим ће се обезбедити несметан прилив средстава у буџет Европске уније; санкционисање саучесника и лица која покушају извршење таквих кривичних дела, али и лица која доносе одређене одлуке или врше контролу у правним лицима, у вези

¹⁷ Вlado Камбовски, „Међународни стандарди о људским правима „трећа димензија казненог права“, *Примена међународних кривичних стандарда у националним законодавствима*, Удружење за међународно кривично право и „ИНТЕРМЕХ“, Београд, 2004. стр. 7.

¹⁸ Закон о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, број 80/2002, 84/2002-испр., 23/2003-испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005-др.закон, 62/2006-др.закон, 63/2006-испр., др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009-др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012-испр., 93/2012, 47/2013 и 108/2013).

¹⁹ Кривични законик Републике Србије, („Службени гласник РС“, број. 85/2005, 88/2005-испр., 107/2005-испр., 72/2009, 111/2003, 121/2012 и 104/2013).

плаћања прихода који припадају Европској унији, као и одговорних лица у правним лицима, али не у смислу одредби прописа којима је предвиђена одговорност правних лица за кривична дела. Кривично дело „пореска утаја“ прописано је чланом 229. Кривичног законика Републике Србије, групи кривичних дела против привреде. Дело постоји уколико неко лице у намери да потпуно или делимично избегне плаћање пореза, доприноса или других дажбина даје лажне податке о законито стреченим приходима, о предметима или другим чињеницама које су од значаја за утврђивање оваквих обавеза. Или, ко у истој намери, у случају обавезне пријаве не пријави законито стечени приход, односно предмете или друге чињенице које су од утицаја за утврђивање оваквих обавеза, или ко у истој намери на други начин прикрива податке који се односе на утврђивање наведених обавеза, а износ обавезе чије се плаћање избегава прелази сто педесет хиљада динара. За извршиоца кривичног дела прописана је казна затвора од шест месеци до пет година и новчана казна.

Конвенцијом је прописана обавеза за земље чланице да пропишу кривично дело које ће обухватати давање лажних, нетачних или непотпуних извештаја или докумената, који имају за последицу недовољан прилив средстава у буџет Европске уније или буџета којим се управља у име Европске уније, или не доставе одређену информацију уколико постоји обавеза њеног достављања, а уколико се последица такве радње састоји у недовољном приливу прихода у буџет Европске уније или буџет којим се управља у име Европске уније. С обзиром да Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније није прописано постојање намере избегавања потпуног или делимичног плаћања пореза, неопходно је ускладити кривично дело пореска утаја са Конвенцијом тако да конститутиван елеменат бића кривичног дела више не буде постојање наведене намере. Кривично дело на штету прихода Европске уније постоји без обзира на намеру лица које је предузело радњу извршења. С обзиром да се кривично дело врши достављањем лажних података под којима се могу подразумевати сви подаци који не одговарају стварним чињеницама тј. реалном стању. Под лажним подацима могу се подразумевати како нетачни, тако и непотпуни извештаји или документа који за последицу имају смањење прихода националног буџета, а самим тим и буџета Европске уније, с обзиром да су земље чланице у обавези да одређени проценат пореза на додату вредност уплате у буџет наведене организације, али и чињеницу да царине представљају приход буџета Европске уније. Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније прописана је обавеза кривичноправног санкционисања лица које покуша извршење

кривичног дела на штету прихода Европске уније. Ово питање решава се применом одредби општег дела Кривичног законика Републике Србије. Чланом 30. наведеног Законика прописано је да ће за покушај бити одговорно лице које са умишљајем започне извршење кривичног дела за које се по закону може изрећи казна затвора од пет година или тежа казна, а за покушај другог дела само ако је изричито прописано и кажњавање за покушај. Стога се чини да је у том делу неопходно прописати виши казнени распон за извршиоца кривичног дела или допунити одредбу новим ставом, којим ће бити прописано да ће за ово дело бити одговорно и лице које покуша извршење кривичног дела. У складу са чланом 2. став 2. Конвенције кривично дело постоји једино уколико износ средстава чије се плаћање избегава прелази износ од 4.000 евра, тако да је у наредном периоду неопходно ускладити и износ који је неопходан да би постојало кривично дело „пореска утаја“. Имајући у виду одредбе Конвенције мањи износ прихода требало би да буде прекршајноправно санкционисан. Осим неуплаћивања пореза, кривичним делом којим се онемогућава уплата средстава у буџет Европске уније или буџет којим се управља у име Европске уније, требало би санкционисати и неуплаћивање царина, које представљају приход буџета Европске уније. Стога би требало у члану 112. Кривичног законика Републике Србије прописати да се под другим дажбинама сматрају и царине. Такође би због поштовања начела законитости требало допунити одредбу члана 229. новим ставом, којим би било прописано да ће кривично дело постојати и уколико се врши на штету буџета Европске уније или буџета којима се управља у име Европске уније.

Кривичноправна заштита незаконитог трошења средстава буџета Европске уније

Када је у питању хармонизација националног кривичног законодавства са одредбама Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније, чини се да ће највеће измене и допуне бити неопходне у погледу одредбе члана 209. Кривичног законика којом је прописано дело неосновано добијање и коришћење кредита и друге погодности, које постоји уколико неко лице лажним презентовањем чињеница или њиховим прикривањем добије за себе или друго лице кредит, субвенцију или другу погодност иако за то не испуњава прописане услове. Лажно приказивање чињеница може се састојати у достављању лажне документације, достављању непотпуне документације или нетачних података. Такође, лажно приказивање може се састојати и у прикривању чињеница које су од значаја за доношење одлуке

надлежног органа о додели одређене погодности. Извршилац дела могу бити како физичка, тако и правна лица, тј. одговорна лица у име правног лица. За извршиоца дела прописана је новчана казна или казна затвора до једне године. Иако се под погодностима могу подразумевати и средства која се добијају из буџета Европске уније, односно фондова којима се управља у име Европске уније, Кривичним законом није прописано да ће ово дело постојати и уколико је неко лице предузело радњу извршења кривичног дела и на тај начин оштетило буџет Европске уније или фондова којима се управља у име Европске уније, или уколико је неко лице ненаменски користило средства која се додељују из буџета Европске уније или фондова којима се управља у име Европске уније. Стога би било неопходно, имајући у виду начело законитости, да се прецизира радња извршења кривичног дела, односно да се одредба члана 209. допуни новим ставом, којим ће бити прописано да ће кривично дело постојати и уколико се радња извршења предузима на штету буџета Европске уније или фондова којима се управља у име Европске уније. Имајући у виду обавезу прописану Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније неопходно је изменити и висину казне, или прописати у оквиру истог члана да ће санкционисати и лице које покуша извршење кривичног дела, како би се омогућило и кажњавање лица које покуша извршење овог дела. Чини се да би квалитетније решење било да се пропише виша казна за извршиоца дела, с обзиром да се извршењем кривичног дела може оштетити буџет Европске уније у изузетно високом износу, па је стога оправдано и строже кажњавање извршиоца дела. Осим тога, наведено решење чини се као оправдано и због рока застарелости. За кривична дела, за која је прописана новчана казна или казна затвора до годину дана, рок застарелости износи две године и веома је кратак. Собзиром да се за извршење кривичног дела из члана 209. Кривичног законика сазнаје углавном на основу контроле трошења средстава Европске уније, коју врше како интерни, тако и екстерни контролни органи – нпр. интерна ревизија, а најчешће врховна ревизорска институција, а да поступак контроле и ревизије траје дуже време и да може се вршити ревизија и контрола пословања и за претходни период, може се десити да у тренутку подношења кривичне пријаве надлежним органима, наступи застарелост кривичног гоњења у вези са овим делом. Имајући у виду наведено, а и одредбу Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније, неопходно је изменити одредбу и у погледу висине казне која је прописана за извршиоца дела из члана 209. Кривичног законика. Члановима 33.-37. Кривичног законика Републике Србије прописана је одговорност за саучеснике у извршењу кривичних дела и на тај начин испуњена обавеза из

Конвенције у вези са прописивањем кривичне одговорности саучесника у извршењу наведених дела.

Одговорност руководиоца

Када је у питању одговорност руководиоца, чланом 3. Конвенције прописана је обавеза држава чланица да својим националним прописима пропишу одговорност руководиоца послова у случају извршења кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније. Под тим се не подразумева само одговорност руководиоца одређеног правног лица, већ одговорност сваког лица које је овлашћено да доноси одлуке или врши контролу одређених послова у вези са којим је извршено кривично дело на штету финансијских интереса Европске уније. Осим што руководиоца одређених послова тј. лице овлашћено за доношење одлука може да предузме радњу извршења кривичног дела чињењем, нпр. достављањем нетачних података органу који одлучује о додели средстава буџета Европске уније или помагањем другом лицу у извршењу дела, он може да изврши кривично дело и нечињењем тј. пропуштањем надзора и контроле. То значи да извршилац дела може да буде и руководиоца одређене организационе јединице. Кривичним закоником Републике Србије, у групи кривичних дела против службене дужности, прописана су два кривична дела за која би се могло помислити да инкриминишу и понашања руководиоца или лица овлашћеног за доношење одлука и вршење контроле над пословима у вези са којим је извршено кривично дело на штету финансијских интереса, на штету Европске уније. Чланом 359. Кривичног законика прописано је кривично дело „злоупотреба службеног положаја“, а чланом 361. кривично дело „несавестан рад у служби“. Кривично дело „злоупотреба службеног положаја“ постоји уколико неко лице искоришћавањем службеног положаја и овлашћења, прекорачењем граница свог службеног овлашћења или не обављањем службене дужности, прибави себи или другом (под другим може се подразумевати како друго физичко, тако и друго правно лице) какву корист, другом нанесе какву штету или теже повреди права другог лица. Извршилац дела може бити само службено лице, под којим се у складу са чланом 112. Кривичног законика, став 1. тачка 3. сматра лице које у државном органу врши службене дужности, изабрано, именовано и постављено лице у државном органу, органу локалне самоуправе, или лице које стално или повремено врши службене дужности или службене радње у тим органима, лице у установи, предузећу или другом субјекту коме је поверено вршење јавних

овлашћења, које одлучује о правима, обавезама или интересима физичких или правних лица или о јавном интересу. Службеним лицем сматра се и лице коме је фактички поверено вршење појединих службених дужности или послова, војно лице, изузев када су у питању одредбе главе 33. Кривичног законика Републике Србије. Стога се може закључити да извршилац овог дела може да буде искључиво лице, које се у складу са наведеним чланом може сматрати службеним лицем. За извршиоца дела прописана је казна затвора од шест месеци до пет година. Иста казна прописана је и за одговорно лице у предузећу, установи или другом правном лицу које изврши кривично дело. Под одговорним лицем се, у складу са чланом 112. став 1. тачка 5, сматра власник предузећа или другог субјекта привредног пословања, или лице у предузећу, установи или другом субјекту коме је с обзиром на његову функцију, уложена средства или на основу овлашћења поверен одређени круг послова у управљању имовином, производњи или другој делатности или у вршењу надзора над њима, или му је фактички поверено обављање појединих послова. Одговорним лицем сматра се и службено лице када су у питању кривична дела код којих је као извршилац означено одговорно лице, а у Кривичном законiku нису предвиђена у глави о кривичним делима против службене дужности, односно као кривична дела службеног лица. Конститутиван елеменат бића овог дела јесте последица која се састоји прибављању противправне имовинске користи за себе или друго лице, наношењу штете другом лицу или тежој повреди права другог лица. Дело је свршено наступањем било које од наведених последица. Иако се чини да је овим кривичним делом обухваћено и противправно понашање руководиоца или лица које врше надзор или контролу над одређеним пословима у вези са којим је извршено кривично дело на штету финансијских интереса Европске уније, ипак би требало допунити одредбу члана 359. како би ово кривично дело постојало и у случају када је извршено на штету финансијских интереса Европске уније или прописати ново кривично дело у групи кривичних дела против службене дужности. С обзиром да је у складу са Конвенцијом неопходно прописати и одговорност лица које покуша извршење кривичног дела, неопходно је Кривичним закоником прописати или виши казнени распон како би била могућа примена одредбе члана 30. наведеног Законика, или прописати да ће се иста санкција изрећи и лицу које покуша извршење овог дела. Осим кривичног дела из члана 359. Кривичног законика Републике Србије, у групи кривичних дела против службене дужности, чланом 361. прописано је и кривично дело „несавестан рад у служби“ које постоји уколико службено лице које

кршењем закона или других прописа или општих аката, пропуштањем дужности надзора или на други начин очигледно несавесно поступа у вршењу службе, иако је било свесно или је било дужно и морало бити свесно да услед тога може да наступи тежа повреда права другог или имовинска штета, па таква повреда, односно штета, у износу који прелази четристо педесет хиљада динара и наступи. За извршиоца овог дела које може да буде само службено лице прописана је новчана казна или казна затвора до три године. Извршилац овог дела може да буде и одговорно лице у установи или другом субјекту, осим оних који се баве привредном делатношћу, а прописана је иста казна. Одредбу члана 361. Кривичног законика, такође би требало допунити новим ставом којим би било прописано да ће кривично дело постојати и уколико као последица наступи повреда финансијских интереса Европске уније. У складу са Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније, осим казне за извршиоца дела неопходно је прописати и кривичну санкцију за лице које покуша извршење дела на штету финансијских интереса Европске уније. С обзиром да се у складу са чланом 30. Кривичног законика Републике Србије за покушај кривичног дела може казнити лице које са умишљајем започне извршење кривичног дела, али га не доврши, у случају да је за конкретно дело прописана казна затвора од пет година или тежа казна, а за покушај другог кривичног дела само када закон изричито прописује кажњавање и за покушај, неопходно је изменити одредбу члана 361. Кривичног законика тако што ће бити повећана казна за извршиоца кривичног дела тако да се извршиоцу може изрећи или казна затвора од пет година или тежа казна. Осим тога, може се применити и друго решење тако да се наведени члан допуни новим ставом, којим би било прописано да ће се истом санкцијом прописаном за кривично дело казнити и извршилац који покуша његово извршење. Ипак због дужег рока застарелости, али и проблема који могу настати у вези са откривањем и процесуирањем кривичног дела, чини се да је квалитетније решење прописивање вишег казненог распона за извршиоца кривичног дела.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Конвенција о заштити финансијских интереса Европске уније ступила је на снагу 17. октобра 2002. године, заједно са својим првим Протоколом и Протоколом о њеном тумачењу од стране Европског суда правде. Други Протокол ступио је на снагу 19. маја 2009. године. Наведени документи отворени су за потписивање свакој земљи која постане чланица Европске

уније, а Република Србија је у обавези да пре приступања Европској унији имплементира одредбе Конвенције и пратећих Протокола у свом националном законодавству.

V) ИЗВОРИ

- Камбовски Владо, Међународни стандарди о људским правима „трећа димензија казненог права“ у: Примена међународних кривичних стандарда у националним законодавствима, Удуржење за међународно кривично право и „ИНТЕРМЕХ“, Београд, 2004.
- Кривични законик Републике Србије, („Службени гласник РС“, број. 85/2005, 88/2005-испр., 107/2005-испр., 72/2009, 111/2003, 121/2012 и 104/2013).
- Конвенција о заштити финансијских интереса Европске уније доступна на Интернет адреси: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?ur>
- Рабреновић Александра, Одговорност за трошење финансијских средстава Европске уније у: 50 година Европске уније, Институт за упоредно право, Влада Србије-Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2007.
- Стојановић Снежана Р, Развој система финансирања Европске уније: у 50 година Европске уније, Институт за упоредно право, Влада Републике Србије – Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2007.
- Протокол о тумачењу, путем прелиминарних одлука од стране Европског суда правде Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније досупан на Интернет адреси: <http://eur.leg.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri>
- Други Протокол уз Конвенцију о заштити финансијских интереса Европске уније досупан на Интернет адреси: <http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri>

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија је у обавези да у току предприступних преговора усагласи своје национално законодавство са правним тековинама Европске уније. Имајући у виду чињеницу да су преговори у току, наша земља требало би у што краћем року да испуни наведену обавезу. С обзиром да према Извештају Европске комисије за 2012. годину у области заштите финансијских интереса Европске уније није дошло до помака,

Република Србија требало би да у наредном периоду усагласи кривичноправне одредбе са Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније, а нарочито имајући у виду чињеницу да је нашој земљи омогућено коришћење предприступних фондова наведене заједнице. Фискалним кривичним делима не штите се искључиво финансијски интереси Европске уније, већ и фискални систем земаља чланица. Пореска кривична дела, као и дела која се односе на трошење буџетских средстава врше се не само на штету националних интереса, већ и интереса Европске уније. Усвајање правних тековина Европске уније, које су садржане у овој конвенцији, не само да представља услов за чланство у Европској унији, већ и заједнички интерес свих земаља чланица, с обзиром да је очување финансијских интереса наведене организације, један од предуслова за њену стабилност, а самим тим и успешно функционисање. Међутим, требало би имати у виду да усвајање правних тековина Европске уније представља не само дуготрајан, већ и континуиран процес. У складу са тим неопходно је константно усаглашавање националног законодавства са прописима донетим на нивоу поменуте организације.

UDK: 328.34:347.736:353.1:061.1

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 47–48, стр. 203–225

Изворни научни рад

Доц. др Мирела ЧОКИЋ¹

РЕТРОСПЕКТИВА УСКЛАЂИВАЊА РЕГИОНАЛНЕ ЛЕГИСЛАТИВЕ У КОНТЕКСТУ РЕОРГАНИЗАЦИЈЕ СТЕЧАЈНОГ ДУЖНИКА СА ПРОПИСИМА ЕУ

ABSTRACT

Primarily, in order to become members of the EU some countries in the region should harmonise their legislations with those which are currently in force in the EU member states. Actually, we can by no means neglect the fact and the relevant impact which have been exerted on our regional legislations so far by the sources in the field of bankruptcy and reorganisation of companies. They have mostly caused reform changes in the laws which previously regulated bankruptcy and the issues related to it. This has priority significance because the Europeanization brought the introduction of a totally new system which up to that moment – had not existed terminologically. True, reorganisation was partly regulated within somewhat different frameworks being based on forced settlement – according to the regulations that were previously implemented (The Law on Forced Settlement, Bankruptcy and Liquidation). As since 2003/2004 up to the present times this mechanism has not brought some good results in practice in rehabilitation of companies, it is necessary to introduce some mechanisms from European law. They would, first of all, have a positive reflection in the final analysis on some cases in legal practice *de lege lata* and *de lege ferenda*. In that sense, some solutions will be proposed to some countries in the region and they could serve as good examples taken from the EU. The paper will provide those additional mechanisms intended for successful application of the mechanism for reorganisation of companies. This especially concerns the region, which going through a transition period and privatisation, is making attempts to maintain the sound bases of business with the application of the mechanism of reorganisation, but unfortunately, with not so much success.

Key words: Reorganisation, company, EU, legislation, bankruptcy.

¹ Правни факултет Универзитета у Тузли, Босна и Херцеговина. e-mail: mirelacokic@yahoo.com

1) СВРХА

Реорганизацију стечајног дужника могуће је провести у оном привредном друштву у коме постоје реалне могућности за наставак његовог пословања. Реалне могућности за наставак пословања су одговарајући економски/материјални, финансијски обезбјеђене основе, којима се покушава реорганизовати, односно „санирати-оздравити“ привредно друштво. Говоримо о појму и уопштено о реорганизацији, па на овом мјесту нећемо детаљније анализирати одговарајуће основе тј. мјере/облике/модалитете/, ТП²ПТ које прописује норматива БиХ у чл. 142. ст. 2. Закона о стечајном поступку ФБиХ (даље: ЗОСПФБиХ)³ и у чл. 148. ст. 2. Закона о стечајном поступку Р. Српске (даље: ЗОСП РС-а).⁴ Онај ко покреће и врши реорганизацију, може и мимо тих мјера/облика/ модалитета/ понудити и друге које би на ефикаснији начин довели до санације привредног друштва.⁵ Наиме, у овом случају када је у привредном друштву покренут стечајни поступак још увијек је могуће извршити покушај санације истог.

² Разлог што на почетку за мјере реорганизације користимо назив, облици, односно модалитети јесте што покушавамо релативизирати ионако строг израз „мјере“ који више подсјећа на императивну правну норму. Са друге стране, умјесто израза „мјере реорганизације“ прихватљивији је израз „облици реорганизације“, који је мање подвргнут критици, него што је то овај првонаведени. Шта више, мишљења смо да је можда најповољнији и одговарајући термин „модалитети реорганизације“ јер управо указује на могућност одабира више различитих опција, који су најчешће у комбинацији предложене стечајним планом. Њиховом комбинацијом иначе се постижу бољи изгледи за успјешну provedбу реорганизације, а што је и чешћи случај у стечајном плану. Стога, тешко да ће један од модалитета истовремено одговарати и стечајним повјериоцима и стечајном дужнику. Због његовог значаја комбинације и диферентности, као и самог назива, мишљења смо да терминолошки најбоље одговара назив модалитети, умјесто назива мјере или облици. Но, у раду ћемо користити сва три наведена израза (мјере/модалитети/облици) како би смо указали на значај ове категорије.

³ ЗОСП ФБиХ, чл. 142. ст. 2., тач. 1–13.

⁴ ЗОСП РС, чл. 148. ст. 2. тач. 1–13.

⁵ Осим таксативно наведених мјера у ЗОСП ФБиХ, чл. 142. ст. 2. које је могуће примјенити у циљу покушаја успјешне реорганизације стечајног дужника, законодавац је оставио могућност приједлога и примјене других мјера које би на ефикаснији начин довеле до санације инсолвентног субјекта. Ово значи да законодавац није ограничио могућности стечајних повјерилаца, стечајног дужника, нити стечајног управника за нове приједлоге мјера које би евентуално довеле до наставка пословања датог привредног друштва. Законодавац то јасно даје до знања са одредбом чл. 142. ст. 2. и посљедњом таксативно наведеном тачком 13. „[...] 13. издати нове акције и сл.[...]“. Управо у овој одредби евидентно је да се пружа могућност за предлагање и примјену других ефикаснијих мјера реорганизације јер је прописано да су то и друге сличне мјере.

Но, за реализацију и стварни наставак пословања привредног друштва, пут за тако што је веома тежак и комплексан, наравно уз примјену новог института реорганизације.⁶ Надаље, то не значи аутоматски наставак пословања и санацију, него обављење пословне/ производне дјелатности уз условно отворен стечајни поступак. Ово надаље значи да је покретање стечајног поступка *conditio sine quanon* реализације поступка реорганизације стечајног дужника. У контексту реализације класичног/*ex lege* поступка реорганизације основни инструментариј је стечајни план. Стога, без добро осмишљеног и предложеног стечајног плана није ни могуће започети реорганизацију привредног друштва. Ипак, приликом подношења стечајног плана упитно је да ли ће га прихватити сви или бар већина стечајних повјерилаца, а што је услов санације (јер без воље повјерилаца да прихвате стечајни план, тешко да ће се моћи спровести успјешна санација).⁷ Потом од квалитета стечајног плана, највећим дијелом и зависи стање у привредном друштву тј. да ли ће се пословање успјешно наставити или ће се у крајњем случају против њега провести стечајни поступак.⁸ У том смислу, институт реорганизације према важећој односно актуелној легислативи, нуди нека веома значајна рјешења за опоравка привредног друштва. Иако и у односу на досадашње стање у пракси реорганизација није показала неке значајније резултате. Стога је једино рјешење увођење неких додатних/помоћних института који би поступак санације привредног друштва учинили ефикаснијим, као што су неформални поступци реорганизације, потом *pre packed*, хибридни модел реорганизације, као и интервенирање од стране државе у области стечаја

⁶ В. Малбашкић, *Реорганизација као мера за спречавање стечаја*, Радни документ, Српски економски форум, Београд, 2005, стр. 16. „[...] Уместо термина реорганизација нека законодавства употребљавају термине као што су „рехабилитација“, „помирење“, „администрирање“, „прекомпозиција“, „реструктурирање“, „преуређење“ и сл. али сви они представљају оно што се у нашем законодавству назива реорганизација. [...]“ Заједничко је ипак то и поступку стечаја и реорганизације што је у питању нека законска процедура по којој се оба поступка проводе. Но, оно што је значајно за поступак реорганизације је, што се његовом примјеном постижу бољи економски ефекти, него што би то било могуће путем стечаја. Осим тога, стечајем се „брише“ привредно друштво из судског или другог одговарајућег јавног регистра, чиме уједно и престаје постојати.

⁷ Чл. 157. ст. 1. тач. 1. ЗОСП ФБиХ, јасно нормира, да ако стечајни план не буде одбачен, о њему се изјашњавају стечајни повјериоци у року од 30 дана, односно одбор повјерилаца ако је основан. Одбор повјерилаца се изјашњава о плану увијек, односно ако га поднесе стечајни управник, а и стечајни дужник. Међутим, ако га поднесе стечајни управник о њему се изјашњава дужник и обрнуто.

⁸ М. Дика, *Insolventijsko pravo*, Zagreb, 1998, str. 75.

привредног друштва. Углавном ови поступци и њихова примјена у пракси не захтјевају нарочито формалну процедуру као што је то случај класичне реорганизације, коју највећим дијелом нормира регионално законодавство. То је овај класични поступак реорганизације који је условљен покретањем стечајног поступка у привредном друштву. Осим тога, актуелно законодавство нови институт реорганизације третира на посебан начин, таксативно наводећи модалитете/мјере/облике стечајног плана, али не ограничавајући његове даљне приједлоге и могућности.⁹

II) МЈЕРЕ ЕУ

Институт реорганизације уведен је приоритетно, са циљем пружања могућности санације, а самим тим и наставка пословања привредног друштва. Захтјев за увођење овог института постојао је и од стране земаља ЕУ, првенствено из разлога и у сврху хармонизације и стандардизације наших прописа са прописима ЕУ. Стога и не чуди чињеница што се није извршила успјешна адаптација овог института на регионалним просторима. Тачније нису се у довољној мјери остварили предуслови, а нити створио амбијент за успјешну реализацију поступка реорганизације. Када је у питању значај појединих међународних извора у области стечаја, односно реорганизације привредног друштва на овом мјесту, треба посебно искористити прилику и истаћи неке од тих, као што су:

- Уредба бр. 1346/2000/ЕУ о стечајним поступцима;¹⁰
- Европска конвенција о међународним аспектима стечаја 1990;¹¹

⁹ Чл. 142. ст. 2. тач. 13. ЗОСП ФБиХ. На овај начин, ономе ко предлаже одговарајуће мјере – облике – модалитете стечајним планом дата је могућност да изнађе нове, можда боље и ефикасније мјере које ће реално одговарати датом економско-финансијском стању привредног друштва у санацији. Због тога, законодавац није ограничио ту могућност, те је са посљедњом таксативно наведеном мјером под ред. бројем 13. у члану 142. ст. 2. ЗОСП ФБиХ, констатовао да су то и друге, односно сличне могућности.

¹⁰ Уредба 1346/2000/ЕУ донијета је 29. маја 2000. године, Concil Regulation (EC) No. 1346/2000 of 29 May 2000, on insolvency proceedings. Интернет: http://ec.europa.eu/civiljustice/bankruptcy/bankruptcy_ec_en.htm

¹¹ Европска конвенција о међународним аспектима стечаја, донесена у оквирима Савјета Европе у Истанбулу 1990, која је учинила значајан корак у погледу унификације стечајног права, а посебно међународног стечаја. Конвенција је утврдила основну разлику између main bankruptcy и secondary bankruptcy. Ова конвенција је отворила пут за унификацију међународног права али ипак није имала довољан број чланица за ратификацију.

- Модел закона о прекограничној/међународној инсолвентности¹²
- УНЦИТРАЛ;¹³
- Директива бр. 2001/17/ЕУ;¹⁴
- Директива Европске уније о реорганизацији и ликвидацији осигуравајућих друштава;¹⁵
- Директива бр. 2001/24/ЕЦ;¹⁶
- Директива Европске уније о реорганизацији и ликвидацији кредитних институција и
- Уредба вијећа (ЕЗ) бр. 44/2000 од 22.12.2000. године, о надлежности, признању и извршењу одлука о грађанским и трговачким предметима;¹⁷

а који су у крајњој итерацији имали или имају утицаја на нормирање института реорганизације, као и за *pro futuro* увођење нових института који ће допријети побољшавању услова за успјешну санацију привредних друштава.

¹² За термин прекогранични користимо истовремено и термин међународни који је и прихватљивији на регионалном подручју. В. шире: В. Чоловић, „Општи појмови о међународном стечају (стечајном поступку са елементом иностраности)“, *Актуелна питања стечајног права*, Бања Лука, 2008, стр. 290.

¹³ Model Law on Cross Border Insolvency of the United Nations Commission on International Trade Law, General assembly resolution 52/158 of December 15, 1997. Видети: UNCITRAL Legislative guide on insolvency law, United Nations Commission on International Trade Law, United Nations, New York, 2005, p. 297. Op. cit., Purpose of legislative provisions relating to the reorganization plan – Сврха законских одредби које се односе на реорганизациони план, стр. 233. (Циљ наведених правила јесте, да се олакша санација привредног друштва уз задржање што је могуће већег броја запослених, потом заштита положаја инвеститора–улагача, идентификација/утврђивање привредних друштава која нису спремна за реорганизацију, задржање/очување што је могуће веће вриједност привредног друштва). Видети Интернет: http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/insolvency/1997Model.html/05.03.2014./

¹⁴ Directive 2001/17/EU of the European Parliament and of the Council of 19 March 2001 on the reorganization and winding – up of insurance undertakings (Official Journal L 110, 20/04/2001. P. 0028 – 0039).

¹⁵ В. Чоловић, „Директива 2001/17/ЕУ о реорганизацији и ликвидацији осигуравајућих друштава“, *Актуелна питања стечајног права*, Бања Лука, 2008, стр. 359–372.

¹⁶ Directive 2001/24/EC of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 on the reorganization and winding up of credit institutions (Official Journal L 125/15, 5/05/2001.)

¹⁷ Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R0044:en:HTML/05.03.2014./>

III) САДРЖАЈ

Значајни правни извори стечаја и реорганизације у ЕУ

Правни извори у контексту стечајног права и наведене правне науке имају веома значајно мјесто. Ово посебно из разлога, ако се има у виду да правни основ представља одговарајућу платформу за примјену правних норми у посебним правним ситуацијама. У том смислу, посебно можемо специфицирати изворе и правне норме које регулишу стечај у контексту домаћег и међународног права, а потом оне које нормирају општи стечај у односу на стечај посебних финансијских институција (банке) и осигуравајућих друштава.¹⁸ Превасходно ћемо дати осврт на домаће, а потом и међународно право као значајно извориште у области стечајног права. Домаће стечајно право поред оргинарног извора, тачније Закона о стечајном поступку ФБиХ/РС, има и неке друге допунске изворе права. Поступак стечаја у цјелости, као и поступак реорганизације нормирани су у овом закону, обједињени на једном мјесту. Ово у сваком случају има и своје предности, јер раздвајање овако значајних института који су у корелацији, тешко да ће дати најбоље резултате. Тако у појединим земљама упоредног права, засебно се нормира институт стечаја, реорганизације и ликвидације, а што у коначници доводи до неуспјешних реорганизација. У таквим ситуацијама привредна друштва, олако улазе, неспремна у поступак реорганизације који се често завршава неуспјехом, без постојања од почетка озбиљније намјере да се успјешно оконча.¹⁹ Због тога се губи на озбиљности рјешавања датих проблема, стога је повољније ово рјешење којим располаже домаће законодавство, а гдје је институт стечаја и реорганизације нормиран у јединственом закону тј. Закону о стечајном поступку.²⁰

¹⁸ М. Dika, *Stечај poduzeća i banaka*, Pravni fakultet i Narodne novine, Zagreb, 1990, str. 115–119. Тако је још и раније важеће стечајно законодавство посебну пажњу поклањало стечају банака и осигуравајућих друштава, а што се може видјети из претходно наведеног дјела. Стечајни поступак проводио се и према изнимним одредбама које су се односиле на заштиту штетиша, страних кредитора, те власника текућих и девизних рачуна, тј. Закон о санацији, стечају и ликвидацији банака и других финансијских организација.

¹⁹ М. Falke, *Insolvency Law in Transition Economies*, Berlin, 2003, p. 145.

²⁰ У случају када се ова два института третирају одвојено „[...] целокупно вођење процеса је скупље, захтева више времена, углавном је неефикасније и у великој мери спречава да се у пракси покажу све предности које нуди процес реорганизације. У последње време због тих разлога у свету се и врше измене регулативе како би цео поступак био регулисан на једном месту и отклониле поменуте слабости.[...]“ Видети: В. Малбашић, *Реорганизација као мера за спречавање стечаја*, Радни документ, Српски економски форум, Београд, 2005, стр. 18.

Поред основног извора стечајног права, евидентан је утицај и других допунских, односно посебних извора, који су у бити надопуна важећег ЗОСП-а, те представљају изворе који потичу из других правних грана и области. Но, како је стечајни поступак и поступак реорганизације у корелацији са другим правним гранама, то јасно указује на потребу за примјеном и неких других закона, као што су: Закон о извршном поступку,²¹ Закон о облигационим односима,²² Закон о банкама, ТП²³ПТ Закон о парничном поступку,²⁴ Закон о привредним друштвима,²⁵ те Правилници, Упутства, односно све оно што би евентуално могло допринијети регулисању стечаја и реорганизације привредног друштва. Само о допунској примјени закона, а на што јасно упућује одредба члана 8. ЗОСП ФБиХ/РС, прописано је да се у поступку стечаја супсидијарно примјењују правила Закона о парничном поступку ТП²⁶ПТ. Ово надаље значи, да све оно што није нормирано и уређено процесноправним одредбама ЗОСП-а ФБиХ/РС, сходно ће се уредити правилима Закона о парничном поступку. ЗОСП ФБиХ/РС представља само закон који се има примјенити уопште и у случају када је привредно друштво у стечају или када постоје основе и могућности за покретање поступка реорганизације. У овом случају, има се примјенити закон на привредна друштва као правна лица и на дужника појединца у ситуацији када се регулише уопштена материја стечајног права (*sedes materiae*).²⁷ Уколико је ријеч о банкама и осигуравајућим друштвима, у појединим земљама региона ова се област има уредити посебним законима који се примјењују на наведена правна лица. Тако стечајно законодавство Србије, разликује Закон о стечају,²⁸ који

²¹ Закон о извршном поступку, „Сл. новине ФБиХ“, бр.: 32/03. Са отварањем стечаја у знатној мјери се мијења и ситуација у привредном друштву, прво из разлога што више није могуће спровести принудно извршење, а друго из разлога што у приватизираним и реструктурираним привредним друштвима не може се сповести извршење.

²² Закон о облигационим односима, „Сл. новине ФБиХ“, бр: 2/92, 13/93, 13/94 и 29/03.

²³ Закон о банкама, „Сл. новине ФБиХ“, бр: Т39/98, 32/00, 48/01, 27/02, 41/02, 58/02, 13/03, 19/03 и 28/03.Г

²⁴ Закон о парничном поступку, „Сл. новине ФБиХ“, бр: 35/03, 37/03 и 56/03.

²⁵ Закон о привредним друштвима, „Сл. новине ФБиХ“, бр: 23/99, 45/00, 2/02, 6/02, 29/03, 65/05, 91/07, 84/08 и 63/10.

²⁶ „[...] у стечајном поступку на одговарајући начин примјењују се одредбе Закона о парничном поступку ако овим или другим законом није другачије одређено. [...]“ чл. 8. ЗОСП ФБиХ.

²⁷ М. Велимировић, *Стечајно право* (друго измијењено и допуњено издање), 2010, стр. 34.

²⁸ Закон о стечају Р. Србије, „Сл. гласник РС“, бр: 104/2009, 99/2011.

регулише општи стечајни поступак, као и Закон о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање,²⁹ који се примјењује само на банке и осигуравајућа друштва у стечају и ликвидацији.³⁰ Једна од често кориштених мјера реорганизације привредног друштва је и продаја истог, након чега нужно слиједи и примјена више врста закона, који су у директној вези са задатим циљем. У том случају долази до изражаја посебно примјена ЗОСП-а, Закона о привредним друштвима, Закона о приватизацији, Закона о облигационим односима, Закона о страним улагањима и сл.³¹

Са друге стране, међународни извори стечајног права су сви они који третирају однос који садржи неки од елемената иностраности. Ово значи да у односу на поступак стечаја или реорганизације присуство елемента иностраности директно утиче на опредјељење за примјену неког међународног извора стечајног права. Који ће од међународних извора стечајног права бити примјењен зависи од случаја до случаја, првенствено од тога да ли је ријеч о стечају или пак реорганизацији привредног друштва. Са друге стране, када је ријеч о међународним изворима стечајног права значајно је истаћи да их доносе органи на интернационалном нивоу. То је прије свега, УН или нека регионална организација. Међународни извори стечајног права су значајни са аспекта, стечаја који има у себи

²⁹ Закон о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање Р. Србије, "Службени гласник РС", бр: 61/05,116/08 и 91/2010.

³⁰ В. Козар, *Коментар стечајних закона – Закона о стечају и Закона о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање*, Пословни Биро Београд, Београд, 2010. Уколико је банка преузела послове по основу кредита и зајмова у некој другој иностраној земљи, онда ће се у конкретном случају примјенити Закон о регулисању односа Републике Србије и банака у стечају по основу презетих иностраних кредита, односно зајмова. Дукић – Мијатовић, М., *Стечајно право*, Универзитет Привредна академија Нови Сад, Нови Сад, 2010, стр. 26.

³¹ Ово посљедње посебно треба имати у виду, када је инвеститор, односно купац инострано лице које улаже капитал у циљу реорганизације и реализације једне од значајних мјера стечајног плана, продаје. С обзиром да је продаја привредног друштва постала, односно постаје све више тренд у смислу реализације успјешне реорганизације, ипак смо мишљења да се не би требала претворити у своју супротност. Напротив, у овом случају посебно се мора водити рачуна о привредним друштвима која у свом називу имају „име“ – goodwill, јер се не би смјело десити да привредна друштва типа, Coca Cola, Rolls Royce и сл. продају свој капитал који је непроцјењив и има дугу традицију у самом називу. Тачније таква привредна друштва имају висок ниво неопипљиве активе, робну марку која је општепозната и препознатљив квалитет производа које пласира на тржиште. Малбашић, В., *Реорганизација као мера за спречавање стечаја*, Радни документ, Српски економски форум, Београд, 2005, стр. 17.

присуство елемента иностраности, тј. ријеч је о међународном стечају. Због значаја појединих извора стечајног права у области међународних односа,³² како за европско тако и регионално, те домаће законодавство, извори међународног поријекла (претходно у раду већ наведени) који се могу издвојити и детаљније појаснити су:

- Уредба бр. 1346/2000/ЕУ о стечајним поступцима;³³
- Европска конвенција о међународним аспектима стечаја 1990;³⁴
- Модел закона о прекограничној/међународној инсолвентности – УНЦИТРАЛ;³⁵
- Директива бр. 2001/17/ЕУ;³⁶
- Директива Европске уније о реорганизацији и ликвидацији осигуравајућих друштава;³⁷
- Директива бр. 2001/24/ЕЦ;³⁸
- Директива Европске уније о реорганизацији и ликвидацији кредитних институција и
- Уредба вијећа (ЕЗ) бр. 44/2000 од 22.12.2000. године о надлежности, признању и извршењу одлука о грађанским и трговачким предметима;³⁹

Уредба бр. 1346/2000/ЕУ о стечајним поступцима уређује на детаљан начин материју која се тиче међународног стечаја.⁴⁰ Помоћу ове Уредбе

³² Н. Konjhdžić, *Međunarodna privreda*, Logos, Split, 2001.

³³ Uredba 1346/2000/EU donijeta je 29. maja 2000. godine, Concil Regulation (EC) No. 1346/2000 of 29 May 2000, on insolvency proceedings.

³⁴ Evropska konvencija o međunarodnim aspektima stečaja, donesena u okvirima Savjeta Evrope u Istanbulu 1990.

³⁵ UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency with Guide to Enactment, United Nations, New York, 1999.

³⁶ Directive 2001/17/EU, of the European Parliament and of the Concil of 19 March 2001 on the reorganization and winding – up of insurance undertakings (Official Journal L 110, 20/04/2001. P. 0028 – 0039.).

³⁷ В. Чоловић, „Директива 2001/17/ЕУ о реорганизацији и ликвидацији осигуравајућих друштава“, Актуелна питања стечајног права, *op.cit.*, стр. 359–372.

³⁸ Directive 2001/24/EC of the European Parliament and of the Concil of 4 April 2001 on the reorganization and winding up of credit institutions (Official Journal L 125/15, 5/05/2001.)

³⁹ Интернет. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R0044:en:HTML/05.03.2014/>

⁴⁰ Треба видјети како је окончан случај поводом једног привредног друштва које је основано у Р Србији, а које је по основу имовине и пословања у Њемачкој покренуло

одређује се међународна надлежност суда у случају покретања и вођења међународног стечаја, као и одређивања примјене мјеродавног права у конкретном случају, те покретања главног и секундарног стечаја против идентичног стечајног дужника. Уредбом 1346/2000/ЕУ јасно је прописано правило, да након отвореног главног поступка, сваки други поступак је секундарни,⁴¹ те да ће се примјењивати право земље, по принципу међународног приватног права *lex fori*.⁴²

Други значајан међународни извор стечајног права је Европска конвенција о међународним аспектима стечаја из 1990, године, која је донесена од стране Савјета Европе у Истанбулу. Овом конвенцијом покушала се извршити унификација права, када је међународни стечај у питању. Осим тога, покушало се утицати и на регулативу појединих држава ЕУ. Основа конвенције је што разликује двије врсте стечаја, главни и посебни (секундарни) стечајни поступак. Сваки каснији стечај, отворен након главног, представља секундарни стечајни поступак у земљи потписници Конвенције 1990. Уколико земља није потписница Конвенције, то значи да се у њој не може отворити главни стечајни поступак, иако се у њој налази мјесто главног пословања. Тако у случају да се сједиште привредног друштва налази у некој другој земљи, која није потписница Конвенције и да се у тој земљи отвори стечај, то не би био стечај међународног карактера, него обични, општи стечајни поступак. Ово значи

поступак стечаја пред њемачким Окружним судом Лудвигсбург – према Уредби ЕУ 1346/2000. У питању је облик привредног друштва са ограниченом одговорношћу, који је између осталог упоредив са њемачким обликом друштва GmbH. Видети: М. Балтић, „Стечајно право у праву Европске Уније”, *Правни живот*, Удружење правника Србије, број 12, Београд, 2006, стр. 708–713. За анализу Уредбе бр. 1346/2000/ЕУ видети: Д. Димитријевић, „Уредба Савета Европске уније о стечајном поступку (1346/2000/ЕУ)”, *Европско законодавство*, 2002, бр. 1, стр. 18–23.

⁴¹ Уредба ЕУ 1346/2000/ЕУ, Art., 3., (3).

⁴² Ibid., Art., 4., (1). – Оно што је врло битно код примјене Уредба 1346/2000/ЕУ је то што је Суд правде у ЕУ створио судску праксу у којој је употпунио могућност да привредно друштво са сједиштем у једној држави чланици има своје средиште главног пословања у другој држави чланици (Пресуда од 9.03.1999, Ц-212/97, Centros и Пресуда од 30.09.2003, C-167/01 Inspire Art), као и могућност премјештања сједишта привредног друштва у другу државу чланицу (Пресуда од 16.12.2008, C-210/06 Cartesio). Пресуда бр.:1.U – ECJ Case C 212/97 – (reference for a preliminary ruling from the Højesteret (Denmark), Centros Ltd., 9 March 1999), Пресуда бр.:2U – ECJ Case C 167/01 – (reference for a preliminary ruling Kantongerecht Amsterdam, Inspire Art Ltd., 30 September 2003), Пресуда бр.: 3U. – ECJ Case C 210/06 – Court (Grand Chamber) (reference for a preliminary ruling from the Szegedi Ítéltábla (Hungary)) – 16 December 2009.

везу између поступака који се воде само на територији држава чланица ЕУ, које су потписале наведену Конвенцију. Само у тим случајевима ће се примјењивати Конвенција о међународним аспектима стечаја.⁴³

Модел закона о међународном стечају или прекограничној инсолвентности, такођер регулише односе по основу института међународног стечаја. У односу на остале изворе, односно Конвенције, Директиве и сл. на нешто другачији начин уређује материју међународног стечаја, кроз признавање иностраних одлука које се тичу међународног стечаја, па све до успостављања сарадње између иностраних судова, као и других учесника, те субјеката који долазе из различитих држава, а поводом и у вези са два или више стечајних поступака у различитим државама који се воде против истог стечајног дужника.⁴⁴ За међународни аспект, а посебно за категорију осигуравајућих друштава веома значајан извор представља *Директива бр. 2001/17/EУ*, која се директно односи на стечај и ликвидацију наведених друштава.⁴⁵ У односу на Директиву која се примјењује код осигуравајућих друштва, због специфичности пословања

⁴³ М. Велимировић, В. Чоловић, et. al., *Актуелна питања стечајног права*, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, 2008, стр. 291. За анализу Конвенције видети и: Д. Димитријевић, „Европска конвенција Савета Европе о одређеним међународним видовима стечаја”, *Европско законодавство*, 2003, бр. 6, стр. 49-55.

⁴⁴ Ibid., стр. 293–294. Видети и: Салма, М., Поступак поводом права инсолвенције ЕУ – у светлу регулатива нашег стечајног права у домену реорганизације инсолвентног дужника, *Зборник радова – Collected papers*, Правни факултет Нови Сад, година XLII, бр. 1–2. (2008), Нови Сад, 2008, стр. 499–511. Модел–Закона о прекограничној инсолвентности прије свага имаће задатак да приоритетно успостави сарадњу између судова и других органа поводом стечајног(их) поступака, потом да, успостави нешто виши степен сигурности поводом промета и инвестиција, да заштити одређене субјекте, а посебно повјериоце, као и дужника, да очува укупну вриједност имовине стечајног дужника колико год је то могуће и да осигура економски, финансијски и социјални аспект. Овдје се посебно мисли на обезбјеђење финансијских средстава привредном друштву које је запало финансијску кризу, кроз инвестиције и заштиту социјалног стања изражено кроз задржавање што је могуће више запосленика у радном односу док траје стечај. У вези је с примјеном Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Sixth Committee (A/59/509)] – 59/40, on 16. December 2004, Legislative Guide on Insolvency Law of the United Nations Commission on International Trade Law i Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Sixth Committee (A/65/465)] – 65/24. on 10 January 2011, Part three of the UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law, Интернет: www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/insolvency/2004Guide.html UT 09.07.2012/.

⁴⁵ За анализу видети: Д. Димитријевић, „Директива Европског парламента и Савета о санацији и ликвидацији осигуравајућих друштава (2001/17/ЕЦ)”, *Европско законодавство*, 2003, бр. 3, стр. 58-61.

и дјелатности уопште, у нашем праву су специфична и примјењују се два закона и то, овај који вриједи за општи стечајни поступак, ЗОСП ФБиХ/РС и Закон о осигуравајућим друштвима.⁴⁶ *Директива Европске Уније о реорганизацији и ликвидацији кредитних установа бр. 2001/24/ЕЦ*, има за циљ да обезбједи несметани промет пружања услуга унутар земаља ЕУ, те складан и уравнотежен привредни развој.⁴⁷ На овај начин покушава се извршити елиминација свих евентуалних препрека које стоје на путу оснивања кредитних институција и њиховом несметаном привређивању. Овом директивом посебно се третирају оне кредитне установе које раде у отежаним условима, односно с потешкоћама, посебно у оним случајевима кад установа има своје подружнице и у другим земљама чланицама ЕУ.⁴⁸ Директива бр. 2001/24/ЕЦ саставни је дио Директиве 2000/12/ЕЦ – Европског парламента и Вијећа од 20. марта 2000. године, а која третира односе поводом покретања и обављања послова унутар кредитних установа.⁴⁹ На концу, када је у питању примјена одредби *Уредбе вијећа (ЕЗ) бр. 44/2000 о надлежности, признању и извршењу одлука о грађанским и трговачким предметима*, од 22.12.2000. године, Заједница је поставила за циљ одржавање и развој подручја слободе, сигурности и правде, у којем је осигурана потпуна слободна кретања особа.⁵⁰ Како би се створио прогресиван простор за пословно дјеловање, Заједница треба усвојити, између осталог, мјере које се односе на правосудну сарадњу у грађанским стварима које су неопходне за фер дјеловање унутар тржишта. Тако одређене диферентности између националних правила којима се уређује надлежност и признавање пресуда могу угрозити свако позитивно функционисање унутарњег/националног тржишта. Одредбама ове Уредбе покушавају се ујединити правила сукоба надлежности у грађанским и

⁴⁶ Велимировић, М., Чоловић, В., et. al, Актуелна питања стечајног права, op.cit., стр. 359–373. Основни циљ Директиве је јединствено регулисање материје стечаја и ликвидације осигуравајућих друштава у земљама ЕУ.

⁴⁷ Directive 2001/24/EC of the European Parliament and of the Concil of 4 April 2001 on the reorganization and winding up of credit institutions (Official Journal L 125/15, 5/05/2001.) Интернет: www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html - Harmonization of Insolvency Law at EU Level.

⁴⁸ За анализу видети: Д. Димитријевић, „Директива Европског парламента и Савета о санацији и ликвидацији кредитних установа (2001/24/ЕЦ)”, *Европско законодавство*, 2003, бр. 2, стр. 49-53.

⁴⁹ Интернет: <http://eur-lex.europa.eu> 09.07.2012./, Directive 2001/24/EC.

⁵⁰ Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R0044:en:HTML> 05/03/2014.

трговачким стварима те поједноставити формалности с циљем брзог и једноставног признања и извршења пресуда држава чланица. Циљ реализације, али и институализације ове Уредбе, је и подручје остваривања правосудне сурадње у грађанским и трговачким/привредним стварима. У складу с примјеном начела супсидијарности и реципроцитета, циљеви ове Уредбе нису задивљујући унутар држава чланица, с обзиром на то да се покушај односи на што боље уређивање ових односа (грађанским – трговачким/привредним стварима) унутар Уније. Стога се јасно да закључити да је овој Уредби минимално одређен циљ у грађанским и трговачким/привредним предметима и да не стреми даље од тога.⁵¹ Сви претходно наведени извори представљају веома значајну правну регулативу која се односи, како на општи, тако и на међународни стечај. Значајни су и са аспекта класификације и категоризације привредних друштава на која се примјењују претходно експлицирани извори стечајног права – у том случају посебно мислимо на осигуравајућа друштва и банке. Осим тога, у смислу извора стечајног права значајно је било разврстати оне који потичу из домаћег у односу на оне који потичу из међународног права. Због тога је дошло и до класификације извора на домаће и међународно право које је на детаљан начин појашњено у претходном дијелу рада.

***De lege lata* поступак реорганизације у ЕУ – искуство за регионалне земље – осврт на БиХ**

На основу претходно експлицираних сазнања која се тичу извора и мјера реорганизације, а које прописује и тако законодавство појединих земаља ЕУ (нпр. Њемачка, Аустрија и Француска итд.),⁵² могли бисмо закључити да „наш законодавац“ није далеко од најбоље понуде мјера/облика/модалитета и њихове комбинације коју је реално могуће понудити стечајним планом.⁵³ Вођени управо искуством појединих

⁵¹ Council Regulation (EC) no. 44/2000 of 22.12.2000. year on jurisdiction, recognition and enforcement of decisions on civil and commercial matters, (1), (2), (3) and (4).

⁵² Gutiérrez, C. L., Olalla, M., G., Olmo, B., T., *Insolvency problems in the European Union: Bankruptcy Law orientation and market valuation*, january 2005, Интернет: www.papers.ssrn.com 09.07.2012.

⁵³ Мисли се на законодавца са подручја БиХ, посебно овдје представљено ентитетски ФБиХ и Р Српска јер имамо дјеловање на истом подручју скоро идентична два законска текста. Стога и надаље кад кажемо „наш законодавац“ мислимо на примјену и дејство оба ентитетска ЗОСП-а ФБиХ/РС.

земаља, мишљења смо да је могуће изнаћи адекватно рјешење у свакој конкретној ситуацији, уколико за то постоји воља од стране законодавца, али и учесника који су непосредни креатори стечајног плана. Приоритетно, законодавац је тај који треба бити повођен искуством појединих земаља када је реорганизација у питању. У том случају он треба поради на увођењу неких нових ефикаснијих мјера, али и укидању појединих. Иако је прописана могућност предлагања различитих мјера стечајним планом (који је осмишљен на само себи својствен начин – у зависности од конкретне ситуације) законодавац је тај који треба да препозна квалитет појединих мјера, те да их посебно истакне у закону. Наиме, мјере требају да буду само путоказ у којем смјеру и како се може кретати онај ко саставља стечајни план. Понуђене, односно прописане мјере не смију да буду ограничавајућег карактера, јер би се на тај начин спутавло привредно друштво у настојањима да се реорганизује. Због тога наш законодавац није ограничио листу прописаних мјера, него је дао могућност и допустио предлагање још мјера које би у конкретном случају помогле реорганизацију привредног друштва. У датом случају, то могу бити и неке нове мјере које законодавац уопште није таксативно прописао.⁵⁴ Осим тога, законодавац је тај који непрестано треба да ради на успостављању баланса између појединих мјера, како би се могао предложити добро осмишљен стечајни план за конкретну ситуацију и дато привредно друштво.

Стога би руководећи се правилима која вриједе за поједине земље, овдје посебно истакли однос између оних који разликују формални од неформалног поступка реорганизације. Наше стечајно право, још увијек, разликује само строго формални поступак стечаја и реорганизације. У том случају, не разликује нити поступак стечаја и реорганизације, који се посебно води у земљама ЕУ, а директно се тиче финансијских институција – банака и осигуравајућих друштава. Ово је још једна значајана замјерка, али и приједлог законодавцу да нормира и одвоји поједине категорије правних лица, како је то случај у ЕУ. У вези са тим, значајно је указати и дати простора неформалној процедури у односу на формалну која правно постоји у нашим прописима.⁵⁵ Тако, када компарирамо формални и

⁵⁴ Наше стечајно законодавство прописује овакав пакет мјера – без лимита, које би евентуално требале послужити као смјернице за увођење нових, које би требале понудити нека нова рјешења у конкретним ситуацијама.

⁵⁵ Значајно је истаћи да је неформални поступак реорганизације врло погодан „[...] за оне компаније које су у суштини финансијски здраве и имају пословну перспективу, али им је главна препрека за напредак веома неповољан однос у билансу стања. [...]“ – The World Bank Symposium, “Building effective insolvency system“ – transcript, Washington D.C., 1999.

неформални поступак, ТП⁵⁶ПТ могуће је уочити поједине предности, али и разлике између њих и то:

- да је неформални поступак флексибилнији у односу на формални поступак реорганизације;⁵⁷
- неформални поступак пружа више слободе за изналагање адекватног рјешења приликом и поводом реорганизације привредног друштва;
- неформални поступак уједно је бржи, бољи, ефикаснији и јефтинији у односу на формални поступак реорганизације;
- неформални поступак највећим дијелом одговара реорганизацији мултинационалних компанија код којих се води међународни стечај;
- неформални поступак нуди нешто виши ступањ толеранције и *frendship* однос између стечајног дужника и повјерилаца;
- неформални поступак нуди неку врсту форума између дужника и повјерилаца, те на такав начин доводи до приближних и скоро истовјетних интереса између њих;
- неформални поступак нуди нешто виши ступањ дискреције између стечајног дужника и повјерилаца поводом њихових преговора;
- неформалним поступком реорганизације нису укључени сви повјериоци, као што је то случај код формалне процедуре;
- неформалним поступком одређује се *lead creditor*, који би требао путем преговора да постигне све у најбољем интересу повјерилаца – прије тога је неопходна њихова сагласност за његово именовање;⁵⁸

⁵⁶ Према србијанском праву ово би представљало нову врсту или облик поступка реорганизације, реорганизација изван стечаја, то је неформални поступак пре packed. Друга врста је формални и има назив, реорганизација у стечају. В. шире: Слијепчевић, Д., Правни аспекти реорганизације стечајног дужника (Докторска дисертација), Правни факултет Београд, Београд, 2009, стр. 176–196.

⁵⁷ Да је неформални поступак у односу на формални поступак реорганизације флексибилнији, јасно о томе говори чињеница да је у неформалним могуће поднијети стечајни план неовисно о току стечајног поступка. Са друге стране, формални поступак реорганизације може се спровести само унутар оквира које одређује поступак стечаја. Тако је формалним поступком могуће поднијети план, тек са отварањем стечаја и до завршног рочишта. Ово је ограничавајући фактор који јасно указује на чињеницу да је формални поступак јасно одређен прописима који се морају строго примјењивати.

⁵⁸ Могуће је у неким ситуацијама да изостане сагласност појединих повјерилаца чије је учешће у таквом поступку од пресудног значаја, јер највећи дио имовинских права припада управо њима. У том случају, могуће је да наведени повјериоци због незнања или изостанка траже да се цијели поступак врати на почетак. У конкретном случају била би нарушена

- у неформалном поступку правно је могуће ангажовати различите експерте, који ће на основу процјене економског – финансијског и правног стања дати своје мишљење у вези са реализацијом циљева поступка;
- неформалним поступком, сви повјериоци (без изузетка) имају право на наплату потраживања, за разлику од формалног гдје се са отварањем стечаја ограничава, односно забрањује било каква наплата, која би евентуално штетила и умањила имовину привредног друштва;
- неформални поступак може получити и нарушити права од стране повјерилаца који нису учествовала у преговорима али су власници једностраних дионица, јер имају право да траже остваривање властитих интереса, који су можда од пресудног значаја за поступак реорганизације уопште;⁵⁹
- неформалним поступком могуће је тражити остварење нових кредитних линија које на концу тешко да је могуће вратити (односно тражити приоритет у поврату), јер је гарант за приоритетно намирење оваквих потраживања једино могуће остварити у формалном поступку;
- неформални поступак штити интересе запосленика који без обзира на све, и даље остају у радном односу, услијед чега се морају исплатити и њихова потраживања по основу плаћа и осталих доприноса. За разлику од тога, формалним поступком је загарантована рационализација трошкова макар у том случају јер запосленици остају без радног односа, с тим да је дато право стечајном управнику да један број запосленика задржи у радном односу, а који су му неопходни приликом окончања поступка;
- неформални поступак је необавезан у чему је његова предност, управо због свих наведених карактеристика које има, односно које садржи, могу га искључиво примјенити она законодавства у којима је допуштен и прописан.⁶⁰

замисао економско-финансијско, организационог и правног оздрављења привредног друштва. Уколико анализирамо овај аспект неформалног поступка, можемо рећи да ова карактеристика представља његову негативну страну, те да је могуће да повјериоци који нису учествовали у преговорима у сваком тренутку траже поврат на почетак. Фактички ово би значило њихову злоупотребу јер нису на вријеме приступили и учествовали у преговорима поводом конкретног поступка реорганизације привредног друштва.

⁵⁹ Банке које нису учествовале у преговорима, али немају интереса за отписом – отпустом дуга. Тако се у случају неформалних поступака деси ситуација да повјериоци који су учествовали у преговорима услијед незнања, случајем угрозе и при томе занемаре интерес оних који нису учествовали у преговорима, а њихов капитал је од великог значаја, а да на то током преговора нису ни рачунали.

⁶⁰ В. Малбашић, *Реорганизација као мера за спречавање стечаја*, *op.cit.*, стр. 20–21.

Један од најбољих примјера неформалних поступака је *pre-pack* поступак реорганизације претходно припремљен стечајни план, који је могуће поднијети заједно са приједлогом или након поднесеног приједлога за покретање стечајног поступка. Ова два модела допуштена су у појединим законодавствима, од којих ћемо овдје издвојити нама блиска два, и то правног система САД-а и Републике Србије. Све је већи број земаља које су прихватиле *pre-packed* стечајни план који се усваја прије формалног стечајног поступка, стога смо мишљења да је то примјер који би требао послужити нашем законодавству као *de lege lata* искуство земаља ЕУ. О унапријед припремљеном плану реорганизације посебно говори законодавство Србије које га и нормира чланом 156. став 2. и чланом 158. Закона о стечају Р. Србије.⁶¹ Стога се србијанско законодавство може похвалити јер полако уводи алтернативни, односно неформални поступак реорганизације који би у скорије вријеме у Србији требао (бар до сада) показати прве резултате успјешне примјене у пракси.

***De lege ferenda* поступак реорганизације у ЕУ – искуства за регионалне земље – осврт на БиХ**

Све оне процесноправне недоречености које постоје у ЗОСП ФБиХ/РС неопходно је чим прије употпунити како би дошло до реалне примјене законских рјешења која ће водити ка сигурној и успјешној реорганизацији стечајног дужника. Недостаци у процесноправном смислу рефлектују негативно дејство на важећу законску регулативу, која онда садржи одређене правне недостатке који се морају употпунити како би се за убудуће вршила успјешна реорганизација привредног друштва. Стога смо мишљења, да се приоритетно морају уклонити поједини недостаци у правној регулативи која се односи на поступак реорганизације, како би иста и у практичном смислу била ефикасно средство у смислу санације привредног друштва. Евидентно је да су законска рјешења у корелацији са практичним, те да је неопходно чим прије важећу законску регулативу уредити и отколони евентуалне правне препреке, које се негативно рефлектују на реализацију поступка реорганизације у пракси. Због тога, искуства из праксе и евентуална законска рјешења земаља ЕУ, представљају најбоље примјере како и на који начин треба поступати у смислу предлагања будућих законских рјешења. Руковођени искуством појединих земаља усудили смо се предложити неке измјене у смислу важеће законске регулативе, и то:

⁶¹ Закон о стечају Републике Србије („Службени гласник РС“, број 104/09) од 16.12.2009.

- увести правну категорију реорганизације изван стечаја;⁶²
- заштити интересе и права повјерилаца који нису гласали за стечајни план или имају „мањинска права“;⁶³
- одредити обавезан надзор над провођењем стечајног плана,⁶⁴ и
- у организационо-правном смислу конституисати посебне привредне судове који ће бити надлежни за вођење стечаја, а тиме и за реализацију поступка реорганизације.⁶⁵

Прво, увођењем реорганизације ван стечаја, тачније неформалног поступка реорганизације у знатној мјери би се допринијело све чешћим санацијама привредних друштава. Предности неформалног поступка

⁶² Наше стечајно законодавство нормира само поступак реорганизације у стечају. У овом случају покретање, односно отварање стечајног поступка представља услов за подношење приједлога за реорганизацију привредног друштва, тачније за подношење стечајног плана. Са друге стране, САД као и српско законодавство познају и другу врсту поступка реорганизације, ван стечаја (неформални поступак – о чему смо дијелимично говорили у претходном поглављу). Мишљења смо да (обзиром да је све већи број земаља у свијету које прихватају и уводе овакво законско рјешење) и наше законодавство треба увести ову категорију, односно врсту реорганизације привредног друштва.

⁶³ Без обзира на врсту поступка реорганизације (формални или неформални) неопходно је заштити права повјерилаца јер важи принцип, односно начело једнакости свих повјерилаца у поступку.

⁶⁴ Према аустријском стечајном праву, правно је могуће рјешењем суда одредити обавезан надзор над провођењем стечајног, односно реорганизационог плана. Надзор врши реорганизациони управник или одбор повјерилаца (није прописано када одбор врши надзор и у којим ситуацијама). Интернет: www.crossborder.practicallaw.com 20/06/2012.

⁶⁵ Посебни привредни судови постоје у свим овим изабраним правним системима ЕУ, које смо издвојили и обрадили. Међутим то не представља правило за све земље ЕУ, јер су тек неколико земаља ЕУ, и то Њемачка, Аустрија, Француска и Белгија, успоставиле надлежност трговачких судова. Иако ЕУ тренутно броји чланство од 27 држава, услијед чега је циљ осигурати мир, демократију, Владавину права и поштивања људских права. Један од начина постизања наведених циљева је и стварање јединственог еуропског тржишта, те хармонизација права и успостављање јединствених стандарда, посебно у области привређивања и трговачких односа (привредног права). Како би се на што бољи начин ријешили сви евентуални привредни спорови, било је неопходно успоставити посебно специјализиране привредне судове. Иако врло мали број земаља ЕУ које су успоставиле посебно комерцијално првосуђе и законодавство, мислимо да су управо ове земље отишле корак напријед у настојању да обезбиједе ефикасну примјену стечајног законодавства. О суцима у свакој од појединих земаља ЕУ у којима је успостављења комерцијална надлежност посебно специјализираног привредног суда видјети детаљније на Интернету: www.euro-umc.org – удружење судца. Brunner, A., Handelsgerichte, Интернет: www.handelsgerichte.ch, 13/07/2012.

реорганизације су таксативно наведене у претходном дијелу рада, стога је приједлог више да се изврши покушај увођења овог института, односно врсте реорганизације и у наше стечајно законодавство. Иако у ЗОСП ФБиХ/РС постоје интенције за оваквим поступком према члану 143., став. 2. ЗОСП ФБиХ,⁶⁶ мишљења смо да исти није довољно правно отјелотворен да би се могао као такав поистовјетити са неформалним поступком реорганизације – поступком реоранизације ван стечаја. Друго, значајно је утврдити права и интересе свих повјерилаца као учесника поступка стечаја, односно реорганизације. Ово је разложно, обзиром да се у поступку стечаја и реорганизације посебно води рачуна о начелу једнакости свих повјерилаца. Без обзира о којој врсти поступка реорганизације да је ријеч, неопходно је изједначити све повјериоце у остваривању њихових права. Неформални поступак води рачуна само о оним повјериоцима који су се и изјаснили поводом и у вези са стечајним планом. Они повјериоци који нису знали, нити гласали за стечајни план могу остати ускраћени за право које им по том основу припада. Изузев ако искористе право да врате поступак на почетак. У том случају, могућа је злоупотреба од стране повјерилаца који до тада нису учествовали, нити гласали за стечајни план. Тако се предности неформалног поступка претворе у своју супротност, односно мане. Док са друге стране формални поступак подразумева изјашњавање свих повјерилаца по групама. При томе би се требало посебно водити рачуна о заштити повјерилаца са потраживањима која су мања од 50% укупних потраживања или потраживања повјерилаца који нису гласали или су гласали противно стечајном плану. На овај начин, нажалост, права и интереси повјерилаца са већинским удјелом који су гласали за усвајање стечајног плана бивају реализирана онако како су то они и замислили, док повјериоци који су остали са мањинским правом бивају принуђени да прихвате стечајни план који би можда произвео боље посљедице да га нема. Но, стечајни план треба да обезбиједи остваривање и њихових права, стога је питање да ли се она заиста у правом смислу и проводе. Због свега наведеног, неопходно

⁶⁶ Према важећој законској регулативи и чл. 143. ст. 1. ЗОСП ФБиХ, правно је могуће поднијети стечајни план истовремено са приједлогом за покретање стечајног плана. Истина, да при томе искључиво право на подношење стечајног плана има стечајни дужник, а што се чини разложним, с обзиром да је он тај који најбоље познаје ситуацију и финансијско стање датог привредног друштва. Са отварањем стечајног поступка право на подношење стечајног плана поред стечајног дужника полаже и стечајни управник. У складу са претходно наведеним ипак је ограничено право на подношење стечајног плана до завршног рочишта у стечајном поступку.

је чим прије у законској регулативи заштити права и интересе повјерилаца који имају мањинска права, те им осигурати сигуран положај при реализацији њихових права.⁶⁷ *Треће*, када суд има ингеренцију да одреди обавезан надзор над провођењем стечајног плана (онако како је то прописано у Аустрији), онда је сигурнија и реализација истог. Према нашем закону, надзор је факултативне природе, стога би га требало прописати облигаторно, како би се подигла свијест свих учесника поступка, као и трећих лица о значају реализације стечајног плана, а не само о значају фазе усвајања и потврде истог.⁶⁸ *Четврта* сугестија, приједлог или већ искуство неке од земаља ЕУ јесте и увођење посебно специјализираних привредних/трговачких судова у наше законодавство.⁶⁹ Ово би значило не само промјену у структуралном и организационо-правном смислу, него и у смислу прилагођавања законске регулативе комерцијалном правосуђу. Структура комерцијалног правосуђа присутна је у појединим земљама ЕУ (Аустрија, Њемачка, Француска и Белгија) које су створиле Европско Удружење привредних судија (ЕУЈЦ-УЕМЦ) *European Union of Judges in Commercial Metters*.⁷⁰ У подручју земаља чланица ЕУ (27 чланица) постоји тенденција да се оснује јединствени Европски привредни суд који би у том случају, слично Европском суду за људска права са сједиштем у Стразбуру и имао надлежност у погледу комерцијалних спорова у свим земаљама чланицама ЕУ. Ово посебно имплицира потребу за усклађивањем различитих правила и прописа на једном подручју у погледу одвијања даљних привредних односа, а посебно у погледу хармонизације привредног права – стварање јединственог трговачког простора. Због свега наведеног, на подручју ЕУ, конституисано је посебно Удружење у чије чланство могу ући и друге земље које нису чланице ЕУ, али су потписнице Повеље ЕУЈЦ-УЕМЦ коју је усвојило Вијеће Европе (Еуропарат). Најбољи примјер за пријем у чланство датог Удружења, државе која није чланица ЕУ, је примјер Швицарске, но о томе као и о пријему других земаља које нису чланице ЕУ понајприје одлучује Удружење са основним сједиштем у Стразбуру.⁷¹

⁶⁷ Д. Слијепчевић, Ibid.

⁶⁸ Интернет: www.crossborder.practicallaw.com 13/07/2012.

⁶⁹ А. Brunner, *Handelsgerichte*, Интернет: www.handelsgerichte.ch 13/07/2012.

⁷⁰ Интернет: www.members.wien.at 13/07/2012.

⁷¹ Швицарска није чланица ЕУ, због тога се на њу примјенјују посебна правила по основу чланства у Удружење, а на основу Повеље коју је усвојило Европско Вијеће и на тај начин дозволило приступ у чланство земљама које нису чланице ЕУ.

IV) ИЗВОРИ

- *Council Regulation (EC) N° 1346/2000 of 29 May 2000 on insolvency proceedings*, “Official Journal”, L 160, 30/06/2000.
- *Council of Europe: European Convention on certain international aspects of bankruptcy of 5 June 1990*, “European Treaty Series” n° 136.
- *Model Law on Cross Border Insolvency of the United Nations Commission on International Trade Law, General assembly resolution 52/158 of December 15, 1997*.⁷²
- *Directive 2001/17/EU, of the European Parliament and of the Council of 19 March 2001 on the reorganization and winding – up of insurance undertakings*, “Official Journal”, L 110, 20/04/2001.
- *Directive 2001/24/EC of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 on the reorganization and winding up of credit institutions*, “Official Journal”, L 125/15, 5/05/2001.
- *Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters*, “Official Journal”, L 12, 16/01/2001.

V) ЛИТЕРАТУРА

- Brunner, A., *Handelsgerichte*, Интернет: www.handelsgerichte.ch 13/07/2012.
- Dika, M., *Insolventijsko pravo*, Zagreb, 1998.
- Dika, M., *Stečaj poduzeća i banaka*, Pravni fakultet i Narodne novine, Zagreb, 1990.
- Gutiérrez, C. L., Olalla, M., G., Olmo, B., T., *Insolvency problems in the European Union: Bankruptcy Law orientation and market valuation*, January 2005, Интернет: www.papers.ssrn.com
- Konjodžić, H., *Međunarodna privreda*, Logos, Split, 2001.
- M. Falke, *Insolvency Law in Transition Economies*, Berlin, 2003.
- *UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency with Guide to Enactment*, United Nations, New York, 1999.
- *Uredba vijeća (EZ) br. 44/2000 od 22.12.2000. godine o nadležnosti, priznanju i izvršenju odluka o građanskim i trgovačkim predmetima*, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R0044:en:HTML>

⁷² Интернет: <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/insolvency-e.pdf>, 05/03/2014.

- Балтић, М., „Стечајно право у праву Европске Уније”, *Правни живот*, Удружење правника Србије, број 12, Београд, 2006.
- Велимировић, М., *Стечајно право* (друго измијењено и допуњено издање), 2010.
- Велимировић, М., Чоловић, В., et. al., *Актуелна питања стечајног права*, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, 2008.
- Димитријевић, Д., „Директива Европског парламента и Савета о санацији и ликвидацији кредитних установа (2001/24/ЕЦ)”, *Европско законодавство*, 2003, бр. 2.
- Димитријевић, Д., „Директива Европског парламента и Савета о санацији и ликвидацији осигуравајућих друштава (2001/17/ЕЦ)”, *Европско законодавство*, 2003, бр. 3.
- Димитријевић, Д., „Европска конвенција Савета Европе о одређеним међународним видовима стечаја”, *Европско законодавство*, 2003, бр. 6.
- Димитријевић, Д., „Уредба Савета Европске уније о стечајном поступку (1346/2000/ЕЦ)”, *Европско законодавство*, 2002, бр. 1.
- Дукић-Мијатовић, М., *Стечајно право*, Универзитет Привредна академија Нови Сад, Нови Сад, 2010.
- Козар, В., *Коментар стечајних закона – Закона о стечају и Закона о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање*, Пословни Биро Београд, Београд, 2010.
- Малбашић, В., *Реорганизација као мера за спречавање стечаја*, Радни документ, Српски економски форум, Београд, 2005
- Чоловић, В., „Директива 2001/17/ЕУ о реорганизацији и ликвидацији осигуравајућих друштава“, *Актуелна питања стечајног права*, Бања Лука, 2008.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У контексту наведене теме, под насловом „*Ретроспектива усклађивања регионалне легислативе у контексту реорганизације стечајног дужника са прописима ЕУ*“ покушали смо приказати како извори међународног поријекла, Конвенције, Директиве, Уредбе у области стечаја и реорганизације, могу позитивно дјеловати у смислу усклађивања и хармонизације прописа земаља регионалног подручја са појединим земљама чланицама ЕУ. Осим тог, у основној бази овог рада и његова изворишта представили смо основне диферентности и значајке тога

између класичне – формалне и сваке друге неформалне процедуре реорганизације привредног друштва. Све то је представљено с циљем да се увиде разлике и специфичности реализације овог поступка у земљама ЕУ, у односу на наше регионално подручје, односно законодавство. На најбољи начин, а како би се те специфичности и диферентности уочиле, представљене су кроз низ приједлога *de lege lata*, који би данас – сутра требали представљати добру платформу за нашег, односно регионалног законодавца, да се послужи/нормира и неформалну процедуру реорганизације. Осим тога, покушало се указати и на неке процедуралне недостатке, кроз онај дио рада који се односи на приједлоге *de lege ferenda*, а који најбоље указује на значај брзине одвијања поступка стечаја и реорганизације привредног друштва. Тако су компариране материјалне и процедуралне диферентности у контексту реорганизације привредног друштва између земаља чланица ЕУ и земаља региона, те је укратко дата ретроспектива усклађивања ових прописа на међународном нивоу.

UDK: 328.34:368.901:061.1(497.11)

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 47–48, стр. 226–242

Извори научни рад

Слободан ЈОВАНОВИЋ¹

ПРАВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ НЕПЛАЋАЊА ПРЕМИЈЕ НЕЖИВОТНОГ ОСИГУРАЊА У ОДАБРАНИМ ПРАВНИМ СИСТЕМИМА ЕУ И СРПСКОМ ПРАВУ

ABSTRACT

Insurance premium represents one of the key elements of insurance contract, which in all jurisdictions is subject of due attention. Because the price policyholder pays insurer for providing service of insurance coverage, an essential question is to how the legal consequences of non-payment and delay in premium payment affect the policyholder's rights, consumer protection as well as rights of the insurer regarding termination of the insurance contract, respecting time limits and advising the policyholder about his rights and legal consequences for delay in premium payment. For such a goal, the author has carried out a study and compared relevant legislations of the given EU Member States and Serbia. The paper provides useful insight into the advantages and drawbacks of the comparative solutions and shows a desirable direction for development of the Serbian insurance law reform in the Draft Civil Code and other pieces of legislation concerning insurance contract.

Key words: Premium, Insurance Contract, Policy, Premium Non-Payment, Suspension, Quiescence, Time Limit, Termination.

1) УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

У основи премија осигурања представља цену ризика чија висина треба да обезбеди прикупљање довољне количине средстава за исплату штета и да обезбеди друштву за осигурање конкурентност на тржишту. Уговорну

¹ Универзитет Привредна академија, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад. Електронска адреса је: nsbob@sezampro.rs.

природу и одређене аспекте премије неживотног осигурања надзорног карактера аутор је обрадио у једном од својих претходних радова,² са становишта наших позитивних прописа, те је с обзиром на предстојећу реформу уговорног права осигурања у Преднацрту Грађанског законика Србије, који је у међувремену објављен, неопходно анализирати још нека питања која се тичу премије неживотних осигурања. С обзиром на то да се ради о цени коју уговарач осигурања плаћа за пружање услуге осигуравајућег покрића од стране осигуравача, као веома битно питање поставља се начин на који су регулисане правне последице неплаћања или кашњења у плаћању премије на права уговарача осигурања, његову заштиту као и на права осигуравача у погледу отказа уговора о осигурању и обавезе поштовања отказних рокова и обавештавања уговарача осигурања о његовим правима и правним последицама кашњења у плаћању премије. За потребе овако постављеног циља, определили смо се да анализирамо и упоредимо законска решења држава чланица Европске уније, али због ограничености простора у овом раду, само од стране аутора, одабраних правних система ЕУ и законских решења српског права, без узимања у обзир општих и посебних услова осигурања. Резултат нашег истраживања треба да кроз упоредну анализу укаже на предности и недостатке упоредноправних решења, као и на пожељни смер развоја реформе домаћег права осигурања у Преднацрту Грађанског законика али и других прописа који се тичу уговора о осигурању. У том смислу аутор ће у посебним поглављима анализирати премију као битан састојак уговора о осигурању, тренутак када премија доспева, као и последице неплаћања и кашњења у плаћању премије.

II) ПРЕМИЈА ОСИГУРАЊА КАО БИТАН САСТОЈАК УГОВОРА О ОСИГУРАЊУ ИЛИ ПОЛИСЕ О ОСИГУРАЊУ?

Дилема исказана у наслову овог поглавља указује на подељеност законодаваца у приступу питању да ли полиса осигурања и уговор о осигурању представљају један те исти документ или се ради о две одвојене исправе, при чему свака има своју функцију.

Зато када се ради о законском регулисању премије осигурања као битног елемента уговора – полисе о осигурању, онда у упоредном праву

² Слободан Јовановић, „Премија осигурања неживотних грана”, *Ревија за право осигурања*, бр. 4, 2007, стр. 22–29.

уочавамо две групе правних система. У првој групи правних система, где премија осигурања није битан елемент полисе осигурања као услова њене пуноважности јер се битни састојци полисе осигурања не регулишу уопште, премија има статус састојка уговора о осигурању *ad probationem*. То су правни системи Холандије, Немачке, Чешке, Мађарске, Норвешке и Грчке (грчки Закон о уговору о осигурању, чл. 1).³ Немачки Закон о уговору о осигурању регулише питања доспелости премије,⁴ плаћању од стране трећег лица, пребијања, места плаћања итд. у посебном поглављу у десет чланова, али нигде не регулише премију као део полисе о осигурању. У Енглеској, у складу са Законом о поморском осигурању из 1906. године, после измена које су настале доношењем Закона о финансијском пословању из 1959. године, од укупно пет битних састојака полисе поморског осигурања, од којих се ниједан није односио на премију осигурања, као једини битан састојак полисе поморског осигурања остало је само навођење имена осигураника или лица које у његово име закључује осигурање. Општи референтни оквир Европског уговорног права осигурања,⁵ у складу са приступом примењеним у горе наведеним правним системима, препушта уговорним странама да одреде који су елементи полисе осигурања битни. Тако у чл. 2:501, поред других састојака, предвиђа да полиса осигурања може (али и не мора – прим. аут.) да садржи и податак о висини премије, али исто тако да уместо износа премије осигурања може да садржи опис начина њеног израчунавања. Правни системи у којима се регулишу састојци полисе као битни услови њене пуноважности у којима је премија осигурања један од таквих састојака (*ad solemnitatem* јер полиса

³ ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 2496, Ασφαλιστική σύμβαση, τροποποιήσεις της νομοθεσίας για την ιδιωτική ασφάλιση και άλλες διατάξεις, (ФЕК 87/т.А'/16.5.1997). Овде треба имати у виду да грчки Закон о уговору о осигурању прави разлику између уговора о осигурању и полисе осигурања као исправе о закљученом осигурању, због чега полиса осигурања не мора да садржи податак о висини премије осигурања. То се види из чл. 1 („Елементи уговора о осигурању”) у којем се премија осигурања прописује као битан елемент уговора о осигурању, док се у чл. 2. ст. 3. („Полиса осигурања”) предвиђа да „Полиса осигурања и лист покрића морају да садрже најмање прописане податке у вези са лимитима и условима уговора о осигурању, као и место и датум издавања.”

⁴ Gesetz über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz – VVG) vom 23. November 2007 (BGBl. I S. 2631).

⁵ Project Group “Restatement of European Insurance Contract Law”, Common Frame of Reference, Chapter III, Section IX, *Insurance Contract*, Status 1 August 2009, established by Prof. Dr. Fritz Reichert-Facilides(†), LL.M. Chairman: Prof. Dr. Helmut Heiss, LL.M., University of Zurich, Residence and Bureau of the Group: University of Innsbruck, Institute of Civil Law. Доступно на: <http://www.restatement.info/>, 27. 1. 2013.

осигурања представља уговор о осигурању – прим. аут.) су Словачка (словачки Грађански законик, чл. 788),⁶ и Бугарска (бугарски Законик о осигурању, чл. 184, ст. 3, тач. 6).⁷ Ипак треба рећи да у Бугарској навођење премије у полиси осигурања није *condition sine qua non* њене пуноважности, јер у уговору о осигурању може да буде наведен само начин на који ће се премија осигурања накнадно одредити. У српском праву, опште правило уговорног права израженог у чл. 26. Закона о облигационим односима⁸ је да је облигациони уговор закључен кад уговорне стране постигну сагласност о битним састојцима уговора. У осигурању неживота, према одредбама члана 901. Закона о облигационим односима, уговор о осигурању закључен је када уговарачи потпишу полису осигурања или листу покрића, а сагласно одредби члана 902. истог закона у полиси морају бити наведене уговорне стране, осигурана ствар односно осигурано лице, ризик обухваћен осигурањем, трајање осигурања и период покрића, сума осигурања или да је осигурање неограничено, премија или допринос, датум издавања полисе и потписи уговорних страна.

⁶ Predpis č. 40/1964 Zb.Občiansky zákonník, 35/1965 Zb, 58/1969 Zb, 131/1982 Zb, 94/1988 Zb, 188/1988 Zb, 87/1990 Zb, 116/1990 Zb, 105/1990 Zb, 87/1991 Zb, 509/1991 Zb, 264/1992 Zb, 278/1993 Z. z., 249/1994 Z. z., 153/1997 Z. z., 211/1997 Z. z., 252/1999 Z. z., 218/2000 Z. z., 261/2001 Z. z., 281/2001 Z. z., 23/2002 Z. z., 95/2002 Z. z., 34/2002 Z. z., 215/2002 Z. z., 184/2002 Z. z., 526/2002 Z. z., 515/2003 Z. z., 504/2003 Z. z., 150/2004 Z. z., 150/2004 Z. z., 526/2002 Z. z., 404/2004 Z. z., 635/2004 Z. z., 171/2005 Z. z., 266/2005 Z. z., 336/2005 Z. z., 118/2006 Z. z., 188/2006 Z. z., 84/2007 Z. z., 209/2007 Z. z., 335/2007 Z. z., 568/2007 Z. z., 379/2008 Z. z., 214/2008 Z. z., 477/2008 Z. z., 186/2009 Z. z., 575/2009 Z. z., 129/2010 Z. z., 546/2010 Z. z., 130/2011 Z. z., 161/2011 Z. z., 69/2012 Z. z.

⁷ Кодекс за застраховането, Обн. ДВ. бр.103 от 23 Декември 2005г., изм. ДВ. бр.105 от 29 Декември 2005г., изм. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ. бр.33 от 21 Април 2006г., изм. ДВ. бр.34 от 25 Април 2006г., изм. ДВ. бр.54 от 4 Јули 2006г., изм. ДВ. бр.59 от 21 Јули 2006г., изм. ДВ. бр.82 от 10 Октомври 2006г., изм. ДВ. бр.105 от 22 Декември 2006г., изм. ДВ. бр.48 от 15 Јуни 2007г., изм. ДВ. бр.97 от 23 Ноември 2007г., изм. ДВ. бр.100 от 30 Ноември 2007г., изм. ДВ. бр.109 от 20 Декември 2007г., изм. ДВ. бр.67 от 29 Јули 2008г., изм. ДВ. бр.69 от 5 Август 2008г., изм. ДВ. бр.24 от 31 Март 2009г., изм. ДВ. бр.41 от 2 Јуни 2009г., изм. ДВ. бр.19 от 9 Март 2010г., изм. ДВ. бр.41 от 1 Јуни 2010г., изм. ДВ. бр.43 от 8 Јуни 2010г., изм. ДВ. бр.86 от 2 Ноември 2010г., изм. ДВ. бр.100 от 21 Декември 2010г., изм. ДВ. бр.51 от 5 Јули 2011г., изм. ДВ. бр.60 от 5 Август 2011г., изм. ДВ. бр.77 от 4 Октомври 2011г., изм. и доп. ДВ. бр.21 от 13 Март 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.60 от 7 Август 2012г., изм. ДВ. бр.77 от 9 Октомври 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.20 от 28 Февруари 2013г.

⁸ Службени лист СФРЈ, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, Службени лист СРЈ, бр. 31/93, (22/99, 23/99, 35/99, 44/99), даље у тексту: ЗОО.

III) ТРЕНУТАК ДОСПЕЋА ПРЕМИЈЕ

У свим правним системима прописано је да је осигураник дужан да плаћа премију осигурања⁹ у уговореним роковима. Питање тренутка када уговарач осигурања / осигураник треба да плати премију осигурања различито је решено у упоредном праву. И у погледу овог аспекта уговорног односа осигурања постоје правни системи у којима није прописано када се има платити премија осигурања, као што је то случај у Холандији, Грчкој, Русији и Србији. У Француској, нема изричите законске одредбе када премија осигурања доспева за плаћање, изузев правила да једнократна премија или рата премије доспева за плаћање само после писменог обавештења осигуранику о њеном доспећу (француски Законик о осигурању, чл. Л113–3. ст. 3). У грчком Закону о уговору о осигурању (чл. 6) и руском Грађанском законик у (чл. 957),¹⁰ такође није прописан тренутак када се мора платити премија осигурања, али се ступање на снагу осигуравајућег покрића условљава плаћањем премије или њене прве рате. Међутим, уговорним странама ипак се оставља могућност да се другачије споразумеју. У групи правних система који регулишу тренутак када се извршава обавеза плаћања премије спадају Немачка, Финска, Мађарска, Чешка и Норвешка.

Немачка

У Немачкој је осигураник дужан да у области неживотног осигурања плати једнократну премију или, ако су уговорене текуће премије, прву премију одмах након истека рока од две недеље од дана пријема полисе осигурања. Ако осигуравач наплаћује премију од осигураника путем трајног налога (скидањем износа са његовог рачуна), осигураник је обавезан да му пренесе премију тек када осигуравач то захтева у текстуалној форми, те даном достављања наведеног захтева доспева и обавеза плаћања премије осигурања.

Финска

У Финској, на основу Закона о уговору о осигурању (чл. 38), обавеза плаћања премије осигурања доспева у року од месец дана од датума када

⁹ Code des Assurances 1930/2008, француски Законик о осигурању, чл. Л113-2. ст. 1, тач. 1; немачки Закон о уговору о осигурању, чл. 33. ст. 1; грчки Закон о уговору о осигурању, чл. 6.

¹⁰ Гражданский кодекс Российской Федерации, от 30.11.1994, *Российская газета*, N 51-ФЗ, (с изменениями от 20 февраля, 12 августа 1996, 24 октября 1997, 8 июля, 17 декабря 1999, 16 апреля, 15 мая 2001, 21 марта, 14, 26 ноября 2002, 10 января, 26 марта 2003).

је осигуравач послао фактуру уговарачу осигурања.¹¹ Уговарач осигурања нема обавезу да плати прву рату премије пре него што осигуравајуће покриће ступи на снагу. Међутим, осигуравачима је препуштено да условима осигурања услове ступање на снагу осигуравајућег покрића плаћањем прве рате премије, при чему остале рате премије не морају да се плаћају унапред, односно пре истека уговореног рока доспећа или обрачунског периода осигурања. Ипак, да би осигуравач имао право да се позове на то да је ступање на снагу осигуравајућег покрића условљено плаћањем премије осигурања, он тај услов мора да наведе у фактури за плаћање премије осигурања, али и да такав суспензивни услов „...оправдава природа осигурања или неки други посебан разлог” (чл. 11. ст. 3). Ако осигуравајуће покриће за одређени део осигурања ступа на снагу касније од осталих делова уговора о осигурању, уговарач осигурања није дужан да плати премију за тај део све док он не ступи на снагу. У финском праву осигурања, ако уговарач осигурања плати само део дугујућег дела премије, уговарач може да одреди на који део осигуравајућег покрића се односи уплаћени део премије. Наведени фински закон, у зависности од начина плаћања, регулише када се сматра да је премија плаћена. Тако, када се премија осигурања плаћа осигуравачу путем поште или преко банке, сматра се да је плаћена било на дан када је уплаћена у банци или пошти или на дан када је рачун уплатиоца задужен уплатом или датум обраде на основу печата поште на уплатници (чл. 44). Уплате које се врше у форми налога за плаћање, сматрају се да су извршене на дан када је пошти дат налог за плаћање примаоцу уплате.

Мађарска

Мађарски Грађански законик, у чл. 542. прописује да прва премија осигурања доспева у тренутку закључења уговора, а да остале рате премије доспевају првог дана обрачунског периода на који се односе.¹² Уколико се премија плаћа одједном у целости, уговарач осигурања је дужан да је плати приликом закључења уговора. Ипак, уговорним странама је на основу изричите законске одредбе трећег става наведеног члана остављена могућност и да се другачије споразумеју о тренутку када ће се платити премија осигурања. Наведеним законом регулисано је и

¹¹ Lag om försäkringsavtal, 1994/543, 1998/82, 1999/93, 2001/968, 2003/496, 2005/30, 2009/142, 2009/1184, 2010/426, 2013/33.

¹² 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről.

питање када се сматра да је премија уплаћена осигуравачу када се премија плаћа његовом заступнику (чл. 539). Тако, ако уговарач осигурања изврши уплату премије осигурања заступнику осигуравача, сматра се да је осигуравач примио уплату премије на дан или пре истека четвртог дана од дана када је извршена уплата, с тим да уговарач осигурања има право да докажује да је осигуравач примио премију и пре наведених рокова.

Чешка

Чешким Законом о уговору о осигурању у чл. 12. прописано је да осигуравач има право на премију од дана закључења уговора о осигурању или од датума наведеног у уговору о осигурању, текућа премија доспева првог дана периода осигурања, док једнократна сума премије доспева даном почетка приватног осигурања. Наведена правила су диспозитивне природе, па уговорне стране могу одступити од њих.

Грчка

Грчким Законом о уговору о осигурању (чл. 6. ст. 1) прописана је обавеза уговарача осигурања да плати премију одједном или да је плаћа у ратама, с тим да ако се уговорне стране не споразумеју другачије или околности закључења уговора о осигурању не указују на нешто друго, осигуравајуће покриће ступа на снагу тек после уплате једнократне премије, односно прве рате премије.

Норвешка

Слично немачком и финском праву осигурања, норвешком праву осигурања уколико обавеза осигуравача није условљена плаћањем премије, премија доспева од тренутка када је у складу са условима уговора о осигурању захтевано њено плаћање.¹³ Рок за плаћање премије не може да буде краћи од месец дана од дана када осигуравач пошаље обавештење о доспелости премије уговарачу осигурања. По норвешком праву, уколико је обавеза осигуравача већ настала, она не престаје чак и ако уговарач не плати премију у року одређеном у обавештењу о њеној доспелости. Слично финском праву, и у норвешком праву регулишу се различити модалитети и

¹³ Lov 1989-06-16 nr 69: Lov om forsikringsavtaler (forsikringsavtaleloven), 1989-06-16 nr 70, 1992-11-27 nr 111, 2005-06-10 nr 44, 2008-06-27 nr 65, 2009-06-19 nr 77.

околности плаћања премије осигурања и тренутка када се сматра да је она плаћена. Тако, без обзира да ли је осигуравачу можда легла уплата премије осигурања, по правилима о плаћању премије сматра се да је уговарач осигурања уредно испунио обавезу плаћања премије у тренутку када: (а) новчана средства, чек или неки други начин плаћања буде послат осигуравачу електронском поштом или телеграфски, (б) премија буде уплаћена у пошти или банци, или (в) налог за плаћање буде послат банци.

Србија

Пошто у српском праву осигурања законодавац није одредио рок у којем уговарач осигурања има обавезу да плати премију „приликом закључења уговора”, остављено је довољно простора да осигуравачи ова питања уреде својим општим и посебним условима осигурања. Са друге стране, законодавац је предвидео низ одредби којима се осигуравач штити ако се осигурани случај деси пре него што премија буде плаћена.

Тако, ако је уговорено да се премија плаћа приликом закључења уговора, обавеза осигуравача да исплати накнаду или суму одређену уговором почиње наредног дана од дана уплате премије (ЗОО, чл. 913. ст. 1). Ако је уговорено да се премија плаћа после закључења уговора, обавеза осигуравача да исплати накнаду или суму одређену уговором, почиње од дана одређеног у уговору као дана почетка осигурања (ЗОО, чл. 913. ст. 2). У поморском осигурању и реосигурању, ако у уговору није другачије одређено, уговарач осигурања обавезан је да осигуравачу плати премију непосредно после закључења уговора о осигурању.¹⁴ То значи да обавеза плаћања премије настаје од тренутка када је покриће ступило на снагу (исто решење предвиђа и фински Закон о уговору о осигурању – прим. аут.) или даном достављања фактуре за плаћање премије, што предвиђа већина правних система. Значи нема места тумачењу да достављена фактура оставља било какав додатни рок када треба извршити плаћање: плаћање доспева на исти дан када је достављена фактура. Штавише, осигуравач, као ни реосигуравач у нашем праву пловидбеног осигурања и реосигурања, није обавезан да издату полису осигурања преда уговарачу осигурања пре него што уговарач осигурања плати дужну премију.

¹⁴ Наш Закон о поморској и унутрашњој пловидби предвиђа да се одредбе „Главе 4 – Уговор о пловидбеном осигурању” примењују и на реосигурање предмета наведених у чл. 728. истог закона.

IV) НЕПЛАЋАЊЕ И КАШЊЕЊЕ СА ПЛАЋАЊЕМ ПРЕМИЈЕ

Француска

У случају неплаћања целе или дела премије у року од десет дана од дана њеног доспећа, осигуравач може изјавити да суспендује ступање на снагу осигуравајућег покрића, тј. ступање на снагу његове обавезе за тридесет дана после обавештавања осигураника о доспећу премије писменим путем. Ако се годишња премија плаћа у ратама, суспензија осигуравајућег покрића због неплаћања једне рате премије могућа је до истека уговореног годишњег периода осигурања. Међутим, посебне одредбе о осигурању угинућа стоке овлашћују осигуравача на искључење обавезе на надокнаду штета услед незгоде и болести стоке током периода суспензије осигуравајућег покрића (чл. Л123–4). Осигуравач има право да откаже уговор десет дана после истека тридесетогодишњег рока после обавештавања осигураника о доспећу премије. Уговор о осигурању који није отказан, може се обновити *ex nunc* и то у подне првог дана дана после доспећа премије или, ако се ради о годишњој премији која се плаћа у ратама, од тренутка када премија, трошкови наплате и остале провизије буду плаћену осигуравачу (чл. Л113–3).

Немачка

Када се ради о кашњењу у благовременом плаћању једнократне или прве премије у немачком праву осигурања, осигуравач је овлашћен да захтева раскид уговора све до тренутка плаћања премије, изузев ако осигураник није крив за неплаћање премије. Међутим, ако једнократна или прва премија не буде плаћена пре настанка осигураног случаја, осигуравач није обавезан на плаћање накнаде, осим ако осигураник није крив за неплаћање. Ипак, осигуравач се овим правом не може служити аутоматски *ipso iure*, већ само ако је посебним обавештењем у текстуалној форми или путем упадљивог упозорења у полиси осигурања упозорио осигураника на правне последице неплаћања премије. Ситуација са кашњењем у плаћању текуће премије нешто је сложенија утолико што осигуравач мора осигураника писменим путем упозорити на обавезу плаћања премије и одредити му рок за плаћање који не може бити краћи од две недеље. Законом је одређено (чл. 38. ст. 1) да је давање рока за плаћање премије пуноважно само ако су појединачно у бројкама изражени износи доспелих премија, камата и трошкова, и ако су

наведене правне последице неплаћања у датом року. Неплаћање премије ни у датом року у обавештењу, овлашћује осигуравача да одбије да плати накнаду ако осигурани случај наступи након истека рока, као и онда када осигураник у време наступања осигураног случаја касни са плаћањем премије или камате или трошкова. Ако осигураник касни са плаћањем дугованих износа након истека рока за плаћање премије осигурања, осигуравач може отказати уговор не придржавајући се отказног рока. Међутим, осигуравач може рок за плаћање повезати са отказом тако да истеком рока за плаћање отказ постаје пуноважан, под условом да осигураник у том тренутку касни са плаћањем. И ово право осигуравач не може да користи само по основу одредбе немачког Закона о уговору о осигурању, ако осигураника претходно није изричито упозорио на ову последицу. Ипак, законодавац је предвидео извесну заштиту за осигураника који исплати дуговано у року од месец дана након изјављеног отказа или, ако је отказ повезан са одређеним роком плаћања, у року од месец дана након истека рока плаћања. У том случају отказ неће производити правна дејства, али се ово последње правило не односи на случај када премија није плаћена ни у датом року, а осигурани случај наступи. Коначно, треба рећи да се од горе наведених правила не може одступити на штету осигураника.

Финска

Кашњење у плаћању премије

Ако уговарач осигурања не плати премију у року од прописаних месец дана, осигуравач има право да откаже полису осигурања уз давање обавештења о отказу и отказни рок од 14 дана, који се рачуна од дана слања обавештења. Без обзира на наведено правило, осигуравач нема право да аутоматски откаже продужену полису неживотног осигурања због тога што уговарач осигурања није платио премију, јер у том случају осигуравач има право на затезну камату под условом да је то навео у својој фактури. Ако уговарач осигурања плати премију пре истека четрнаестог дана из обавештења о отказу, полиса осигурања остаје на снази и после истека отказног рока из обавештења о отказу. Осигуравач има обавезу да уговарача осигурања у обавештењу о отказу обавести о овој могућности која је у његову корист. Код осигурања лица, обавештење о отказу такође мора да садржи информацију о праву уговарача осигурања на обнављање осигурања. Право уговарача осигурања на информацију од осигуравача не треба мешати са правом осигуравача да од уговарача осигурања или осигураника захтева

информације, податке и потребна обавештења о осигураном случају.¹⁵ Ради се о законској одредби из чл. 43. финског Закона о уговору о осигурању по којој се, у случају да уговарач осигурања плати дуговану премију у року од шест месеци од ступања на снагу отказа уговора о осигурању, осигуравајуће покриће обнавља од дана уплате дугујуће премије. Ако је неплаћање премије последица финансијских проблема уговарача осигурања услед болести, губитка посла или друге ванредне околности која није проузрокована кривицом осигураника, не долази до отказа полисе осигурања, чак и када је обавештење о отказу послати. У том случају отказ ступа на снагу по протеку 14 дана после нестанка отежавајуће околности или стања. Без обзира на претходно наведена правила, после истека рока од 14 дана, полиса осигурања свакако истиче у року од три месеца рачунајући од истека 14-ог дана отказног рока. Обавештење о отказу мора да садржи информацију о могућности да се привремено продужи пуноважност полисе осигурања. Колико су важне информације које је осигуравач дужан да напомене у свом обавештењу о отказу, види се и по томе да је исти закон прописао ништавост отказа уговора о осигурању уколико те информације нису наведене у њему. О потреби регулисања обавезе давања предуговорних информација пре и после закључења уговора о осигурању у српском праву, већ је истицано у нашој теорији права осигурања.¹⁶

Обнављање отказаног неживотног осигурања плаћањем премије после доспелости

Ако уговарач осигурања плати премију неживотног осигурања после датума доспећа или после ступања отказа полисе осигурања, осигуравајуће покриће поново ступа на снагу наредног дана од дана када је плаћена премија. У том случају полиса осигурања поново ступа на снагу наведеног дана и траје до истека последњег дана првобитног уговореног периода осигурања. Фински закон, ипак, наведено право уговарача осигурања да поново активира осигурање накнадним, закаснелим плаћањем премије

¹⁵ Слободан Јовановић, „Право осигуравача на информацију и правила о заштити података о личности”, Зборник радова са X годишњег саветовања „Интеграција (права) осигурања Србије у европски (ЕУ) систем осигурања”, Удружења за право осигурања Србије (проф. др Јован Славнић и др Слободан Јовановић), Палић, 2009, стр. 384, 380–397.

¹⁶ Јован Славнић и Слободан Јовановић, „Обавеза давања предуговорних информација и информација после закључења уговора о осигурању потрошачима услуга осигурања према директивама ЕУ и законима држава чланица”, *Ревиија за право осигурања*, бр. 3, 2008, стр. 47–49.

правом осигуравача да обавести уговарача осигурања у року од 14 дана од дана пријема закаснеле уплате премије да одбија да прихвати уплату премије осигурања у ту сврху. Са друге стране, осигуравач не сме да одбије да прихвати уплату премије осигурања после ступања на снагу отказа уговора о осигурању због тога што се осигурани случај остварио после уплате премије.

Мађарска

Последица кашњења у плаћању доспеле премије

Грађански законик прописује да се уговор о осигурању сматра угашеним, ако премија не буде плаћена, и то тридесетпрвог дана после дана доспећа премије ако осигуравач није осигуранику одобрио одлагање уплате премије или ако осигуравач није подигао тужбу пред судом за наплату премије. Иако закон не регулише одлагање ступања на снагу отказа уговора о осигурању на начин на који је то регулисано у норвешком и финском праву, мађарски Грађански законик овлашћује осигуравача да одложи ступање на снагу отказа уговора за додатних тридесет дана, под условом да су осигуранику, у наведеном року, доставили писмено упозорење о обавези плаћања премије.

Правне последице неплаћања дела премије после ступања на снагу осигуравајућег покрића и наступања осигураног случаја

Мађарски Грађански законик у чл. 546. регулише правне последице када је остао неплаћен одређени део премије осигурања, а пре истека уговореног периода осигурања настане осигурани случај (српски ЗОО не регулише овај случај у неживотном осигурању). У том случају, осигуравач има право да захтева плаћање премије целу годину (уобичајени период осигурања – прим. аут.), осим ако се уговорне стране нису споразумеле да се укупна премија осигурања плати за неки краћи период. У осталим случајевима престанка уговора о осигурању, осигуравач има право да захтева плаћање премије све од последњег дана, последњег месеца периода у којем је носио ризик, односно сносио обавезу надокнаде осигуране штете.

Правне последице неплаћеног дела премије осигурања без осигураног случаја

Мађарски Грађански законик у члану 552. прописује да када је плаћен само део доспеле премије, уговор о осигурању остаје на снази према

уговореном обиму покрића и то за период који одговара про рата износу плаћене премије. Са друге стране, ако се осигуравач одлучио да откаже уговор о осигурању због неплаћања премије, осигуравач има право да захтева повраћај износа попушта који је одобрио на износ премије.

Чешка

Слично решењу француског права осигурања у погледу суспензије осигуравајућег покрића и чешки Закон о уговору о осигурању у чл. 18. регулише „мировање дејства приватног осигурања.” Приватно осигурање ставља се у стање мировања ако премија не буде плаћена у року од 2 месеца после датума доспећа. Уговорне стране могу се споразумети и другачије у погледу наведеног рока, али и у погледу услова под којима се дејство приватног осигурања може ставити у мировање.

Грчка

Грчки Закон о уговору о осигурању прилично је штур у погледу питања која су регулисана у финском, мађарском и норвешком праву. У грчком праву осигурања (чл. 6. ст. 2) предвиђено је да неплаћање преосталог дела премије даје право осигуравачу на отказ уговора о осигурању и да обавештење о отказу мора да садржи упозорење о томе да ће даље кашњење у плаћању премије имати за последицу отказ уговора у року од месец дана од дана пријема тог обавештења.

Норвешка

Ако премија не буде плаћена пре истека датог рока у обавештењу о њеној доспелости, а обавеза осигуравача ступи на снагу, да би се осигуравач ослободио обавезе мора да пошаље још једно обавештење о доспелој премији уз одређивање рока за плаћање који не може да буде краћи од 14 дана од дана предаје обавештења пошти. Осигуравач мора у обавештењу јасно навести да се осигурање отказује уколико премије не буде плаћена у уговореном року. Ако се докаже да је уговарач осигурања био у немогућности да изврши уплату премије у уговореном року због непредвиђених проблема за које он не сноси кривицу, обавеза осигуравача се продужава за период који не може бити дужи од три месеца од истека рока за плаћање премије. Ако у другим случајевима премија буде плаћена по истеку рока за плаћање, закаснела уплата премије се сматра као да је

постављен захтев за новим осигуравајућем покрићем. Ако уговарач осигурања постави писмени захтев за закључењем одређеног осигурања и под условом да је јасно да би осигуравач такав захтев одмах прихватио, сматра се да осигуравач сноси обавезу да пружи осигуравајуће покриће од тренутка пријема тог захтева. Међутим, и тада ако уговарач закасни са уплатом премије осигурања, обавеза осигуравача ступа на снагу од дана када премија буде плаћена.

Србија

У копненим осигурањима ако уговарач осигурања премију која је доспела после закључења уговора не плати до доспелости, нити то учини које друго заинтересовано лице, уговор о осигурању престаје по самом закону по истеку рока од тридесет дана од дана од када је уговарачу осигурања уручено препоручено писмо осигуравача са обавештењем о доспелости премије, али с тим да тај рок не може истећи пре него што протекне тридесет дана од доспелости премије (ЗОО, чл. 913. ст. 3). За разлику од решења у немачком, финском и норвешком праву у којима, уз претходно испуњење одређених услова наведених у одговарајућим поглављима у овом раду, неплаћање премије у року ослобађа осигуравача обавезе из уговора о осигурању, у српском праву то није случај. Међутим, у српском поморском осигурању осигуравач не може да се ослободи обавезе из уговора о осигурању и нема право да раскине уговор. Ипак, на основу одредбе Закона о поморској и унутрашњој пловидби (чл. 744. ст. 6), слично као и у наведеним правима, у српском поморском осигурању дозвољава се да се условима осигурања предвиди могућност аутоматског отказа уговора у случају да премија не буде плаћена. У томе се уговор о пловидбеном осигурању битно разликује од уговора о копненом осигурању у српском праву осигурања, у којем је осигуравач дужан да дужника претходно опомене да је премија доспела да би, после тога и протекла рока од тридесет дана, могао да се позове на чињеницу да је уговор престао по самом закону.

V) ЗАКЉУЧАК

Одредбе Закона о облигационим односима, у области регулисања тренутка када премија неживотног осигурања доспева на плаћање, остављају сувише велики простор аутономији уговорних страна, а пошто је осигуравач економски јача страна, он је у могућности да намеће своју вољу уговарачима осигурања. Предлог измене постојеће одредбе ЗОО у чл. 913.

ЗОО, варијанта II чл. 1188а. Преднацрта Грађанског законика Србије такође не одређује тренутак када премија неживотног осигурања доспева на плаћање. Зато сматрамо да би то требало учинити на начин како је то решено у упоредном праву, јер би законска одредба која регулише тренутак када настаје обавеза плаћања премије неживотног осигурања сигурно повећала свест о обавезности и савесности у њеном благовременом плаћању. Тако би требало прописати да тренутак доспећа за плаћање премије представља датум закључења уговора о осигурању, како је то регулисано у мађарском и чешком праву. Обавеза осигуравача да се служи правом отказа само ако је на то упозорио уговарача осигурања у препорученом писму о доспелости премије у складу је са модерним решењима упоредног права. Али, сматрамо да би требало дозволити аутоматски отказ уговора о осигурању у корист осигуравача и онда када осигуравач на ту правну последицу – своје право, изричито упозори уговарача осигурања / осигураника у фактури за плаћање премије. Са друге стране, ради заштите уговарача осигурања који се у смислу релевантних директива ЕУ сматрају потрошачима, право осигуравача да се користи аутоматским отказом по протеклу одређеног рока треба условити законском обавезом осигуравача да на то право упозори уговарача осигурања у свом обавештењу о отказу или фактури, тиме што ће не давање наведене информације – упозорења довести до ништавости отказа уговора о осигурању. Институт „мировања осигуравајућег покрића” ако премија неживотног осигурања не буде плаћена ни у законом прописаном року од два месеца после њеног доспећа из чешког права, односно десет дана од дана доспећа из француског права, требало би у српском уговорном праву осигурања регулисати на диспозитиван начин, односно да се мировање или суспензија осигуравајућег покрића примењује само ако су се уговорне стране тако споразумеле.

VI) ИЗВОРИ

- Burgerlijk Wetboek 1969 (холандски Грађански законик).
- Gesetz über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz – VVG) vom 23. November 2007 (BGBl. I S. 2631), (немачки Закон о уговору о осигурању).
- Гражданский кодекс Российской Федерации, от 30.11.1994, *Российская газета*, N 51-ФЗ, (с изменениями от 20 февраля, 12 августа 1996, 24 октября 1997, 8 июля, 17 декабря 1999, 16 апреля, 15 мая 2001, 21 марта, 14, 26 ноября 2002, 10 января, 26 марта 2003), (руски Грађански законик).

- Zákon ze dne 17. prosince 2003 o pojistné smlouvě a o změně souvisejících zákonů (zákon o pojistné smlouvě), 37/2004 Sb, 377/2005 Sb, 57/2006 Sb, 198/2009 Sb, 278/2009 Sb, 227/2009 Sb, 375/2011 Sb, 99/2013 Sb. (чешки Закон о уговору о осигурању).
- Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93 и *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003 – Уставна повеља.
- Закон о поморској и унутрашњој пловидби, *Службени лист СРЈ*, бр. 12/98, 44/99, 74/99 и 73/2000, *Службени гласник РС*, бр. 73/2010.
- Јовановић, Слободан, „Право осигуравача на информацију и правила о заштити података о личности”, Зборник радова са X годишњег саветовања „Интеграција (права) осигурања Србије у европски (ЕУ) систем осигурања”, проф. др Јован Славнић и др Слободан Јовановић, Удружење за право осигурања Србије, Палић, 2009, стр. 380–397.
- Јовановић, Слободан, „Премија осигурања неживотних грана”, *Ревизија за право осигурања*, бр. 4, 2007, стр. 22–29.
- Кодекс за застраховането, Обн. ДВ. бр.103 от 23 Декември 2005г., изм. ДВ. бр.105 от 29 Декември 2005г., изм. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ. бр.33 от 21 Април 2006г., изм. ДВ. бр.34 от 25 Април 2006г., изм. ДВ. бр.54 от 4 Јули 2006г., изм. ДВ. бр.59 от 21 Јули 2006г., изм. ДВ. бр.82 от 10 Октомври 2006г., изм. ДВ. бр.105 от 22 Декември 2006г., изм. ДВ. бр.48 от 15 Јуни 2007г., изм. ДВ. бр.97 от 23 Ноември 2007г., изм. ДВ. бр.100 от 30 Ноември 2007г., изм. ДВ. бр.109 от 20 Декември 2007г., изм. ДВ. бр.67 от 29 Јули 2008г., изм. ДВ. бр.69 от 5 Август 2008г., изм. ДВ. бр.24 от 31 Март 2009г., изм. ДВ. бр.41 от 2 Јуни 2009г., изм. ДВ. бр.19 от 9 Март 2010г., изм. ДВ. бр.41 от 1 Јуни 2010г., изм. ДВ. бр.43 от 8 Јуни 2010г., изм. ДВ. бр.86 от 2 Ноември 2010г., изм. ДВ. бр.100 от 21 Декември 2010г., изм. ДВ. бр.51 от 5 Јули 2011г., изм. ДВ. бр.60 от 5 Август 2011г., изм. ДВ. бр.77 от 4 Октомври 2011г., изм. и доп. ДВ. бр.21 от 13 Март 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.60 от 7 Август 2012г., изм. ДВ. бр.77 от 9 Октомври 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.20 от 28 Фебруари 2013г. (бугарски Законик о осигурању).
- Lag om försäkringsavtal, 1994/543, 1998/82, 1999/93, 2001/968, 2003/496, 2005/30, 2009/142, 2009/1184, 2010/426, 2013/33, (finski Закон о ugovorima о осигурању).
- Lov 1989-06-16 nr 69: Lov om forsikringsavtaler (forsikringsavtaleloven), 1989-06-16 nr 70, 1992-11-27 nr 111, 2005-06-10 nr 44, 2008-06-27 nr 65, 2009-06-19 nr 77, (норвешки Закон о уговору о осигурању).

- ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 2496, Ασφαλιστική σύμβαση, τροποποιήσεις της νομοθεσίας για την ιδιωτική ασφάλιση και άλλες διατάξεις, (ФЕК 87/τ.Α'/16.5.1997) (грчки Закон о уговору о осигурању из 1997).
- 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről (мађарски Грађански законик)
- Predpis č. 40/1964 Zb.Občiansky zákonník, 35/1965 Zb, 58/1969 Zb, 131/1982 Zb, 94/1988 Zb, 188/1988 Zb, 87/1990 Zb, 116/1990 Zb, 105/1990 Zb, 87/1991 Zb, 509/1991 Zb, 264/1992 Zb, 278/1993 Z. z., 249/1994 Z. z., 153/1997 Z. z., 211/1997 Z. z., 252/1999 Z. z., 218/2000 Z. z., 261/2001 Z. z., 281/2001 Z. z., 23/2002 Z. z., 95/2002 Z. z., 34/2002 Z. z., 215/2002 Z. z., 184/2002 Z. z., 526/2002 Z. z., 515/2003 Z. z., 504/2003 Z. z., 150/2004 Z. z., 150/2004 Z. z., 526/2002 Z. z., 404/2004 Z. z., 635/2004 Z. z., 171/2005 Z. z., 266/2005 Z. z., 336/2005 Z. z., 118/2006 Z. z., 188/2006 Z. z., 84/2007 Z. z., 209/2007 Z. z., 335/2007 Z. z., 568/2007 Z. z., 379/2008 Z. z., 214/2008 Z. z., 477/2008 Z. z., 186/2009 Z. z., 575/2009 Z. z., 129/2010 Z. z., 546/2010 Z. z., 130/2011 Z. z., 161/2011 Z. z., 69/2012 Z. z. (словачки Грађански законик).
- Project Group “Restatement of European Insurance Contract Law”, Common Frame of Reference, Chapter III, Section IX, *Insurance Contract*, Status 1 August 2009, established by Prof. Dr. Fritz Reichert-Facilides (†), LL.M. Chairman: Prof. Dr. Helmut Heiss, LL.M., University of Zurich, Residence and Bureau of the Group: University of Innsbruck, Institute of Civil Law. Доступно на: <http://www.restatement.info/>, 27. 1. 2013.
- Славнић, Јован и Јовановић, Слободан, „Обавеза давања предуговорних информација и информација после закључења уговора о осигурању потрошачима услуга осигурања према директивама ЕУ и законима држава чланица”, *Ревизија за право осигурања*, бр. 3, 2008, стр. 26–51.
- Code des Assurances 1930/2008 (француски Законик о осигурању).

UDK: 328.34:368.02

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 47–48, стр. 243–259

Извори научни рад

др Јасмина ВУКОТИЋ¹

ДИРЕКТИВА О РЕОСИГУРАЊУ (2005/68/ЕС)

ABSTRACT

The article deals with the Directive on reinsurance and in particular, its provisions on taking-up of the business of reinsurance and the authorisation of the reinsurance undertaking, bearing in mind that the Directive applies to the self-employed activity of reinsurance carried on by reinsurance undertakings which conduct only reinsurance activities. An important novelty of this Directive is that taking up of the business of reinsurance is the subject of prior official authorisation issued by the competent authorities of the home Member State in which the company establishes or shall establish its head office and the authorisation shall be valid for the entire Community. The issued authorisation shall permit a reinsurance undertaking to carry on a business there under either the right of establishment or the freedom to provide services. Authorisation shall be granted for non-life reinsurance, for life reinsurance or for all kind of reinsurance activities. Every reinsurance undertaking should adopt one of the forms set out in the Annex 1 to this Directive. Head office of a reinsurance undertaking shall be situated in the same Member State as its registered office. Further, the Directive has processed principles and methods of supervision and it is stated that the financial supervision of reinsurance undertaking shall be the sole responsibility of the home Member State. If the competent authorities of the host Member State have a reason to consider that the activities of one reinsurance undertaking might affect its financial soundness they shall inform the competent authorities of its home Member State, which shall determine whether the reinsurance undertaking is complying with the rules laid down in this Directive. Also, there are rules for acquisition of qualifying holdings, of the information to the competent authorities by the reinsurance undertaking, of the professional secrecy and exchanges of information and duties of auditors to report to the competent authorities. Further, there are rules relating to technical provisions, the equalisation reserves and to solvency margins and to the guarantee fund.

¹ Универзитет Привредна академија Нови Сад, e-mail: vukotic.jasmina@open.telekom.rs.

Key words: Reinsurance, authorisation, supervision of reinsurance undertakings, competent authorities, home Member State.

I) СВРХА

Како до дана доношења Директиве о реосигурању није било ниједног прописа на нивоу Заједнице, који би регулисао послове реосигурања које обављају специјализована друштва за реосигурање, те како је реосигурање велика финансијска делатност која олакшавањем шире дистрибуције ризика у светским размерама омогућава друштвима за директно осигурање већу способност преузимања ризика и смањења њихових капиталних трошкова, то је постојала потреба за доношењем једне посебне Директиве о реосигурању. Иако је Директива Савета 64/225/ЕЕС од 25. фебруара 1964. године укинула ограничења слободе оснивања привредних субјеката и слободе пружања услуга у домену реосигурања и ретроцесије у односу на држављанство или пребивалиште реосигураваача, она није укинула ограничења која су повезана са неслагањима националних законодавстава у погледу надзора реосигурања. Ова Директива има за сврху успостављање регулаторног оквира за надзор послова реосигурања у Заједници и иста чини део законодавне целине Заједнице у подручју осигурања, са циљем успостављања унутрашњег тржишта у сектору осигурања. Такође, ова Директива обезбеђује међусобно признање одобрења за рад и система надзора, чиме се омогућава издавање јединственог одобрења за рад које важи на територији целе Заједнице, као и надзор над реосигуравајућим друштвима од стране матичне државе чланице.

II) МЕРЕ ЕУ

- Директива 2005/68/ЕС Европског парламента и Савета од 16. новембра 2005. године о реосигурању и о измени Директива Савета 73/239/ЕЕС, 92/49/ЕЕС, као и Директива 98/78/ЕС и 2002/83/ЕС (*Directive 2005/68/EC of the European Parliament and of the Council of 16 November 2005 on reinsurance and amending Council Directives 73/239/EEC, 92/49/EEC as well as Directives 98/78/EC and 2002/83/EC*).

Неке одредбе Директиве о реосигурању су након њеног доношења промењене:

- Директивом 2007/44/ЕС Европског парламента и Савета од 5. септембра 2007. године о измени Директиве Савета 92/49/ЕЕС и Директива 2002/83/ЕС, 2004/39/ЕС, 2005/68/ЕС и 2006/48/ЕС о

правилима поступања и критеријумима процене за бонитетну процену стицања и повећања удела у финансијском сектору (*Directive 2007/44/EC of the European Parliament and of the Council of 5 September 2007 amending Council Directive 92/49/EEC and Directives 2002/83/EC, 2004/39/EC, 2005/68/EC and 2006/48/EC as regards procedural rules and evaluation criteria for the prudential assessment of acquisitions and increase of holdings in the financial sector*) и

- Директивом 2008/37/ЕС Европског парламента и Савета од 11. марта 2008. године о измени Директиве 2005/68/ЕС о реосигурању у погледу овлашћења у њеној имплементацији додељених Комисији (*Directive 2008/37/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2008 amending Directive 2005/68/EC on reinsurance, as regards the implementing powers conferred on the Commission*).

III) САДРЖАЈ

Директива 2005/68/ЕС Европског парламента и Савета од 16. новембра 2005. године представља првенствено Директиву о реосигурању, мада се њоме врше измене постојећих Директива Савета 73/239/ЕЕЗ, 92/49/ЕЕЗ, као и Директива 98/78/ЕС и 2002/83/ЕС. Директива је подељена на 10 глава, од којих се прва односи на подручје примене и дефиниције, друга на почетак обављања послова реосигурања и одобрење за рад друштва за реосигурање, трећа на услове којима се уређује обављање послова реосигурања, четврта на реосигурање ограниченог ризика и субјекте посебне намене, пета на пословно седиште и слободу пружања услуга, шеста на друштва за реосигурање чија су седишта изван Заједнице, а која обављају послове реосигурања у Заједници, седма на друштва кћери матичних друштава уређених правом треће земље и стицање удела од стране таквих матичних друштава, осма садржи остале одредбе које се односе на реосигурање, девета измене постојећих Директива и десета прелазне и завршне одредбе. У даљем тексту биће више речи о прве три главе горе наведене Директиве, уз неке напомене које се тичу постојећих друштава за реосигурање, друштава која нису усклађена са прописима, те друштвима чија су седишта изван Заједнице.

Подручје примене и дефиниције

Што се тиче подручја примене ова Директива прописује правила за оснивање и обављање самосталних послова реосигурања које обављају

друштва за реосигурање која обављају само послове реосигурања, а основана су у држави чланица или желе да буду основана у једној од држава чланица. Што се тиче постојећих друштава за реосигурање која подлежу одредбама ове Директиве, сходно чл. 61. Директиве сматра се да она имају одобрење за рад ако су исто добила или су овлашћена за обављање послова реосигурања у складу са одредбама држава чланица у којима се налази њихово седиште пре датума ступања на снагу ове Директиве. Међутим, ова друштва су дужна да од 10. децембра 2007. године (датум до када Директива треба да се имплементира у државама чланицама) поступају у складу са одредбама ове Директиве које се односе на обављање послова реосигурања, као и одредбе које се односе на услове пословања, уску повезаност, седиште и квалификоване уделе. Насупрот томе одредбама ове Директиве не подлежу друштва која до 10. децембра 2007. године престану склапати нове уговоре о реосигурању и од тада искључиво управљају својим постојећим портфељом како би престала са пословањем, а држава чланица саставља попис таквих друштава за реосигурање и доставља га осталим чланицама, све у складу са чл. 62. ове Директиве. Такође, у уводном делу Директиве дате су дефиниције основних појмова који се користе у даљем тексту. Овде ћемо навести дефиниције неких основних појмова:

- под реосигурањем подразумевају се послови који се састоје од прихватања ризика које је уступило друштво за осигурање или друго друштво за реосигурање;
- под друштвом за реосигурање подразумева се друштво које је добило одобрење за рад у складу са чланом 3. ове Директиве;
- сопствено друштво за реосигурање представља такво друштво за реосигурање које припада неком финансијском друштву које није друштво за осигурање или реосигурање или група друштава за осигурање и реосигурање (на које се примењује Директива 98/78/ЕС) или неком нефинансијском друштву, а чија је сврха пружање реосигуравајућег покрића искључиво за ризике једног или више друштава којима припада или за ризике једног или више друштава групе чији је сопствено друштво за реосигурање члан;
- подружница значи заступништво или подружницу друштва за реосигурање;
- пословно седиште представља седиште или подружницу друштва за реосигурање узимајући у обзир претходно дату дефиницију подружнице;
- матична држава чланица је држава чланица у којој се налази седиште друштва за реосигурање;

- држава чланица подружнице је држава чланица у којој се налази подружница друштва за реосигурање;
- држава чланица домаћин је држава чланица у којој друштво за реосигурање има подружницу или у којој пружа услуге;
- квалификовани удео представља директни или индиректни удео у друштву који представља 10% или више капитала или права гласа, или који омогућава остваривање значајног утицаја над управљањем друштвом у коме се налази тај удео;
- надлежна тела су национална тела која су законом или другим прописима овлашћена за вршење надзора над друштвима за реосигурање;
- субјекат посебне намене значи било који субјекат, било да је правно лице или не, који није постојеће друштво за осигурање или реосигурање, који преузима ризике друштава за осигурање или реосигурање и који у целини финансира изложеност тим ризицима средствима прикупљених издавањем дуга или путем неког другог механизма финансирања, при чему су права на отплату даваоцу тог дуга или другог механизма финансирања подређена његовим реосигуравајућим обавезама и
- реосигурање ограниченог ризика значи такво реосигурање у оквиру кога изричита највећа могућа штета, изражена као највећи пренесени економски ризик који произилази из преноса значајног осигуравајућег ризика и временског ризика, прелази премију током трајања уговора за ограничен, али значајан износ и има барем једно од следећег: изричито и значајно разматрање временске вредности новца или уговорне одредбе којима се омогућава изједначавање економских резултата између уговорних страна током времена како би се постигао циљани пренос ризика.

*Почетак обављања послова реосигурања
и одобрење за рад друштва за реосигурање*

Почетак послова реосигурања условљен је претходним службеним одобрењем за рад одн. претходним добијањем дозволе. Одобрење за рад тражи се од надлежних органа матичне државе чланице и исто се тражи како за друштва за реосигурање која тек почињу са радом, тј. која ће имати седиште на њеном подручју, тако и за друштва за реосигурање која након добијања одобрења за рад проширују своје пословање на остале послове реосигурања за које нису раније добила одобрење за рад. Одобрење за рад

издато на претходно наведени начин важи у целој Заједници и на основу њега друштво за реосигурање може да обавља послове на целој територији Заједнице, било на основу пословног седишта, било на основу слободе пружања услуга. Одобрење за рад може да се изда за послове неживотног реосигурања, послове животног реосигурања или за све врсте послова реосигурања, а у складу са поднетим захтевом. У Прилогу I ове Директиве дати су обавезни облици друштава за реосигурање и матична држава чланица приликом издавања одобрења за рад захтева да друштва за реосигурање усвоје један од тамо наведених облика. Сем тога, друштво за реосигурање може имати и облик Европског друштва (SE), а сходно Уредби ЕС бр. 2157/2001. Даље, државама чланицама дата је могућност да према потреби оснују друштва у било ком јавно-правном облику ако такви субјекти имају као предмет свог пословања послове реосигурања под истоветним условима под којима послују друштва која подлежу приватном праву. Што се тиче седишта друштава за реосигурање овом Директивом захтева се да државе чланице захтевају да се седишта друштава за реосигурање налазе у истој држави као и њихова регистрована седишта. Да би матична држава издала одобрење за рад друштву за реосигурање морају бити испуњени одређени услови прописани у чл. 6. Директиве. Ти услови се односе на то да друштво за реосигурање прво мора ограничити своје пословање на послове реосигурања и са њима повезане послове (овај захтев може обухватити и функцију и делатности холдинга у односу на делатности финансијског сектора у смислу чл. 2. тач. 8. Директиве 2002/87/ЕС). Други услов се односи на обавезу друштва за реосигурање да поднесе план пословања (план пословања у складу са чл. 11. Директиве садржи податке: о врсти ризика коју друштво за реосигурање намерава покривати, врсти уговора о реосигурању које друштво за реосигурање намерава закључити са друштвима цедентима, о водећим начелима с обзиром на ретроцесију, ставке које чине минимални гарантни фонд, податке о проценама трошкова успостављања административних услуга и организације; план пословања за прве три године садржи још и: процене трошкова управљања који нису трошкови успостављања, посебно текућих општих трошкова и провизија, процене премија или доприноса и штета, пројекцију биланса стања и процене финансијских средстава намењених за покриће осигуравајућих обавеза и маргине солвентности). Трећи услов се односи на обавезу поседовања минималног гарантног фонда који је приписан у чл. 40. ове Директиве (минимални гарантни фонд сходно чл. 40. ст. 1. тач. 2. ове Директиве не сме бити мањи од 3. 000 000 EUR. Међутим, сходно

ст. 2. овог члана свака држава чланица може прописати да за сопствена друштва за реосигурање минимални гарантни фонд не сме бити мањи од 1. 000 000 EUR). Четврти услов односи се на то да се обезбеди да друштвом за реосигурање ефикасно управљају особе доброг угледа са одговарајућим стручним квалификацијама или искуством. Уколико постоји уска повезаност између друштва за реосигурање и других физичких или правних лица надлежна тела издаће одобрење за рад само ако та повезаност не спречава ефикасно извршавање њихових надзорних функција. Надлежна тела одбиће издавање одобрења за рад уколико закони и други прописи државе која није чланица, а који се односе на једно или више физичких или правних лица који су уско повезани са друштвом за реосигурање или тешкоће везане са њиховим спровођењем, спречавају ефикасно извршавање надзорних функција надлежних тела. У циљу праћења уске повезаности, друштва за реосигурање дужна су да надлежним телима континуирано достављају информације о томе. Директива прописује минималне услове за давање одобрења за рад друштву за реосигурање. Она са једне стране не спречава државе чланице да пропишу строже критеријуме, одн. да задрже на снази или уведу законе и друге прописе, којима се тражи одобрење оснивачког акта и статута и достављање осталих исправа потребних за редовно вршење надзора. Са друге стране, ова Директива забрањује државама чланицама да донесу прописе којима се тражи претходно одобрење или редовно обавештавање о општим и посебним условима полисе, скалама премије и обрасцима, или осталим штампаним исправама које друштво за реосигурање намерава да користи у свом пословању са друштвима cedentima или retrocedentima. Даље, државе чланице не смеју захтевати да се било који захтев за издавање одобрења за рад разматра у светлу економских захтева тржишта. Поред испуњења горе наведених услова, надлежна тела матичне државе чланице не издају друштву за реосигурање одобрење за рад за обављање послова реосигурања пре него што буду обавештена о идентитету акционара или чланова, директних или индиректних, било физичких или правних лица, који имају квалификоване уделе у том друштву, као и о износима тих удела. Такође, надлежна тела неће издати одобрење за рад уколико нису задовољни стручним квалификацијама акционара и чланова, а имајући у виду потребу да се обезбеди да се друштвом управља са пажњом доброг стручњака. Уколико надлежно тело одбије захтев за издавање одобрења за рад, исто мора донети образложену одлуку у којој ће навести разлоге одбијања, а одлуку доставља подносиоцу захтева. Државе чланице дужне су да обезбеде да подносиоци захтева који нису

задовољни одлуком надлежног тела уживају судску заштиту. Судска заштита обезбедиће се и у случају да надлежна тела нису донела одлуку у року од 6 месеци од дана пријема захтева за давање одобрења. Директива такође предвиђа потребу претходног саветовања са надлежним телим других држава чланица у случајевима наведеним у чл. 14. ове Директиве (овде се мисли на случајеве када се ради о друштвима кћерима неког другог друштва за осигурање или реосигурање које има одобрење у другој држави чланици одн. друштвима кћерима матичног друштва за осигурање или реосигурање или се ради о друштвима која су под контролом истог физичког или правног лица и сл.).

Услови за обављање послова реосигурања

У трећој глави Директиве регулисана су начела и методе финансијског надзора над друштвима за реосигурање (надлежна тела и општа правила, квалификовани удели, пословна тајна и размена информација, дужности ревизора), правила која се односе на техничке резерве, правила која се односе на маргину солвентности (расположива и потребна маргина солвентности, гарантни фонд одн. гарантну резерву, те друштва за реосигурање у тешкоћама или у ванредној ситуацији, као и одузимање одобрења за рад друштвима за реосигурање). Директива прописује да је матична држава чланица искључиво одговорна за финансијски надзор над друштвом за реосигурање, укључујући и пословање које то друштво обавља или путем подружнице или на основу слободе пружања услуга на територији неке друге државе чланице. С тим у вези Директива је прописала и обавезу надлежних тела државе чланице домаћина да обавештавају надлежна тела матичне државе чланице друштва за реосигурање уколико имају разлога да сматрају да послови друштва за реосигурање могу утицати на његову финансијску стабилност. Надлежна тела матичне државе чланице одређују да ли друштво за реосигурање поштује правила надзора која су предвиђена овом Директивом. Даље, држава чланица у којој се налази подружница друштва за реосигурање које је добило одобрење за рад у другој држави чланици, дужна је омогућити да надлежна тела матичне државе чланице могу, након обавештавања надлежних тела државе чланице у којој се налази подружница, сама или уз посредовање особа које у ту сврху именују, да обављају директну проверу информација како би се осигурао финансијски надзор друштва. Надлежна тела државе чланице у којој се налази подружница могу учествовати у таквој провери. Директива под финансијским надзором подразумева

проверу, с обзиром на целокупно пословање друштва за реосигурање, стања његове солвентности, обликовања техничких резерви и имовине за њихово покриће у складу са предвиђеним правилима или праксом прихваћеној у матичној држави чланици, а на темељу одредби које су донете на нивоу Заједнице. Такође, Директива прописује да матична држава чланица не треба да одбије уговор о ретроцесији који је склопљен између тог друштва за реосигурање и друштва за реосигурање које је добило одобрење за рад у складу са овом Директивом или друштва за осигурање које је добило одобрење за рад у складу са Директивама 73/239/ЕЕС (ова Директива односи се на друштва за осигурање која обављају послове неживотних осигурања) или 2002/83/ЕС (ова Директива односи се на друштва за осигурање која обављају послове животног осигурања), из разлога који су директно повезани са финансијском стабилношћу дотичног друштва за реосигурање или дотичног друштва за осигурање. Надлежним телима, сходно одредбама чл. 17. ст. 4. ове Директиве, потребно је посебно омогућити:

- да поставе детаљне упите у вези са положајем друштва за реосигурање и његовог целокупног пословања, сакупљањем информација или тражењем подношења исправа у вези са обављањем послова реосигурања и ретроцесије, те вршењем директне провере у просторијама друштва;
- да предузму било које мере у односу на друштво за реосигурање, његове директоре, руководиоце или особе које га контролишу, а које су прикладне и потребне да би се обезбедило да то друштво настави пословање у складу са законима и другим прописима са којима оно мора бити усклађено;
- да обезбеде да се мере које су предузели, у случају потребе, извршавају принудно, а где је то прикладно и судским путем.

У односу на квалификоване уделе Директива предвиђа обавезу држава чланица да захтевају да свако физичко или правно лице или лица која делују заједнички, а који су донели одлуку да стекну директно или индиректно квалификовани удео у друштву за реосигурање или да исти додатно повећају, чиме би њихов проценат права гласа или капитала премашио 20%, 30% или 50% или би био такав да би друштво за реосигурање постало њихово друштво кћи, прво доставе обавештење у писаном облику о томе надлежним телима, наводећи висину удела који намеравају да стекну и да доставе релеватне информације које су потребне за вршење процене (ове информације морају бити сразмерне и прилагођене

природи намераваног стицаоца и стицања), а на основу јавно објављеног пописа, а сходно чл. 19 ст. 1. и 19а. ст. 4 Директиве 2007/44/ЕС од 5. септембра 2007. године (којом је промењен чл. 19. Директиве 2005/68/ЕС о реосигурању). Након пријема поменутог обавештења надлежна тела имају на располагању раздобље процене које износи највише 60 радних дана од датума писане потврде пријема обавештења, а које се и може прекинути за период између датума захтева надлежних тела за информацијама и датума пријема одговора намераваног стицаоца, али не дуже од 20 одн. 30 радних дана, сходно чл. 19. ст. 3. и 4. Директиве 2007/44/ЕС. Приликом процене обавештења о намераваном стицању и достављених информација од стране стицаоца, надлежна тела оцењују прикладност и финансијску стабилност намераваног стицања на основу критеријума који су дати у чл. 19а. ст. 1 Директиве 2007/44/ЕС, а све у циљу да се обезбеди управљање друштвом за реосигурање пажњом доброг стручњака, те узимајући у обзир могући утицај намераваног стицања на друштво за реосигурање. Надлежна тела могу се супротставити намераваном стицању само ако за то постоје оправдани разлози или ако су достављене информације непотпуне, а сходно чл. 19а. ст. 2. Директиве 2007/44/ЕС. Одлука којом се захтев одбија мора бити образложена и може се јавно објавити, сходно чл. 19. ст. 5. Директиве 2007/44/ЕС. Директива 2007/44/ЕС уводи обавезу за државе чланице да не смеју уводити захтеве за обавештавање надлежних тела или за одобрење од стране надлежних тела везано уз директно или индиректно стицање права гласа или капитала, који су строжи од услова утврђених овом Директивом, те да државе чланице не смеју уводити никакве претходне услове у вези са висином удела који се мора стећи нити допустити својим надлежним телима да намеравано стицање испитују у смислу економских захтева тржишта, а сходно чл. 19. ст. 8. и чл. 19а. ст. 3 Директиве 2007/44/ЕС. Директивом 2007/44/ЕС уређена су и стицања од стране финансијских друштава уређених прописима (у чл. 20. Директиве 2007/44/ЕС, а којом је промењен чл. 20. Директиве о реосигурању). Такође, уређено је и питање отпуштања квалификованих удела (у чл. 21. Директиве о реосигурању, чији је став 2. промењен Директивом 2007/44/ЕС). Директива о реосигурању предвиђа и да друштва за реосигурање чим постану тога свесна, обавештавају надлежна тела својих матичних држава чланица о свим стицањима или отпуштањима квалификованих удела, те да надлежна тела предузимају одговарајуће мере ако је вероватно да утицај стечен квалификованим уделом делује против управљања друштвом за реосигурање пажњом доброг стручњака, а сходно чл. 23. Директиве 2005/68/ЕС. Директивом о реосигурању предвиђена је обавеза чувања

пословне тајне и то тако што је наложено државама чланицама да обезбеде да сва лица која раде или су радила за надлежна тела, као и ревизори и стручњаци који поступају у име надлежних тела, подлежу обавези чувања пословне тајне. Са друге стране надлежна тела различитих држава чланица размењују информације, које такође подлежу обавези чувања пословне тајне. Надлежна тела сходно чл. 27. Директиве поверљиве информације могу користити за обављање својих дужности. Уколико у некој држави чланици постоји више надлежних тела она могу размењивати информације међусобно, а сходно чл. 28. Директиве, док је пренос информација средишњим банкама и монетарним институцијама регулисан у чл. 29, а објављивање информација телима државне управе одговорним за финансијско законодавство у чл. 30. Директиве. Директивом су у чл. 31. предвиђене обавезе ревизора да надлежним телима пријави сваку чињеницу или одлуку која се односи на друштво за реосигурање, а о чему су добили сазнања током вршења својих послова. Ова Директива регулише даље да матична држава чланица захтева да свако друштво за реосигурање обликује одговарајуће техничке резерве у односу на његово целокупно пословање, а у складу са одговарајућим правилима предвиђеним у чл. 32. ст. 1. ове Директиве. Посебно је истакнуто да државе чланице не задржавају нити уводе систем бруто резерви који захтева залагање имовине за покриће преносне премије и резерви за штете, ако је реосигуравач друштво које је добило одобрење за рад у складу са овом Директивом или друштво за осигурање које је одобрење за рад добило на основу Директива 73/239/ЕЕС или 2002/83/ЕЕС. Матична држава чланица треба да тражи од реосигуравајућих друштава која обављају послове реосигурања у вези са осигурањем кредита, обликовање резерви за изравнање ризика у складу са правилима предвиђеним у чл. 33. ст. 1. и 2, с тим што под одређеним условима матична држава чланица може изузети друштва за реосигурање од ове обавезе у складу са чл. 33. ст. 3. ове Директиве. Са друге стране, матична држава чланица може захтевати да свако друштво за реосигурање обликује ове резерве за врсте ризика који нису реосигурање кредита, под правилима која оне пропише. Правила за улагање имовине за покриће техничких резерви и резерви за изравнање ризика су прописана у чл. 34. ове Директиве, тако да је матична држава чланица обавезна да захтева да свако друштво за реосигурање улаже имовину у складу са тим правилима (при чему се узима у обзир врста послова које обавља друштво за реосигурање, да друштво за реосигурање обезбеди диверсификацију и одговарајући распон имовине, да се улагање у имовину којом се не тргује на уређеном финансијском тржишту одржава на разумном нивоу, да

улагање у изведене финансијске инструменте буде у мери у којој они доприносе смањењу ризика улагања или омогућавају ефикасно управљање портфељом, те да се избегне прекомерно ослањање на неку одређену имовину). Државе чланице не смеју захтевати да друштва за реосигурање која се налазе на њиховом подручју улажу у одређене категорије имовине, нити смеју условљавати одлуке о улагању друштава за реосигурање која се налазе на њиховом подручју или лица које управља његовим портфељом, претходним одобрењем или захтевом за трајним обавештавањем. Даље, Директивом су прописана правила која се односе на расположиву границу солвентности (она се састоји од имовине друштва за реосигурање неоптерећене било којим будућим обавезама, умањене за нематеријалну имовину, као и друге имовинеу складу са чл. 36. ст. 1-5) и потребну границу солвентности (она се одређује на основу годишњег износа премија или доприноса или на основу просечног износа издатака за штете у последње три пословне године), које морају бити у сваком тренутку барем једнаке захтевима из ове Директиве (чл. 30-37), с тим што је омогућено да се потребна граница солвентности за послове животног реосигурања у одређеним случајевима одређује и у складу са чл. 28. Директиве 2002/83/ЕС. Свако друштво за реосигурање, које обавља послове неживотног и животног осигурања, треба да има расположиву границу солвентности за покриће укупног износа потребних граница солвентности у вези са пословима неживотног и животног осигурања, а што је регулисано у чл. 39. ове Директиве. Правила која се односе на гарантни фонд (он представља 1/3 потребне границе солвентности) предвиђена су у чл. 40. и 41. Директиве. Исти не сме бити мањи од 3 милиона еура, односно 1 милион еура када су у питању сопствена друштва за реосигурање, што свака држава чланица може обезбедити.

Директива регулише и друштво за реосигурање које се налази у тешкоћама, а то је друштво за реосигурање које не испуњава захтеве из чл. 32. Директиве који се односе на техничке резерве. У односу на овакво друштво за реосигурање надлежно тело његове матичне државе чланице може забранити слободно располагање његовом имовином након што је претходно своју намеру саопштило надлежним телима државе чланице домаћина. Надлежна тела у циљу обнове финансијског положаја друштва за реосигурање могу предузети и друге мере у случају да је граница солвентности друштва за реосигурање пала испод прописаног минимума или испод минимума гарантног фонда. Такође, надлежна тела имају овлашћење захтевати финансијски план опоравка за она друштва за реосигурање за која сматрају да су угрожене њихове обавезе из уговора о

реосигурању, а сходно чл. 43. Директиве. Као крајња мера предвиђено је одузимање одобрења за рад од стране надлежног тела матичне државе чланице, које ће уследити ако друштво за реосигурање не започне са радом у року од 12 месеци, изричито се одрекне одобрења за рад или престане обављати делатност више од 6 месеци, ако више не испуњава услове за издавање одобрења за рад, ако није у могућности да предузме мере наведене у плану опоравка или финансијском програму, те уколико озбиљно занемари своје обавезе сходно прописима. Одлука о одузимању одобрења за рад мора садржати јасно образложење и бити саопштена друштву за реосигурање на које се односи. Друштво за реосигурање које није усклађено са прописима, а у држави чланици домаћину има своју подружницу или на њеном подручју послује на основу слободе пружања услуга треба да исправи такву непрописну ситуацију на захтев надлежних тела државе домаћина, која истовремено достављају налазе о томе надлежном телу матичне државе чланице, сходно чл. 47. Директиве. Даље, у истом члану у ставу 2. држави домаћину дата су шира овлашћења у односу на такво друштво за реосигурање, које упркос мерама које су предузела надлежна тела матичне државе чланице или зато што су те мере биле неодговарајуће, настави да крши прописе. Према њему предузима мере како би сакционисала или спречила даље кршење, укључујући у случају потребе и спречавање друштва да склапа нове уговоре о реосигурању на њеном подручју. Даље, у односу на друштва за реосигурање која имају седиште у трећим државама изван Заједнице, а почињу да обављају или већ обављају послове реосигурања на њеном подручју, Директива прописује да држава чланица не примењује одредбе које би водиле до тога да таква друштва имају повољнији третман од друштава основаним на територији те државе чланице. У вези друштава за реосигурање из трећих земаља предвиђена је могућност закључивања споразума са њима, с тим да Комисија има овлашћење да поднесе Савету предлоге за преговоре о споразумима са једном или више трећих земаља о начину спровођења надзора, а такође су државе чланице овлашћене да обавештавају Комисију о било каквим тешкоћама која имају њихова друштва за реосигурање приликом пословања у трећим земљама.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива о реосигурању ступила је на снагу следећег дана након објављивања у Службеном листу Европске уније тј. 10.12.2005. године. Она је требала да буде имплементирана у државама чланицама до 10.

децембра 2007. године. Ова Директива требала је да се стави ван снаге од 1. новембра 2012. године, на основу чл. 310. Директиве 2009/138/ЕС. Међутим, рок је више пута продужаван, тако да је сходно Директиви 2013/58/EU овај рок померен до 1. јануара 2016. године.

V) ИЗВОРИ

- Директива 2005/68/ЕС Европског парламента и Савета од 16. новембра 2005. године о реосигурању и о измени Директива Савета 73/239/ЕЕЦ, 92/49/ЕЕЦ, као и Директива 98/78/ЕС и 2002/83/ЕС – *Directive 2005/68/EC of the European Parliament and of the Council of 16 November 2005 on reinsurance and amending Council Directives 73/239/EEC, 92/49/EEC as well as Directives 98/78/EC and 2002/83/EC*, *Official Journal of the European Union (OJ)*, L 323, 9.12.2005, pp. 1-50.; Corrigendum, *Official Journal of the European Union (OJ)*, L 270, 13.10.2007, p. 32;
- Директива 2007/44/ЕС Европског парламента и Савета од 5. септембра 2007. године о измени Директиве Савета 92/49/ЕЕЦ и Директива 2002/83/ЕС, 2004/39/ЕС, 2005/68/ЕС и 2006/48/ЕС о правилима поступања и критеријумима процене за бонитетну процену стицања и повећања удела у финансијском сектору – *Directive 2007/44/EC of the European Parliament and of the Council of 5 September 2007 amending Council Directive 92/49/EEC and Directives 2002/83/EC, 2004/39/EC, 2005/68/EC and 2006/48/EC as regards procedural rules and evaluation criteria for the prudential assessment of acquisitions and increase of holdings in the financial sector*, *Official Journal of the European Union (OJ)*, L 247, 21.9.2007, pp. 1-16.;
- Директива 2008/37/ЕС Европског парламента и Савета од 11. марта 2008. године о измени Директиве 2005/68/ЕС о реосигурању у погледу овлашћења у њеној имплементацији додељених Комисији – *Directive 2008/37/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2008 amending Directive 2005/68/EC on reinsurance, as regards the implementing powers conferred on the Commission*, *Official Journal of the European Union (OJ)*, L 81, 20.3.2008, pp. 71-72.;
- Директива 2013/58/EU Европског парламента и Савета од 11. децембра 2013. године о изменама Директиве 2009/138/ЕС (Солвентност II) у односу на датум њеног преношења у национална законодавства и датум примене, као и датум престанка примене одређених Директива

(Солвентност I) – *Directives 2013/58/EU of the European Parliament and of the Council of the 11 December 2013 amending Directive 2009/138/EC (Solvency II) as regards the date for its transposition and the date of its application, and the date of repeal of certain Directives (Solvency I)*, *Official Journal of the European Union (OJ)*, L. 341, 18.12.2013. pp. 1-3;

- Директива 2009/138/ЕС Европског парламента и Савета од 25. новембра 2009. године о оснивању и обављању делатности осигурања (Солвентност II) – *Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of the 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II)*, *Official Journal of the European Union (OJ)*, L 335, 17.12.2009, pp. 1-155.
- Kyriaki Nousia, “Политика ЕУ у области права осигурања и реосигурања и могућност хармонизације: стварност или фикција”, *Ревиија за право осигурања*, бр. 3/2010, стр. 20-33;
- Закон о осигурању РС, *Службени гласник РС*, бр. 55/04, 70/04, 61/05, 85/05, 101/07, 63/2009, 107/2009, 99/2011 и 119/2012.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Закон о осигурању у чл. 2. регулише делатност осигурања коју чине послови осигурања, саосигурања, реосигурања и послови непосредно повезани са пословима осигурања. Истим чланом у ст. 4. наведено је шта се сматра пословима реосигурања (закључивање и извршавање уговора о реосигурању осигураног вишка ризика изнад самопридржаја једног друштва за осигурање код другог друштва за осигурање које је добило дозволу за обављање послова реосигурања). Друштво за осигурање дужно је да осигура обавезе из уговора о осигурању изнад самопридржаја (то је износ уговором преузетих ризика који друштво задржава увек у сопственом покрићу и који може покрити сопственим средствима) код друштва за реосигурање, а друштво за реосигурање дужно је да део ризика који не може покрити својим средствима или реосигурањем у земљи, реосигура у иностранству (с тим што ова обавеза престаје да важи по истеку 5 година од приступања Републике Србије Светској трговинској организацији). Даље, исти закон у чл. 27. предвиђа да једно акционарско друштво за осигурање може обављати само послове једне врсте осигурања у оквиру исте групе осигурања или само послове реосигурања, а у чл. 28. висину основног капитала акционарског друштва. Регулисано је и квалификовано учешће једног лица у другом, које представља такво

учешће у коме је једно лице посредно или непосредно ималац акција одн. других права на основу којих стиче више од 10% учешћа у капиталу или у праву гласа другог лица. Такође, прописана је забрана узајамног учешћа у капиталу или праву гласа између акционарског друштва за осигурање, акционарског друштва за реосигурање, друштва за посредовање, друштва за заступање у осигурању и агенције за пружање других услуга у осигурању. Закон регулише захтев одн. потребну документацију која треба да се поднесе уз захтев и поступак добијања дозволе за обављање послова реосигурања, с тим што предвиђа да се на издавање дозволе за обављање послова реосигурања сходно примењују одредбе закона које се односе на издавање дозволе за обављање послова осигурања. Даље, предвиђен је рок за издавање дозволе, као и разлози за одбијање захтева (уколико нису поднети сви тражени документи и докази, уколико не постоји сагласност за квалификовано учешће, уколико не постоје докази о квалификационој структури чланова управе одн. надзорног одбора и сл.), те престанак важења дозволе. Народна банка Србије такође даје сагласност на акте и радње прописане овим законом (између осталих даје сагласност за стицање квалификованог учешћа у друштву, сагласност на предлог одлуке о избору чланова управе одн. надзорног одбора и сл.). У односу на надзор Закон о осигурању предвиђа у чл. 18. и 142. да надзор над обављањем делатности осигурања (а сходно чл. 2. ст. 1. Закона делатност осигурања чине послови осигурања, саосигурања, реосигурања, као и послови непосредно повезани са пословима осигурања) обавља Народна банка Србије првенствено у циљу заштите интереса осигураника и других корисника осигурања. Када се говори о субјектима надзора у чл. 148. ст. 1. наводи се да Народна банка Србије врши надзор над пословањем друштва за осигурање, друштва за посредовање и друштва за заступање одн. заступника у осигурању, агенције за пружање других услуга у осигурању, предузећа и других правних лица која имају посебно организован део за пружање других услуга у осигурању и правних лица која послове посредовања и заступања обављају на основу посебног закона. У ст. 2. чл. 148. Предвиђено је да Народна банка Србије може да изврши надзор над правним лицима која су повезана са лицима наведеним у ст. 1. овог члана и да оствари увид у пословне књиге свих учесника у послу који је предмет надзора, ако је то потребно ради вршења надзора над друштвом за осигурање. У вршењу надзора Народна банка Србије овлашћена је да наложи следеће мере: мере за отклањање незаконитости и неправилности, мере због непоступања у складу са правилима о управљању ризиком, пренос портфеља осигурања на друго друштво за осигурање, преузимање

контроле над пословањем друштва, одузимање дозволе за све или поједине послове осигурања за које је издата дозвола привремене мере и предложи мере према члановима управе, надзорног одбора, лицима са посебним овлашћењима и квалификованим имаоцима. Народна банка Србије такође сарађује са надзорним и другим органима у земљи и иностранству и са међународним организацијама.

Такође, овај закон регулисао је и обавезу постојећих друштава за осигурање која су имала дозволу за обављање и послова реосигурања да разграниче послове осигурања и реосигурања до 31. децембра 2009. године, те да поднесу доказ о разграничењу надзорном органу – Народној банци Србије. Посматрајући одредбе нашег Закона о осигурању у односу на регулисање одобрења за обављање послова реосигурања и надзора над обављањем послова реосигурања, може се рећи да се наше законодавство постепено приближава праву Европске уније у тој области, тако да решења из поменуте Директиве могу да утичу на даље унапређење нашег законодавства. Посебно је значајно што је у нашем праву извршено разграничење послова осигурања и послова реосигурања.

UDK: 502/504:336.225.6:061.1

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 47–48, стр. 260–279

Извори научни рад

Небојша ЈЕРЕМИЋ¹
Мила ГЕОРГИЈЕВСКИ²

ЕКОЛОШКИ ПОРЕЗИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

Environmental tax is a form of taxation in which the tax base is expressed in physical units of substances which have proved a negative effect on the life environment. As environmental problems transcend state borders (problems related to pollution of rivers, the atmosphere, the sea, ozone layer, climate changes etc.) there is a clear preference for solving the problem and finding a solution. However, the problem is how to choose instruments. One way is the use of Environmental taxes, which brought to the European Union over the 302.7 billion Euros in 2011 (equivalent to 2.4% of the gross domestic product of the EU). These taxes are paid on energy, transport, pollution and resource. Taxes on energy bring a dominant amount of tax revenue from environmental taxes. Ecological public revenues (taxes, fees, excise on products, penalties, etc.) can lead to a “double dividend”: 1. to improve the quality of the environment and, 2. to reduce the tax burden of other taxes. An ecological tax reform can be carried out in the Republic of Serbia with positive results in protecting the environment and boosting the competitiveness of the Serbian economy through lower taxing of work.

Key words: Environmental taxes, energy taxes, excise duties on petroleum products, EU tax system and pollution.

¹ Телеком Србија А.Д., Београд, e-mail: nebojsaje@telekom.rs.

² Телеком Србија А.Д., Београд, e-mail: milag@telekom.rs.

1) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Здрава животна средина је предуслов за биолошку егзистенцију људи и стога потреба за очувањем здраве околине свакога дана постаје израженија и већа. Међутим, људима је неопходно све више енергетских ресурса и природних добара, што води већем искоришћавању и истребљењу животне средине и њеном прилагођавању човеку. Због тога, будући развој цивилизације захтева много већу рационалност у присвајању природе и стално јачање еколошке свести како би се она заштитила од даљег пропадања. Говорећи о потреби за очувањем животне средине, у ЕУ јавља се тежња за регулисањем начина и проналажењем што бољих средстава за очувањем исте. У савременим државама нарочито важну улогу у заштити животне средине имају порези и друге фискалне дажбине. Еколошки порези су кључни инструменти за постизање одрживости у привреди. У реализацији политике заштите животне средине могу да се примене различити економски инструменти и мере, као што су:

- еколошки порез (који се испољава у облику опорезивања потрошње еколошки неподобних производа, односно пореза на емисије штетних гасова);
- диференцирано опорезивање, које има за главни циљ да се успоставе такви односи релативних цена који ће да подстакну употребу оних производа чија производња, односно потрошња мање нарушавају животну средину;
- пореска ослобођења и друге пореске олакшице које се пружају пореским обвезницима, из чијих се поступака закључује да воде рачуна о животној средини;
- еколошке накнаде (нпр. накнада за коришћење добара од општег интереса, накнаде за загађивања вода, ваздуха и др.); различите еколошке таксе (регистрационе таксе и др.); тржиште преносивих дозвола; систем повраћаја депозита; субвенције и др.

Повећањем цена еколошки штетних производа, потрошачи се охрабрују да пређу на потрошњу добара и технологија које су прихватљивије за заштиту животне средине. Најчешћа форма еколошких пореза у свету, која је истовремено и најзначајнија с аспекта фискалне важности, су они јавни приходи који се односе на енергију и транспорт. Ови порези утичу на цену грејања, електричне енергије и цене превоза, а које свеобухватно утичу на модеран начин живљења. Најчешће се верује, а то је поткрепљено и економетријским истраживањима, да увођење

наведених пореза утиче негативно на породичне буџете домаћинстава са ниским приходима.³ Тај закључак се намеће услед чињенице да исти учествују као доминантни у укупним издацима породица са ниским примањима. Регресивни утицај еколошких пореза неретко се намеће и као значајно политичко питање, па су и реформе у том правцу веома тешко спроводљиве. Широка је палета еколошких проблема у подручју загађивања човекове околине која се може идентификовати током развоја модерног (индустријског) друштва: од загађивања ваздуха, воде, земљишта, па све до утицаја на климатске промене или смањивање биолошке разноликости. Настанак еколошких проблема има „сукцесивно“ обележје. Наиме, неоспорно је да су настајали као проблеми услед економског и технолошког напретка. Њихово откривање уследило је обично онда када су на њима својствен начин угрозили људско здравље, а тек тада су предузимане друштвене мере заштите животне средине. Поред сукцесивности, друга карактеристика еколошких проблема је „кумулативност“. Човек и природа су одувек и непрекидно међусобно повезани у јединствен и динамичан систем, кога обележава узајамна интеракција. Због друштвене неефикасности у решавању раније насталих проблема и облика загађивања животне околине, а због убрзаног развоја научно-технолошког комплекса, настају нови еколошки проблеми: угрожавање биљних и животињских врста, драстичне климатске промене итд.

II) СВРХА

Овај рад има сврху да укаже на решења која су доступна у теорији и пракси ЕУ, у смислу проналажења адекватних економских инструмената, који омогућавају поштовање принципа одрживог развоја. У раду ће бити представљен фискални приступ спровођења еколошке политике, пре свега кроз опорезивање које се спроводи у ЕУ. Паралелно, биће представљен прогрес еколошке пореске реформе у земљама чланицама ЕУ, чија искуства Србији могу бити од користи. У литератури су последњих година све више присутна мишљења да „еколошка пореска реформа“ представља једини могући начин за решавање фундаменталних проблема модерног друштва, као што су загађивање животне средине и прекомерна потрошња природних ресурса. Теорија разликује еколошке накнаде које обухватају све оне дажбине које се непосредно уводе на добра која доприносе

³ Paul Ekins and Simon Dresner, *Green taxes and charges – Reducing their impact on low-income households*, Policy Studies Institute, 2004.

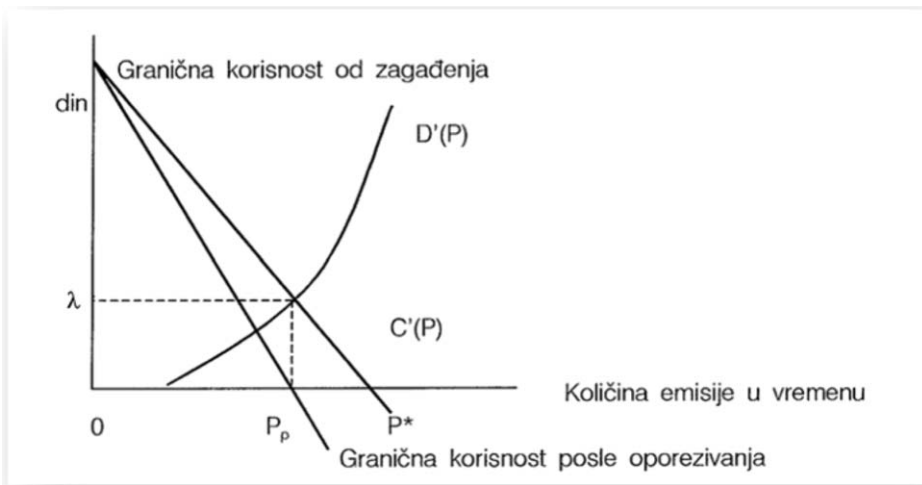
загађивању животне средине (нпр. отпадне материје, фосилна горива, вађење угља, рудне ренте...), или природна добра која се налазе у оскудици (нпр. вода за пиће). У фискалној пракси ЕУ искристалисала се следећа класификација еколошких пореза:

- *Порези на енергенте*: порези на минерална уља и моторна горива, бензин, дизел, лож-уље, керозин, петролеј, гас, струју. Доминација пореза на енергију заједничка је за већину држава чланица.
- *Порези на транспорт*: 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.
- *Порези на загађење*: порези на пестициде и вештачка ђубрива, на паковање метала, пластике, стакла, керамике, на отпад на депонијама, на загађење ваздуха (CO₂, SO₂), на батерије, гуме, отпадне воде, пластичне кесе.

Говорећи о начинима „борбе“ против загађивача, осим економских инструмената, односно еколошких пореза, не смомо занемарити ни административне инструменте који су данас још увек у већој употреби. Ту спадају различите забране, дозволе, ограничења императивног карактера. Једна од њихових основних предности јесте могућност да се овим путем реално и извесно постигну еколошки циљеви. Али, прописивање оваквих еколошких стандарда, неће пружити никакве додатне подстицаје за прелазак на „чистију“ производњу. У ситуацији када су законом постављени еколошки стандарди, свако предузеће је у обавези да учини једнаке напоре да смањи загађивање. То у ствари значи да ће се административни инструмент једнако применити на све загађиваче подједнако, без обзира на разлике међу њима и разлике у загађивањима које емитују, па ће неким од њих, по правилу – мањим загађивачима, проузроковати много веће трошкове него већим. Још један недостатак јесте чињеница да предузеће-загађивач нема неки посебан мотив да модернизује производњу и примењује нове технолошке процесе како би смањило емисије испод прописаног нивоа, јер све док се понаша у складу са утврђеним стандардом он неће сносити санкције. Док је код примене еколошког пореза предузеће загађивач у обавези да плати порез на емисије сразмерно емитованом загађењу, то га додатно мотивише да проналази начин да емисије смањи да би платио мањи порез. Да би се постигао економски прихватљив ниво загађења, порез на сваку јединицу емитованог загађења мора бити једнак граничном износу штете при оптималном нивоу загађивања. На тај начин се, заправо, интернализују екстерни ефекти, те се

загађивач ставља у позицију да води рачуна не само о трошковима еколошки неподобне активности, или производње, тј. његовим приватним трошковима, већ и о друштвеним штетама, тј. трошковима. Зато увођење еко-пореза има за циљ да се економска активност која ремети животну средину сведе на друштвено ефикасан ниво.

*Дијаграм 1 – ефекат увођења еко-пореза по јединици загађења
(ефекат на загађивача)*



На дијаграму су приказане функције граничне корисности од производње предузећа – загађивача, пре и после опорезивања, као и функција граничне штете од загађења по друштво. У случају да предузеће не води рачуна о друштвеним последицама загађења, производња ће се одвијати на нивоу који одговара тачки P^* , тј. максималној количини емитованог загађења. Та тачка назива се неконтролисани ниво загађења. Ако сада претпоставимо да је друштво увело порез на емисију загађења, по стопи λ , једнакој граничном износу штете коју одређени ниво загађености ствара, крива граничне корисности помера се према координатном почетку, а производња, тј. количина емитованог загађења смањиће се на ниво P_p . Еколошки порези који се уграђују у цену производа, односно активности, принудиће произвођаче, односно потрошаче да, приликом доношења својих економских одлука, обавезно узму у обзир и трошкове загађивања околине, као и друге екстерне трошкове (нпр. трошкови због уградње савременијих система за чишћење вода, елиминисања буке и сл). У таквим ситуацијама,

загађивачи би били стимулирани да производе, односно користе оне производе, сировине, супстанце и др. који су еколошки исправнији, при чему предузеће има подстицај да смањи загађивање до нивоа на коме је маргинални трошак примене мере за спречавање загађивања једнак пореској стопи. Нпр. у ситуацији када би се увео порез за емисије штетних гасова, предузеће-загађивач имало би на располагању две могућности: или да плати пуни износ пореза и настави даље да емитује загађујуће материје или да употреби одговарајућу опрему и уређаје за смањивање загађивања, те да, на тај начин, смањи своју пореску обавезу. Економски разлози би тада оправдали његову одлуку да, уместо да плати порез, радије део својих финансијских средстава утроши на набавку опреме за контролу загађивања. У сваком случају, подстицајни ефекат еколошког пореза обезбедио би постављени циљ, тј. очување животне средине.

Да се не би стекао погрешан утисак, висок ниво еколошких пореза у укупним порезима не значи и високу еколошку свест фискалних поједине земље. Позадина такве пореске структуре може потицати и од пореза на енергенте и транспорт, а посебно ако посматрање сведемо на однос пореске основице и стопе. Наиме, како теоретски јавни приходи могу расти услед пораста два основна елемента: стопе и основице, сусрећемо се са парадоксалном ситуацијом да се услед високе пореске основице настале као последица неефикасног коришћења ресурса, убире висок ниво еколошких пореза. То онда свакако доводи у питање ширу политику заштите животне средине, где су фискални инструменти само инструмент. Посредна стопа опорезивања енергије, у литератури позната и као “*implicit tax rate on energy (ITR)*”, може довести до поражавајућих резултата у погледу успешност вођења ефикасне животне средине.⁴ Како ITR подједнако третира потрошен енергетски output, на пример киловат, било да је дошао из хидроелектране, било из угљенокопа, може се доћи до парадоксалне ситуације да поједине земље, које имају високо учешће фосилних горива у енергетском билансу, имају веће приходе еколошких пореза од оних које се ослањају на обновљиве изворе енергије.

III) САДРЖАЈ

У најразвијенијим земљама постављени су по правилу врло строги критеријуми за заштиту животне средине, а последњих година приступило се примени новијих инструмената, као што су еколошки порези. Економски

⁴ Више о методологији прикупљања и анализе ITR, на сајту EUROSTAT-a: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/en/tsien040_esms.htm

инструменти постали су изузетно популарни у ЕУ као стратегија за постизање еколошких циљева. Међутим, не можемо у потпуности оповргнути значај административних инструмената и очекивати њихову потпуну замену са економским, тј. пореским. Посебно што се сусрећемо са еколошким кривичним делима, као најозбиљнијим облицима повређивања и угрожавања животне средине или њених интегралних делова. Исти представљају глобални феномен изузетне друштвене опасности, а често су повезани са организованим мултинационалним криминалитетом, кривичним делима против здравља живог света, корупцијом, пореском евазијом и дискриминацијом. Фискални инструменти најчешће делују и примењују се заједно с другим мерама политике заштите животне средине. Да би економски инструменти могли да предводе политику заштите животне средине, окружење мора да створи одређене услове за то, а главни предуслов је политика заштите животне средине. Фискални инструменти требало би да имају допунски карактер, а ретке су земље (као што су нордијске) код којих је и спроведена свеобухватна пореска реформа. С друге стране, у већини земаља ОЕЦД система уграђене су само појединачне одредбе које су „еколошки обојене”. Све док се не достигне општи консензус око овог питања, проблему се неће изаћи у сусрет на прави начин.⁵ „Озелењавање“ пореских система има вишеструке повољне економске последице; наиме, Светски економски форум у свом извештају, који се односи на 2013-2014. годину, проширује Глобални индекс конкурентности (GCI) и новим показатељима који се односе на природно окружење, његов квалитет, заштиту, обнављање и унапређење.⁶ То показује да све више преовладава свест да је еколошки аспект кључан и са дугорочног економског аспекта за сваку привреду, без обзира на њене остале карактеристике. Ни кандидати за чланство у ЕУ, ни чланице ЕУ, не смеју да занемаре овакав приступ, како не би затворили перспективе свог дугорочног унапређивања продуктивности. Почевши од последње деценије XX века, неколико земаља ЕУ увело је у широку употребу примену еколошких пореза, у оквиру шире политике заштите животне средине. Неке су чак примениле ширу пореску реформу (*Environmental Tax Reform* – ETR у

⁵ Расправе које се воде у вези протокола у Кјотоу и Дохи, као и усаглашавање ставова унутар форума и институција: United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), G8, G20, the Major Economies Forum on Energy and Climate (MEF), OECD, the International Energy Agency (IEA) и сл.

⁶ Интернет: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf, стр. 59. и 60, приступ 07.01.2014. године.

наставку), а како новоуведени јавни приходи не би повећали укупно пореско оптерећење обвезника, истовремено су и смањивале порезе по другим основама.⁷ Таква политика показала је сву надмоћ над до тада коришћеним инструментама, а истовремено конкурентност привреде није била угрожена. Еколошки порез, еко-порез, порез за загађивача или зелени порез, термини су који се најчешће срећу у литератури. То је идеја која је заснована на ставу да „загађивач треба да плати”, нпр. увођењем пореза на емисију штетних материја. Еколошки јавни приходи надограђују се на Пигуов став, да би кроз такве јавне приходе требало интернализovati тзв. екстерне трошкове, који настају због тога што загађивање животне средине ствара значајне издатке трећим лицима, која уопште нису укључена у односе на тржишту (нпр. грађани који пију загађену воду, имају болести од лошег ваздуха и сл).⁸ Еколошка свест није био једини и основни разлог ЕТР; наиме, брига о конкурентности показала се као кључни мотив европских законодаваца. Поједине ЕУ чланице омогућиле су пореска ослобађања и у индустрији, а посебно приликом увођења пореза на емитован угљен-диоксид или потрошену енергију (скраћено *energy/carbon taxes*). Управо ти специјални порески третмани имали су кључне ефекте на ефикасност и ефективност еколошких јавних прихода. У основи концепта економске ефикасности лежи Паретоова оптималност, тј. захтев за таквим распоредом ресурса при ком ниједан економски субјекат не може побољшати своје благостање, а да се при том не погорша благостање неког другог. Сматра се да је одређена алокација ресурса неефикасна ако постоји могућност њеног побољшања, тј. приближавања Паретоовом оптимуму. Уколико, пак, нема могућности ни за каквим бољим распоредом ресурса, сматра се да је ефикасност остварена. Логика ефикасности налаже да се оствари што већа корисност од производње добара и услуга, уз што мање загађивање, тј. да разлика између позитивне и негативне корисности буде што већа. Ова тзв. „нето корисност“ загађења јесте, заправо, разлика између корисности производа, чијим је стварањем загађење настало и штете од самог загађења. Дакле, ефикасним се сматра онај ниво загађења при коме се остварује максимална нето корисност. У другој декади XXI века груба процена показује да је на један евро јавних прихода у ЕУ, једна шеснаестина долазила

⁷ Competitiveness and Environmental Tax Reform, OECD, Briefing Paper Seven March 2010, Paris, стр. 2.

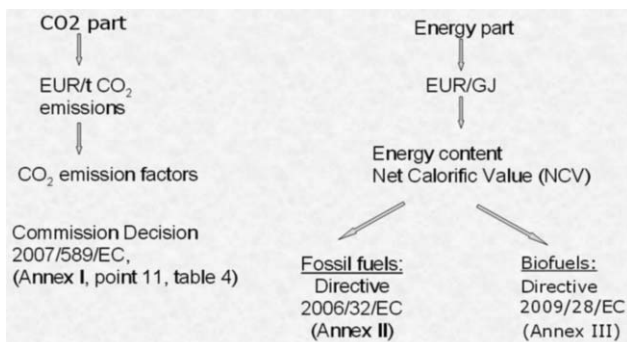
⁸ Први теоријски модел поставио је још 1920. године, у свом делу Pigou Arthur Cecil *The Economics of Welfare*, London, издавач Macmillan & Co. да би тек неколико деценија касније (Crocker 1966; Dales 1968; Montgomery 1972) систем „трансферабилних дозвола” био представљен као други значајан тржишни инструмент еколошке политике.

од еколошких пореза.⁹ Посматрано с аспекта учешћа у БДП, еколошки порези су благо опали током 2004-2008. године, прво у еврозони, а потом и осталим чланицама ЕУ. Током 2009. године тренд се преокренуо, тако да је учешће у БДП малтене исто и међу чланицама еврозоне и међу онима које су остале верне сопственој валути, односно између 2% и 3% „најзеленијим економијама” у ЕУ можемо назвати Данску и Холандију, јер је учешће еколошких пореза у БДП преко 3,5% (респективно у Данској 4.1% и 3.9%. Словенија је на трећем месту у ЕУ по висини учешћа зелених пореза у БДП од 3.4%. На самом дну лествице су Шпанија, Француска, Литванија, Румунија и Словачка, са учешћем испод 2% у 2010. години. Порези на енергенте и енергију су доминантан облик еколошких пореза у већини земаља ЕУ. Ипак, у појединим земљама, као што је лидерска Данска, али и Ирска и Малта, јавни приходи који потичу од пореза на возила крећу се чак од 35% до 44% прикупљених еколошких прихода.

IV) МЕРЕ ЕУ И ПРЕГЛЕД ПО ОДАБРАНИМ ЗЕМЉАМА

Кровни пропис ЕУ је Директива 2003/96/ЕС, која је 2011. године била предмет ревидирања. Наиме, још 27.10.2003. године Савет министара усвојио је оквир за опорезивање енергетских производа и струје, чија је најзначајнија структура дата у наставку.¹⁰

Дијаграм 2 – структура опорезивања енергетских производа и струје ЕУ



предлог ревизије “EU Energy Tax Directive” COM (2011) 169 доступно на сајту: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/presentation_energy_en.pdf f. приступ 02.01.2014. године

⁹ Taxation Trends in the European Union, 2013 edition, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, стр. 41.

¹⁰ Објављено у Сл. листу ЕУ број L 283 од 31.10.2003. године.

Све активности везане за еколошке програме у ЕУ подељене су у шест еколошких програма. Прва четири су се фокусирали на побољшање животне средине, а тек је у петом еколошком програму (примена 1993-2000. године) први пут дефинисан концепт одрживог развоја.¹¹ Актуелан је шести еколошки програм, који је у примени од 2001. године до данас и спроводи се под називом “*Our future, our choice*“.¹² У њему је предложено пет будућих приоритета у стратешким активностима:¹³

- унапређење постојећих закона,
- ближа сарадња на тржишту,
- интеграција органа укључених у еколошку политику,
- помоћ људима у промени понашања и
- планирање у заштити животне средине.

У **Аустрији** се еколошки порези крећу на нивоу европског просека, али су порези који оптерећују транспорт најважнији, имајући у виду да доприносе укупним еколошким приходима са скоро једном трећином, док је просек у ЕУ испод једне петине. После свеобухватне пореске реформе 2009. године (*Steuerreformgesetz*) у делу еколошке фискалне политике проширено је опорезивање транспортних трошкова и за авио летове (тако су карте за кратке летове скупље за 8 евра, 20 евра за средње и 35 евра за дуге дестинације).¹⁴ Код регистрације кола, у зависности од емисије CO₂, посебна тарифа важи за емисију између 180-220 грама, а повећане су и акцизе за гориво тј. 4 евроценти за бензин и 5 евроценти за дизел.

У **Белгији** су приходи од еколошких пореза у паду, анализирајући период од 2005-2011. године, у смислу учешћа у БДП. Последично довело је до тога да је учешће еколошких пореза испод просека ЕУ (2,4% БДП у ЕУ, док је у Краљевини Белгија 2,1%). Истовремено су по порезима на енергенте претпоследњи у ЕУ (1,8% БДП у ЕУ, док је у Краљевини 1,3%). Утицај кризе, као и свеобухватна штедња, оставили су последице и на

¹¹ Decision No 2179/98/EC of the European Parliament and of the Council од 24.09.1998. године.

¹² Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council од 22.07.2002. године. Објављено у Сл листу ЕУ број L 242, 10.9.2002. године

¹³ http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/l28027_en.htm, приступ 07.01.2014. године

¹⁴ Austrian Stability Programme for the period 2010 to 2014 Federal Ministry of Finance (BMF) Vienna, 27 April 2011. Доступно на <http://www.bmf.gv.at> приступ 02.01.2014. године.

фискалне инструменте у области опорезивања дохотка, па су тако са државног нивоа укинати порески кредити на куповину еколошких возила.

Бугарска је најупечатљивији пример како подаци о високом учешћу еколошких пореза у БДП могу навести на погрешне закључке – нпр. о високој еколошкој свести. Наиме, премда је 7. на листи по учешћу еколошких јавних прихода у БДП (2,4% БДП је просек у ЕУ, док је у Бугарској учешће натпросечно с 2,9%), то је последица учешћа 90% енергетских пореза у укупним еколошким јавним приходима. Прикупљене акцизе од горива само су показатељ велике потрошње фосилних горива усред енергетски неефикасних возила у тој земљи. Ипак нису лидери у тако прикупљеним порезима, већ су на 2. позицији у ЕУ.

Кипар је са учешћем еколошких пореза од 2,9% у БДП изнад ЕУ просека, слично Бугарској, првенствено захваљујући великом учешћу транспортних пореза (0,9% у БДП), иако на силазном тренду и даље су по просеку скоро дупло изнад ЕУ просека (0,5% учешћа у БДП). Приход од енергетских пореза, Кипрани су успели да утроструче (од 2000. године са 0,7% до 2% у 2011. години), чиме су премашили и просек ЕУ (1,8% БДП).

У **Чешкој Републици** удео еколошких пореза 2.3% БДП, само мало је испод ЕУ просека од 2,4% и такво учешће Чеси дугују првенствено порезу на енергију (као уосталом и друге земље ЕУ).

Данска се истиче са учешћем од 4,1% БДП као еколошки лидер у ЕУ. Премда је наведени удео нижи него у периоду 2000-2007. године, Данска и даље остаје неприкосновен еколидер у ЕУ. Све то захваљујући амбициозном и свеобухватном опорезивању енергената, CO₂, штетних супстанци за животну средину и високој накнади за регистрацију возила.

Естонија је пример како се успешно може дизајнирати порески систем, тако да се на рачун повећаног опорезивања потрошње и еколошких пореза може остварити истовремено и смањење пореског оптерећења дохотка. Са 8,6% учешћа еколошких пореза у укупним јавним приходима, Естонија је чак преко 2 пр изнад просека ЕУ. Треба, ипак, имати у виду и чињеницу да толики прилив остварује и на основу веома издашне акцизе на уљане шкриљце. Наиме, Естонија је водећи европски, а налази се у топ-10 светских произвођача уљаних шкриљаца, и управо највећи део струје држава добија из у.ш.¹⁵

¹⁵ др Миодраг Денић, *Алексиначки басен – аспект перспективности уљних шкриљаца*, Балкан магазин II међународна стручна конференција, стр. 8.

Финска није без разлога у групи земаља са натпросечним учешћем еколошких пореза у БДП (3,1% у односу на 2,4% ЕУ просека), натпросечна је у области опорезивања енергије (2,1% наспрам 1,8% учешћа у БДП који је ЕУ просек), као и транспортних пореза (дупло изнад с 1% наспрам 0,5% ЕУ просека). Наиме, нефискални циљеви, међу којима су еколошки и здравствени, високо су постављени у агенди финских власти. Тако је 2012. године Влада Финске донела сет пореских мера којим је фискално додатно оптеретила алкохол, цигарете, слаткише, безалкохолна пића, сладолед, али и возила и горива.

Француска се налази на самом дну европске породице по учешћу еколошких пореза, али се очекује да се то измени јер су са пореском реформом, у којој су стопе ПДВ-а од 01.01.2014. године повећане, истовремено повећане и еколошке накнаде.

Немачка је значајан искорак направила еколошком реформом у периоду од 1999-2003. године, када је учешће еколошких пореза повећано с нивоа од 2,1% учешћа у БДП до 2,7% у 2003. години). Данас је скоро на нивоу ЕУ просека са 2,3 % БДП учешћа. **Грчка, Мађарска и Ирска** су земље у којима се стабилно држи учешће еколошких пореза у БДП, мало изнад просека већ скоро деценију (у 2011. години респективно 2,7%; 2,5% и 2,6% учешћа у БДП наведених земаља), захваљујући доминантном опорезивању енергената и транспортног горива.

Италија је крајем деведесетих година 20. века прикупила највише еколошких пореских прихода, углавном опорезујући енергију. Удео у БДП опадао је све до 2010. године, кад се изједначио са ЕУ просеком. Увођењем нове акцизне политике у 2011. години имало је за резултат скок еколошких прихода за 0,2% БДП.

У **Литванији** је, слично Италији, дошло до пада учешћа еколошких пореза у БДП, и то прилично оштро за 32% кумулативно у периоду од 2000-2011. године, тако да је 2011. године с учешћем од 1,7% била на претпоследњем месту у ЕУ.

Луксембург је на нивоу ЕУ просека, али у структури еколошких пореза доминантни су енергетски порези, с обзиром на то да су по порезима прикупљеним од транспорта на самом дну.

Потпуно другачији случај је код **Малте**, где су 2011. године скупљена натпросечна средства од опорезивања транспорта (1.4% учешћа у БДП, док је ЕУ просек 0.5 %). С обзиром на то да је по опорезивању енергије на нивоу просека ЕУ (1.7% БДП Малте, ЕУ 1.8 %), статистички се Малта нашла на самом врху по прикупљеним еколошким порезима (Малта –

учешће је 3,2% БДП, а ЕУ 2,4%). Основни захтев при избору неког економског инструмента у политици заштите животне средине односи се на постизање еколошких и економских циљева заједно, тако да њихова укупна друштвена корист буде већа од укупних друштвених трошкова. У области еколошког опорезивања у Малти, преокрет је донео еко-допринос који је септембра 2004. године уведен како би се финансирао третман отпадних вода. Истовремено, одређена је за пореску основицу сваки производ који последично представља опасан отпад (бела техника, гуме, батерије, кесе и сл.), што је донело јавне приходе Малти од додатних 0,2% БДП у буџет. Почевши од 2011. године драстично су повећана накнаде за регистрацију свих возила испод *Euro 3* стандарда, све у циљу мотивисања грађана да купују еколошке чиста и нова возила, а чак се и компанијама нуди порески кредит у висини од 125% вредности купљеног електричног возила.¹⁶ Интересантно је да се у Малти опорезује акцизом од 9 евра свака тона цемента, а која је и додатно увећана за 3 евра у 2012. години. **Холандија** је са својих 3,9% БДП учешћа еколошких пореза у БДП, на другом месту у ЕУ, после Данске. Краљевина прикупља значајне приходе од транспортних такси, и једна је од ретких земаља у Унији са незанемарљивим износом прикупљених средстава, које прикупи од загађивача, пореклом од казни за загађење површинских вода и канализационе таксе (0,72% БДП-а док је ЕУ просек 0,1% БДП). Ипак, питање је колико ће бити високо учешће еколошких пореза у пореском систему Краљевине и у наредном периоду, с обзиром на то да је 01.01.2013. године укинут цео пакет еко пореза (пре свега издатака који се одобравају у форми пореских кредита, а у складу са напорима да се изврши буџетска уштеда од 16 милијарди евра).¹⁷

Шведска, Пољска и Словенија су земље са натпросечним учешћем еколошких пореза у ЕУ, респективно (2,5% 2,6% и 3,4%). Док је код Пољака највише забележено учешће било 2,7% (раст од 1995-2007. године), у периоду од 2008-2011. године стопа се задржала на 2,6%; Словенија је у том периоду остварила висок раст од чак 0,4 pp учешћа у БДП, захваљујући акцизама на нафту и гас. Са 3,4% учешћа еколошких

¹⁶ Taxation Trends in the European Union, 2013 edition, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. године, стр. 119.

¹⁷ Министарство финансија и Министарство економских послова, National Reform Programme 2013 The Netherlands, страна 4. Хаг, април 2013. године. Доступно <http://www.government.nl/ministries/fin/documents-and-publications/letters/2013/04/29/national-reform-programme-of-the-netherlands-2013.html> приступ 07.01.2013. године.

пореза у БДП, Словенија је на високом 3. месту „еколидера“ у ЕУ, док је по опорезивању енергије на првом месту.

Велика Британија дугује своје натпросечно учешће (2,6% наспрам ЕУ просека од 2,4%), које је истовремено и прилично стабилно на том нивоу првенствено захваљујући акцизној политици на нафту и прерађевине од нафте.

Словачка и Шпанија су још један пар „исподпросечних екодржава“ ЕУ, с обзиром на то да им је учешће респективно 1,8% и 1,6% и то све као последица смањења прихода од опорезивања енергије, тренд који у Словачкој траје још од 2004. године.

Иако бележи пад учешћа еколошких пореза у БДП, са 2% у 2010. години на 1,9% 2011. години, **Румунија** је уложила напоре да то поправи кроз измену акцизне политике у 2011. године и 2012. години. Интересантан је и намет *“environmental stamp”* као својеврсни печат који се једнократно наплаћује од власника возила приликом прве регистрације, а који је увођењем 15.03.2013. године изазвао бројне отпоре и негодовања.¹⁸

¹⁸ Dragoi Catalin, *Analysis of “Environment Stamp”* – First registration tax for cars in Romania, *Annals Economics Science Series*. Timișoara, vol XIX, 2013. године, стр. 225.

Табела 1 – преглед учешћа еколошких пореза у БДП земаља чланица ЕУ

земља* / година	2007	2008	2009	2010	2011
Белгија	2.10%	2.00%	2.00%	2.10%	2.10%
Бугарска	3.40%	3.40%	3.00%	2.90%	2.90%
Чешка Република	2.40%	2.40%	2.40%	2.40%	2.30%
Данска	4.60%	4.20%	4.00%	4.00%	4.10%
Немачка	2.20%	2.20%	2.30%	2.20%	2.30%
Естонија	2.20%	2.30%	3.00%	3.00%	2.80%
Ирска	2.50%	2.50%	2.40%	2.60%	2.60%
Грчка	2.10%	2.00%	2.00%	2.50%	2.70%
Шпанија	1.80%	1.70%	1.70%	1.70%	1.60%
Француска	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%
Италија	2.70%	2.50%	2.70%	2.60%	2.80%
Кипар	3.40%	3.20%	2.90%	2.90%	2.90%
Летонија	2.10%	2.00%	2.30%	2.40%	2.50%
Литванија	1.80%	1.60%	2.00%	1.90%	1.70%
Луксембург	2.50%	2.60%	2.60%	2.40%	2.40%
Мађарска	2.80%	2.70%	2.70%	2.70%	2.50%
Малта	3.70%	3.40%	3.30%	3.00%	3.20%
Холандија	3.80%	3.90%	4.00%	4.00%	3.90%
Аустрија	2.40%	2.40%	2.40%	2.40%	2.40%
Пољска	2.70%	2.60%	2.60%	2.60%	2.60%
Португалија	2.80%	2.60%	2.50%	2.60%	2.40%
Румунија	2.10%	1.80%	1.90%	2.00%	1.90%
Словенија	3.00%	3.00%	3.50%	3.60%	3.40%
Словачка Република	2.10%	2.00%	2.00%	1.90%	1.80%
Финска	2.70%	2.70%	2.60%	2.80%	3.10%
Шведска	2.70%	2.70%	2.80%	2.70%	2.50%
Велика Британија	2.40%	2.40%	2.60%	2.60%	2.60%

Извор обрадио аутор:

*за земље ЕУ подаци коришћени из Taxation trends in the European Union, Eurostat 2013 edition, стр 237
(едиција је публикована у мају 2013. године тј пре пријема Хрватске у пуноправно чланство)

У Хрватској се међу еколошким јавним приходима истичу акцизе, и то на моторни бензин (оловни 4.100 kn /1.000 л и безоловни 3.460 kn /1.000 л), плин (2.660 kn /1.000 л за грејање), керозин – петролеј (за погон 2.660 kn

/1.000 л и за грејање 1.752 kn /1.000 л), тешко ложиво уље (160 kn /1.000 кг), плин за погон (грејање 4,05 kn /MWh), угаљ и кокс (2,30 kn /GJ), електрична енергија (од 3,75 до 7,5 kn /MWh), док се биогориво не опорезује.¹⁹

V) ИЗВОРИ

- Austrian Stability Programme for the period 2010 to 2014 Federal Ministry of Finance (BMF) Vienna, 27 April 2011;
- Competitiveness and Environmental Tax Reform, OECD, Briefing Paper Seven March 2010, Paris;
- Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council od 22.07.2002. године. Објављено у Сл листу ЕУ број L 242, 10.9.2002. године.
- Decision No 2179/98/EC of the European Parliament and of the Council од 24.09.1998. године;
- Dragoi Catalin, Analysis of „Environment Stamp“ – First registration tax for cars in Romania, Annals Economics Science Series. Timișoara, vol XIX, 2013;
- National Reform Programme 2013 The Netherlands, Министарство финансија и Министарство економских послова Холандије, Хаг, април 2013. године;
- Paul Ekins and Simon Dresner, Green taxes and charges – Reducing their impact on low-income households, Policy Studies Institute, 2004;
- Pravilnik o primjeni Zakona o trošarinama što se odnosi na plinsko ulje obojano plavom bojom za namjene u poljoprivredi, ribolovu i akvakulturi (Narodne novine Republike Hrvatske 156/13);
- Pravilnik o trošarinama (Narodne novine Republike Hrvatske 64/13 i 129/13);
- Taxation Trends in the European Union, 2013 edition, Luxembourg: Publications Office of the European Union;
- Zakon o trošarinama (Narodne novine Republike Hrvatske 22/13, 32/13 i 81/13);
- Билтен јавних финансија, Консолидовани биланс државе у периоду 2005-2013. године, Министарство финансија и привреде, окт. 2013. године;
- Годишњи извештај за 2011. годину Министарства финансија Хрватске;

¹⁹ Zakon o trošarinama (Narodne novine Republike Hrvatske 22/13, 32/13-ispr. i 81/13), Pravilnik o trošarinama (Narodne novine Republike Hrvatske 64/13 i 129/13), Pravilnik o primjeni Zakona o trošarinama što se odnosi na plinsko ulje obojano plavom bojom za namjene u poljoprivredi, ribolovu i akvakulturi (Narodne novine Republike Hrvatske 156/13).

- Директива 2003/96/ЕС објављено у Сл листу ЕУ број L 283 од 31.10.2003. године;
- др Денић, Миодраг, Алексиначки басен – аспект перспективности уљних шкриљаца, Балкан магазин II међународна стручна конференција, стр 8;
- Закон о заштити природе („Службени гласник РС”, број 36/09);
- Закон о порезу на добит, Сл. гласник РС бр. 25/01, 80/02 – др. закон, 80/02, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13);
- Национални рачуни, БДП у сталним ценама”Републички завод за статистику (сајт: <http://webbrzs.stat.gov.rs>);
- Стратегија за примену конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине – Архуска конвенција („Сл. гласник РС”, бр. 103/2011);
- Уредба о ближим критеријумима, начину обрачуна и поступку наплате накнаде за коришћење заштићеног подручја (Сл. гласник РС бр. 43/10);
- Фискална стратегија за 2014. годину са пројекцијама за 2015. и 2016. годину („Сл. гласник РС”, бр. 97/2013);

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Економска политика Владе Републике Србије стратешки је оријентисана на убрзање процеса европских интеграција, након добијања статуса кандидата за чланство у Европској унији 1. марта 2012. године, доношења одлуке Европског савета о отварању приступних преговора са Европском унијом 28. јуна 2013. године, и ступања на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању 1. септембра 2013. године. Србија ће ради бржег стицања статуса пуноправног члана ЕУ морати максимално убрзати спровођење економских реформи, како би испунила политичке и економске критеријуме које је успоставио Европски савет у Копенхагену, поред обавеза које проистичу из ССП. Поред ЕУ еколошких тековина, треба следити и начела Архуске конвенције, која треба да осигура доступност података јавности и утицај јавности на обликовање еколошке политике на различитим нивоима. Конвенција је антиципирала чињеницу да је јавност прихваћена као важан учесник који не сме изостати у обликовању политике заштите животне околине: доношење планова, законских аката и конкретних одлука. Истовремено се Стратегијом и предвиђа увођење одговарајућих подстицајних механизма (на пример, кроз пореске олакшице) што би мотивисало приватна и јавна предузећа да у јавности активно дистрибуирају информације које се тичу животне

средине.²⁰ У пореском праву Србије налази се више облика јавних прихода који се, посматрано са становишта њихове суштине, могу сврстати међу порезе на употребу добара и на дозволу да се добра употребљавају или делатности обављају.²¹ Код акциза на деривате нафте уведен је систем диференцираних акциза на гасна уља (дизел) и течни нафтни гас, у зависности од крајње намене, тако да је, ако се гориво користи као моторно гориво за транспортне и пољопривредне машине или у сврхе грејања, уведена рефакција у висини разлике до износа предвиђених законом. Код акцизе на бензин није предвиђена диференцијација, а циљ је да се у средњорочном периоду изједначе акцизе на дизел и бензин за путничка возила. Пројектован је раст потрошње дизела (гасна уља), уочен у претходном периоду као и благи раст потрошње ТНГ. Потрошња моторног бензина је већ годинама у паду, па је и тај тренд у пројекцији узет у обзир. Посебно су пројектовани и приходи од акциза на дизел који се користи у пољопривреди, и у овом тренутку кад су познати износи по том основу у 2013. години, пројектовано је да ће приход (у највећој мери и расход) по том основу износити око 6,7 млрд динара.²² Чланом 10. Закона о порезу на добит правних лица предвиђено је да се издаци за ... *заштиту човекове средине...*, признају се као расход у пореском билансу у износу највише до 5% од укупног прихода.²³

²⁰ Стратегија за примену конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине – Архуска конвенција („Сл. гласник РС”, бр. 103/2011). Наведено у прилогу – Акциони план за спровођење стратегије за примену Архуске конвенције, ставка 21. у оквиру активности планиране у домену примене Архуске конвенције.

²¹ На основу члана 70. и 107. Закона о заштити природе („Службени гласник РС”, број 36/09) и Уредбе о ближим критеријумима, начину обрачуна и поступку наплате накнаде за коришћење заштићеног подручја (Сл. гласник РС бр. 43/10).

²² Фискална стратегија за 2014. годину са пројекцијама за 2015. и 2016. годину („Сл. гласник РС”, бр. 97/2013).

²³ Сл. гласник РС бр. 25/01, 80/02 – др. закон, 80/02, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13).

Табела 2 – преглед учешћа енергетско-транспортних трошкова у БДП
земаља чланица ЕУ и Србије

земља* / година	2007	2008	2009	2010	2011
Белгија	1.10%	1.10%	1.10%	1.10%	1.10%
Бугарска	2.90%	2.90%	2.60%	2.50%	2.50%
Чешка Република	2.10%	2.00%	2.10%	2.00%	2.10%
Данска	1.10%	1.10%	1.10%	1.00%	1.00%
Немачка	1.40%	1.40%	1.50%	1.40%	1.40%
Естонија	1.70%	1.70%	2.20%	2.10%	2.00%
Ирска	1.10%	1.20%	1.30%	1.30%	1.30%
Грчка	1.10%	0.90%	1.00%	1.50%	1.60%
Шпанија	1.20%	1.10%	1.10%	1.10%	1.10%
Француска	1.30%	1.20%	1.20%	1.20%	1.20%
Италија	1.60%	1.50%	1.50%	1.50%	1.60%
Кипар	1.50%	1.40%	1.40%	1.70%	1.80%
Летонија	1.70%	1.70%	2.00%	2.00%	1.90%
Литванија	1.60%	1.50%	1.90%	1.80%	1.60%
Луксембург	2.30%	2.40%	2.30%	2.20%	2.20%
Мађарска	1.80%	1.80%	1.80%	1.90%	1.80%
Малта	1.70%	1.40%	1.20%	1.40%	1.60%
Холандија	1.30%	1.20%	1.30%	1.30%	1.30%
Аустрија	1.30%	1.30%	1.30%	1.30%	1.30%
Пољска	1.90%	1.90%	1.90%	1.90%	1.90%
Португалија	1.90%	1.70%	1.80%	1.80%	1.70%
Румунија	1.30%	1.30%	1.60%	1.60%	1.40%
Словенија	2.10%	2.20%	2.70%	2.70%	2.60%
Словачка Република	1.80%	1.80%	1.70%	1.60%	1.60%
Финска	1.30%	1.30%	1.40%	1.40%	1.30%
Шведска	1.20%	1.20%	1.30%	1.20%	1.10%
Велика Британија	1.60%	1.60%	1.60%	1.70%	1.70%
Хрватска	-	-	-	2.08%	1.79%
Србија	2.7%	2.7%	3.2%	3.4%	3.7%
Акцизе на деривате нафте**	49,107.80	50,996.70	59,382.80	63,798.20	70,524.60
БДП*** у сталним ценама у мил РСД	1,837,187.70	1,907,351.20	1,840,483.90	1,859,012.00	1,888,146.60

Изворе обрадио аутор:

*за земље ЕУ подаци коришћени из Taxation trends in the European Union, Eurostat 2013 edition, стр 241 (део табеле 70: "Energy taxes as % of GDP - Transport fuel"). за Хрватску коришћени извори из Годишњег извештаја за 2011. годину (стр 9. и 33. методолог

** Билтен јавних финансија, Консолидовани биланс државе у периоду 2005-2013. године, Министарство финансија и привреде, окт 2013. табела број 5, стр 51

*** Републички завод за статистику, Национални рачуни, БДП у сталним ценама (cajtr: <http://webbrzs.stat.gov.rs>)

У овом раду циљ нам је да истакнемо да еколошки порези треба да имају пре подстицајни, него казни карактер, пошто приморавају загађивача да начини избор да ли да избегне трошкове плаћања овог пореза, инвестирајући у мере којима ће смањити загађивање, или да се одлучи на додатни трошак, у виду обавезе да плати овај порез. Економски разлози би тада оправдали одлуку произвођача-загађивача да, уместо да плати порез, радије део својих финансијских средстава утроши на набавку опреме за контролу загађивања. У сваком случају, подстицајни ефекат еколошког пореза обезбедио би постављени циљ, тј. очување животне средине. Актуелна прича о смањивању пореског оптерећења рада може управо да има упориште у већој примени зелених пореза. Наиме, ефекти могу бити вишеструки, јер не само да се на рачун повећаних еколошких пореза могу смањити порези и доприноси на рад, већ се дугорочно може повећати и запосленост уз унапређење квалитета животне средине.

UDK: 338.439.4:328.34:061.1

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 47–48, стр. 280–296

Извори научни рад

др Душан ДАБОВИЋ¹

ПРОПИСИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ГЕНЕТСКИ МОДИФИКОВАНИМ ОРГАНИЗМИМА

ABSTRACT

To ensure that the development of modern biotechnology, particularly of technology of genetically modified organisms (GMOs), takes place in complete safety for all citizens of the Member States of the Community, the European Union has established a detailed legal framework which is mainly composed of regulations. Thus, the entire territory has been covered by the identical legislation in this area. The main act is the Regulation (EC) 1829/2003 on genetically modified food and feed, which provides a general legal framework of genetically modified food and feed. The Regulation aims to ensure a high level of protection of life and environment, while ensuring that the internal market functions efficiently. The Regulation was adopted together with the Regulation (EC) 1830/2003 which provides traceability and labelling of GMO products on the market. In addition, there was adopted Directive 2001/18/EC on the deliberate release of GMOs into the environment, which provides principles and detailed procedures for the experimental introduction into the environment and placing on the market of GMOs. Also, in this are the Regulation was adopted, which defines the universal code for labelling GMOs, the Regulation on the transboundary movement of GMOs, the Directive on the contained use of genetically modified micro-organisms as well as a guidance on the application of the legislation and guidelines for users in order to ensure the coexistence of genetically modified, conventional and organic crops. In addition, a number of legal acts were adopted which amended the legislations.

Key words: Genetically modified organisms (GMOs), biotechnology, agriculture, food safety and labelling.

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

I) СВРХА

Основни циљеви који се у Заједници желе постићи правним оквиром ГМО су: да се заштити здравље људи и животиња увођењем процене безбедности највиших могућих стандарда на нивоу ЕУ пре него што се ГМ храна и храна за животиње пласира на тржиште Заједнице; да се успоставе хармонизоване процедуре за процену ризика и овлашћења у овој области које су ефикасне, временски ограничене и транспарентне; да се обезбеди јасно означавање ГМ хране и хране за животиње како би се, с једне стране, одговорило на забринутост потрошача, односно да би им се омогућило да направе информисани избор, и да би се, с друге стране, избегло њихово обмањивање; да би се успоставиле обавезе за етикетирање ГМ хране за животиње чиме се обезбеђује да пољопривредници буду адекватно информисани о тачном саставу и својствима хране за животиње, чиме се омогућава да направе правилан избор.

II) САДРЖАЈ

Уредба о генетски модификованој храни и храни за животиње

Декларисани циљ Уредбе (ЕЗ) 1829/2003 о генетски модификованој храни и храни за животиње је да се: (а) постави основа за обезбеђивање високог нивоа заштите живота и здравља људи, здравља и добробити животиња, заштите животне средине и интереса потрошача у односу на генетски модификовану храну и храну за животиње, уз истовремено ефикасно функционисање унутрашњег тржишта; (б) пропишу процедуре Заједнице за овлашћивање и надзор над генетски модификованом храном и храном за животиње; (в) донесу одредбе за означавање генетски модификоване хране и хране за животиње. При томе, „генетски модификована храна” означава храну која садржи, састоји се или је произведена од ГМО, док „генетски модификована храна за животиње” означава храну за животиње која садржи, састоји се или је произведена од ГМО.² У одељку који се односи на ГМО храну, прописано је да нико не може ставити у промет ГМО храну (у даљем тексту: храна), осим ако је за храну издато посебно одобрење. За добијање одобрења подноси се захтев надлежном националном органу државе чланице који мора да потврди

² “Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed”, *op.cit.*, Article 1, 2.

пријем пријаве у писаној форми најкасније у року од 14 дана од њеног пријема и да без одлагања обавести Европски орган за безбедност хране (у даљем тексту: Орган), уз достављање захтева и свих других расположивих информација о захтеву. Такође Орган на идентичан начин о пријави обавештава остале државе чланице и Европску комисију (у даљем тексту: Комисија). Орган даје своје мишљење у року од шест месеци од дана пријема пријаве, при чему се тај рок продужава сваки пут када Орган од кандидата затражи додатне информације. Орган или надлежни национални орган могу, по потреби, затражити од подносиоца да захтев допуни у појединостима у одређеном року. Своје мишљење Орган доставља Комисији, земаљама чланицама и подносиоцу пријаве, укључујући и свој извештај о процени ГМО хране, наводећи разлоге за такво мишљење и информације на којима се оно заснива, укључујући и мишљења других стручних органа ако су консултовани. Орган, у прописаној процедури, о резултатима пријаве обавештава јавно мњење, при чему јавност може дати коментаре Комисији у року од 30 дана од дана објављивања таквог обавештења.³ У року од три месеца по пријему мишљења Органа, Комисија ће припремити нацрт одлуке, узимајући у обзир мишљење Органа, све релевантне одредбе прописа Заједнице као и друге одговарајуће чињенице. Комисија без одлагања обавештава подносиоца захтева о одлуци која је донета и објављује детаље одлуке у Службеном гласилу Европске уније. Дозвола издата у складу са наведеном процедуром важи у целој Заједници за период од 10 година и након истека овог рока мора бити обновљена. Ово овлашћење уписује се у посебан регистар овлашћења, међутим, добијање одобрења не умањује општу грађанску и кривичну одговорност корисника за било које карактеристике дате хране.⁴ На сопствену иницијативу или по захтеву државе чланице или Комисије, Орган доноси мишљење о томе да ли одобрење за производ и даље испуњава прописане услове. Ово мишљење доставља се Комисији, подносиоцу захтева и државама чланицама. У складу са одредбама о обавештавању јавности у поступку доношења одобрења, обавештава се јавност и о измени одобрења, о чему јавност може дати коментаре Комисији у року од 30 дана од дана објављивања таквог обавештења. Комисија испитује мишљење органа што је пре могуће, а ако је потребно, дозвола ће бити измењена, суспендована или одузета у складу са процедуром за њено доношење. Након истека десетогодишњег периода важења, поступак продужења одобрења почиње подношењем захтева

³ *Ibid.*, Article 3-6.

⁴ *Ibid.*, Article 7, 8.

имаоца одобрења, најкасније годину дана пре истека рока важења, при чему се спроводи поступак као и за добијање одобрења.⁵ Обавезно обележавање прописано је посебним одељком за храну која садржи, или се састоји од ГМО, или садржи, или је произведена од састојака произведених од ГМО. При томе, наведено је да се ове одредбе не примењују на намирнице које садрже материјал који садржи, састоји се, или је произведен од ГМО у количини мањој од 0,9 одсто, када се храна састоји од једног састојка, или ако се састојци хране посматрају појединачно, под условом да је то присуство ГМО материјала споредно или технички неизбежно. Да би се утврдило да је присуство ГМО материјала споредно или технички неизбежно, корисници морају да понуде доказе да су предузете одговарајуће мере да би се избегло присуство таквог материјала. Овим одељком детаљно се прописује начин обележавања хране.⁶ Посебним одељком регулисан је поступак добијања одобрења за стављање у промет ГМО хране за животиње, као и поступци измене, одузимања и обнављања одобрења. Такође, посебно је регулисано обележавање хране за животиње. Ове одредбе у великој мери одговарају одредбама којима се регулишу адекватна питања о храни.⁷ Комисија успоставља и одржава Регистар генетски модификоване хране и хране за животиње Заједнице. Одређено је да је Регистар доступан јавности. Осим тога, прописано је да је читав поступак одобравања, осим поверљивих информација, доступан јавности. Подносилац пријаве може назначити која достављена информација, у складу са Уредбом, треба да буде третирана као поверљива. При томе, наведено је које се информације не могу сматрати поверљивим, као што су: назив и састав ГМО хране и хране за животиње; општи опис ГМО и имена и адресе носиоца дозволе; физичко-хемијске и биолошке карактеристике ГМО хране или хране за животиње; утицај ГМО хране или хране за животиње на здравље људи и животиња и животну средину; и др.⁸ Уредбом се прописује и оснивање Референтне лабораторије Заједнице, као и могућност оснивања националних референтних лабораторија.⁹ Такође, дефинисана је надлежност Сталног комитета за ланац хране и здравље животиња, у овој области.¹⁰ Осим тога, Уредбом је укинута или измењено

⁵ *Ibid.*, Article 10, 11.

⁶ *Ibid.*, Article 12, 13.

⁷ *Ibid.*, Article 15-27.

⁸ *Ibid.*, Article 28-30.

⁹ *Ibid.*, Article 32.

¹⁰ *Ibid.*, Article 35.

више Уредби и Директива које на непосредан или посредан начин регулишу област генетски модификованих организама.¹¹

Уредба којом се обезбеђује следљивост и обележавање ГМО производа у промету

Уредба (ЕЦ) 1830/2003 којом се обезбеђује следљивост и обележавање ГМО производа у промету (у даљем тексту: Уредба) утврђује правни оквир за следљивост производа који садрже или се састоје од генетски модификованих организама (ГМО), као и хране и хране за животиње произведене од ГМО, са циљем да се олакша адекватно етикетирање, праћење утицаја на животну средину и здравље, као и спровођење одговарајућих мера за управљање ризиком. Ова Уредба не примењује се на медицинске производе за људску и ветеринарску употребу.¹²

У погледу следљивости ГМО производа, прописано је да су корисници у првој фази стављања у промет производа који садрже или се састоје од ГМО, или су произведени од ГМО, укључујући и веће количине, дужни да обезбеде да се следеће основне информације преносу у писаној форми кориснику који прима производ: да производ садржи или се састоји од ГМО и јединствени идентификатор. У свим каснијим фазама стављања у промет производа, корисници су дужни да обезбеде да се добијене информације преносе у складу са писаном формом следећим корисницима који добијају производе. У случају производа који садрже или се састоје од ГМО смесе која се користи само и директно као храна или храна за животиње, или за прераду, јединствени идентификатор може да се замени декларацијом о коришћењу од стране корисника, уз списак јединствених идентификатора за све оне ГМО који су коришћени у датој мешавини. У погледу обележавања ГМО производа, корисници се Уредбом обавезују да обезбеде да се на етикети за претходно упаковане ГМО производе, односно производе који се састоје од ГМО, или садрже ГМО, наведу речи „овај производ садржи генетски модификоване организме”, или речи „овај производ садржи генетски модификован организм (назив организма)”.¹³

¹¹ *Ibid.*, Article 37-43.

¹² “Regulation (EC) No 1830/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 concerning the traceability and labeling of genetically modified organisms and the traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms and amending Directive 2001/18/EC”, *op.cit.*, Article 1.

¹³ *Ibid.*, Article 4.

Осим тога, и на одговарајућој етикети за не упаковане производе који се нуде крајњем потрошачу морају се налазити идентичне ознаке. У складу са чланом 21. Директиве 2001/18/ЕЦ и члановима 12, 24. или 47. Уредбе (ЕЗ) 1829/2003, прописани су изузеци, тако што се одредбе о означавању неће примењивати на производе у којима је утврђено присуство ГМО у траговима, у складу са прописима ЕУ, односно мање од 0,9 одсто, или у складу са националним прописима, под условом да су трагови ГМО споредни или технички неизбежни. При томе, да би се утврдило да је присуство ГМО материјала у производу споредно или технички неизбежно, корисници морају да понуде доказе да су предузете одговарајуће мере да би се избегло присуство таквог материјала.¹⁴ У случајевима у којима законодавство Заједнице предвиђа и посебне идентификационе системе, као што је нумерисање лота за претходно упаковане производе, корисници, под одређеним условима, неће бити обавезни да омогуће наведене информације. Међутим, овај изузетак не примењује се у првој фази стављања у промет производа или на примарну производњу или на поновно паковање производа.¹⁵ Осим тога, Уредба доноси измену Директиве 2001/18/ЕС, у члановима 4. и 21. Директиве, а најављено је и доношење посебног прописа о јединственом идентификатору, односно посебном коду за ГМО производе.¹⁶

Уредба којом се одређује јединствени код за обележавање ГМО

Уредба, којом се успоставља систем развоја и обележавање јединственим кодом за ГМО (у даљем тексту: Уредба), примењује се за стављање у промет генетски модификованих организама у складу са Директивом 2001/18/ЕЦ или другим прописом Заједнице. Корисник ГМО треба да, у складу са у Анексом Уредбе, развије јединствени идентификатор за дати ГМО, уз консултацију са ОЕЦД-овом базом података, да би се утврдило да ли одређени јединствени идентификатор већ постоји за одређени ГМО. Ако је сагласност или дозвола за стављање у промет издата за дати ГМО, истовремено ће се одредити јединствени идентификатор. Комисија, у име Заједнице, или надлежни орган који је преузео коначну одлуку о првобитној пријави, треба да обезбеди да

¹⁴ *Ibid.*, Article 4, 5.

¹⁵ *Ibid.*, Article 6.

¹⁶ *Ibid.*, Article 7, 8.

јединствени идентификатор за тај ГМО буде саопштен што је пре могуће, у писаној форми, Центру за биосигурност. Осим тога, јединствени идентификатор за сваки ГМО биће забележен у релевантним регистрима Комисије. Јединствени идентификатор биће додељен свим ГМО којима је, пре ступања на снагу ове Уредбе, дата сагласност за стављање у промет.¹⁷ Ако је пре ступања на снагу ове Уредбе, дата сагласност за стављање у промет ГМО, и ако је јединствени идентификатор развијен у складу са Анексом Уредбе, подносилац захтева у року од 90 дана од дана ступања на снагу Уредбе, доставља Комисији у писаној форми информацију да је јединствени идентификатор већ развијен за дати ГМО, као и детаље јединственог идентификатора. Комисија, у име Заједнице, или надлежни орган који је преузео коначну одлуку о првобитној пријави, обезбедиће да јединствени идентификатор за тај ГМО буде што је пре могуће, у писаној форми, достављен Центру за биосигурност. Прописано је да, ако је пре ступања на снагу ове Уредбе дата сагласност за стављање у промет ГМО, али јединствени идентификатор није развијен, сваки носилац сагласности или надлежни орган који је преузео коначну одлуку о првобитној пријави, мора да развије јединствени идентификатор за дати ГМО у складу са Уредбом. Осим тога, ималац сагласности, у року од 90 дана од дана ступања на снагу ове Уредбе, мора да достави детаље јединственог идентификатора, у писаној форми, надлежном органу за давање сагласности, који ће одмах проследити ове податке Комисији. Као и у претходном случају, прописано је да Комисија, у име Заједнице, или надлежни орган који је преузео коначну одлуку о првобитној пријави, треба да обезбеде да јединствени идентификатор за тај ГМО буде саопштен што је пре могуће, у писаној форми, Центру за биосигурност.¹⁸

Директива о намерном увођењу ГМО у животну средину

У складу са принципом предострожности, циљ ове Директиве је усклађивање закона, подзаконских прописа и административних одредби држава чланица и заштита здравља људи и животне средине, приликом намерног увођења генетски модификованих организама (ГМО) у животну средину, када се стављају у промет ГМО и производи од ГМО у оквиру

¹⁷ "Commission Regulation (EC) No 65/2004 of 14 January 2004 establishing a system for the development and assignment of unique identifiers for genetically modified organisms", *op.cit.*, Article 1-4.

¹⁸ *Ibid.*, Article 5, 6.

Заједнице, као и када се обавља намерно увођење у животну средину ГМО у било које друге сврхе. При томе, под „генетски модификованим организмом” подразумева се организам, са изузетком људских бића, у коме је генетски материјал измењен на начин који није природна копулација и/или природна рекомбинација. Директива се не примењује на организме добијене кроз технике генетске модификације наведених у Анексу I Б Директиве. Директива се не примењује ни на превоз ГМО железницом, друмом, унутрашњим пловним путевима, морем или ваздухом.¹⁹ У погледу општих одредби, Директива прописује да су државе чланице обавезне да, у складу са принципом предострожности, обезбеде да се спроведу све одговарајуће мере да би се избегле штетне последице по здравље људи и животну средину, које могу настати услед намерног увођења у животну средину или стављање у промет ГМО. Такође, сваки подносилац, пре подношења захтева о намерном увођењу ГМО у животну средину, мора извршити процену ризика на животну средину. Државе чланице и Комисија обезбедиће да се ГМО, који садрже гене који изражавају отпорност на антибиотике који се користе за медицински или ветеринарски третман, нарочито узимају у обзир приликом спровођења процене ризика за животну средину. Државе чланице и по потреби Комисија ће омогућити да се трансфер гена у друге организме, који може директно или индиректно имати негативан утицај на здравље људи и животну средину, процењује од случаја до случаја. Ова процена врши се у складу са процедуром у Анексу II Директиве. Осим тога, прописано је да ће државе чланице одредити надлежни орган одговоран за поступање по захтевима у складу са овом Директивом. Такође, државе чланице морају обезбедити да надлежни орган организује прегледе и друге мере контроле на одговарајући начин, како би се осигурало поштовање ове Директиве.²⁰ У одељку који се односи на увођење ГМО у животну средину у друге сврхе осим за стављање у промет, наводи се да је пре почетка намерног увођења у животну средину ГМО или комбинације ГМО, корисник обавезан да достави захтев надлежном органу државе чланице на чијој ће се територији обавити увођење у животу средину. Овај захтев садржи: опште информације о подносиоцу захтева, укључујући информације о кадровима и обукама које су похађане, информације које се односе на ГМО, информације које се односе на услове

¹⁹ “Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC – Commission Declaration”, *op.cit.*, Article, 1-3.

²⁰ *Ibid.*, Article 4.

за увођење у потенцијалну животну средину, информације о интеракцијама ГМО и животне средине, план за мониторинг, податке о контроли, методе ремедијације, третман отпада и планове за хитне ситуације. Прописано је да пријава може да се односи на податке или резултате наведене у раније поднетим пријавама од стране других подносиоца, под условом да те информације, подаци и резултати нису поверљиви или су ова лица дала своју сагласност у писаној форми. Осим тога, надлежни орган може прихватити да се за увођење у животну средину истог ГМО или комбинације ГМО, на истом месту или на различитим местима за исту намену и у одређеном року, може доставити један захтев.²¹ Надлежни орган, након разматрања пријаве, мора да одговори у писаном облику подносиоцу пријаве у року од 90 дана од дана пријема захтева, при чему се у овај рок не узима у обзир временски период током кога надлежни орган чека додатне информације које може да захтева од подносиоца пријаве, али не дуже од 30 дана од прописаног рока. Ако је од увођења одређеног ГМО у поједини екосистем стечено довољно искуства и ако су испуњени критеријуми постављени у Анексу V, надлежни орган може да поднесе Комисији образложени предлог за примену различите процедуре за такву врсту ГМО. За различите процедуре карактеристично је скраћивање рокова са 90 на 60 дана, у ком року се мора донети и одлука.²² У члану 8. Директиве наводи се да у случају било какве модификације, или ненамерне измене у увођењу ГМО или комбинације ГМО, која може да има последице у вези са ризицима по здравље људи и животну средину, након што је надлежни орган дао своју писмену сагласност, или ако је нови податак постао доступан док се испитује од стране надлежног органа државе чланице, подносилац пријаве ће одмах: предузети мере неопходне за заштиту људског здравља и животне средине; обавестити надлежни орган пре било какве модификације или чим сазна за ненамерну промену или му нове информације буду доступне; ревидирати мере наведене у обавештењу. Ако надлежном органу буду доступне информације које могу имати значајне последице у вези са ризицима по здравље људи и животну средину, надлежни орган оцениће такве информације и учинити их доступним јавности. Такође, овај орган може захтевати од подносиоца пријаве да измени услове, обустави или прекине намерно увођење и обавести јавност.

Прописано је да ће државе чланице консултовати јавност и групе грађана о предложеном намерном увођењу ГМО у животну средину. При

²¹ *Ibid.*, Article 6.

²² *Ibid.*, Article 7.

томе, државе чланице морају утврдити процедуру за ове консултације, укључујући разуман временски период, како би се јавности или групама грађана дала прилика да искажу своје мишљење. Након завршетка увођења ГМО у животну средину, подносилац пријаве доставља надлежном органу резултат увођења у погледу било каквог ризика по здравље људи или животну средину. Европска комисија успоставила је систем размене информација садржаних у саопштењима. Према Директиви, надлежни органи достављају Комисији, у року од 30 дана од дана пријема захтева, резиме сваког примљеног захтева. Комисија, најкасније 30 дана од пријема, доставља овај резиме другим државама чланицама, које могу, у року од следећих 30 дана, доставити своја запажања Комисији или непосредно примаоцу захтева. На захтев, државама чланицама биће дозвољено да добију копију комплетног захтева од стране надлежног органа у држави чланици у којој је захтев поднет. Надлежни орган обавестиће Комисију о коначним одлукама, укључујући, евентуално, разлоге за одбијање захтева, као и резултате добијених одобрења. Једном годишње, државе чланице обавезне су да пошаљу списак ГМО које су одобрене на њиховој територији и списак захтева који су одбијени у Комисији, надлежном органу који ће их проследити надлежним органима осталих држава чланица.²³ У погледу стављања у промет ГМО и производа од ГМО, Директива је прописала да ће бити донета Уредба која ће регулисати ово питање у складу са овом Директивом. До доношења ове Уредбе, питања стављања у промет ГМО и производа од ГМО вршено је у складу са Директивом.²⁴

Директива о заједничким мерама за ограничену употребу генетски модификованих микроорганизама

Директива о заједничким мерама за ограничену употребу генетски модификованих микроорганизама (у даљем тексту: Директива) утврђује заједничке мере за ограничену употребу генетски модификованих микроорганизама (ГММ) у циљу заштите здравља људи и животне средине. При томе, „микро-организмом” сматра се било који микробиолошки субјект, мобилни или не, који је способан за репликацију или преношење генетског материјала, укључујући вирусе, вироиде и животињске и биљне ћелије у култури, док се „ограниченом употребом”

²³ *Ibid.*, Article 9-11.

²⁴ *Ibid.*, Article 12.

означава било која активност у којој су микроорганизми генетски модификовани или у којој су ГММ гајени, складиштени, транспортовани, уништени, одлагани или коришћени на неки други начин, а за које су спроведене конкретне мере ограничења контакта, да би се обезбедио висок ниво безбедности за општу популацију и животну средину.²⁵ Државе чланице обезбедиће да су предузете све одговарајуће мере да се избегну штетне последице по здравље људи и животну средину које би могле проистећи из ограничене употребе ГММ. У том смислу, корисник ће извршити процену ограничене употребе ГММ у погледу ризика за људско здравље и животну средину, користећи као минимум елементе процене и процедуре наведене у Анексу III, Одељци А и Б. Процена резултира у коначној класификацији ограничене употребе ГММ, садржаних у четири класе: активности без ризика, или уз занемарљив ризик (Класа 1); активности ниског ризика (Класа 2); активности умереног ризика (Класа 3); активности високог ризика (Класа 4). Ако постоји сумња да ли је одређена класа одговарајућа за предложену ограничену употребу, примењиваће се строжије заштитне мере, осим уколико, на основу договора са надлежним органом, постоји довољно доказа да се оправда примена мање строже мере.²⁶ Државе чланице одредиће надлежни орган за доношење мера на основу ове Директиве и за испитивање усклађености поднетих захтева са одредбама Директиве. Ако је потребно, надлежни орган може да затражи од корисника да пружи додатне информације или да промени услове предложене ограничене употребе, или да измени класу која је додељена ограниченој употреби. У том случају, надлежни орган може да захтева да ограничена употреба не би требало да почне, или, ако је у току, требало би да буде суспендована или укинута, док је надлежни орган дао сагласност на основу додатних информација или добијених измењених услова ограничене употребе.²⁷ Државе чланице предузеће неопходне мере како би се осигурало да ће, у случају удеса, корисник одмах обавестити надлежни орган и пружити следеће информације: околности удеса; идентитет и количине ГММ које су у питању; било које информације потребне за процену ефеката удеса на здравље становништва и животну средину; предузете мере. Такође, државе чланице мораће да

²⁵ “Directive 2009/41/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 on the contained use of genetically modified micro-organisms (Recast) (Text with EEA relevance)”, *op.cit.*, Article 1, 2.

²⁶ *Ibid.*, 4.

²⁷ *Ibid.*, 10, 11.

обезбеде да се предузимају неопходне мере, односно да се одмах обавесте све државе чланице на које удес може да утиче, да се прикупе информације неопходне за потпуну анализу несреће, и да се дају препоруке да се избегну сличне несреће у будућности. Осим тога, државе чланице треба да обезбеде да надлежни орган организује инспекције и друге мере контроле у складу са овом Директивом.²⁸

Државе чланице доставиће Комисији, на крају сваке године, збирни извештај о трећој и четвртој класи ограничене употребе ризика, о којима су обавештени током те године, укључујући и опис, циљ и ризике од ограничене употребе.

Уредба о прекограничном промету ГМО

Уредба о прекораничном промету ГМО (у даљем тексту: Уредба) примењује се на прекогранични промет свих ГМО које могу имати негативан утицај на очување и одрживо коришћење биолошке разноврсности, узимајући у обзир ризике по људско здравље, у складу са Картагена протоколом о биосигурности Споразума о биодиверзитету.²⁹ У погледу извоза ГМО у треће земље, у Уредби се наводи да ће извозник обезбедити обавештење у писаној форми надлежном органу увоза пре првог прекограничног кретања ГМО који је намењен за намерно увођење у животну средину и за употребу наведену у складу са Анексом I Уредбе. При томе, пропуст странке увоза да призна примљено обавештење или да проследи своју одлуку не подразумева пристанак на намерни прекогранични промет. Посебно се наглашава да не може бити првог намерног прекограничног промета без претходне писмене изричите сагласности. У случајевима, у којима странка увоза не достави своју одлуку као одговор на обавештење у року од 270 дана од дана пријема обавештења, извозник мора да пошаље писмену ургенцију, уз рок за одговор од 60 дана од дана пријема ове ургенције, надлежном органу земље увоза, са копијом за Секретаријат Протокола (у даљем тексту: Секретаријат), као и за Европску комисију. У рачунање рока у којем је странка увоза дужна да одговори, неће се узети дани за које морају да се сачекају додатне релевантне информације. При томе, извозник мора да води евиденцију обавештења са потврдом о пријему и одлуком странке за период од најмање

²⁸ *Ibid.*, 14-16.

²⁹ "Regulation (EC) No 1946/2003 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2003 on transboundary movements of genetically modified organisms (Text with EEA relevance)", *op.cit.*, Article 1.

пет година и да пошаље копију ових докумената надлежном органу државе чланице из које се ГМО извози, као и Комисији.³⁰

У погледу ненамерног прекограничног промета ГМО Уредба прописује да ће државе чланице предузети одговарајуће мере како би се спречио ненамерни прекогранични промет ГМО. Наиме, чим држава чланица постане свесна појаве ненамерног прекограничног промета, који може имати значајан негативан утицај на очување и одрживо коришћење биолошке разноврсности, узимајући у обзир и ризике по људско здравље, та земља чланица ће: (а) предузети одговарајуће мере да без одлагања обавести јавност и Комисију, као и све остале државе чланице, као и све угрожене или потенцијално погођене државе, надлежни орган за биолошку сигурност, и по потреби, релевантне међународне организације; (б) без одлагања консултовати захваћене или потенцијално погођене државе да им омогуће да одреде и иницирају неопходне мере, укључујући и хитне мере у циљу минимизирања сваког значајнијег штетног утицаја.³¹

У одељку о општим одредбама, регулисано је питање обавештавања, казнена политика, поверљивост податка и др. У погледу одређивања контакт тачака, прописано је да држава чланица мора да одреди један контактни центар, као и један или више надлежних органа. Комисија, у име Заједнице, и свака држава чланица мора, најкасније до дана ступања на снагу Уредбе, обавестити Секретаријат о именима и адресама њихових контакт тачака и њихових надлежних органа. Ако држава чланица или Комисија именује више од једног надлежног органа, ово обавештење мора садржати релевантне информације о одговарајућим одговорностима тих органа. Када је то могуће, такво обавештење, садржаће информацију који је надлежни орган одговоран за који тип ГМО. Комисија и државе чланице одмах ће обавестити Секретаријат о свим променама у одређивању својих контакт особа, или име и адресу и одговорности њихових надлежних органа.³²

III) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба (ЕЗ) 1829/2003 о генетски модификованој храни и храни за животиње ступила је на снагу у року од 20 дана од дана објављивања у Службеном гласилу Европске уније, а примењује се почев од шест месеци од дана објављивања.

³⁰ *Ibid.*, Article 4-6.

³¹ *Ibid.*, Article 14.

³² *Ibid.*, Article 17, 19.

Уредба (ЕЦ) 1830/2003 којом се обезбеђује следљивост и обележавање ГМО производа у промету ступила је на снагу у року од 20 дана од дана објављивања у Службеном листу Европске уније, док су чланови 1. до 7. и члан 9. (1) ступили на снагу 90-ог дана од дана објављивања у Службеном листу Европске уније мере из члана 8(а).

Директива 2001/18/ЕЦ о намерном увођењу ГМО у животну средину ступила је на снагу на дан објављивања у Службеном листу Европских заједница, док су државе чланице морале да донесу законе, прописе и административне одредбе неопходне за усаглашавање са овом Директивом до 17. октобра 2002. године и да о томе одмах обавесте Комисију.

Директива о заједничким мерама за ограничену употребу генетски модификованих микроорганизама ступила је на снагу двадесетог дана од дана објављивања у Службеном листу Европске уније.

Уредба о прекограничном промету ГМО ступила је на снагу двадесетог дана од дана објављивања у Службеном листу Европске уније, а примењује се од дана ступања на снагу.

Уредба којом се успоставља систем развоја и обележавање јединственим кодом за ГМО ступила је на снагу даном објављивања у Службеном листу Европске уније.

IV) ИЗВОРИ

- “Commission Regulation (EC) No 65/2004 of 14 January 2004 establishing a system for the development and assignment of unique identifiers for genetically modified organisms”, *OJ L 10*, 16.1.2004, pp. 5–10.
- “Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC - Commission Declaration”, *Official Journal L 106*, 17/04/2001 p. 0001 – 0039.
- “Directive 2009/41/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 on the contained use of genetically modified micro-organisms (Recast) (Text with EEA relevance)”, *OJ L 125*, 21.5.2009, p. 75–97.
- “Regulation (EC) No 1946/2003 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2003 on transboundary movements of genetically modified organisms (Text with EEA relevance)”, *Official Journal L 287*, 05/11/2003 p. 0001 – 0010.

- “Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed”, *Official Journal of the European Union*, L 268/1, 18.10.2003.
- “Regulation (EC) No 1830/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 concerning the traceability and labelling of genetically modified organisms and the traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms and amending Directive 2001/18/EC”, *Official Journal L 268*, 18/10/2003 p. 0024 – 0028.

V) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Законом о генетички модификованим организмима (у даљем тексту: Закон)³³ уређује се поступак за издавање одобрења за употребу у затвореним системима и за намерно увођење у животну средину ГМО и производа од ГМО, услови за употребу у затвореним системима и за намерно увођење у животну средину ГМО, руковање, паковање и превоз ГМО и производа од ГМО, као и друга питања од значаја за ове производе. Прописано је да ниједан живи ГМО, као ни производ од ГМО, не може да се стави у промет, односно гаји у комерцијалне сврхе на територији Републике Србије. При томе, под ГМО се не сматра пољопривредни производ биљног порекла који количински садржи до 0,9% примеса ГМО и примеса пореклом од ГМО, док се семенски и репродуктивни материјал не сматрају ГМО уколико количински садрже до 0,1% примеса ГМО и примеса пореклом од ГМО. Дефиниција ГМО је да је то организам чији је генетички материјал промењен методама савремене биотехнологије.³⁴ Овај закон је у великој мери у складу са Директивом 2001/18 и Уредбама 1829/2003 и 1830/2003 Европске уније, осим у погледу одредбе којом се забрањује сваки промет ГМО. Такође, у складу са овим прописима је и одређивање посебног надлежног органа за ГМО. Наиме, прописано је да се ради разматрања стручних питања и давања стручних мишљења која се односе на ГМО, оснива Стручни савет за биолошку сигурност. Послови Стручног савета су да: процењује тачност података из пријаве која се подноси за издавање одобрења за употребу у затвореним системима, и за намерно увођење у животну средину ГМО на основу приложене документације; врши процену ризика при намерном увођењу у животну средину ГМО-а; даје стручно мишљење надлежном министарству о

³³ „Закон о генетички модификованим организмима”, *Сл. гласник РС*, бр. 41/09, Београд.

³⁴ *Ibid.*, чл. 1-4.

испуњености услова за добијање дозволе за употребу у затвореним системима и да обавља друге стручне послове који се односе на ГМО и производе од ГМО.³⁵ С обзиром да је у Србији забрањен сваки промет ГМО-а, може се добити само одобрење за употребу у затвореним системима и за намерно увођење у животну средину ГМО и производа од ГМО. Поступак за издавање одобрења за употребу у затвореним системима и за намерно увођење у животну средину ГМО у потпуности је у складу са наведеним прописима Европске уније. Наиме, поступак се покреће на основу пријаве ствараоца, корисника или њиховог овлашћеног заступника. Пријава садржи опис ГМО, основне податке подносиоца захтева, локацију на којој се ГМО уводи у животну средину, план и методе надзора ГМО и производа од ГМО, као и план мера за случај инцидента и процену ризика по здравље људи и животну средину. Пријава се подноси надлежном министарству, а одобрење издаје министар. Испитивање ГМО обавља овлашћена лабораторија, која је дужна да после извршеног испитивања сачини извештај и достави га министарству.³⁶ У погледу обавештавања јавности о току поступка одобравања ГМО, прописано је да је надлежно министарство дужно да објави садржину пријаве и коначног решења са образложењем у најмање једном дневном листу који се дистрибуира на целој територији Републике Србије и путем електронских медија. Осим тога, мора се организовати јавна расправа која траје до 30 дана. На основу мишљења Стручног савета, а имајући у виду и релевантне примедбе јавности, као и извештај овлашћене лабораторије уколико је извештај тражен, министар доноси решење којим одобрава употребу у затвореним системима, намерно увођење у животну средину, одређује мере сигурности и време трајања одобрења. Одобрење се може продужити на основу захтева који се подноси шест месеци пре истека одобрења, а до доношења новог решења подносилац захтева може да настави употребу у затвореним системима.³⁷ Такође, приликом руковања, паковања и превоза, укључујући и превоз преко целе територије Републике Србије, ГМО и производ од ГМО мора да прати документација која садржи податке који јасно указују да се ради о ГМО и производу од ГМО. Осим тога, стваралац, корисник или њихов овлашћен заступник у Републици Србији, дужан је да отпад који садржи, састоји се или је добијен од ГМО, као и отпад који је настао употребом ГМО уништи уз присуство овлашћеног лица, тако да

³⁵ *Ibid.*, чл. 6-7.

³⁶ *Ibid.*, члан 10.

³⁷ *Ibid.*, чл. 15-17.

ГМО више не буде способан за размножавање и пренос генетичког материјала на друге организме. При томе, прописано је да је стваралац, корисник или њихов овлашћен заступник одговоран за штету која настане његовом директном, односно индиректном активношћу везаном за ГМО или производ од ГМО, којом се проузрокују штетне последице по здравље људи и животну средину.³⁸ Законом је успостављен Регистар ГМО и производа од ГМО, у који се уписују ГМО и производ од ГМО за који је издато одобрење за намерно увођење у животну средину, а ГМО и производ од ГМО брише се из регистра ако истекне време одређено решењем за намерно увођење у животну средину. Такође, формиран је Регистар дозвола, у који се уписују правна лица која су добила дозволу за употребу у затвореним системима. Подаци из ових регистара су јавни, а регистре води министарство у електронској форми. Осим тога, надлежно министарство утврђује Списак ГМО и производа од ГМО за које је издато одобрење за намерно увођење у животну средину, и Списак правних лица која су добила дозволу за употребу у затвореним системима, који се објављују у „Службеном гласнику Републике Србије”.³⁹

Законом су регулисани и надзор над његовим спровођењем, надлежности инспектора, трошкови поступка и казне.

³⁸ *Ibid.*, чл. 28-31.

³⁹ *Ibid.*, чл. 33-36.

UDK: 001.1:340

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 47–48, стр. 297–309

Извори научни рад

мр Анђела БУКАНОВИЋ¹

СЛУЧАЈ БРИСТЛ (BRÜSTLE) ПРОТИВ ГРИНПИСА–ПРАВНА ЗАШТИТА БИОТЕХНОЛОШКИХ ИЗУМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

It is well known that the EU is primarily market-oriented; however, some EU regulations indirectly deal with ethical issues. Usually, ethical issues are left outside of EU law, but if not, they are included in a very general and vague manner, leaving freedom for detailed regulation within national laws. In the case of Brüstle against Greenpeace, the Court made an exception to this approach, in a manner which disregarded the aforementioned tradition of respecting differences among the Member States. The main subject in the case of Brüstle against Greenpeace was the interpretation of the Parliament and the Council's Directive 98/44/CE on the legal protection of biotechnological inventions in the light of embryonic stem cells based inventions. Despite the lack of consensus concerning legal status of an embryo and definitions of the embryo which are accepted among the Member States, the Court was of the opinion that it was its role to decide on which embryo definition was acceptable in the EU in the context of the biotechnological inventions patentability. This article examines the Council's Directive 98/44/CE primarily in the context of stem cell patenting, the Brüstle decision, the criticism of this decision, and in brief, relevant laws in Serbia.

Key words: European Union, legal protection of biotechnological inventions, inventions patentability, embryonic stem cells, human embryo definition.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Овај рад је део резултата истраживања у оквиру пројекта ИМПП, Београд, бр. 179029, циклус 2011–2014.

1) УВОД

Познато је да ЕУ представља примарно тржишно оријентисану заједницу, међутим, такође је познато да је она у све већој мери оријентисана ка другим вредностима, односно пре свега заштити људских права. Може се приметити да су у ЕУ присутни прописи који се посредно баве и етички спорним питањима. Она се у већини случајева уважавају и остављају изван регулативе ЕУ, односно најчешће се обухватају на уопштен и неодређен начин. Међутим, изгледа да су присутни и изузеци од овакве политике немешања ЕУ у питања која су етички осетљиве природе, као што је учињено пресудом Европског суда правде у случају „Бристл против Гринписа“, у коме је занемарена поменута традиција уважавања различитости. Биомедицинска питања у економском смислу имају велики значај, а биотехнолошка индустрија је од све веће економске вредности на светској сцени, па и у ЕУ. Различита решења, као и решења која су рестриктивна у прописима земаља чланица ЕУ, могла би представљати кочницу даљег развоја ове индустрије, и могла би довести до њеног измештања у земље са либералнијим законима. Проширење патентног права на биотехнолошке изуме навело је многе земље да усвоје релативно либерална решења у погледу патентирања оваквих изума, како би охрабриле даљи развој, инвестирање у истраживања и уопште напредак у овој технолошкој револуцији. Ипак, са друге стране, питање да ли биотехнолошки изуми треба да буду заштићени на сличан начин као имовина уопште, повлачи за собом и питања која дуго представљају предмет етичких дилема, а која се тичу тренутка почетка живота и правног статуса људског ембриона. Вишестрана природа биотехнолошких изума, уз недостатак водича у погледу тога које би изуме требало сматрати неморалним, изазвали су контроверзе у погледу улоге морала у патентном праву, због чега законодавци усвајају различита решења.

II) ДИРЕКТИВА О ПРАВНОЈ ЗАШТИТИ БИОТЕХНОЛОШКИХ ИЗУМА

За Директиву 98/44/ЕЗ Европског парламента и Савета од 6. јула 1998. године о правној заштити биотехнолошких изума (у даљем тексту Директива 98/44/ЕЗ) може се рећи да је имала „веома проблематичну историју“, пре свега због њеног повезивања са ширим дебатама о етици генетског инжињеринга и „патентбилности живота“. У прилог овој тврдњи говори чињеница да је њен први нацрт Комисија представила још 1988.

године, дакле усвојена је тек десет година касније, углавном због етичких дилема у вези са питањем патентбилности биолошког материјала људског порекла. Са друге стране, Јапан и САД на пример, знатно су раније решиле питање патентбилности биотехнолошких изума, као земље са развијеном биотехнолошком индустријом, због чега је било неопходно доношење Директиве 98/44/ЕЗ. Међутим, Директива 98/44/ЕЗ још увек се налази у фокусу етичких расправа, пре свега у светлу скорашње одлуке Европског суда правде у случају „Бристл против Гринписа“. У области патентног права у ЕУ такође су од значаја Споразум о трговинским аспектима права интелектуалне својине (ТРИПС) из 1994. године и Конвенција о европском патенту од 5. октобра 1973. године којом је установљена Европска организација за патенте. Као разлог усвајања Директиве 98/44/ЕЗ, пре свега се наводи да биотехнологија и генетски инжењеринг имају све већу улогу у бројним гранама индустрије, као и да ће заштита биотехнолошких изума сигурно бити од највеће важности за индустријски развој Заједнице. Такође, истраживање и развој захтевају значајну количину високоризичних улагања, поготово у области генетског инжињеринга, па их из овог разлога једино адекватна правна заштита може учинити профитабилним. У принципу, њоме се покушава унети јасноћа у погледу патентабилности одређених субстанци или процеса, тј. да ли су они патентабилни или не. У члану 2. дефинишу се појмови: под биолошким материјалом подразумевају се сви материјали који садрже генетску информацију и који се могу сами репродуковати или бити репродуковани у неком биолошком систему, док се под „микробиолошким процесом“ подразумевају сви процеси који укључују, или се изводе, или као резултат имају микробиолошки материјал. Директива 98/44/ЕЗ почива на општем принципу патентног права да се могу патентирати само изуми који су нови, односно који укључују инвентиван корак, а осим тога, изум мора бити применљив у индустрији. Предвиђено је и да исто важи и у случају када је реч о производу који се састоји или садржи биолошки материјал, или када је реч о поступку у коме се производи, обрађује или користи биолошки материјал. Најспорнија тачка у погледу патентирања биотехнолошких изума углавном се односила на матичне ћелије ембриона. Реч је о дилеми која произилази из познатог проблема правног статуса ембриона, која се поставља изнова и изнова кроз различите области, нпр. у вези са абортусом, истраживањима на матичним ћелијама ембриона, у вези медицински потпомогнутог оплођења, односно посебно код преимплантацијске генетске дијагнозе. Матичне ћелије ембриона добијају се из ембриона у фази пре имплантације ембриона у матицу, а из унутрашње масе ембриона тј. бластоцита старог 4-5 дана. Међутим, оно што

је најконтроверзнија тачка јесте чињеница да добијање матичних ћелија из ових бластоцита подразумева и уништење самог ембриона. Са друге стране, матичне ћелије могу се добити и другим методама, тј. методама које не подразумевају и уништење ембриона, и то: матичне ћелије крви пупчане врпце, плаценте, коштане сржи и периферне крви. Могу се наћи и у другим ткивима и органима у којима су идентификоване, али присутне у мањим количинама: у мозгу, јетри, ендотелу крвних судова, коже, зуба. Матичне ћелије карактерише способност самообнављања, као способност једне ћелије да продукује ћерке ћелије које су идентичне полазној, као и способност диференцијације која подразумева способност продукције ћелија специфичних морфолошких, фенотипских и функционалних особина, односно способност диференцијације у специјализоване типове ћелија. Оно што ембрионалне матичне ћелије чини привлачнијим у односу на одрасле (соматске) матичне ћелије јесте капацитет диференцијације. Тотипотентне матичне ћелије могу се развити у све типове ћелија, односно могу се развити у комплетан организам (оплођена јајна ћелија, односно фазе пре бластоцитне), затим плурипотентне ембрионалне матичне ћелије које се добијају изоловањем из ембриона у бластоцитној фази и имају способност да се развију у велики број типова ћелија, и најзад, одрасле матичне ћелије су мултипотентне, оне се дакле изолују из одраслог тела и могу се развити у ограничен број типова ћелија. Одрасле матичне ћелије успешно се користе више од четрдесет година у лечењу леукемије. Такође, користе се за лечење различитих врста анемија и поремећаја крвног система и дomet њихове примене проширује се у све већој мери. Потенцијална употреба одраслих матичних ћелија типично се фокусира на лечење Алцхајмерове и Паркинсонове болести, дијабетеса, срчаних обољења и других повреда органа. Од одраслих матичних ћелија, сматра се да су матичне ћелије крви пупчане врпце најбоље, будући да су имунонаивне и незреле. Међутим, иако због своје плурипотентности, односно тотипотентности, ембрионалне матичне ћелије пружају највеће могућности за коришћење, употреба матичних ћелија у терапеутске сврхе фокусира се пре свега на одрасле матичне ћелије. Европска канцеларија за патенте, као самостална организација са надлежношћу за признавање европских патената на основу Конвенције о европском патенту, неколико пута се бавила питањем патентабилности ембрионалних матичних ћелија и није признала ниједан патент који укључује њихову употребу. Тако је, на пример, у случају „Варф“ (WARF) била реч о патенту који је подразумевао употребу ембрионалних матичних ћелија, међутим захтев је одбијен. У члану 4. Директиве 98/44/ЕЗ наводи се да се не могу патентирати биљне и животињске врсте, као ни

поступци који су у основи биолошки, а који се користе за производњу биљака и животиња. Посебно је значајан члан 5. став 1. Директиве 98/44/ЕЗ, у коме се наводи да: „људско тело у различитим фазама обликовања и развоја, као и једноставно откриће једног од његових елемената, укључујући ту и секвенцу или делимичну секвенцу гена, не могу представљати изуме који се могу патентирати“. Међутим, у члану 5. став 2. Директиве 98/44/ЕЗ указује се да: „елемент који је изолован из људског тела или произведен на други начин путем техничког поступка, укључујући и секвенцу или делимичну секвенцу гена, може представљати изум који се може патентирати, чак и уколико је структура тог елемента идентична структури природног елемента“. На овај начин се, дакле, омогућава одобравање патената у односу на елементе, као што су гени и матичне ћелије, тако што се прави разлика између објекта *in vivo* и изолованих компоненти тела, добијених људском интервенцијом, кроз инвентивни поступак. Такође, значајан је и члан 6. став 1. Директиве 98/44/ЕЗ: „изуми ће се сматрати непатентбилним уколико је њихово комерцијално искоришћавање у супротности с јавним редом или моралом; међутим, неће се сматрати да је искоришћавање у потпуној супротности само зато што га забрањује неки закон или пропис“. Одредба којом се ограничава патентабилност, из разлога јавног реда или морала, присутна је у многим земљама, као и у Споразуму о трговинским аспектима права интелектуалне својине и Конвенцији о европском патенту. У погледу тумачења појма „јавног реда“, у одлуци Европске организације за патенте, указује се да је „опште прихваћено да се под јавним редом подразумева заштита јавне безбедности и физичког интегритета појединаца...“. Када је реч о појму „морала“ указује се да је „концепт морала повезан са веровањем да су поједина понашања исправна и прихватљива, док су друга погрешна, а ово веровање засновано је на свеукупности прихваћених норми које су дубоко укоренење у појединој култури“. Може се приметити да је реч о неодређеној одредби којом је, државама чланицама у погледу патентирања биотехнолошких изума, остављена слобода у одлучивању шта представља „морал“. У члану 6. став 2. Директиве 98/44/ЕЗ посебно се предвиђа да се не могу патентирати: „(а) поступци за клонирање људских бића; (б) поступци за модификовање линије генетског идентитета људских бића; (ц) коришћење људских ембриона за индустријске или комерцијалне сврхе; (д) поступци за модификовање генетског идентитета животиња за које је вероватно да им наносе патњу без битне медицинске користи за човека или животињу, као и животиње које представљају резултат таквих поступака. Уколико се изум темељи на биолошком материјалу који је људског порекла, или ако користи

такав материјал, при регистрању пријаве за патент, особа у питању мора дати слободан и информисан пристанак, у складу с националним законом. Када је реч о патентирању ДНК секвенце, указује се да је неопходно да се назначи функција или техничка употреба секвенце, као и да се назначи идентитет и функција тог протеина уколико секвенца производи протеин. Разлог оваквог ограничења јесте могућност да проналазач затражи патент за поједину ДНК секвенцу, без познавања њене функције или познавања функције која је од минималног значаја. У овом случају он би могао да спречи остале проналазаче од употребе те исте ДНК секвенце, чак и уколико се касније утврди да је она значајна за формирање болести (проналазач описује функцију која се односи на део ДНК секвенце, тј. не може добити патент на целу ДНК секвенцу). Директивом 98/44/ЕЗ прописује се да се закон којим се регулишу патенти мора примењивати на начин којим се поштују основни принципи заштите људског достојанства и интегритета човека, а имајући у виду принцип да људско тело у различитим фазама обликовања и развоја, као и једноставно откриће једног од његових елемената, укључујући ту и секвенцу или делимичну секвенцу гена, не могу представљати изуме који се могу патентирати. Може се приметити да је Директива 98/44/ЕЗ у принципу у складу са Конвенцијом Савета Европе о људским правима и биомедицини, јер иако је њоме предвиђено да људско тело и његови делови као такви не смеју бити извор новчане добити, њоме није забрањено патентирање људских биолошких материјала, будући да се патенти не могу одобрити у односу на материјале у њиховом природном стању. Мада, према појединим мишљењима, патентно право не представља адекватан терен за испитивање моралности изума, и у том смислу, да особље канцеларија за патенте, пре свега, није адекватно припремљено да даје мишљења у вези питања моралности технологије или њене експлоатације. Иначе, Европска група за етику у науци и новим технологијама у складу са чланом 7. Директиве 98/44/ЕЗ има задатак да испитује етичке аспекте биотехнологије. У Директиви 98/44/ЕЗ није дата дефиниција појма „људског ембриона“, што је и очекивана појава, будући да је реч о питању око кога има најмање консензуса у Европи. С тим у вези, укратко се може рећи да су присутна два приступа: да ембрион постоји од тренутка оплођења, или да постоји од тренутка када је оплођена јајна ћелија имплантирана у материцу. Ово је једно од питања које се поставило у случају „Бристл против Гринписа“ пред Европским судом правде. Случај се, дакле, тичао примене Директиве 98/44/ЕЗ на ембрионалне матичне ћелије, односно питања патената који потичу од ембрионалих матичних ћелија.

III) СЛУЧАЈ БРИСТЛ ПРОТИВ ГРИНПИСА

Немачки научник Оливер Бристл развио је метод којим људске матичне ћелије ембриона претвара у неуроне, који би се онда могли користити за трансплантацију код пацијената који имају различите неуролошке болести, пре свега Паркинсонову болест, а у Немачкој му је 1997. године за тај метод одобрен патент. Како би се постигли жељени неуролошки ефекти, неопходна је употреба незрелих ћелија које су способне да се даље развијају, тј. реч је о типу ћелија који постоји само приликом ране фазе развоја мозга. Након жалбе поднете од стране Гринписа, Федерални суд за патенте (*Bundespatentgericht*) одлучио је да је патент неважећи, будући да укључује ћелије које су добијене од матичних ћелија људског ембриона. Међутим, с обзиром да је етички спорна употреба церебралног ткива људског ембриона у раној фази развоја, патент се ослања на матичне ћелије добијене из раније установљених ћелијских линија, тако да се технички уништење ембриона одвија у фази која је могла временски давно да претходи примени патента. У случају „Бристл против Гринписа“ пред Европским судом правде била су постављена три важна питања од стране Федералног суда за патенте у вези са тумачењем члана 6. став 2. тачка ц) Директиве 98/44/ЕЗ о правној заштити биотехнолошких изума: шта се подразумева под термином људског ембриона (да ли он укључује све фазе развоја људског живота од тренутка оплођења јајне ћелије, или је потребно испуњење даљих захтева као што су постизање одређене фазе развоја, затим да ли укључује неоплођену људску јајну ћелију којој је трансплантиран нуклеус ћелије од одрасле људске ћелије, да ли укључује неоплођену људску јајну ћелију чија су деоба и даљи развој стимулирани партеногенезом, и најзад да ли укључује матичне ћелије ембриона добијене у фази бластоцита), шта се подразумева под изразом „коришћење људских ембриона за индустријске или комерцијалне сврхе“ (тј. да ли он укључује било какву економску експлоатацију, а посебно употребу за научно истраживање) и да ли је изум непатентабилан у складу са чланом 6. став 2. тачка ц) чак и ако употреба ембриона не представља део техничке студије затражене патентом, али је неопходна за његову примену: зато што се патент тиче производа чије добијање захтева уништење људских ембриона или зато што се патент тиче процеса за који је такав производ неопходан као основни материјал. Када је реч о дефиницији људског ембриона, Европски суд правде указао је да је у ЕУ присутан „недостатак униформне дефиниције концепта људског ембриона, који може створити ризик да аутори одређених биотехнолошких изума буду у искушењу да траже патент

за њихов изум у другој држави чланици, која је усвојила најужи концепт схватања људског ембриона, и које су најлибералније у погледу могућности патентабилности...“, а оваква неуједначеност могла би да утиче на нежељен начин на функционисање унутрашњег тржишта“. Европски суд правде указао је да, има у виду да је дефиниција ембриона у многим државама чланицама друштвено осетљиво питање због постојања различитих традиција и система вредности, и да нема намеру да се намеће у етички осетљива питања, већ се ограничава на тумачење Директиве 98/44/ЕЗ у контексту њеног циља и сврхе. Затим је заузео став да се „концепт људског ембриона мора схватити у широком смислу“. Суд је дакле сматрао да се под људским ембрионом подразумева било која јајна ћелија од тренутка њеног оплођења, с обзиром да од тренутка његовог отпочињања почиње процес развоја људског бића. Такође, она се односи и на неоплођене људске јајне ћелије у чији нуклеус је трансплантирана одрасла ћелија, као и на неоплођене људске јајне ћелије чија је подела и даљи развој стимулисан патерногенезом (партеногенеза представља ембрионално развиће организма из неоплођене јајне ћелије), тј. ово се дакле односи на технике клонирања. Када је реч о матичним ћелијама добијеним из људског ембриона у бластоцитној фази, домаћи судови у светлу научног развоја морају да процене да ли су оне способне да отпочну процес развоја људског бића и да ли су тиме обухваћене појмом „људског ембриона“. У вези питања о значењу израза „коришћење људских ембриона за индустријске или комерцијалне сврхе“, прво је указано да Суд не одлучује о употреби људских ембриона у контексту научног истраживања, већ у светлу њихове патентабилности у смислу Директиве 98/44/ЕЗ. Међутим, употреба људских ембриона за сврхе научног истраживања која представља предмет пријаве за патент, не може бити одвојена од патента у питању и права која су везана за њега. Суд је дакле заузео став да изузетак од патентабилности из члана 6. став 2. тачка ц) такође обухвата употребу за сврхе научног истраживања. И најзад, у вези питања да ли је реч о патентабилном изуму уколико употреба ембриона не представља део техничке студије затражене патентом али је неопходна за његову примену, будући да у овом случају стварање потребних нервних ћелија захтева употребу матичних ћелија које су добијене од бластоцита, али у ранијој фази (што подразумева и уништење ембриона), Суд је сматрао да искључење од патентабилности обухвата и случајеве у којима техничка студија патента не обухвата претходно уништење људског ембриона или њихову употребу као основни материјал, без обзира у којој фази се поменути процес дешава. Чињеница, да се у конкретном случају уништење ембриона одвија у фази која је давно

претходила примени патента, ирелевантна је. Ово је и уједно најспорнији део пресуде, будући да је реч о изуму који користи матичне ћелије добијене из већ установљених ћелијских линија (популација ћелија која потиче од једне ћелије и има исте генетске особине као та ћелија), будући да технички не подразумевају уништење нових ембриона. Може се претпоставити да је Суд ипак одлучио да у извесном смислу „погура“ ситуацију и да се, у принципу, ипак наметнуо у етички осетљивој области око које још увек не постоји консензус, а вероватно због наведене тежње за заједничким правним оквиром како би се омогућило „несметано функционисање унутрашњег тржишта“. Мада није сасвим јасно, колико овакво рестриктивно схватање потпомаже развој тржишта. Додуше, Суд је оставио слободи држава чланица питање патентабилности матичних ћелија добијених из ембриона у бластоцитној фази, односно да ли су обухваћене појмом људског ембриона. Према мишљењу општег правобраниоца за плурипотентне матичне ћелије не би се могло рећи да су обухваћене појмом људског ембриона, зато што за разлику од тотипотентних ћелија, као ћелија које могу да се развију у комплетан, одржив организам тј. у људско биће, оне немају ту способност. Међутим, додао је да није могуће игнорисати порекло плурипотентних ћелија, односно да сматра да би могле бити патентабилне једино уколико не дође до оштећења ембриона. Изузетак у погледу питања патентабилности матичних ћелија добијених из ембриона у бластоцитној фази, можда је предвиђен имајући у виду могућност даљег развитка технологија, тако да се омогући добијање ембрионалних матичних ћелија у бластоцитној фази, на начин који не захтева уништење или оштећење ембриона, будући да се такве технике већ развијају (реч је о напредној ћелијској технологији). Могуће је, можда и напротив, да се технологије развију на начин да ћелије добијене у бластоцитној фази учини тотипотентнима односно ћелијама које могу да се развију у комплетан, одржив организам тако да постану обухваћене дефиницијом ембриона.

IV) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У Србији питање правне заштите биотехнолошких изума у контексту случаја Бристл у још увек није актуелно у пракси као што је то случај у ЕУ, с обзиром да је реч о технолошки заиста напредним патентима који подразумевају употребу матичних ћелија које потичу из ембриона. Додуше, у Стратегији научног и технолошког развоја за период од 2010. до 2015. године Владе Републике Србије указује се на значај биомедицинских истраживања уопште и потребу њиховог развоја, али и на недовољно

финансирање биомедицинских програма, који су због природе истраживања скупи. У овој области је осим Закона о патентима из 2011. године (тачније чланови 15. и 16. којима се уређује садржина права код патената из области биотехнологије), посебно значајан Закон о потврђивању Конвенције о признавању европских патената (Конвенција о европском патенту) из 2011. године (правила из главе која се односи на проналаске из области биотехнологије и посебно члан 53). У принципу, одредбе Директиве 98/44/ЕЗ које су биле релевантне у случају „Бристл“ унете су и у српско право, обзиром да је члан 6. став 1. Директиве 98/44/ЕЗ, којим се забрањује патентирање изума чија је комерцијална употреба противна јавном поретку или моралу, сачињен по узору на члан 53. Конвенције о европском патенту. Такође, члан 6. став 2. Директиве 98/44/ЕЗ којом се посебно предвиђају изузеци од патентабилности, идентичан је Правилу 28. пете главе Конвенције о европском патенту. На сличан начин и Правило 29. пете главе Конвенције о европском патенту кореспондира члану 5. Директиве 98/44/ЕЗ о патентабилности људског тела и његових делова.

V) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Пресуда Европског суда правде у случају „Бристл против Гринписа“ има велики значај, пре свега у смислу да је занемарена традиција уважавања различитости у погледу етички спорног питања статуса ембриона, као што је то учињено у самој Директиви 98/44/ЕЗ, Директиви 2004/23/ЕЗ о успостављању стандарда квалитета и безбедности, за донирање, добијање, тестирање, обраду, очување, складиштење и дистрибуцију људских ткива и ћелија као и Уредби 1394/2007 о лековима за напредну терапију. Пресуда у овом случају дочекана је са критиком. Наиме, поједине земље (Велика Британија, Ирска и Шведска) сматрале су да дефиниција људског ембриона мора представљати њихову слободу избора, тј. бити у њиховој надлежности. Такође, научници су са друге стране изразили забринутост да ће оваква пресуда изместити развој терапија које су базиране на матичним ћелијама изван граница Европе. Тако на пример, САД су у принципу отворене ка могућности патентирања оваквих изума, међутим присутан је негативан став о њиховом финансирању из федералних извора. Или, на пример, земље Азије као што су Кина, Индија, Тајван, Јапан Сингапур, Јужна Кореја и Тајланд имају прагматичан приступ у овој области, односно имају врло мало или никакве прописе на националном нивоу у овој области. У овом случају је Европски

суд правде дакле закључио да је уништење ембриона у супротности са европским концептом моралности, мада се она у принципу односи на дефиницију ембриона за сврхе Директиве 98/44/ЕЗ. Међутим, најспорнија чињеница је да је уништење ембриона неморално и када је изум који је предмет патента временски далеко од уништења ембриона, будући да матичне ћелије могу бити изоловане за легитимне сврхе истраживања давно пре него што је учињен изум. Чување линија ембрионалних матичних ћелија (линије ембрионалних матичних ћелија представљају ћелије које се константно деле и могу се репликовати дуги временски период у лабораторијским односно вештачким условима) временом се побољшало, чиме је знатно смањена потреба за добијањем матичних ћелија директно из ембриона. Ембрионалне матичне ћелије углавном потичу од вишка оплођених јајних ћелија које настају током вантелесне оплодње, а које би иначе биле одбачене, односно за које се може рећи и да су предодређене да буду уништене. Када се једном установе ембрионалне матичне ћелије, онда оне могу служити као извор нових ћелија. Из гледишта Суда, произилази дакле да су линије ембрионалних матичних ћелија стигматизоване због својег порекла. У принципу, посебан проблем представља чињеница да се одлуком у случају „Бристл“ игнорише правно тумачење и пракса неколицине држава чланица ЕУ, из чега произилази да је пракса присутна у тим земљама илегална, као што је случај са Великом Британијом и Шведском, у којима је одобрен значајан број патената који су повезани са употребом ембрионалних матичних ћелија.

ИЗВОРИ

- “Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights“, Annex 1C of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Marrakesh, 15 April 1994, Page 319, Интернет: http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/t_agm0_e.htm, 18.10.2013;
- “Directive 98/44/EC of the European Parliament and of the Council of 6 July 1998 on the legal protection of biotechnological inventions“, Official Journal of the European Communities, L 213/13, 30. 7. 98.
- “European Court bans stem cell patents“, EuroStemCell, Tue, 18/10/2011, Интернет: <http://www.eurostemcell.org/story/european-court-bans-stem-cell-patents>.
- “Proposal for a Council Directive on the legal protection of biotechnological inventions“, Commission of the European Communities, COM (88) 496 final -SYN 159, Brussels, 17 October 1988.
- „Закон о патентима“, Службени гласник РС, бр. 99/2011.

- „Закон о потврђивању Конвенције о признавању европских патената (Конвенција о европском патенту) од 5. октобра 1973. године, са изменама члана 63. Конвенције о европском патенту од 17. децембра 1991. године и изменама од 29. новембра 2000. године“, Службени гласник РС, бр. 99/2011.
- „Стратегија научног и технолошког развоја Републике Србије за период од 2010. до 2015. године“, Службени гласник РС, бр. 13/2010.
- Agovic Amina „Stems cell patents on knife edge“, Journal of Intellectual Property Law “<http://jiplp.oxfordjournals.org/>”, “<http://jiplp.oxfordjournals.org/>” Practice, Volume, “<http://jiplp.oxfordjournals.org/content/7/10.toc>” “<http://jiplp.oxfordjournals.org/content/7/10.toc>”, “<http://jiplp.oxfordjournals.org/content/7/10.toc>”, “<http://jiplp.oxfordjournals.org/content/7/10.toc>” Issue 11, 2008.
- Bahadur G, Morrison M., “Patenting human pluripotent cells: balancing commercial, academic and ethical interests“, Human Reproduction, Vol. 25, no. 1, 2010.
- Convention on the grant of European Patents (European Patent Convention), European Patent Office, Munich, 5 October 1973, Интернет: <http://www.epo.org/law-practice/legal-texts/epc.html>, 18.10.2013.
- G 0002/06, Wisconsin Alumni Research Foundation, Decision of 25 November 2008, Boards of Appeal of the European Patent Office.
- Gold E. Richard, Gallochat Alain, “The European Biotech Directive: Past as Prologue“ European Law Journal, Vol. 7, Issue 3, September 2001.
- Isasi M. Rosario, Knoppers M. Bartha, Singer A. Peter, Daar S. Abdallah, “Legal and Ethical Approaches to Stem Cell and Cloning Research: A Comparative Analysis of Policies in Latin America, Asia, and Africa“, International and Comparative Health Law and Ethics, Vol. 32, Winter 2004.
- Kent Sarah , Chapman Mark, “hES cell patents in Europe – the inescapable Brustle trap?“ Intellectual Asset Management, 14. Aug 2013, Internet: <http://www.iam-magazine.com/reports/Detail.aspx?g=d70c4bc6-d37e-4c0a-b58b-66381264e7c5>, 28.10. 2013.
- Parker Scott, England Paul “Where now for stems cell patents?“, Journal of Intellectual Property Law “<http://jiplp.oxfordjournals.org/>”, “<http://jiplp.oxfordjournals.org/>” Practice, Volume 7, “<http://jiplp.oxfordjournals.org/content/7/10.toc>”, “<http://jiplp.oxfordjournals.org/content/7/10.toc>”, “<http://jiplp.oxfordjournals.org/content/7/10.toc>” Issue 10, 2012.
- Plant Genetic Systems N. V. et al v. Greenpace Ltd, T 0356/93, Decision of 21 February 1995, Boards of Appeal of the European Patent Office.
- Sattler de Sousa e Brito Clara “Biopatenting: “Angst” v European Harmonization – The ECJ Decision on Stem Cell Patents“, European Journal of Risk Regulation, Vol. 3, “<http://eu.vlex.com/vid/harmonization-decision-cell-patents-420102790>”, “<http://eu.vlex.com/vid/harmonization-decision-cell-patents-420102790>”. 1, January 2012.

- Staunton Ciara, “Brustle v Greenpeace, Embryonic Stem Cell Research and the European Court of Justice’s new found morality“, Commentary, Medical Law Review, Vol. 21, Spring 2013.
- Van Calster Geert, Lee Maria, “European Case Law Report, September 2001 – March 2002“, Review of European Community “<http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/%28ISSN%291467-9388>” “<http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/%28ISSN%291467-9388>” International Environmental Law, Vol 11 “<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/reel.2002.11.issue-2/issuetoc>”, “<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/reel.2002.11.issue-2/issuetoc>” Issue 2, July 2002.
- Witek Rafał “Ethics and Patentability in Biotechnology“ Science and Engineering Ethics, Vol. 11, 2005.
- Брозовић Јурај, Галиот Винко, Правни статус ембрија и истраживање на ембрионалним матичним станицама у вртлогу биотехнологије, биоетика и права, Свеучилиште у Загребу, Правни факултет, Загреб, 2013.
- Случај C- 34/10, пресуда од 18. октобра 2011, Oliver Brüstle v Greenpeace eV, [2011] ECR I-09821.
- Фазлагих Мима, „Матичне ћелије и регенеративна медицина“, У: Матичне ћелије и генетика у служби човечанства: регенеративна и персонализована медицина – каталог изложбе, Београд, 2013.

UDK: 347.78:65.012.32

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 47–48, стр. 310–329

Извори научни рад

Др Драган ЧОВИЋ¹

Др Ана ЧОВИЋ²

УПРАВЉАЊЕ ИНТЕЛЕКТУАЛНОМ СВОЈИНОМ У УСЛОВИМА ФОРМИРАЊА СИСТЕМА МЕНАЏМЕНТА КВАЛИТЕТОМ

ABSTRACT

After the registration of the product or process, they receive a certificate of compliance with the requirements and prescribed standards and thus, become subject to certain forms of legal protection of industrial property. The topic of this paper will be challenges in the field of improvement of the existing products and creating new ones, the results of creative research and development, and the economies of high technology. The value of investments in research development and the modern way of development greatly exceeds the current level of investment in production. When we finish evaluating the price of the product, it is expressed in paragraph value of intellectual property becoming part of the intellectual capital, knowledge-capital organizations. In this paper, we try to answer the question what the role of intellectual property is in the contents and function model of TQM (total quality management), which is a significant increase in the protection of industrial property rights at the international level and what reasons are in support of unification and harmonization of the law in this field. This paper will discuss the reasons for the protection of industrial property rights, the authorities responsible for the enforcement of the protection, the mode of transmission of these rights, and there will also be represented statistical data on the trends in this area internationally.

Key words: intellectual Property, TQM, quality management, patent protection.

¹ Метрополитен универзитет, Београд, e-mail: covic.dragan@gmail.com.

² Научни сарадник у Институту за упоредно право, Београд, e-mail: tankosicana@yahoo.com.

1) УТИЦАЈ ИНТЕЛЕКТУАЛНЕ СВОЈИНЕ НА МОДЕЛЕ TQM И ДРУШТВЕНУ ОДГОВОРНОСТ

1.1. Основни принципи унапређења квалитета и улога интелектуалне својине у друштвеној одговорности

Пословне активности и пословни процеси фирми одвијају се у условима интерактивног односа са окружењем тржишта на којем послују. Међусобна зависност окружења и одвијања пословања фирми доводи се у везу и са питањем њихове заједничке друштвене одговорности, која се огледа у начину одвијања свих пословних процеса. Појавни облик начина одвијања пословања фирми управо је заједнички партнерски однос свих укључених у свакој пословној активности и њиховом односу према окружењу са аспекта нове друштвене одговорности, као приступног критеријума за пословање фирми. Зато се пословне активности морају одвијати на друштвено одговоран начин, који обезбеђује једнакост интереса фирми укључених у пословање са интересом екстерне јавности. На овај начин, фирме и њихове пословне активности прилагођавају се екстерним захтевима, како би се довеле у склад са потребама заједничке друштвене одговорности.

Фирма мора водити рачуна о друштвеном благостању, а не само о властитом профиту и у томе се огледа њен однос према екстерним захтевима и улога у систему заједничке друштвене одговорности свих учесника у одвијању пословних процеса. Питање друштвене одговорности постаје обележје зрелости глобалне цивилизације. Посао који не улази у сферу друштвене одговорности губи наклоност јавности и купаца. Када купци, добављачи и остали учесници изгубе поверење у фирму, она постаје кажњена губитком пословних ефеката, што се одражава на профит организације. Однос према фирми која је изгубила поверење директно се одражава на њено будуће пословање и њен рејтинг осетно почиње да пада. У конкурентском окружењу фирма не може обезбедити опстанак на дуги рок ако игнорише етичке принципе и друштвену одговорност. Заступљеност етике у доношењу пословних одлука не значи игнорисање профитних циљева. Напротив, увођењем ових начела фирма обезбеђује дугорочни опстанак, раст и развој. Етички фактори посебно су значајни код поштовања права интелектуалне својине. Етичко понашање мора, не само бити једнако правном понашању и поштовању конституисаних правних норми, већ и више од тога. То је понашање у сагласности са моралним стандардима. Прихватање етичког понашања подразумева да се у

стратегији менаџмента тоталним квалитетом посвећује дужна пажња универзалним вредносним нормама, да се организација прилагођава захтеваним правилима моралног и да се запослени придржавају усвојеног кодекса понашања. TQM (Менаџмент тоталним квалитетом) је развијени систем чија се поставка заснива на генерисању и примени идеја, концепата и алата, помоћу којих се унапређује квалитет организације. Термин „тотални“ пре свега се односи на режим свих потребних активности које утичу на квалитет у организацији, а допринос термина „менаџмент“ је у томе што технички аспект квалитета постаје генерални принцип, не само организационих и пословних чиниоца, већ и дефинисаног унапређења које доводи до изврсности организације и њене даље самоизградње. У том смислу, може се констатовати да TQM представља концепт унапређења квалитета у глобалном смислу, а заснива се на три основна принципа: континуираном унапређењу свих процеса, укључењу запослених у TQM процесе и превентивном деловању за достизање и одржавање захтеваног нивоа квалитета. Такође, TQM је снажно допринео да се концепт у области технолошких система промени и да се сада примат даје следећим претпоставкама: измештању глобалне производње према најоптималнијим условима, прилагођавању и изменама производње према захтевима купаца и повећању продуктивности и квалитета и њиховој међузависности. TQM на тај начин постаје нов пословни стил и модел рада организације која унапређује свој квалитет и достиже пословну „изврсност“ дефинисану стратегијом жељене будућности организације, засноване на континуираним побољшањима, дугорочном концепту унапређења и оријентацији ка задовољењу захтева купаца.

1.2. Синтеза карактеристика менаџмента интелектуалном својном у условима TQM

Сублимација карактеристика менаџмента интелектуалном својном, као модела процеса и интерактивних повратних дејстава у условима TQM концепта, може се посматрати и као концепт додатних активности које континуирано унапређују организацију, њену компетентност и воде ка циљу постизања пословне изврсности. Посебан је нагласак на део оних процеса који су везани за менаџмент интелектуалном својном, како у погледу одвијања иновационе спирале, тако и у погледу препознавања и дефинисања појавних облика интелектуалне својине. Допринос унапређењу квалитета TQM модела дају процеси и активности везани за креативност у иновационом подухвату организације, који у интерактивном

односу са осталим процесима доводе до осмишљавања новог производа или нове изведбе постојећих производа, у чему се избор опције повезује са могућом дефиницијом избора појавног облика интелектуалне својине. Еко захтеви су, као нова пословна функција, у интерактивном односу са појавним облицима интелектуалне својине, чијим менаџментом се доприноси самоизградњи оних пословних функција организације које постижу и потврђују менаџмент екологијом. ISEC модел је у интерактивном повратном односу са менаџментом интелектуалне својине у коме креација нужно води ка иновативној препознатљивости производа и његовој патентној заштити, што представља појавни облик интелектуалне својине. Остале карактеристике свих модела TQM концепта су у сталној кореспонденцији интерактивних повратних односа, у којима менаџмент интелектуалне својине чини полугу иновационог покретача оних процеса који припремају и започињу иновациону спиралу. Креативни биланс организације на овај начин потврђује егзактне параметре изврсности у континуитету унапређења квалитета организације. Укључењем менаџмента интелектуалном својином и његових карактеристика, постојећи пословни процеси у организацији добијају нов садржај и димензију. Повратна спрега утицаја аутоматски се одражава на избор новог моделирања организације, нов приступ изградњи и избор концепта менаџмента, нов приступ према одговорности, мотивацији, начину и избору критеријума за мерење перформанси, као и на избор технолошке инфраструктуре организације, са посебним селективним приступом у избору кадрова.

1.3. Улога интелектуалне својине у садржају и функцији медела TQM

Malkom Beldridž модел изврсности

Malkom Beldridž MB модел изврсности појавио се као амерички модел у подизању конкурентности путем:

- унапређења перформанси;
- унапређења комуникације и добијања информација о најбољој пракси деловања у раду свих типова организација у САД;
- дејствовања као унапређеног алата за управљање и реализацију стратегије квалитета.

MB модел повезује организацију и стратегију тако што окружење, постојеће односе и изазове, функционално унапређује кроз повратну

спрегу и међузавистан утицај, у коме се стратешко планирање ставља у контекст и фокус купца и тржишта, као претпостављени задатак лидерства и постојећих људских ресурса, а у циљу постизања жељених пословних резултата. У овом моделу изврсност се постиже када менаџмент процеси полазе од анализа и информација који су инпути за дефинисање стратегије чије су главне вредности: квалитет по жељи купца, иновације и побољшања у континуитету, учешће запослених у развоју, постизање потребног квалитета и организација која прихвата своју друштвену одговорност, усредсређеност на ефекте, односно резултат.

Овај модел подразумева да је организација усвојила и прихватила основне предности интелектуалног капитал-знања, као базне претпоставке за реализацију стратешких и оперативних планова, и да је интелектуална својина ослонац за ефикасно функционисање система, који своју изврсност потврђује кроз дефинисање процедура базираних на информацијама и анализама. Овако постављен систем интелектуал-знања је самоделујући процес, јер је у стању да се сам континуирано редефинише у складу са постојећим и задатим параметрима непрестаног развоја.

Интелектуална својина и EFQM модел за пословну изврсност

Европска фондација за менаџмент квалитета развила је европски модел TQM за пословну изврсност у коме лидерство преузима стратешки утицај у задовољењу купаца, запослених и утицају на друштво. Остваривање планираних пословних резултата обезбеђује се реализацијом стратегије раста уз управљање запосленима, ресурсима и процесима. Интелектуална својина доводи до иновација којима се задовољавају препознате жеље купаца и врши се:

- успостављање неопходних партнерских односа са добављачима;
- запослени се укључују у реализацију стратегије подстреком за креативан интелектуални напор, који доприноси унапређењу постојећег капитал-знања организације;
- процеси и чињенице постају базна претпоставка успешној дефиницији потреба и начину задовољења истих путем осмишљене стратегије раста;
- побољшања и иновације као континуирани интелектуални подухват;
- лидерство повезује и унапређује све процесе али и континуирано редефинише процедуре управљања TQM;
- друштвена одговорност за постојећу организацију и њен раст и развој;

- окретање у смеру постизања тражених резултата.

Како интелектуална својина почива на креативности и иновативности, она је инкорпорирана у све процесе EFQM модела и чини да се ти процеси, не само несметано одвијају, већ и стално усавршавају и побољшавају и да се вршењем континуираног преиспитивања процеса исти мењају у складу са потребама побољшања.

Јапански модел за пословну изврсност у коме TQM обезбеђује реализацију корпоративних циљева и улога интелектуалне својине

Јапански модел пословне изврности TQM као менаџмент приступ има у својим управљачким функцијама више захтева:

- дефинисање визије и стратегије као дугорочног подухвата у коме лидерство има снажан утицај;
- менаџмент тоталним квалитетом као механизам реализације визије и стратегије кретања;
- повезивање људских ресурса и информација као значајних односа у организационој структури;
- обезбеђење квалитета кроз постављени менаџмент систем који међуфункционално утиче на менаџмент трошкова, испоруке, околину и безбедност;
- уравнотеженост односа између купаца, запослених, испоручилаца и акционара постиже се стављањем свих у функцију технологије, односно у функцију права индустријске својине и других фактора који доприносе не само квалитету успостављених процеса, већ и њиховој виталности, брзини дејства и постизању ефеката;
- остваривањем стратегије менаџмента тоталним квалитетом, постиже се респектабилност структуре и организације у целини (Lee, Ebrahimpour, 1985).

Јапански модел је своју изврсност постигао захваљујући одговорном односу према правима интелектуалне својине у свим видовима њеног стваралаштва и појавним облицима. Јапански модел изврности уочио је значај иновација за пословну конкурентност и стога је посебно стимулисао иновативност и њено место у систему интелектуалне својине. Поред иновативности овај модел посебно је разрадио значај и улогу освајања нових технологија, које су, пре свега, биле у функцији увођења и примене иновација (Kano, 1996). Јапанска држава пружила је сваколику подршку иноваторима и обезбедила олакшице у правној заштити иновација путем

правних института интелектуалне својине. Јапанске фирме су своју конкурентност почеле да граде на непрестаној иновативности, кроз увођење нових технологија и иновативне производње, освајањем нових производа и нових изведби постојећих производа. Промена и способност управљања у јапанским фирмама брзо је дала резултат видљив у обнављању и ширењу дијапазона производа, услуга и њихових тржишта. Такође, успостављањем новог начина производње, набавке и дистрибуције и увођењем промена у начину управљања, организације рада, услова рада, као и унапређењем вештине радне снаге, убрзава се ефективност и ефикасност јапанске привреде, раст и развој у целини. Иновације су обезбедиле успешно експлоатисање нових идеја, сопствених и туђих, додатно дорађених у сопственим радионицама или чак преузетих од других. Поред тога, водили су посебно рачуна о неповредивости туђег заштићеног интелектуалног права. Активирањем иновација и непрестаним учењем кроз рад, јапанска привреда константно је усавршавала своје производе, процесе и услуге, као и организацију, методе и облике структура. У условима оштре међународне конкуренције, креативност и иновације допринеле су одрживом развоју јапанске привреде, која се одразила на конкурентну способност и непрестан раст (Kondo, 1988, p. 83). Маркетинг нових производа, истраживање тржишта са прилагођавањем производа различитим тржиштима, значај рекламне кампање, интелектуалној, односно индустријској својини и потребној правној регулативи за дефинисање права на патент, лиценцу, робне марке и жигове, регистровани дизајн и технолошке услуге, постали су доминанте одреднице система пословања јапанских фирми. Know-how је имао посебно место у јапанској технологији производње и услуга и јапанске фирме су се изузетно ретко одлучивале да врше промет свог капитал-знања и know-how. Свакако, све ово не би било могуће да се огромна средства и ресурси нису улагали у истраживања и развој. Те инвестиције омогућиле су да се створе нови производи који ће постати лидери у сектору свог деловања. Оваква улагања давала су резултате, великим делом, захваљујући праву на заштиту интелектуалне својине сваке компаније.

1.4. Интелектуална својина и стратегија иновације

Стратегија интелектуалне својине је стратегија иновација или стратегија науке и технологије, односно, план истраживања и развоја за сваку националну економију. Стратегија интелектуалне својине на националном плану је и пакет мера за стимулисање проналазаштва и

ефикасан креативан рад, развој и менаџмент интелектуалне својине. Развој талената који се укључују у систем иновација привлачи директне стране инвестиције и помаже изградњи отворене тржишне привреде. Иновације покрећу привреду, културни и социјални напредак и обогаћују свакодневни живот човека. На тај начин, оне постају полуга одрживог развоја привредних субјеката и економског просперитета целог друштва. Фирме морају стално да унапређују или обнављају своје производе и услуге, уколико желе да одрже или освоје удео у тржишту и остану конкурентни. Када се иновација и правно заштити кроз свој појавни облик интелектуалне својине, тада носилац тог права стиче тзв. бенефите заштите:

- заштићена права су покретач нове производње и продаје роба и услуга и самим тим добијају нови економски израз као опредељена вредност;
- заштићена интелектуална својина постаје капитал привредног субјекта исказан у билансима и вредности акција;
- заштићеном интелектуалном својином може се трговати, нпр. путем лицензирања или других облика уступања, а иста може бити и предмет залогe;
- заштићена интелектуална својина даје гаранцију квалитета, гаранцију порекла, али и гаранцију еколошке ознаке и здравствене исправности;
- слаба заштита интелектуалне својине обесхрабрује инвеститоре и стране улагаче.

На овај начин интелектуална својина као комбинација иновација и људских ресурса постаје моћна економска полуга у савременој привреди која почива на знању и управљању квалитетом у складу са опште прихваћеним стандардима квалитета (ISO 9001; ISO 14001; OHSAS 18001; ISO 22000; ISO 27000).

2) ПРОМЕТ ПРАВИМА ИНТЕЛЕКТУАЛНЕ СВОЈИНЕ

2.1. Значај правне заштите интелектуалне својине

Развој информационих технологија и нових производа високе технологије у условима процеса глобализације, доводе до наглог раста нових научних и технолошких сазнања. Развијене земље посебну пажњу поклањају улагањима у интелектуалну својину и заштиту интелектуалних права у свим појавним облицима интелектуалне својине. Нове технологије, технолошки развој и иновативност постају захтев новог доба,

што условљава трговину правима интелектуалног стваралаштва и њихову правну заштиту.

Поседовање савремене технологије и знања, обезбеђује конкурентски положај на међународном тржишту. Данас су у развијеним земљама присутна велика улагања у нови технолошки и иновативни развој. Ове земље су истовремено највећи продавци нових технологија и индустријског знања и умећа, јер се мање развијене земље, које не могу саме да развију нове технологије, на међународном тржишту појављују као купци индустријских иновација. Међународни трансфер технологије и знања, подразумева опредмећену и неопредмећену технологију, односно савремену опрему и патенте, know-how, лиценце, пословно-техничку сарадњу и друго. Допринос правне заштите интелектуалне својине развоју друштва је велики, јер онемогућује злоупотребу интелектуалног стваралаштва. Правна заштита подстиче производњу, унапређује квалитет производа и услуга и одржава лојалну конкуренцију и утакмицу на тржишту, унапређујући привредни развој и запосленост. Истовремено, она доприноси и унапређењу постојећег техничко-технолошког нивоа стваралаштва и технолошком и културном напретку. Посебно су важни међународни стандарди правне заштите, што је резултирало доношењем великог броја међународних споразума и конвенција у области дефинисања правног положаја и заштите интелектуалне својине. Међународна трговина правима интелектуалне својине довела је до закључења посебно важног споразума, тзв. TRIPS споразума. Он представља значајан међународни аранжман и уговор из области интелектуалне својине, којим је обезбеђен ефикасан систем заштите права интелектуалне својине, увођењем казnenих одредби и укидањем одређених царинских повластица за повреду тих права. Уколико једна земља има развијеније национално право у заштити интелектуалне својине, она је у прилици да убрза промет тих права и трансфер технологије, а самим тим и да оствари значајну предност у одрживости привредног развоја и присутности на међународном тржишту. Велики је утицај права интелектуалне својине на међународну трговину. Више аутора се бавило проценом ефеката патентне заштите на токове међународне трговине. Једна од значајних студија бавила се управо доказивањем ефеката патентне заштите на међународну трговину (Carsten, Carlos, 1999). Утицај права интелектуалне својине на трговинске токове испољава се на више начина. Ако на једном тржишту нпр. постоји пиратерија, могу се смањити токови извоза патентних производа, што утиче на билатерални режим трговинске размене земаља различитог нивоа заштите патентних права. Виши ниво права интелектуалне својине стимулише иновације у изворној земљи и тиме

подстиче будуће трговинске токове. Борба против пиратерије, као један од приоритетних циљева које би требало реализовати до 2015. године, дефинисана је и у Стратегији развоја интелектуалне својине за период од 2011-2015. године донетој 2011. године у сарадњи Завода за интелектуалну својину и Светске организације за интелектуалну својину WIPO. Надлежност за предузимање радњи у циљу санкционисања повреде права интелектуалне својине подељена је између управног (полиција, инспекције, царина и Републичка радиодифузна агенција) и судско-тужилачког сегмента. Заштита права интелектуалне својине је у надлежности Одсека за сузбијање превара и заштиту интелектуалне својине (као дела Службе за сузбијање криминалитета) у случајевима када се повреда права врши производњом и прометом пиратске или кривотворене робе, и Одсека за сузбијање криминала у области интелектуалне својине (као дела Одељења за борбу против високотехнолошког криминала) у случајевима повреде права интелектуалне својине, посебно уз помоћ рачунара и рачунарске опреме. Међутим, инспекције могу брже да реагују предузимањем потребних мера у циљу повлачења роба или услуга из промета, на који начин се остварује превасходни интерес носиоца повређеног права интелектуалне својине.

На основу Закона о уређењу судова и Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаца, одређено је да надлежност у првом степену у парницама због повреде права интелектуалне својине имају виши судови, односно привредни судови ако су парничне стране привредни субјекти, што укупно чини 26 виших и 16 привредних судова. У другом степену надлежни су Апелациони судови и Привредни апелациони суд. Материју права интелектуалне својине чини мање од 5% судских предмета у земљи, а имајући у виду да се ради о врло специфичној стручној материји, долази се до закључка да високу обученост судија за квалитетно суђење није могуће обезбедити уколико постоји широка дисперзија територијалне надлежности првостепених судова, те да би у складу са тим боље решење било увођење специјалних судова или концентрација територијалне надлежности првостепених судова смањењем броја надлежних првостепених судова. Надлежност за кривичноправну заштиту подељена је између основних и виших судова, а аналогно томе расподељена је и надлежност јавних тужилаштава. Иако је кривичноправна заштита у другом плану у односу на грађанскоправну заштиту, она има несумњив значај у ситуацијама када пиратство и кривотворење имају елементе организованог криминала. На друштвени значај санкционисања ових кривичних дела указује и чињеница постојања

посебног Тужилаштва за организовани криминал и одељења за борбу против високотехнолошког криминала Вишег суда у Београду и одељења Вишег јавног тужилаштва у Београду за борбу против високотехнолошког криминала. Нема страних директних улагања и трансфера технологије без интелектуалне својине и високог нивоа заштите исте. Стога је питање привлачења страних директних инвестиција и технологије од посебног значаја у односу на режим права интелектуалне својине. Промоција политичке стабилности, економског раста и правне заштите од посебног су значаја за сваку земљу која привлачи стране директне инвестиције и знање. Улагање у интелектуалну својину је важан фактор привредног развоја и раста бруто националног дохотка. Јачањем заштите права интелектуалне својине, расте трансфер најразвијенијих технологија, а смањују се трошкови издавања лиценци.

Трансфер и трговина знањем и технологијама обавља се на више раличитих начина: купопродајом опреме или вредних компоненти које се уграђују у постојећу опрему и купопродајом „знати-како“, преко страних директних инвестиција и преко виших облика размене и сарадње домаћих и страних предузећа.

2.2. Пренос права индустријске својине и систем квалитета

Право располагања временски је одређено на рок трајања правне заштите појединих облика индустријске својине. Када је у питању „знати-како“ (know-how), власник овог права нема временско ограничење располагања. Уговор о уступању знања и искуства је неименован уговор, који није регулисан законским одредбама. Власник права индустријске својине у погледу обима располагања тим правом, може да пренесе сва своја имовинска права уговором о преносу права, или да пренесе једно имовинско овлашћење уговором о лиценци, нпр. право привредног искоришћавања. Ауторско право може се преносити као субјективно ауторско право правним пословима и то за живота или после смрти аутора. За живота аутора пренос ауторског права врши се разним формама уговора у зависности од врсте ауторског дела, па је заједнички назив за ове уговоре – ауторски уговори. Овде се ради о преносу имовинских ауторских права, јер се врши пренос права на искоришћавање ауторског дела. Земље, односно привредни субјекти, који су знали да цене и наплате интелектуалну својину, доживели су развој своје економије, што показује да се правни и економски аспект интелектуалне својине не могу одвојено посматрати. Правни промет и заштита права индустријске својине уређени

су међународним прописима, како би процедурална форма и правна сигурност преноса ових права били осигурани и заштићени. Поред патента и жига, предмет преноса права индустријске својине путем цесије могу бити и дизајн и право на топографију интегрисаних кола. Уговором о преносу права носилац права преноси одређено право индустријске својине, а стицалац права за то плаћа одређену накнаду. Предмет уговора могу бити заштићена и незаштићена права индустријске својине, као и пријава права индустријске својине, осим пријава права на топографију. Такође, предмет не могу бити непреносива права индустријске својине, нпр. географска ознака порекла. Права индустријске својине могу се пренети у целости или делимично. Код преноса права у целости, стицалац стиче сва имовинска права, док преносилац задржава само морална права и то само у случају када је преносилац и проналазач, односно аутор. Када је у питању преношење делимичног права, преносилац преноси уступањем право за одређену територију или за одређени период времена. Ово је често када се преноси патент за одређену земљу, а задржава за друге земље. Уговором о преносу права преноси се цело право и све његове имовинскоправне компоненте, што представља битну разлику у односу на пренос права уговором о лиценци, у ком случају се само преноси право на привредно искоришћавање предмета. Уговор о преносу права се закључује у складу са општим правилима облигационог права и преносилац мора да гарантује за стварне и правне мане предмета уговора. Уговор се закључује у писменој форми. Када се пренос права индустријске својине односи само на једно имовинско овлашћење – на право привредног искоришћавања, тада је у питању уступање тог права, као заштићеног права, заинтересованом лицу за одређено време и одређену територију. Стицалац добија право да врши привредно искоришћавање прибављеног права индустријске својине. Код делимичног преноса носилац права задржава за себе преостала имовинска овлашћења, пре свега право располагања. Уговор о лиценци је двострано обавезан теретан уговор, којим се давалац лиценце обавезује да стицаоцу лиценце, у целини или делимично, уступи право искоришћавања проналаска, техничког знања и искуства, жига, узорка или модела, а стицалац лиценце се обавезује да ће платити лиценцну накнаду за коришћење и да ће коришћење вршити у складу са уговором. Ако уговором није одређено о каквој лиценци је реч, сматра се да је стицаоцу дата неискључива лиценца, а у случају искључиве лиценце давалац лиценце задржава остале могућности искоришћавања предмета лиценце, док стицалац стиче искључиво право искоришћавања предмета лиценце. Давалац лиценце има обавезу да стицаоцу лиценце преда предмет

лиценце, сву потребну техничку документацију, као и сва упутства и обавештења неопходна за успешно искоришћавање предмета лиценце, уз гаранцију техничке изводљивости и употребљивости предмета лиценце. Такође, давалац јемчи да право искоришћавања припада њему, да на њему нема терета и да није ограничено у корист неког трећег, а ако је предмет лиценце искључива лиценца, и да право искоришћавања није уступио другоме, потпуно или делимично. Стицалац лиценце је дужан да робу обележи ознаком о производњи по лиценци и да даваоцу лиценце исплати уговорену накнаду, у време и на начин како је одређено уговором. Стицалац искључиве лиценце може другоме да уступи право искоришћавања предмета лиценце, али се може предвидети и да не може другоме дати подлиценцу без дозволе даваоца лиценце, који дозволу може ускратити само из озбиљних разлога. Давање подлиценце без сагласности даваоца лиценце, у овом случају, представља разлог за отказ уговора о лиценци. Уговором о подлиценци не ствара се правни однос између стицаоца подлиценце и даваоца лиценце, али давалац лиценце може, ради наплате својих потраживања од стицаоца лиценце, да захтева непосредно од стицаоца подлиценце исплату износа које он дугује даваоцу подлиценце. Уговор о лиценци закључен на одређено време престаје протеком времена за које је закључен, али ако стицалац лиценце продужи да искоришћава предмет лиценце, а давалац се томе не противи, сматра се да је закључен нов уговор о лиценци неодређеног трајања и под истим условима као претходни, с тим што обезбеђења трећих лица престају са протеком времена за које је била закључена прва лиценца. Ако трајање уговора о лиценци није одређено, уговор престаје отказом који свака страна може дати уз поштовање отказног рока, а уколико отказни рок није уговором одређен, он износи шест месеци, с тим што давалац лиценце не може да откаже уговор у току прве године његовог важења. У случају смрти даваоца лиценце, лиценца се наставља са његовим наследницима, а у случају смрти стицаоца лиценце, са његовим наследницима који продужавају његову делатност. Давалац лиценце може раскинути уговор у случају стечаја или редовне ликвидације стицаоца лиценце. Преносива права индустријске својине такође се могу прибављати и уступати закључивањем међународних привредних уговора. У овој области примењује се Закон о спољнотрговинском пословању. Права индустријске својине могу се и наследити и тада на наследнике прелазе имовинскоправна овлашћења и морална која нису чврсто везана за личност. Веза између права индустријске својине и система квалитета може јасно да се илуструје на примеру жига, као облика индустријске својине од великог значаја за

концепт менаџмента тоталним квалитетом. Жиг је право којим се штити знак који у промету служи за разликовање робе, односно услуге једног физичког или правног лица од исте или сличне робе, односно услуге другог физичког или правног лица. Жигом се не сматра печат, штанбил и пунц (службени знак обележавања драгоцених метала, мера и сл.). Жигом се штити знак који служи за разликовање робе, односно услуга у промету, који се може графички представити. Правна заштита знакова који се користе у промету робе, односно услуга, остварује се у управном поступку пред надлежним органом, односно организацијом која обавља послове интелектуалне својине. Надлежни орган води и Регистар жигова. Носилац жига има искључиво право да знак заштићен жигом користи за обележавање робе, односно услуга на које се тај знак односи, и да другим лицима забрани да исти или сличан знак неовлашћено користе за обележавање исте или сличне робе, односно услуга. Због тога се је жиг монополско право. Жиг је и апсолутно право јер омогућава свом носиоцу да према сваком ко се неовлашћено користи његовим правом, предузме одређена средства правне заштите и забране таквог понашања. Он у себи садржи ознаку, не само припадности, већ и одређеног квалитета, што омогућава да задовољство купаца буде повезано са квалитетом који је обезбедио произвођач, односно давалац услуге и да то задовољство буде идентификовано везивањем за жиг производа или услуге. Препознавање жига је нови мотивациони фактор за потрошача и корисника, али и одбијајући фактор уколико жиг не задовољи очекивани стандард квалитета и однос цене и квалитета. Ово доприноси томе да носилац жига непрестано преиспитује постигнути стандард квалитета и ради на његовом унапређењу и на тај начин жиг постаје ефикасна реклама за одређени производ и услугу. Економска пропаганда и реклама привлаче купца, а жиг има велики утицај на мотивисаност купаца и корисника. Процес превођења проналаска у економију је сврха индустријске својине, што представља процес чија реализација није могућа без учешћа менаџмента интелектуалне својине.

2.3. Раст патентне заштите на међународном плану

У свету се међусобна сарадња земаља на пољу заштите патента повећава и проширује на нове привредне области. Укупан број пријављених патената у једној земљи представља показатељ успешног улагања у истраживачко-развојни рад. У земљама југоисточне Европе страна физичка и правна лица учествују са 99% у укупно пријављеним патентима, што указује да постоји заинтересованост за улагања у ове

земље. Ипак, у овим земљама је све већи потенцијал домаћих иноватора, јер је промењен однос према проналазаштву и стимулацији истог, па је и мотивисаност све већа. Значај заштите индустријске, интелектуалне и комерцијалне својине наглашен је и у Споразуму о стабилизацији и придруживању, а Србија је имала обавезу да у наредних пет година предузме све потребне мере како би се обезбедио ниво заштите који је сличан нивоу који постоји у Заједници, укључујући и делотворна средства за спровођење тих права. Сходно томе, у Републици Србији промењена је законска регулатива и створен повољан пословни амбијент, што је резултирало променом односа према ауторству и проналазаштву. Према подацима Светске организације за интелектуалну својину WIPO, број пријава патената у 2012. години порастао је за 9,2%, што представља најбржи раст забележен у последњих 18 година. Након пада за 3,9% у 2009. години, стопа раста се повећавала сваке године и износила је 7,6% у 2010, 8,1% у 2011. и 9,2% у 2012. години. Највећи број пријава је у областима рачунарске технологије (134.272) и електричних машина (122.697). Број пријава за patente у вези енергетске технологије порастао је за 5,3% у 2012. години, а од 38.300 патената који се односе на енергетске технологије, 60% чини соларна енергија. Такође, анализа података показује да око пет милиона, односно 9-10% проналазача, има место становања другачије од њихове националности. Овај удео порастао је са 7,8% током 1996-2000. године, на 10,1% у периоду од 2006-2010. године. Проналазачи имигранти најчешће живе у високо развијеним државама, а у периоду од 2006-2010. године 59,1% њих боравило је у Северној Америци, а 31,4 у Европи. Више од 40% исељеника проналазача је из земаља са средњим дохотком, а емиграција је високо сконцентрисана у две светске регије, Азији и Европи са 83%. У наставку се налази табела која илуструје податке Европског завода за patente о броју пријављених патената у периоду од 2003. до 2012. године. Анализом изложених статистичких података, недвосмислено се долази до закључка да су број пријављених и регистрованих патената једне земље у директној корелацији са степеном њеног индустријског развоја.

*Број пријављених патената од 2003-2012.
(подаци Европског завода за патенте)*

EPO statistics**Total European patent filings 2003-2012.**

Country of residence of applicant		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AE	United Arab Emirates	8	20	29	21	23	29	36	33	48	53
AT	Austria	1.240	1.327	1.459	1.564	1.784	1.797	1.940	2.217	2.356	2.372
AU	Australia	1.745	1.912	2.105	2.106	2.159	2.066	1.824	2.002	1.872	1.845
BA	Bosnia and Herzegovina	7	3	9	8	13	9	11	13	6	11
BE	Belgium	1.674	1.849	2.214	2.209	2.316	2.283	1.970	2.348	2.482	2.409
BG	Bulgaria	53	29	25	26	33	32	32	35	30	39
BR	Brazil	244	294	309	370	441	530	539	522	597	655
CA	Canada	2.715	2.698	2.966	3.323	3.670	3.651	3.374	4.149	4.087	3.940
CH	Switzerland	5.326	5.609	6.240	6.892	7.160	7.072	6.882	7.853	7.791	8.181
CL	Chile	18	12	16	20	23	33	59	95	120	126
CN	China	1.455	1.881	2.687	4.213	5.835	6.490	8.270	12.755	16.933	18.812
CU	Cuba	20	19	12	25	22	13	10	10	14	9
CY	Cyprus	36	50	48	79	77	53	54	66	56	67
CZ	Czech Republic	116	143	156	138	176	212	234	214	237	227
DE	Germany	27.211	28.227	29.152	30.670	32.128	33.405	30.486	33.124	33.464	34.167
DK	Denmark	1.295	1.375	1.567	1.627	1.759	2.080	2.044	2.152	2.234	2.179
EE	Estonia	8	12	13	18	33	37	47	58	47	52
EG	Egypt	22	56	52	42	42	45	35	50	36	43
ES	Spain	1.144	1.253	1.672	1.815	1.997	2.063	2.269	2.560	2.460	2.526
FR	France	9.174	9.654	10.129	10.460	10.800	11.503	11.605	11.709	11.896	12.159
GB	United Kingdom	6.631	6.463	6.594	6.727	7.256	7.178	6.565	7.141	6.479	6.695
GR	Greece	97	117	86	128	135	148	158	130	141	135
HR	Croatia	73	77	75	78	85	60	40	53	55	34
HU	Hungary	122	150	169	156	187	199	173	192	166	180
IE	Ireland	434	435	480	588	599	712	743	762	690	638

Country of residence of applicant		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
IL	Israel	1.225	1.335	1.607	1.764	1.902	2.060	1.753	1.815	1.695	1.699
IN	India	788	762	741	887	965	1.125	1.000	1.377	1.429	1.316
IS	Iceland	59	46	45	59	54	68	61	70	53	59
IT	Italy	4.739	4.877	5.129	5.371	5.628	5.437	4.806	4.943	4.901	4.735
JP	Japan	28.534	32.267	36.469	37.930	38.643	39.676	38.268	41.869	47.391	51.693
KR	Korea, Republic of	4.412	5.723	7.679	9.325	10.327	10.252	10.217	12.350	13.253	14.491
LI	Liechtenstein	175	159	192	195	246	545	239	210	263	251
LT	Lithuania	4	11	9	10	17	27	29	15	32	41
LU	Luxembourg	209	247	242	266	334	407	393	502	402	431
LV	Latvia	13	13	21	22	34	54	61	48	35	57
MA	Morocco	7	7	9	10	20	17	24	21	20	30
MC	Monaco	29	28	20	27	14	28	20	19	31	24
ME	Montenegro	0	0	0	2	0	0	0	0	2	0
MK	Macedonia, The Former Yugoslav Republic of	2	4	2	2	5	2	2	2	0	1
MX	Mexico	134	126	146	173	189	213	196	206	232	209
MY	Malaysia	48	69	52	77	122	217	235	367	272	308
NL	Netherlands	8.193	8.089	8.668	8.393	8.232	8.328	7.934	7.168	6.202	6.441
NO	Norway	580	536	644	695	662	760	784	858	802	804
NZ	New Zealand	320	359	365	377	421	378	311	337	352	311
PT	Portugal	63	77	82	113	125	129	207	138	127	139
RO	Romania	18	20	18	33	36	21	34	34	43	46
RS	Serbia	36	29	36	32	24	38	28	20	19	27
RU	Russian Federation	577	527	656	699	701	776	742	835	1.031	978

Country of residence of applicant		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SA	Saudi Arabia	34	43	61	68	66	92	109	106	224	328
SE	Sweden	3.188	3.476	3.593	3.995	4.381	4.934	4.194	4.294	4.580	4.642
SI	Slovenia	84	97	129	130	147	181	198	189	176	177
SK	Slovakia	32	31	39	39	44	53	41	53	85	57
TR	Turkey	125	134	198	336	416	466	464	615	712	630
TT	Trinidad and Tobago	2	1	1	3	3	2	2	1	0	1
TW	Taiwan, Province of	478	552	646	750	740	1.026	975	1.184	1.189	1.168
UA	Ukraine	58	94	61	77	93	99	88	111	144	115
UG	Uganda	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
US	United States	51.517	53.482	57.273	60.966	63.331	61.184	53.892	60.777	60.134	63.504

Извор: <http://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/statistics/filings.htm>

3) ЗАКЉУЧАК

Глобализација научно-технолошког развоја намеће потребу за новим приступом менаџменту, који одлучујуће утиче на успех конкретног производа на тржишту. То подразумева савремени концепт прилагођавања организације променама и постизање конкурентности на тржишту, у форми концепта интелектуалне креације промена и иновација, који обједињују технички, тржишни, економски, организациони и етички аспект пословања у условима тоталног управљања квалитетом – TQM. Произвођачи у условима примене TQM модела изврсности, континуирано иновирају и усавршавају пословне процесе у циљу одржања конкурентске предности, на бази нових иновација и дизајна новог производа. Када је интелектуална својина као интелектуални капитал заштићена, омогућена је слободна и праведна размена производа интелектуалног и креативног напора ауторовог стваралаштва, који се валоризују надокнадом и признањем за интелектуалну креативност и примену у пракси, за потребе крајњег корисника. На тај начин, трговина интелектуалним капиталом,

односно правима интелектуалне својине, доприноси сваком учеснику и подстиче нова научна открића. Сprovedена анализа концепта за управљање интелектуалном својином, као битним фактором у области производне функције, довела је до научног сазнања да интелектуална својина у интерактивном односу са TQM, може обезбедити поуздано претструктурирање организације, с циљем њеног прилагођавања променама за саморедизајн и сопствени реинжењеринг. Сублимација процеса интелектуалне својине у процесе TQM стандарда квалитета има научни значај. Флексибилна „кретања“ организације у свим фазама иновативних промена ка новом квалитету пословне изврсности, у складу са изазовима тржишног окружења, постају не само саставни део новог интегралног концепта квалитета четврте генерације, већ и кореспондирајући подсистем сублимиран у интерактивном односу елемената система: интелектуална својина – TQM .

ЛИТЕРАТУРА

- David L.Goatsch and Stanley B. Davis. *Quality Management*, Pearson Prentice Hall, New Jersey, Copiright 2006.
- EFQM Excellence Model Launch, Quality link, Vol. 11, No. 59, april 1999.
- EFQM Excellence Model 1999, EFQM July 1999.
- Закон о ауторским и сродним правима, „Сл. гласник РС”, бр. 104/2009, 99/2011, 119/2012.
- Закон о жиговима, “Службени гласник РС”, бр. 104/2009 од 16.12.2009. године и бр. 10/2013 од 30.01.2013.
- Закон о заштити топографија полупроводничких производа, „Службени гласник РС”, бр. 55/13 од 25. јуна 2013.
- Закон о ознакама географског порекла, „Службени гласник РС”, бр. 18/2010 од 26.03.2010. године.
- Закон о облигационим односима, „Сл. Гласник РС”, бр. 36/2009. од 15.05.2009.
- Закон о патентима, „Службени гласник РС”, бр. 99/11 од 27. децембра 2011.
- Закон о правној заштити индустријског дизајна, „Службени гласник РС”, бр. 104/2009 од 16.12.2009.
- Закон о спољнотрговинском пословању, „Сл. Гласник РС”, бр. 35/2009, 88/2011.
- Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва, „Сл. гласник РС”, бр. 116/08.
- Закон о уређењу судова, „Сл. Гласник РС”, бр. 116/08 и 104/09.
- Kozomora, Jelena, *Tehnološka konkurentnost*, Ekonomski fakultet, Beograd, 1994.

- Noriaki Kano, Business Strategies for the 21st Century and Attractive quality Creation, ICQ, Yokohama, 1996.
- Стратегија развоја интелектуалне својине, доступно на http://www.zis.gov.rs/upload/documents/pdf_sr/pdf/Strategija%20razvoja%20intelektualne%20svojine.pdf
- S.M.Lee, M. Ebrahimpour.: An analysis of Japanese Quality Control System: Implications for American Manufacturing Firms, SAM ADVANCED MANAGEMENT JOURNAL, 1985.
- Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране и Републике Србије, са друге стране, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf
- ТРИПС споразум, http://www.zis.gov.rs/upload/documents/pdf_sr/pdf/trips.pdf
- Carsten Fink, Carlos A. Primo Braga, How Stronger Protection of Intellectual Property Rights Affects International Trade Flows, Internet, <http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-2051>
- Y. Kondo.: *Quality Trough the Millenia*. Quality progress, Vol. 21, No. 12, 1988.
- Човић, Д, Појам интелектуалне својине, облици њене заштите и утицај на тотални квалитет менаџмента, Европско законодавство, бр. 43-44/2013, стр. 199-220.
- World Intellectual Property Indicators 2013, http://www.wipo.int/export/sites/www/freepublications/en/intproperty/941/wipo_pub_941_2013.pdf
- <http://www.propisi.net/DocumnetWebClient/ingpro.webclient.Main//FileContentServlet/ugovor/U01316.htm?encoding=%D0%8B%D0%B8%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B0>

UDK: 347.78:339543.3:061.1
Biblid 1451-3188, 13 (2014)
Год XIII, бр. 47–48, стр. 330–344
Изворни научни рад

др Сања ЈЕЛИСАВАЦ ТРОШИЋ¹

ПЛАН ЦАРИНЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КРШЕЊА ПРАВА ИНТЕЛЕКТУАЛНЕ СВОЈИНЕ

ABSTRACT

With the international trade growth and constant technological advances, infringements of intellectual property rights have become a problem all over the world. The European Union aims to protect these rights and to effectively implement protection at its external borders. The fight against piracy and counterfeiting is an integral part of the work of the customs authorities of the European Union. To implement an effective fight against infringements of intellectual property rights it is necessary to first establish a good and comprehensive legal framework. In addition, an essential component of the EU strategy for the effective enforcement of intellectual property rights is international cooperation. Serbia, as a candidate country for membership in the European Union, has established cooperation with it and has already implemented a number of European Union support programmes in the fight against IPR infringement on the Serbian customs borders.

Key words: Customs, intellectual property, IPR infringement, Action Plan, Serbia, EU.

I) СВРХА

У модерном свету конкурентност привреда се све више заснива на креативности и иновацијама. Европа 2020: стратегија за паметан, одржив и инклузиван раст дефинише пут напред ка економском опоравку и расту у Европској унији, а један од три приоритета те стратегије је промовисање

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд, e-mail: sanja@diplomacy.bg.ac.rs.
Рад представља резултат рада на пројекту: *Србија у савременим међународним односима*:

знања и иновација.² Међутим, широко распрострањено кршење права интелектуалне својине у размени робе постало је озбиљан глобални проблем. Само током 2011. године спровођење заштите права интелектуалне својине у оквиру царинских органа Европске уније резултирао је у скоро 115 милиона задржаних производа. Пошто постоји потреба да се побољшају оквирни услови за пословање, а посебно за стварање нових иновација, потребно је смањити штету коју доносе фалсификати који крше легитимне интересе ствараоца, деградирају улагања капитала, рада и знања, и нарушавају репутацију брэнда, као и других носиоца права интелектуалне својине. Такође, посебну пажњу захтева борба против појединаца и организација које се баве преварама и чак организованим криминалом у међународним оквирима, често у потрази за лаком зарадом и другим економским користима од трговине кривотворене и пиратске робе. Осим тога, треба обратити пажњу и на ризике за потрошаче и крајње кориснике коју фалсификована роба може да проузрокује.³ Правни оквир за заштиту права интелектуалне својине мора бити свеобухватан, али пре свега и остварив путем ефикасног спровођења, јер привреда и потрошачи рачунају на државу да спроводи правне норме. Од свих државних органа царина има пресудну улогу у спровођењу ефикасне борбе против кривотворења и пиратерије. Једном када кривотворена роба преко границе уђе на јединствено тржиште Европске уније њу је много теже пратити и запленити. Ту су најважнији координација и планирање европских царинских активности у борби против кршења права интелектуалне својине која се односе на прекограничну трговину.⁴ Уредба (ЕУ) бр. 608/2013 Европског парламента и Савета од 12. јуна 2013. године у вези спровођења права интелектуалне својине ступила је на снагу 1. јануара 2014. године и тиме је престала да важи Уредба Савета (ЕЗ) бр 1383/2003.⁵ Нови пропис предвиђа

Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти, из програма основних истраживања код Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије за период 2011-2014. године.

² Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Communication from the Commission of 3 March 2010, COM(2010) 2020 final — not published in the Official Journal.

³ Council Resolution on the EU Customs Action Plan to combat IPR infringements for the years 2013 to 2017, 2013/C 80/01, Official Journal of the European Union C 80, 19/3/2013, p. 2.

⁴ Council Resolution on the EU Customs Action Plan to combat IPR infringements for the years 2013 to 2017, 2013/C 80/01, Official Journal of the European Union C 80, 19/3/2013, p. 2.

⁵ Regulation (EU) No 608/2013 of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 и Council Regulation (EC) No 1383/2003.

правила и поступке за надлежне у царини, а поводом спровођења заштите права интелектуалне својине у вези са робом која подлеже царинској контроли и царинском надзору. Такође, Уредба (ЕУ) бр. 608/2013 проширује опсег покривености повреде права интелектуалне својине, обухвата мере којима су заштићени интереси легитимних трговаца правима интелектуалне својине, обезбеђује да високо квалитетне информације буду доступне органима царине како би се омогућило боље управљање ризиком и доноси процедуре у циљу смањења административних оптерећења и трошкова.⁶ Државе чланице ЕУ и Европска комисија су све више активне како би обезбедиле правилно спровођење права интелектуалне својине на спољашњој граници Европске уније.

II) МЕРЕ ЕУ

Резолуција Савета о акционом плану царине ЕУ за борбу против повреда права интелектуалне својине за период 2013. до 2017. године усвојена је 10. децембра 2012. године и може се наћи у Службеном гласнику Европске уније (Council Resolution on the EU Customs Action Plan to combat IPR infringements for the years 2013 to 2017, 2013/C 80/01, 19/3/2013, pp. 1-7). План за спровођење Резолуције Савета о акционом плану царине ЕУ за борбу против повреда права интелектуалне својине за период 2013. до 2017. године усвојен је 10. јула 2013. године, Европска комисија, Генерални директорат за порезе и царинску унију (Roadmap for the implementation of the Council Resolution on the EU Customs Action Plan to combat Intellectual Property Rights infringements for the years 2013 to 2017, Brussels, 10 July 2013, 12807/13, European Commission, Directorate-General, Taxation and Customs Union, taxud.b.1(2013) 2791357 pp. 56). Приручник за подношење пријава за царинску акцију у вези права интелектуалне својине, усвојен је 26. јула 2013. године, Европска комисија, Генерални директорат за порезе и царинску унију (Intellectual property rights manual for lodging of applications for customs action, European Commission, Directorate-General, Taxation and Customs Union, pp. 78).⁷

⁶ European Commission, Counterfeit and piracy – Legislation, Интернет, http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/legislation/index_en.htm, 28/01/2014.

⁷ Intellectual property rights manual for lodging of applications for customs action, Интернет: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/right_holders/manual_en.pdf, 07/02/2014.

Студија о брзој размени информација о кривотворењу и пиратерији - финални извештај (Study on rapid information exchange on counterfeiting and piracy – final report, 03/08/2010, European Communities, 2010).⁸ Европа 2020: стратегија за паметан, одржив и инклузиван раст, Саопштење Комисије од 3. марта 2010. године (Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Communication from the Commission of 3 March 2010, COM(2010) 2020 final – not published in the Official Journal). Саопштење Комисије Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона – јединствено тржиште за интелектуалну својину – јачање креативности и иновација да би се обезбедио привредни раст, високо квалитетни послови и производи и услуге прве класе у Европи (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Single Market for Intellectual Property Rights – Boosting creativity and innovation to provide economic growth, high quality jobs and first class products and services in Europe – COM(2011) 287). Уредба Савета (ЕЗ) бр. 1383/2003 у погледу царинских мера за производе код којих се сумња да крше одређена права интелектуалне својине и мере које треба предузети против производа који крше ова права (Council Regulation (EC) No 1383/2003 concerning customs action against goods suspected of infringing certain intellectual property rights and the measures to be taken against goods found to have infringed such rights, Official Journal of the European Union L 196, 2/8/2003, p. 7).⁹ Уредба Савета (ЕЗ) бр. 515/97 од 13. марта 1997. године о узајамној помоћи између управних органа држава чланица и сарадњи између управних органа и Комисије да би се осигурала правилна примена закона у вези царинских и пољопривредних питања и може се наћи у Службеном гласнику Европске уније (Council Regulation (EC) No 515/97 of 13 March 1997 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, Official Journal of the European Union L 82, 22/3/1997, p. 16). Одредбе споразума о узајамној административној помоћи у царинским питањима закљученим између ЕУ и трећих земаља и може се наћи у Службеном гласнику Европске уније

⁸ Study on rapid information exchange on counterfeiting and piracy – final report, Интернет, http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/docs/study_information_en.pdf, 19/02/2014.

⁹ Предлог Комисије којим се разматра овај пропис је тренутно на испитивању од стране Европског парламента и Савета – doc. 10880/11.

(Provisions in agreements on mutual administrative assistance in customs matters concluded between the EU and third countries, Official Journal of the European Union C 71, 25/3/2009, p. 1). Резолуција Савета од 16. марта 2009. године о акционом плану царине ЕУ за борбу против повреда права интелектуалне својине за период 2009. до 2012. године (Council Resolution of 16 March 2009 on the EU Customs Action Plan to combat IPR infringements for the years 2009 to 2012, Not yet published in the Official Journal.)

III) САДРЖАЈ

Нови Акциони план ЕУ за борбу царине против повреде права интелектуалне својине за период 2013-2017. године дефинише јасне циљеве, одговарајућа средства и показатеље резултата и учинка. Након усвајања Акционог плана Комисија је добила задатак да у кооперацији са државама чланицама Европске уније састави детаљни план борбе против повреде права интелектуалне својине да би се тиме омогућила имплементација самог Акционог плана.¹⁰ Државе чланице и Комисија Европске уније требале би да имплементирају Акциони план ефикасно и успешно са пуним коришћењем расположивих ресурса и инструмената. Државе чланице, у сарадњи са Комисијом ЕУ, дужне су да прате реализацију Акционог плана, годишње подносе Савету сажетак извештаја о спровођењу Акционог плана и да поднесу Савету завршни извештај о спровођењу Акционог плана на крају 2017. године. Претходни Акциони план за период 2009-2012. године имао је фокус на побољшању постојећег законодавства Европске уније, а у вези спровођења права интелектуалне својине на царини, јачању оперативне сарадње између царине и индустрије и даљем развијању међународне сарадње на спровођењу права интелектуалне својине. Веома важан део Акционог плана било је и подизање свести јавности у вези са проблемима Интернет продаје и испоруке као и планирана обука за запослене у органима царине. Управа царине и Комисија ЕУ одговориле су на кључне изазове у вези са спровођењем права интелектуалне својине од стране царинских органа. Поред готово 115 милиона задржаних производа на царини током 2011. године статистика је евидентирала и скоро 20.000 пријава за покретањем акција царине које су поднели носиоци права интелектуалне својине. Процењена вредност фалсификата, у еквиваленту вредности оригинала, је скоро 1,3 милијарди евра. Интернет продаја повећала је број

¹⁰ Council Resolution on the EU Customs Action Plan to combat IPR infringements for the years 2013 to 2017, 2013/C 80/01, Official Journal of the European Union C 80, 19/3/2013, p. 2.

предмета у поштанском саобраћају, који се од 2009. до 2011. године утростручио. Евалуација претходног Акционог плана показује потребу за одржањем широког приступа Европске уније према спровођењу права интелектуалне својине на царини.¹¹ Нови Акциони план осмишљен је да у тренутној ситуацији опште финансијске штедње донесе додатни успех и побољшане резултате у борби против трговине фалсификованом робом. Он поред нових садржи и неке кључне елементе претходних Акционих планова који су се добро показали у пракси и који се и даље морају продубљивати и имплементирати. Искуство стечено из примене Акционог плана 2009-2012. такође наглашава потребу за неким прилагођавањима данашњег деловања, узимајући у обзир ограничења ресурса у администрацији. Напори који се улажу треба да буду јасно дефинисани и повезани са индикаторима који мере резултате. Партнерство царине треба да се развија и са Европском опсерваторијом за кршење права интелектуалне својине и да се побољша сарадња са Европском канцеларијом за борбу против превара, и где је то могуће са свим европским полицијским органима, у оквиру њихових надлежности.¹² Програм „Царина 2020.“ ће такође, као претходни програми, наставити да буде подршка спровођењу овог Акционог плана.¹³

Стратешки циљеви Акционог плана за период 2013-2017. године су:

1. Ефикасно праћење и спровођење новог законодавства ЕУ у области спровођења права интелектуалне својине од стране царине;
2. Праћење главних трендова у промету робе која крши права интелектуалне својине;
3. Борба против повреде права интелектуалне својине у трговини робом у међународном ланцу снабдевања;
4. Јачање сарадње са Европском опсерваторијом за кршење права интелектуалне својине и са органима за спровођење закона.¹⁴

¹¹ Council Resolution on the EU Customs Action Plan to combat IPR infringements for the years 2013 to 2017, 2013/C 80/01, Official Journal of the European Union C 80, 19/3/2013, p. 3.

¹² На енглеском језику: European Observatory on infringements of IPRs; European Anti-Fraud Office (OLAF). Council Resolution on the EU Customs Action Plan to combat IPR infringements for the years 2013 to 2017, 2013/C 80/01, Official Journal of the European Union C 80, 19/3/2013, p. 3.

¹³ The Customs 2020 programme proposal for 2014-2020, Интернет, http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/cooperation_programmes/fiscus/index_en.htm, 05/02/2014.

¹⁴ EU Customs Action Plan, Интернет, http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/commission_initiatives/index_en.htm, 14/02/2014.

1. Први стратешки циљ Акционог плана за период 2013-2017. године, ефикасно праћење и спровођење новог законодавства ЕУ у области спровођења права интелектуалне својине од стране царине, планирано је да се оствари кроз четири специфична циља. Ти циљеви су:

1. Развој алата за примену новог Правилника ЕУ;
2. Искоришћавање пуне функционалности COPIS;¹⁵
3. Ангажовање носиоца права интелектуалне својине;
4. Годишње објављивање статистичких података.¹⁶

Приручник за подношење пријава за царинску акцију у вези права интелектуалне својине доступан је власницима права као подршка за њихову борбу против кршења тих права. Планирано је и формирање тима експерата за интелектуалну својину који ће бити ангажовани од средине 2014. године, са могућношћу посете заинтересованим државама чланицама ЕУ.¹⁷

2. Праћење главних трендова у промету робе која крши права интелектуалне својине, као други стратешки циљ Акционог плана планирано је да се оствари путем испуњења два специфична циља:

1. Развој приступа по мери поштанског саобраћаја;
2. Јачање управљања ризицима код царине.

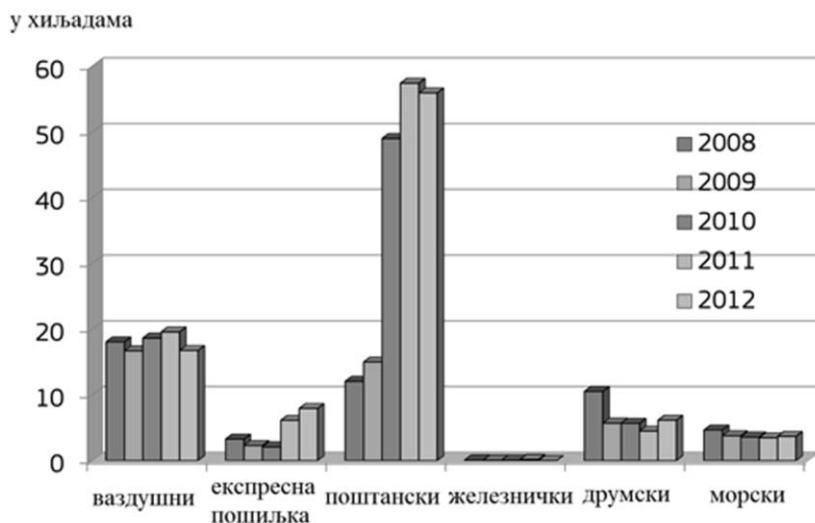
Роба која крши право интелектуалне својине, најчешће посматрано према начину транспорта, у Европску унију улази путем поште. Највећи број случајева робе која је задржана на граници под сумњом да крши интелектуалну својину дошла је путем поштанских и експресних пошиљки (70%), а тек затим далеко иза њих је ваздушни саобраћај (18%) и други видови транспорта (погледати графикон 1).

¹⁵ COPIS (Common European IT System) је систем размене информација за све царинске послове и бави се између осталог кривотворењем и пиратеријом. То је део ширег пројекта, Мулти годишњег стратешког пројекта (Multi Annual Strategic Project – MASP, former PLDA-project), чија је сврха да се створи окружење за царину без папира, како би имали потпуно аутоматизован, унутрашње оперативан, лако доступан и ефикасан систем за све врсте процедура.

¹⁶ Council Resolution on the EU Customs Action Plan to combat IPR infringements for the years 2013 to 2017, 2013/C 80/01, Official Journal of the European Union C 80, 19/3/2013, p. 4-7.

¹⁷ Roadmap for the implementation of the Council Resolution on the EU Customs Action Plan to combat Intellectual Property Rights infringements for the years 2013 to 2017, Brussels, 26 July 2013, 12807/13, Council of the European Union, p. 4.

Графикон 1: Регистровани случајеви робе задржане на царини, посматрани према начину транспорта



Извор: *Report on EU customs enforcement of intellectual property rights at EU border*, 2012, преузето из: European Commission, *European Commission, Customs action to tackle IPR infringing goods – Frequently Asked Questions*, Brussels, MEMO/13/738, 5 August 2013, p. 7.

3. Борба против повређивања права интелектуалне својине у трговини робом у међународном ланцу снабдевања, као трећи стратешки циљ Акционог плана планирана је да се оствари путем испуњења два специфична циља:

1. Јачање сарадње са кључним земљама порекла, транзита и дестинације производа;
2. Изградња капацитета за спровођење права интелектуалне својине у земљама кандидатима и у суседним земљама.

Јачање сарадње са кључним земљама порекла, транзита и дестинације производа детаљно је обрађено у Плану за спровођење Резолуције Савета где је посебна пажња посвећена Кини и Хонг Конгу.¹⁸ Јачање царинске

¹⁸ Roadmap for the implementation of the Council Resolution on the EU Customs Action Plan to combat Intellectual Property Rights infringements for the years 2013 to 2017, Brussels, 26 July 2013, 12807/13, Council of the European Union, p. 16.

сарадње у вези права интелектуалне својине са Кином посебно је значано за Европску унију зато што је Кина њен најважнији трговински партнер у индустријској и роби широке потрошње. Такође, Кина је и главна земља порекла робе која крши права интелектуалне својине и коју европска царина задржава на граници. Годишњи извештаји царинских органа о задржавању робе на спољним границама ЕУ указују на чињеницу да је Кина главни извор одакле долазе производи који крше права интелектуалне својине. Сарадња Кине и власти Европске уније о спровођењу права интелектуалне својине зато је најважнија за ЕУ. Као први корак, обе стране потписале су у 2004. години Споразуме о царинској сарадњи. Споразум између Европске уније и Владе Народне Републике Кине о сарадњи и узајамној административној помоћи у царинским питањима потписан је 2004. године у Хагу.¹⁹ Овај споразум предвиђа оквир за царинску сарадњу и узајамну административну помоћ између ЕУ и Кине, и оснивање Заједничког царинског одбора за сарадњу ЕУ и Кине (*Joint Customs Cooperation Committee (JCCC)*), који надгледа правилно функционисање споразума.²⁰ Склапању овог Споразума предходила је Одлука Савета од 16. новембра 2004. године о закључивању Споразума између Европске заједнице и Владе Народне Републике Кине о сарадњи и узајамној административној помоћи у царинским питањима.²¹ Сви Споразуми обезбедили су правни основ за касније јачање царинске сарадње у оквиру ЕУ-Кина Акционог плана за спровођење права интелектуалне својине, који је потписан у Бриселу 30. јануара 2009, а продужен је до децембра 2012. године.²² Након искустава која су стечена спровођењем претходног Акционог плана сада је фокус на бољем

¹⁹ Споразум између Европске уније и Владе Народне Републике Кине о сарадњи и узајамној административној помоћи у царинским питањима (Agreement between the European Community and the Government of the People's Republic of China on cooperation and mutual administrative assistance in customs matters), Official Journal of the European Union, L 375, 23. 12. 2004, pp. 20-26.

²⁰ EU – China Customs cooperation, Интернет, http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/international_customs_agreements/china/index_en.htm, 11/02/2014.

²¹ Одлука Савета од 16. новембра 2004. о закључивању Споразума између Европске заједнице и Владе Народне Републике Кине о сарадњи и узајамној административној помоћи у царинским питањима (Council Decision of 16 November 2004 on the conclusion of an Agreement between the European Community and the Government of the People's Republic of China on cooperation and mutual administrative assistance in customs matters), Official Journal of the European Union, L 375, 23. 12. 2004, p. 19.

²² Customs Cooperation and Mutual Administrative Assistance Agreement (CCMAA); EU-China Action Plan on IPR customs enforcement.

искоришћавању расположивих информација о заплетој кривотвореној роби, ради свеобухватније анализе будућих ризика. Такође, планирано је организовање заједничких тимова који ће истраживати кршење права интелектуалне својине, олакшање прекограничне сарадње између царина и других органа задужених за спровођење заштите интелектуалне својине, информисање носиоца права о њиховим правима и обавезама, ширење знања и дељење искуства Европске уније са Кином.²³

4. Јачање сарадње са Европском опсерваторијом за кршење права интелектуалне својине и са органима за спровођење закона, као четврти стратешки циљ Акционог плана планиран је да се оствари путем испуњења два специфична циља:

1. Успостављање партнерства са Европском опсерваторијом за фалсификовање и пиратерију;
2. Унапређење међусобног разумевања и сарадње између царинских, полицијских и правосудних органа.

Да би борба против кривотворења и пиратерије имала резултате у пракси не може се радити изоловано, него је неопходна сарадња потрошача, привреде и администрације. Европска опсерваторија за фалсификовање и пиратерију стварена је као платформа за удруживање снага, за размену искустава и информација и ради поделе најбоље праксе о ефикасном спровођењу борбе. Опсерваторија такође функционише као централни ресурс за прикупљање, праћење и извештавање о кључним информацијама које ће побољшати наше знање о опасном феномену кривотворења и пиратерије, и који ће дозволити да се све приближи извршним органима.²⁴ Са све бржим технолошким напретком и са интернационализацијом трговине, повреда права интелектуалне својине постала је глобални феномен. Европска царина не може да делује само на границама ЕУ у борби против прекршиоца права интелектуалне својине. Неопходно је да постоје уједињени напори царинских власти свих земаља које су погођене производњом, дистрибуцијом и коначним пласманом те робе. Међународна сарадња је стога суштинска компонента стратегије ЕУ за ефикасно спровођење права интелектуалне својине. Један од циљева

²³ Roadmap for the implementation of the Council Resolution on the EU Customs Action Plan to combat Intellectual Property Rights infringements for the years 2013 to 2017, Brussels, 26 July 2013, 12807/13, Council of the European Union, p. 17.

²⁴ The European Observatory, Интернет, http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/observatory/index_en.htm

претходног и новог Акционог плана ЕУ је успостављање јаке међународне сарадње, како у билатералним преговорима тако и на релевантним међународним форумима, као што је Светска трговинска организација, Светска царинска организација и друге. Крајњи циљ је борба против трговине робом којом се повређују права интелектуалне својине кроз свеобухватни приступ који укључује организацију заједничких иницијатива, размену информација и размену експертизе.²⁵

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Акциони план царине Европске уније за борбу против повреда права интелектуалне својине важи и примењује се за период од 2013. до 2017. године.

V) ИЗВОРИ

- Agreement between the European Community and the Government of the People's Republic of China on cooperation and mutual administrative assistance in customs matters), Official Journal of the European Union, L 375, 23. 12. 2004.
- Council Decision of 16 November 2004 on the conclusion of an Agreement between the European Community and the Government of the People's Republic of China on cooperation and mutual administrative assistance in customs matters), Official Journal of the European Union, L 375, 23. 12. 2004.
- Council Resolution on the EU Customs Action Plan to combat IPR infringements for the years 2013 to 2017, 2013/C 80/01, Official Journal of the European Union, C 80, 19/3/2013.
- European Commission, "Serbia 2013 Progress Report", Brussels, 16. 10. 2013.
- European Commission, Counterfeit and piracy – Legislation, Интернет, http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/legislation/index_en.htm, 28/01/2014.
- Intellectual property rights manual for lodging of applications for customs action, Интернет: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/right_holders/manual_en.pdf, 07/02/2014.
- Regulation (EU) No 608/2013 of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 и Council Regulation (EC) No 1383/2003.

²⁵ International cooperation Интернет, http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/international_cooperation/index_en.htm, 11/02/2014.

- Report on EU customs enforcement of intellectual property rights at EU border, 2012.
- Roadmap for the implementation of the Council Resolution on the EU Customs Action Plan to combat Intellectual Property Rights infringements for the years 2013 to 2017, Brussels, 26 July 2013, 12807/13, Council of the European Union
- Study on rapid information exchange on counterfeiting and piracy – final report, Интернет, http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/docs/study_information_en.pdf, 19/02/2014.
- The Customs 2020 programme proposal for 2014-2020, Интернет, http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/cooperation_programmes/fiscus/index_en.htm, 05/02/2014.
- Европска унија, Интернет, <http://ec.europa.eu/>.
- Управа царина Републике Србије, Интернет, <http://www.upravacarina.rs/>.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У складу са приближавањем наше земље Европској унији и предузимањем активности које воде ка укључењу у исту, ради се и на усклађивању законодавстава и конкретних акција извршних органа у борби против кршења интелектуалне својине. На том пољу заједнички Контакт центар за сарадњу полиције и царине Републике Србије отворен је у децембру 2012. године.²⁶ Такође, управа царина увела је веб апликацију за електронску размену података са носиоцима права интелектуалне својине. Као резултат активности царинских органа количина заплењене кривотворене робе смањена је током 2012. године. Међутим, још увек недостаје механизам формалне сарадње између институција задужених за заштиту права интелектуалне својине, а такође се касни са имплементацијом националне стратегије у области права интелектуалне својине и акционим планом за период 2011-2015. годину. Учешће привредних субјеката и потрошача у спречавању кривотворења и пиратерије и даље је ограничено.²⁷ Напредак који је постигнут у области права интелектуалне својине ипак је делимичан. Побољшана је примена права, иако формална координација између учесника, као и ефикасно спровођење националне стратегије интелектуалне својине, и даље тек

²⁶ European Commission, “Serbia 2013 Progress Report“, Brussels, 16. 10. 2013, стр. 13.

²⁷ European Commission, “Serbia 2013 Progress Report“, Brussels, 16. 10. 2013, стр. 25.

треба да се оствари. Измене и допуне Закона о ауторским правима, које се односе на наплату такси и олакшице, представљају корак уназад у погледу усаглашавања са правним тековинама Европске уније. Међутим, у целини посматрано, усаглашавање у области права интелектуалне својине са правом ЕУ у тој области је унапређено.²⁸

Европска Унија је највећи донатор Србије у сектору царине и она подстиче њену модернизацију усклађивањем са ЕУ стандардима, као и са законским актима и поступцима. Европска унија је финансирала пројекат: „Изградња административних капацитета царинске службе за пуну имплементацију заједничког транзита Европске уније“.²⁹ Нови пројекат техничке помоћи Управи царина Србије за подршку модернизацији царинских система, углавном се односи на развој Новог компјутеризованог транзитног система у Републици Србији и помоћ за њен приступ Србије ЕУ/ЕФТА Конвенцији о заједничком транзитном поступку.³⁰ Представници Конзорцијума и пројектног тима Управе царина, сачинили су нацрт Националног пројектног плана за увођење Новог компјутеризованог транзитног система у Републику Србију. Национални пројектни план за увођење Новог компјутеризованог транзитног система у Републику Србију, након интерно спроведене процедуре, усвојен је и као званични документ прослеђен Генералном директорату Европске комисије за порезе и царинску унију у Брисел. У том смислу, за Управу царина настаје и обавеза месечног ажурирања плана и извештавања Генералном директорату Европске комисије за порезе и царинску унију о предузетим конкретним активностима у оквиру пројекта увођења тог система у Републици Србији.³¹ Као пример ефикасног спровођења борбе против кријумчарења кривотворене робе преко границе, можемо навести податак да је 11. фебруара 2014. године спречено кријумчарење готово 300 000 цигарета и преко 200 килограма чоколаде и других намирница.³² Као још један од

²⁸ Извештај Европске Комисије о напретку Србије за 2013, Европска Комисија, Брисел, 16. 10. 2013. SEC (2013) 412, Интернет, <http://www.upravarina.rs/lat/medjunarodna-saradnja/Stranice/EvropskeIntegracije.aspx>, <http://www.upravarina.rs/lat/medjunarodna-saradnja/Stranice/EvropskeIntegracije.aspx>, 17/02/2014.

²⁹ Управа царина Републике Србије, Интернет, <http://www.upravarina.rs/lat/medjunarodnasaradnja/Stranice/projektiEU.aspx>, 19/02/2014.

³⁰ NCTS – New Computerized Transit System.

³¹ Управа царина Републике Србије, Интернет, <http://www.upravarina.rs/lat/Stranice/NCTS.aspx>, 17/02/2014.

³² Управа царина Републике Србије, Интернет, <http://www.upravarina.rs/cyr/Stranice/Vest.aspx?ListItemID=703>, 13/02/2014.

видова сарадње ЕУ и земаља кандидата, укључујући и нашу земљу, можемо навести програм „Царина 2013.“ Он је успостављен Одлуком Европског парламента и Савета Европске уније број 624/2007/ЕС од 23. априла 2007. године. Започет је 1. јануара 2008. године и трајао је до 31. децембра 2013. године. За реализацију програма надлежан је био Генерални директорат Европске комисије за порезе и царинску унију. Програм је дефинисан тако да обезбеђује подршку и смернице за рад царинским администрацијама у циљу ефикасног функционисања унутрашњег тржишта Европске уније. Циљ програма је да помогне олакшавању и стимулисању трговине поједностављивањем царинских прописа и поступака, као и да обезбеди заштиту финансијских интереса ЕУ и безбедност њених грађана сузбијањем царинских прекршаја. Суштина програма је да обезбеди да 28 царинских администрација у ЕУ спроводи један заједнички царински закон на што уједначенији начин. Програм је намењен, пре свега, земљама чланицама ЕУ, али је доступан и земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за приступање ЕУ под одређеним условима, са циљем да им пружи подршку у развоју капацитета за обављање царинских послова у периоду пре и после приступања. То подразумева подршку, пре свега, за унапређење разумевања царинских прописа и процедура ЕУ, подстицање размене искустава и регионалне сарадње између царинских администрација, модернизације царинских формалности и унапређење информационих система у домену размене информација и борбе против превара. Тренутно у програму учествују 33 царинске администрације: 28 земаља ЕУ, као и Албанија, Македонија, Србија, Турска и Црна Гора, као земље кандидати за чланство у ЕУ. У оквиру програма, осим догађаја за које Европска комисија упућује позив свакој од земаља учесница (састанци, радне групе, обуке, радионице, семинари), радне посете су инструмент који се често користи, имајући у виду његову флексибилност и једноставност. За реализацију радних посета није потребно претходно одобрење Европске комисије, већ земље међусобно предлажу и договарају посете, а на крају сваке буџетске године о реализованом информишу Европску комисију путем годишњег извештаја. Република Србија је 27. фебруара 2009. године приступила Програму „Царина 2013“ закључивањем Меморандума о разумевању између Владе Републике Србије и Европске заједнице о учешћу Републике Србије у Програму Европске заједнице „Царина 2013“, и од 1. априла 2009. године активно учествује у програму. За спровођење програма у Републици Србији надлежна је Управа царина Србије, која је именовала тим за координацију програма, који чине: национални координатор, задужен за

општу координацију и управљање програмом у Управи царина Србије; члан Комитета „Царине 2013“ (управљачко тело програма, а Србија као земља кандидат за чланство у ЕУ присуствује састанцима у својству посматрача); координатор за радне посете и особа надлежна за финансијску контролу. Од 1. јануара 2014. године ступио је на снагу програм „Царина 2020“, као наследник актуелног програма. Имајући у виду трајање финансијске године у оквиру програма, која почиње 1. априла и завршава се 31. марта наредне године, период од 1. јануара до 31. марта 2014. године означен је као транзициони, током кога ће важити правила „Царине 2013“, али ће се примати и предлози за активности у оквиру новог програма „Царина 2020.“³³ Као још једна активност у борби против кршења права интелектуалне својине Србије доступна је и апликација *eIPR*. То је електронска услуга која омогућава подношење Захтева за предузимање мера за заштиту права интелектуалне својине путем интернета. Подношење Захтева овим путем бива доступно корисницима, независно од локације на којој се налазе, уз могућност ефикасније размене података између Управе царина Србије и корисника.

³³ Управа царина Републике Србије, Интернет, <http://www.upravacarina.rs/cyr/medjunarodnasaradnja/Stranice/%D0%A6%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B02013.aspx>, 16/02/2014.

UDK: 327:321.014](497.115)
Biblid 1451-3188, 13 (2014)
Год XIII, бр. 47–48, стр. 345–357
Извори научни рад

Јелица ГОРДАНИЋ¹

ОДЛУКА МИНИСТАРСКОГ САВЕТА 2013/366/ЗСБП О ИЗМЕНИ И ПРОДУЖЕЊУ МАНДАТА СПЕЦИЈАЛНОГ ПРЕДСТАВНИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА КОСОВУ

ABSTRACT

The mandate of the EU Special Representative in Kosovo is based on the policy objectives of the Union in Kosovo. This include playing a leading role in promoting a stable, viable, peaceful, democratic and multi-ethnic Kosovo, contribution to regional cooperation and good neighbourly relations in the Western Balkans creating a Kosovo that respects the rule of law, protection of minorities, religious and cultural heritage as well as providing support for bringing Kosovo closer to the European Union. On 25 January 2012, the Council adopted Decision 2012/39/CFSP appointing Mr Samuel Žbogar the European Union Special Representative (EUSR) in Kosovo. Council Decision 2013/366/CFSP of 9 July 2013 amends and extends the mandate of the European Union Special Representative in Kosovo up to 30 June of 2014. The mandate of Special Representative in Kosovo may be completed earlier, if the Council decides so, on the recommendation of High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. All the EU efforts which are of mutual interest for Serbia and Kosovo significantly contribute to reduction of tensions in the region and gradual

¹ Истраживач приправник у Институту за међународну политику и привреду, Београд, e-mail: jelica@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 и науке Владе Републике Србије, евиденциони број 179029, за период 2011-2014.

normalization of relations between Belgrade and Pristina. A person who efficiently, responsibly and impartially does the function of Special Representative in Kosovo may only contribute to the achievement of all these objectives. Accordingly, Council Decision 2013/366/CFSP of 9 July 2013 amending and extending the mandate of the European Union Special Representative in Kosovo could be positive for the Republic of Serbia. Belgrade officials should in the best way use the role of Special Representative in Kosovo for resolving the issues which are in the interest of the Serbian community in Kosovo, settlement of the situation in Kosovo and the Brussels Agreement implementation.

Key words: European Union, EU Special Representative in Kosovo, Serbia, Kosovo, Brussels Agreement.

1) СВРХА

Функција специјалних представника Европске уније успостављена је 1996. године са циљем унапређење политике и интереса ЕУ у „проблематичним“ регионима и државама, и спровођење активности везаних за успостављање мира, стабилности и владавине права. Не представљају формални део Европске службе за спољно деловање, и првобитно су били подређени Европском савету. Од 1999. године обављају функцију под овлашћењима Високог представника за спољну политику и безбедност. Тренутно постоји 10 специјалних представника, распоређених у стретешки важним државама и регионима- Афричкој унији, Рогу Африке, Блиском истоку, Босни и Херцеговини, Централној Азији, јужном Кавказу и Грузији, Судану, јужној медитеранској регији, Сахелу и на Косову.² Своју функцију обављају „прикупљањем и анализирањем информација о разним конфликтима, са циљем доприноса развоју и унапређењу заједничке политике ЕУ према одређеном подручју, као и већем успеху у функцијама посредовања међународне заједнице.“³ Блиско сарађују са другим дипломатама и представницима међународних организација као што су НАТО, ОЕБС и УН. Када је ЕУ започела прву мисију у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике, специјални представници постају важни за локално вођење политике и координацију актера Уније на терену. Мандат специјалног представника ЕУ на Косову темељи се на циљевима политике

² О активностима специјалних представника ЕУ детаљније видети на: “EU Special Representatives”, European Union External Action, Интернет: http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/index_en.htm 29/01/2014.

³ Dominik Tokseldorf, The role of EU Special Representatives in the post-Lisbon foreign policy system: A renaissance?, Issue 2012/02, June 2012, Institute for European studies, Brussels, p. 2. Интернет: http://www.ies.be/files/2012-02%20PB_0.pdf 29/01/2014.

Уније према Косову. Ти циљеви везани су за одржавање водеће улоге у „промовисању стабилног, одрживог, мирног, демократског и мултиетничког Косова, јачању стабилности у региону и доприносу регионалној сарадњи и добросуседским односима на Западном Балкану, стварање Косова које поштује владавину права, заштиту мањина, културне и верске баштине, као и пружање подршке приближавању Косова Европској унији у складу са европском перспективом региона и у складу са релевантним закључцима Савета.“⁴ Специјални представник за Косово „даје подршку и савете Влади Косова у политичком процесу“ као и „јачање присуства ЕУ на Косову и јачање њене усклађености и ефективности (...) у складу са европском перспективом региона, и допринос развоју и унапређењу људских права и основних слобода на Косову.“⁵ Поред функција које обавља, специјални представник за Косово подноси редовне писмене и усмене извештаје Високом представнику и Политичком и безбедносном комитету ЕУ, а према потреби и радним групама Савета.⁶ На препоруку Високог представника или Политичког и безбедносног комитета, специјални представник доставља извештаје и Савету за спољне послове ЕУ. Према неким мишљењима, тешко је оценити ефикасност функције специјалног представника за Косово. Сви досадашњи вршиоци ове функције углавном су били „дискретни и дипломатични у изјавама за јавност“.⁷

II) МЕРЕ ЕУ

Министарски савет 15. септембра 2006. године, усвојио је Заједничку акцију 2006/623 ЗСБП о успостављању тима који ће допринети

⁴ Council Decision 2013/366/CFSP of 9 July 2013 amending and extending the mandate of the European Union Special Representative in Kosovo, *Official Journal of the European Union*, L 189 Volume 56. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32013D0366:EN:NOT>, 29/01/2014.

⁵ The EU in Kosovo, EULEX Kosovo European Union Rule of Law Mission, Интернет: <http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/EUinKosovo.php> 01/02/2014.

⁶ Политички и безбедносни комитет (Political and security Comitee) са седиштем у Бриселу састављен је од националних представника у рангу амбасадора и бави се свим аспектима заједничке спољне и безбедносне политике, прати међународне догађаје, помаже дефинисању политике и надгледа њено спровођење. Такође, Политички и безбедносни комитет, под покровитељством Савета, врши политички надзор и стратешко вођство у операцијама управљања кризама. “Annex 1 to Annex IV, Presidency Progress report to the Helsinki European Council on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence”, Presidency Progress report to the Helsinki European Council, 1999, p. 34.

⁷ Council of the European Union, Brussels, 25 January 2012..., p. 7.

успостављању могуће Међународне грађанске канцеларије на Косову, укључујући и функцију специјалног представника Европске уније.

Заједничком акцијом Савета 2008/123 ЗСБП од 4. фебруара 2008. године долази до постављања првог Специјалног представника ЕУ за Косово, Холанђанина Питера Фејта, који је ову функцију обављао до 31. априла 2011. године.⁸ Фејт је истовремено имао улогу и Међународног цивилног представника, чији се мандат темељио на надгледању спровођења Ахтисаријевог плана. Ово двоструко вршење функције имало је своје предности и недостатке. Као најочљивији недостатак истиче се разлика у статусима: специјални представник мора бити неутралан, док функција међународног цивилног представника не захтева неутралност. Добре стране истовременог вршења две функције омогућавале су Фејту додатни утицај на косовске власти.⁹ Одлуком Министарског савета 2011/270 ЗСБП која је донета 5. маја 2011. године, г. Фернандо Гентилини именован је за следећег специјалног представника ЕУ на Косову, за период од 1. маја 2011. до 31. јула 2011. године.¹⁰ Следећом одлуком Савета 2011/691 ЗСБП мандат специјалног представника за Косово продужује се до 31. јануара 2012. године.¹¹ Наведена Одлука ступила је на снагу датумом доношења, а примењивала се од 1. октобра 2011. године. У складу са Уговором о Европској унији, посебно члан 28, члан 31. став 2. и члан 3, и у складу са предлогом Високог представника Европске уније за спољну политику и безбедност, Министарски савет је 25. јануара 2012. године донео Одлуку 2012/39/ЗСБП којом именује г. Самуела Жбогара за специјалног представника за Косово у периоду од 1. фебруара

⁸ Детаљније видети: Council Joint Action 2008/123/CFSP of 4 February 2008 Appointing a European Union Special Representative in Kosovo, *Official Journal of the European Union*, L 42/88, 16. 02. 2008. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0088:0091:EN:PDF> 01/02/2014.

⁹ Више код: Jitske Hoogenboom, The EU as a Peacebuilder in Kosovo, Civil Society Dialogue Network (CSDN), Netherlands, p. 11., Интернет: http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Civil%20Society%20Dialogue%20Network/Member%20State%20Meetings/Romania/EPLO_Policy_Analysis_EU_as_a_Peacebuilder_in_Kosovo_CSDN_Meeting_Romania.pdf 01/02/2014.

¹⁰ Council Decision 2011/270/CFSP of 5 May 2011 Appointing the European Union Special Representative in Kosovo, L 119/12, 7. 5. 2011. *Official Journal of the European Union* L 119/12 Volume 55. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:119:0012:0014:EN:PDF>, 01/02/2014.

¹¹ Детаљније видети: Council Decision 2011/691/CFSP of 17 October 2011 extending the mandate of the European Union Special Representative in Kosovo, *Official Journal of the European Union* L 271/48, 18. 10. 2011. Интернет <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:271:0048:0048:EN:PDF>, 03/02/2014.

2012. године до 30. јуна 2013. Одлуком 2013/366 од 9. јула 2013. мандат г. Самуела Жбогара се мења и продужује до 30. јуна 2014. године. Наведеном Одлуком предвиђа се да мандат специјалног представника може бити завршен и раније, ако Савет тако одлучи, на предлог Високог представника ЕУ за спољну политику и безбедност.

III) САДРЖАЈ

Према одредбама члана 3. Одлуке 2013/366 о измени и продужењу мандата специјалног представника Европске уније на Косову, међу најважнијим задацима специјалног представника за Косово издвајају се:

- саветовање и подршка Уније у политичком процесу;
- унапређење целокупне политичке координације Уније на Косову;
- јачање присутности Уније на Косову и омогућавање њене ефикасности и усклађености;
- обезбеђење локалних политичких смерница шефу EULEX-а на Косову, што подразумева и политичке аспекте питања везаних за извршне одговорности;
- омогућавање кохерентне и усклађене политичке акције Уније на Косову;
- подршка у процесу приближавања Косова Европској унији, у складу са европском перспективом региона.

Ова функција остварује се путем усмереног извештавања јавности и активности које имају за циљ стварање шире подршке и разумевања косовских власти око питања везаних за Унију. Специјални представник има важну улогу и у „процесу надзора, помоћи и олакшавања напретка политичких, економских и европских приоритета у складу са одговарајућим институционалним надлежностима и одговорностима.“¹² У његов домен спада област развоја и консолидације поштовања људских права и основних слобода на Косову.¹³ Ова функција остварује се у сарадњи са специјалним

¹² Council Decision 2013/366/CFSP of 9 July 2013 amending and extending the mandate of the European Union Special Representative in Kosovo, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32013D0366:EN:NOT, 03/02/2014>.

¹³ О стању људских права на Косову видети на: Извештај о људским правима на Косову, Country Reports on Human Rights Practices for 2012 United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, Интернет: http://photos.state.gov/libraries/kosovo/231771/PDFs/2012_hrr_kos_ser.pdf, 04/02/2014.

представником ЕУ за људска права, у складу са политиком и смерницама Уније у области људских права.¹⁴ Наведеном Одлуком предвиђа се и учешће у спровођењу дијалога између Београда и Приштине. Приликом спровођења свих наведених функција, специјални представник делује под влашћу Високог представника ЕУ за спољну политику и безбедност, а остварује и блиску сарадњу са Европском службом за спољне послове. Привилеговану повезаност са специјалним представником остварује и истовремено је и централни канал његове комуникације са Министарским саветом. Политички и безбедносни комитет пружа стратешко вођство и омогућава политичко усмерење Специјалног представника, не доводећи у питање овлашћења Високог представника. Чланом 6. Одлуке предвиђа се особље које помаже специјалном представнику у спровођењу мандата и доприноси доследности и ефикасности целокупног деловања Уније на Косову. У границама свог мандата и расположивих финансијских средстава, специјални представник одговоран је за састав свог тима. Тим је састављен углавном од политичких експерата, о чијем се учешћу обавештавају Министарски савет и Комисија. Државе чланице, као и институције Уније, могу поднети предлог за нове чланове тима. Трошкове члана именованог и упућеног на овај начин, сноси држава чланица чије држављанство има, или одређена институција Уније. Особље је дужно да своју улогу врши ефикасно и одговорно, у складу са интересом мандата специјалног представника и остаје под административном надлежношћу државе чланице која га упућује, институције Уније или Европске службе за спољно деловање. Привилегије, имунитети и друге гаранције неопходне за несметано и ефикасно деловање мисије специјалног представника и његових сарадника према потреби се усаглашавају са страном или странама домаћинима. Државе чланице и Европска служба за спољно деловање пружају сву неопходну подршку за остварење тог циља. Специјални представник, као и чланови његовог тима, дужни су да поштују сва начела безбедности и минималне стандарде утврђене Одлуком Министарског савета 2011/292/ЕУ која се односи на безбедносна правила за заштиту поверљивих података ЕУ.¹⁵ Високи представник за спољну политику и безбедност има овлашћење за

¹⁴ Детаљније о функцијама и овлашћењима Специјалног представника ЕУ за људска права видети на: EU Special Representative for Human Rights, European Union External action, Интернет http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/stravos_lambrinidis, 04/02/2014.

¹⁵ Целокупна Одлука Савета 2011/292/ЕУ од 31. марта 2011. године о безбедносним правилима за заштиту поверљивих података ЕУ доступна на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:141:0017:0065:EN:PDF>, 04/02/2014.

објављивање поверљивих података и докумената НАТО/КФОР ЕУ до нивоа “CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL”. Такође, Високи представник, у складу са свим оперативним потребама, ставља на располагање Организацији Уједињених нација (ОУН) и Организацији за безбедност и сарадњу у Европи (ОЕБС), поверљиве податке ЕУ и одговарајуће документе, до нивоа поверљивости “RESTREINT UE/EU RESTRICTED”. За испуњење овог циља закључују се одговарајући локални уговори.

Чланом 9. Одлуке регулише се приступ подацима и логистичка подршка. Државе чланице, Комисија и Генерални секретаријат Савета обавезни су да специјалном представнику омогуће приступ свим релевантним информацијама, неопходним за обављање његове функције. Делегација Уније самостално или у сарадњи са државама чланицама према потреби обезбеђује логистичку подршку.

Специјални представник за Косово има и важна безбедносна овлашћења, међу којима су најважнија:

- успостављање безбедносног плана према упутствима Европске службе за спољно деловање. Безбедносни план подразумева мере за физичку заштиту, организациону сигурност, као и мере везане за безбедно кретање особља на подручју мисије и ван њега, укључујући и ситуације када је угрожена безбедност чланова мисије и изразу кризног плана;
- надлежност да целокупно особље смештено ван граница Уније буде покривено осигурањем високог ризикау складу са условима на подручју мисије;
- надлежност да сви чланови тима, који морају бити смештени ван граница Уније (укључујући и локално уговорно особље) прођу одговарајуће безбедносно оспособљавање, пре или након доласка на подручје мисије; и на крају
- спровођење свих договорених препорука припремљених на основу редовних безбедносних процена и подношење истих Савету, Комисији и Високом представнику за спољну политику и безбедност.

Такође, специјални представник унапређује политичку сарадњу најважнијих органа Уније. Његове активности морају бити усклађене са активностима Комисије и према потреби, активностима других специјалних представника који делују у региону. На терену се одржава блиска веза са шефовима делегација Уније у региону, и са шефовима мисија држава чланица, који су дужни предузети све неопходне мере како

би се Специјалном представнику ЕУ за Косово омогућило ефикасно и несметано обављање функције. Специјални представник за Косово блиско сарађује са шефом мисије EULEX-а, коме пружа смернице о политичким аспектима питања везаних за извршне одговорности, и према потреби се саветује са цивилним заповедником операција, као и са релевантним локалним телима, међународним и регионалним учесницима. Мисија Специјалног представника за Косово у периоду од 1. јула 2013. до 30. јуна 2014. године располаже буџетом од милион и 800 хиљада евра. Специјални представник сноси одговорност Комисији за све издатке, и заједно са члановима свог тима „помаже у пружању елемената како би се одговорило на било каква потраживања и обавезе које произилазе из мандата предходних Специјалних представника на Косову, и у ту сврху омогућава административну помоћ и приступ свим релевантним списима.“¹⁶ Иначе, финансирање свих Специјалних представника ЕУ било је регулисано „Смерницама о именовању и финансирању ЕУ Специјалних представника“, које су за сада у процесу ревизије. Очекује се да ће нове смернице бити усвојене до пролећа 2014. године. Примена ове Одлуке Министарског савета и њена усклађеност са осталим доприносима Уније региону предмет је редовног испитивања. Одлуком је предвиђено да Специјални представник до краја децембра 2013. године Министарском савету, Комисији и Високом представнику за спољну политику и безбедност достави извештај о напретку и, на крају мандата, целокупан извештај о спровођењу мандата.

Такође, предвиђено је и подношење писмених и усмених извештаја Високом представнику за спољну политику и безбедност и Политичком и безбедносном одбору, као и радним групама Министарског савета, према потреби. Редовни писани извештаји се шаљу путем COREU мреже.¹⁷ На препоруку Високог представника за спољну политику и безбедност, извештај се подноси и Савету за иностране послове.

¹⁶ Council Decision 2013/366/CFSP of 9 July 2013 amending and extending the mandate of the European Union Special Representative in Kosovo, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32013D0366:EN:NOT> 04/02/2014.

¹⁷ COREU мрежа је ЕУ комуникациона мрежа између Министарског савета ЕУ, држава чланица и Европске комисије за сарадњу у областима спољне политике. Омогућава лакше и брже доношење одлука у хитним случајевима. Детаљније видети код: Federica Bicchì, Caterina Carta, The COREU Network and the circulation of information within EU Foreign Policy, *Journal of European Integration*, Volume 34, Issue 5, 2012., p. 465-484.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Одлука Министарског савета 2013/366/ЗСБП о измени и продужењу мандата специјалног представника Европске уније на Косову ступа на снагу даном њеног доношења. Примењује се од 1. јула 2013. године.

V) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Сваки акт ЕУ који се тиче Косова од великог је значаја за Србију, па тако и ова Одлука Министарског савета. Процес дијалога између Београда и Приштине, уз посредовање Европске уније, покренут је на основу Резолуције Генералне скупштине Уједињених нација A/RES/64/298 од 9. септембра 2010. године.¹⁸ Велики број органа и различитих тела ЕУ ангажован је у решавању косовске ситуације. Тако нпр. Европска служба за спољне послове олакшава дијалог Београда и Приштине; ЕУЛЕКС представља највећу мисију из области заједничке спољне и безбедносне политике са веома широким мандатом и бројним овлашћењима. Чињеница је да Косово и Србија вероватно никада не би сами започели преговоре да их Европска унија није у томе условила. Сам историјат односа Срба и Албанаца на самом почетку представљао је непремостиву препреку, која је превазиђена укључењем треће стране која има велики политички утицај на обе стране. Иако се могу упутити многе замерке у погледу начина на који се води, дијалог Београда и Приштине представља огроман корак напред ка стабилизацији и нормализацији односа. Разлози због којих су регион западног Балкана, Србија и Косово важни за ЕУ односе се на побољшање и повећану улогу ЕУ у процесу решавања спорова, и неку врсту њене метаморфозе из економске организације, ка одбрамбеној организацији, која ће се активно бавити питањима безбедности и решавања међународних спорова. „Природни закључак који се намеће је тај да ЕУуколико жели да успешно положи испит у конфликтној медијацији у „сопственом дворишту“ мора да нађе прави модус за употребу својих „штапова и шаргарепа“ из своје „чаробне торбе“.¹⁹

¹⁸ Детаљније видети: Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, Интернет: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2013/1666-13.pdf 28/01/2014.

¹⁹ (Постоји ли) Пут у будућност за Србију и Косово?, Центар за нову политику, Март 2003. Интернет: http://www.cnp.rs/resources/files/put_u_buducnost.pdf 28/01/2014.

Године 2006. долази до успостављања функције специјалног представника за Косово. Без сумње, канцеларије Специјалних представника ЕУ представљају „важну мрежу политичких саветника и дипломата, који допуњују функције Високог представника и омогућавају присуство ЕУ у земљама или регионима склоним сукобима (...) и пружају додатну вредност ефикасности ЕУ као одржив спољнополитички актер, те доприноси јачању угледа ЕУ на пољу политичких и безбедносних питања, и чије редовно извештавање може допринети развоју и обликовању спољнополитичких иницијатива ЕУ и обезбедити кохерентност активности Уније.“²⁰ Именовање г. Самуела Жбогара за специјалног представника ЕУ за Косово изазвало је позитивне реакције код челних људи Уније. Висока представница за спољну политику и безбедност Кетрин Ештон, изразила је радост због „блиске сарадње са г. Самеулом Жбогаром, који је одличан избор због свог дубоког познавања региона и обимног дипломатског искуства.“²¹ Као што се да видети из наведене Одлуке 2013/366/ЗСБП, специјални представник за Косово има бројне функције, које су истовремено веома широко постављене. Услед компликованих политичких односа на релацији Београд-Приштина, ефикасна функција специјалног представника Уније може представљати значајан фактор ка умањењу политичке тензије и постепене нормализације односа. Због важности и Косова и чланства у ЕУ, Србија мора остваривати ефикасну сарадњу и добре односе са свим институцијама ЕУ, укључујући и специјалног представника за Косово. Његова активна улога уочљива је у Извештају Владе Републике Србије о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са привременим институцијама самоуправе у Приштини. Наводи се да ће по питању катастарске евиденције „специјални представник ЕУ добити скениране копије оригиналне катастарске евиденције из периода пре 1999. године, уклоњене са Косова. На захтев, специјални представник ЕУ доставиће конкретне информације са Косова.“²² Специјални представник има одлучујућу улогу приликом одређивања чланова комисије међународних стручњака за катастар и имовину са Косова, који представљају први степен механизма за доношење судских одлука. За сада је првих 37.000 докумената

²⁰ Erwan Fouéré, The EU Special Representative: A dying breed?, CEPS Commentaires, 13 December 2013, p. 1-4.

²¹ Жбогар званично специјални представник ЕУ на Косову, Телеграф, 25. 01. 2012., Интернет: <http://www.telegraf.rs/vesti/politika/39520-zbogar-zvanicno-specijalni-predstavnik-eu-na-kosovu> 18/01/2014.

²² Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са привременим институцијама самоуправе у Приштини, *op. cit.* p. 4.

предато у електронском облику. Следи упоређивање и верификација са катастарским документима која се налазе у Приштини, како би се утврдило важеће власништво над имовином. То ће омогућити приступ имовинским правима за све грађане. Најављено је и формирање радне групе Канцеларије Европске уније, косовског министарства правосуђа и ЕУЛЕКС-а за проблеме узурпације српске земље на Косову, почевши од општине Пећ.²³ На позив специјалног представника, Косово је почетком фебруара посетила Венецијанска комисија чији експерти прегледају тренутни нацрт закона о верским слободама.²⁴ Венецијанска комисија је саветодавно тело Савета Европе о уставноправним питањима са међународним искуством у области демократије и људских права, које пружа правне савете државама које желе да ускладе своје правне и институционалне структуре са европским стандардима. „За Косово је веома позитивна ствар што ће се, уз посредовање ЕУ, ангажовати Венецијанска комисија. „Овај механизам отвара врата за даље ангажовање на прегледу косовских стандарда за људска права и за коментарисање постојећег као и предлога законодавства.“²⁵ Питање Косова представља болну тачку за Србију. Често се у медијима чују инсинуације да Србија мора признати независност Косова да би могла постати чланица Европске уније. У својим досадашњим изјавама, специјални представник за Косово имао је неуталан, и крајње дипломатски став по овом питању, наглашавајући да треба водити три врсте дијалога – један између Београда и Приштине, други који „треба да воде косовске власти са људима на северу и трећи који ће водити Срби северно и јужно од Ибра.“²⁶ Такође, од значаја за Србију могу бити и мишљења да је функција специјалних представника прилично пољуљана и угрожена.²⁷ Као доказ тој тврдњи наводе се напори

²³ Л.Ј. Петковић, Жбогар – крај узурпације српске имовине, 31. 01. 2014. Вести online, Интернет: <http://www.vesti-online.com/Vesti/Tema-dana/378588/Zbogar-Kraj-uzurpaciji-srpske-imovine> 20/03/2014.

²⁴ Детаљније видети на: Жбогар поздравља посету Венецијанске комисије Савета Европе Косову- Прегледаће се нацрт закона о верским слободама, 04. 02. 2014, Интернет: http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/press_corner/all_news/news/2014/20140204_02_sr.htm 22. 02. 2014.

²⁵ Ибидем.

²⁶ Жбогар: Србија не мора да призна Косово, 02. 11. 2012, Вести online, Интернет: <http://www.vesti.rs/Kosovo/Zbogar-Srbija-ne-mora-da-prizna-Kosovo-2.html> 23/03/2014.

²⁷ Детаљније видети код: Erwan Fouéré, The EU Special Representative... (p. 1-4) и Dominik Tolsdorf, The role of EU Special Representatives in the post-Lisbon foreign policy system: A renaissance?, Issue 2012/02, June 2012, Institute for European studies, Brussels. Интернет: http://www.ies.be/files/2012-02%20PB_0.pdf 29/01/2014.

Високе представнице Кетрин Ештон за укидање ове функције за Судан, јужни Судан и мировни процес на Средњем истоку. Услед великог притиска држава чланица, дошло је до повлачења наведених предлога.²⁸

VI) ИЗВОРИ

- Archick, Kristin, „European Union Enlargement, CRS Report for Congress“, 2 July 2013., p. 9. Интернет: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21344.pdf>
- Bicchi, Federica, Carta, Caterina, „The COREU Network and the circulation of information within EU Foreign Policy“, *Journal of European Integration*, Volume 34, Issue 5, 2012.
- Council Decision 2011/691/CFSP of 17 October 2011 extending the mandate of the European Union Special Representative in Kosovo, *Official Journal of the European Union* L 271/48, 18. 10. 2011. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:271:0048:0048:EN:PDF>
- Council Decision of 31 March 2011 on the security rules for protecting EU classified information, *Official Journal of the European Union* L 141/17, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:141:0017:0065:EN:PDF>
- Council Decision 2011/270/CFSP of 5 May 2011 Appointing the European Union Special Representative in Kosovo, *Official Journal of the European Union* L 119/12, 7. 5. 2011. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:119:0012:0014:EN:PDF>
- Council Decision 2013/366/CFSP of 9 July 2013 amending and extending the mandate of the European Union Special Representative in Kosovo, *Official Journal of the European Union*, L 189 Volume 56. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32013D0366:EN:NOT>
- Council Joint Action 2008/123/CFSP of 4 February 2008 Appointing a European Union Special Representative in Kosovo, *Official Journal of the European Union*, L 42/88, 16. 02. 2008. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0088:0091:EN:PDF>
- Council of the European Union, Brussels, 25 January 2012, Council appoints EU Special Representative in Kosovo, Интернет: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/127522.pdf
- Country Reports on Human Rights Practices for 2012 United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, Интернет: http://photos.state.gov/libraries/kosovo/231771/PDFs/2012_hrr_kos_ser.pdf

²⁸ Специјални представник за Средњи исток именован је од стране Савета у фебруару 2012. године, а такође одлуком Савета мандат му је продужен до јуна 2014. године. Али, одбијајући обнављање оперативног буџета за период после децембра 2013. године, Ештонова је фактички окончала његов мандат.

- “EU Special Representatives”, European Union External Action, Интернет: http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/index_en.htm 17/02/2014.
- EU Special Representative for Human Rights, European Union External action, Интернет: [http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/stravos_lambrinidis/Fouéré Erwan, “The EU Special Representative: A dying breed?”, *CEPS Commentaires*, 13 December 2013.](http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/stravos_lambrinidis/Fouéré%20Erwan,%20The%20EU%20Special%20Representative:%20A%20dying%20breed?)
- Hoogenboom, Jitske, „The EU as a Peacebuilder in Kosovo“, p. 11., Civil Society Dialogue Network (CSDN), Netherlands, Интернет: http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Civil%20Society%20Dialogue%20Network/Member%20State%20Meetings/Romania/EPLO_Policy_Analysis_EU_as_a_Peacebuilder_in_Kosovo_CSDN_Meeting_Romania.pdf.
- Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, Интернет: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2013/1666-13.pdf
- Петковић, Л. Ј, Жбогар - крај узурпације српске имовине, 31. 01. 2014. Вести on line, Интернет: <http://www.vesti-online.com/Vesti/Tema-dana/378588/Zbogar-Kraj-uzurpaciji-srpske-imovine>
- „(Постоји ли) Пут у будућност за Србију и Косово?“, Центар за нову политику, Март 2003. Интернет: http://www.cnp.rs/resources/files/put_u_buducnost.pdf
- The EU in Kosovo, EULEX Kosovo European Union Rule of Law Mission, Интернет: <http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/EUinKosovo.php>
- The EU’s Challenge in Kosovo, Democracy Backgrounder, May 2007, p. 2. Интернет: http://www.fride.org/download/BGR_Challenges_EU_Kosovo_ENG_may07.pdf
- Tolksdorf, Dominik, “The role of EU Special Representatives in the post-Lisbon foreign policy system: A renaissance?“, Issue 2012/02, June 2012, Institute for European studies, Brussels. Интернет: http://www.ies.be/files/2012-02%20PB_0.pdf
- Жбогар званично специјални представник ЕУ на Косову, Телеграф, 25. 01. 2012., Интернет: <http://www.telegraf.rs/vesti/politika/39520-zbogar-zvanicno-specijalni-predstavnik-eu-na-kosovu> 18/01/2014.
- Жбогар: Србија не мора да призна Косово, 02. 11. 2012, Вести on line, Интернет: <http://www.vesti.rs/Kosovo/Zbogar-Srbija-ne-mora-da-prizna-Kosovo-2.html>
- Жбогар поздравља посету Венецијанске комисије Савета Европе Косову-Прегледаће се нацрт закона о верским слободама, 04. 02. 2014, Интернет: http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/press_corner/all_news/news/2014/20140204_02_sr.htm

UDK: 347.191.12:327:061.1

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 47–48, стр. 358–363

Извори научни рад

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ¹

ИНСТИТУТ ЗА БЕЗБЕДНОСНЕ СТУДИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

In this paper, the author analyzes the origin, structure and role of the Institute for Security Studies of the European Union. The author first analyzes legal regulation, i.e. Council Joint Action 2001/554/CFSP of 20 July 2001 on the establishment of a European Union Institute for Security Studies, as amended, and then examines in particular its activities relevant to the implementation of the Common Foreign and Security Policy of the European Union. Finally, the author concludes that the Institute through its research activities gives the contribution in the European decision-making in the field of the Common Foreign and Security Policy (CFSP). Specifically, the Institute performs analysis and provides a forum for debate over the strategy of the European Union in the fields of foreign and defense policy. Since the Institute's taken over the former logistics of Western European Union (WEU), it is clear that the Institute is somewhat continues its mission.

Key words: Institute for Security Studies, European Union, Common Foreign and Security Policy.

¹ Институт за међународну политику и привреду, e-mail: dimitrijevicd@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 и науке Владе Републике Србије, евиденциони број 179029, за период 2011-2014.

И) УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

У новембру 2000. године, Савет ЕУ, покренуо је иницијативу за оснивање Института за безбедносне студије. Идеја о оснивању Института потекла је из потребе утврђивања научне и стручно-аналитичке основе потребне за извршавање задатака и циљева Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСП), као и Европске безбедносне и одбрамбене политике (ЕБОП). Заједничком акцијом од 20. јула 2001. године, Савет је основао Институт за безбедносне студије Европске уније.² Институт за безбедносне студије преузео је временом надлежност Института за безбедносне студије Западноевропске уније (ЗЕУ). Западноевропска унија пружила је сву потребну инфраструктурну и логистичку подршку Институту која је била неопходна за његово несметано деловање у складу са интересима и потребама Европске уније, као и у складу са захтевима држава чланица.³

II) МИСИЈА И ДЕЛАТНОСТ ИНСТИТУТА

Институт за безбедносне студије представља институционални део Европске уније чија је мисија да кроз истраживања и анализе међународно значајних питања на академском нивоу, утиче на развој трансатлантског дијалога о Заједничкој спољној и безбедносној политици као и о Европској безбедносној и одбрамбеној политици. У том погледу, Институт се декларише као својеврсни дебатни форум, који врши процене и анализе за потребе главних органа Европске уније у вези са спровођењем поменутих политика ЕУ које су у складу са Европском безбедносном стратегијом. С времена на време, Институт организује конференције и семинаре на којима се окупљају истраживачи и експерти из Европе и других делова света, представници Европске уније и држава чланица, као и представници невладиног сектора. Институт одржава и развија комуникациону мрежу са другим угледним институтима, научним установама и *think-tank*

² “Council Joint Action 2001/554/CFSP”, *Official Journal L* 200, pp. 1-4, 25/07/2001.

³ Уговором о економској, социјалној и културној сарадњи и колективној самоодбрани закљученим у Бриселу, 17. марта 1948. године, између Велике Британије, Француске и земаља Бенелукса, формирана је Западноевропска унија (ЗЕУ). Са амандирањем Бриселског споразума 23. октобра 1954. године, Унија је проширена чланством Немачке и Италије, а у каснијем периоду и приступањем других држава чланица ЕУ и НАТО савеза. Главни циљ Западноевропске уније састоји се у самоодбрани од спољне агресије и у промоцији заједништва. Од 2009. године, када је на снагу ступио тзв. Реформаторски уговор или Уговор из Лисабона, надлежности ЗЕУ, пренете су делом на Европску унију. Видети Интернет: <http://www.weu.int/>

организацијама у свету. Резултати истраживања Института се дистрибуирају у великом обиму осим резултата који садрже квалификоване податке на које се примењују посебни безбедносни прописи Савета ЕУ.⁴ У одређеним ситуацијама, Институт помаже органима ЕУ, посебно Високом представнику Европске уније за спољне послове и безбедносну политику.

III) СТРУКТУРАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА

Управни одбор

Институт за безбедносне студије има Управни одбор (у даљем тексту: Одбор), који се састоји од једног представника којег именује свака држава чланица и једног представника којег именује Комисија ЕУ. Сваког члана Одбора може заступати његов заменик. Пуномоћја о именовању чланова Одбора која су верификована од стране држава чланица и Комисије достављају се на надлежност генералном секретару, односно високом представнику који председавају Одбором. У случају њиховог одсуства, Одбором председава њихов представник. Одбор се по правилу састаје најмање два пута годишње, на захтев најмање једне трећине чланова. Одбором углавном председава Високи представник за спољне послове и безбедносну политику ЕУ. Одбор функционално усваја годишње финансијске и пословне извештаје о раду Института. Председавајући Одбора имају обавезу и одговорност да редовно извештавају Савет ЕУ.

Директор Института или његов представник присуствују састанцима Одбора. Генерални секретар Војног особља и председник Војног одбора или њихови представници могу исто тако присуствовати састанцима. Одлуке Одбора доносе заступници држава чланица квалификованом већином при чему се гласови сабирају у складу са чланом 23. став 2. Уговора, не доводећи у питање члан 12. став 2. Заједничке акције о оснивању Института за безбедносне студије Европске уније.

Одбор може одлучити да установи *ad hoc* радне групе или сталне одборе чија је структура идентична са структуром Одбора. Те радне групе или стални одбори имају ограничене надлежности у погледу бављења одређеним питањима која су им делегирана од стране Одбора.

⁴ Истраживачи резултати Института објављују се изузев ако је реч о строго поверљивим информацијама за које важе специјални прописи Савета. Видети: "Council Decision 2001/264/EC of 19 March 2001 adopting the Council's security regulations", *Official Journal* L 101, pp. 1-66, 11/04/2001. Одлука је амандирана у више наврата. Видети: OJ L 63, 28/02/2004; OJ L 193/1, 23/07/2005; OJ L 346/18, 29/12/2005; OJ L 164/24, 26/06/2007.

Директор

Директора Института је правни заступник Институт у правном саобраћају. Њега именује Одбор бирајући кандидате које предлажу државе чланице ЕУ. Државе чланице ЕУ пре именовања директора предају генералном секретару, односно високом представнику Одбора имена кандидата, који их даље прослеђују Одбору. Директор се именује на период од три године с могућношћу продужења мандата за још две године. Након одобрења Одбора, директор има право да именује свог заменика. Заменик се именује на три године, уз могућност продужења мандата за још три године. Формалноправно, директор је одговоран за свој рад Одбору. Најпре, он руководи Институтом и одговоран је за његово кадрирање. У том смислу, директор има овлашћења да у оквиру договореног плана рада и буџета Института запошљава особље Института. Он је дужан да унапред обавести чланове Одбора о ангажовању истраживача. Такође, директор је одговоран да обезбеди високи степен стручности и професионализма, али и ефективности и ефикасности у раду Института. У оквиру прописаних овлашћења, директор Института одговоран је и за израду плана рада и годишњег извештаја о раду. План рада директор доставља у нацрту Одбору на одлучивање најкасније до 30. новембра текуће године. Директор врши и све припремене активности од значаја за правилан рад Одбора, укључујући и припрему годишњег извештаја о раду. Годишњи извештај се припрема најкасније до 1. марта текуће године за претходну годину. Извештај се прослеђује Одбору, а Одбор извештај даље упућује на увид Европском парламенту, Комисији и државама чланицама.

Политички и безбедносни одбор

Политички и безбедносни одбор, у складу са својим одговорностима за спровођење Заједничке спољне и безбедносне политике, а нарочито Европске спољне и одбрамбене политике, врши политичку контролу над активностима Института, без деловања на његову интелектуалну аутономију. Директор Института дужан је да обавештава Политички и безбедносни одбор о раду Института.

Особље

Особље Института састоји се од истраживача и административног особља. Запослени у Институту морају имати држављанство држава

чланица ЕУ. Истраживачи се бирају према стручности и заслугама које су постигли на подручју Заједничке спољне и безбедносне политике и Европске спољне и одбрамбене политике. Запошљавање је условљено пропозицијама које прописује Савет на препоруку директора Института. По правилу, истраживачи се бирају на основу јавног конкурса. У одређеним случајевима, државе чланице или треће државе могу упутити гостујуће истраживаче на рад у Институт на одређено време у договору са директором Института. Директор и истраживачи уживају аутономију у оквиру свог истраживачког рада. Такође, директор Института и особље могу уживати привилегије и имунитете сходно одредбама уговора који се поводом тога закључе између држава чланица.

IV) ФИНАНСИЈСКА ПОДРШКА

Одбор на основу сагласности Савета, а на предлог директора прописује финансијска правила која се односе на процедуру доношења и усвајања буџета Института. За сваку финансијску годину, Институт по правилу врши процену расхода и прихода. Те процене се уносе у буџет Института. Директор Института до 30. јуна сваке године, припрема нацрт буџета у коме приказује величину административних и режијских трошкова, као и очекивани приход за следећу финансијску годину. Нацрт буџета директор доставља Одбору на даљу надлежност. Такође, нацрт буџета директор доставља на увид Савету ЕУ. Након што се буџет усвоји на основу аklamације представника држава чланица, исти се усклађује са приходима који се састоје од доприноса држава чланица према скали националног бруто дохотка, али и од додатних доприноса који су додељени Институту из других извора договорених са директором Института. Контролу обвеза и плаћања свих трошкова те књижења и наплате свих прихода спроводи независни ревизор којег именује Одбор. До 31. марта сваке године директор Института има обавезу да Савету и Одбору преда завршни рачун о свим приходима и расходима из претходне финансијске године, укључујући извештај о раду Института. Након тога, Одбор усваја наведени акт.

V) ПРАВНА СПОСОБНОСТ И СЕДИШТЕ

Формално-правно, Институт поседује правни субјективитет потребан за обављање његових делатности и постизање предвиђених циљева. Свака држава чланица Европске уније задржала је право да предузме све

неопходне мере како би се Институту признала правна, пословна и страначка способност. То се чини по узору грађанскоправна лица чији је статус уређен унутрашњим законодавствима држава чланица. Иако непрофитабилна институција, Институт може располагати покретном или непокретном имовином. Његово седиште налази се у Паризу. Почев од 1. јануара 2002. године, Институт је почео са операционализацијом својих активности.

VI) ПРАВНА ОДГОВОРНОСТ

Акциони план не прејудуцира питања везана за примену права ЕУ или унутрашњег права држава чланица у односу на одговорност Института. Држава чланице су слободне да прописују правила којим се регулишу односи између Института и трећих лица настали закључивањем уговорних аката (*lex contractus*). Лична одговорност особља према Институту уређује се релевантним прописима који се примјењују на особље Института.

VII) ИЗВОРИ

- “Council Joint Action 2001/554/CFSP of 20 July 2001 on the establishment of a European Union Institute for Security Studies”, *Official Journal L* 200, 25/07/2001.
- “Council Joint Action 2006/1002/CFSP of 21 December 2006 amending Council Joint Action 2001/554/CFSP of 20 July 2001 on the establishment of a European Union Institute for Security Studies, *Official Journal L* 409, 30/12/2006.

Законодавство Европске уније које се односи на Србију (2014)

- Regulation (EU) No 332/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 on 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 *OJ L 103, 05/04/2014, p. 10–14*
- 2014/298/EU: Commission Decision of 22 May 2014 on the confirmation of the application to Ireland of the respective agreements on readmission between the Union and the Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China, the Republic of Albania, the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, the Russian Federation, the Republic of Montenegro, the Republic of Serbia, Bosnia and Herzegovina, the former Yugoslav Republic of Macedonia, the Republic of Moldova, the Islamic Republic of Pakistan, and Georgia *OJ L 155, 23/05/2014, p. 22–23*
- Commission Implementing Regulation (EU) No 359/2014 of 9 April 2014 amending Annex V to Regulation (EC) No 136/2004 as regards the list of countries referred to in Article 9 thereof Text with EEA relevance *OJ L 107, 10/04/2014, p. 10–12*
- Commission Implementing Regulation (EU) No 355/2014 of 8 April 2014 amending Regulation (EC) No 1235/2008 laying down detailed rules for implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007 as regards the arrangements for imports of organic products from third countries Text with EEA relevance *OJ L 106, 09/04/2014, p. 15–40*
- Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) *OJ L 77, 15/03/2014, p. 11–26*
- Commission Regulation (EU) No 100/2014 of 5 February 2014 amending Regulation (EC) No 748/2009 on the list of aircraft operators that performed an aviation activity listed in Annex I to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council on or after 1 January 2006 specifying the

administering Member State for each aircraft operator Text with EEA relevance *OJ L 37, 06/02/2014, p. 1–189*

- Directive 2014/47/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the technical roadside inspection of the roadworthiness of commercial vehicles circulating in the Union and repealing Directive 2000/30/EC (Text with EEA relevance) Directive 2014/47/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the technical roadside inspection of the roadworthiness of commercial vehicles circulating in the Union and repealing Directive 2000/30/EC Text with EEA relevance *OJ L 127, 29/04/2014, p. 134–218*
- Commission Implementing Regulation (EU) No 403/2014 of 22 April 2014 fixing the allocation coefficient for the issuing of import licences applied for from 1 to 7 April 2014 for sugar products under certain tariff quotas and suspending the submission of applications for such licences *OJ L 119, 23/04/2014, p. 62–64*
- Communication from the Commission — Guidelines on State aid to airports and airlines *OJ C 99, 04/04/2014, p. 3–34*
- Commission Implementing Regulation (EU) No 209/2014 of 5 March 2014 amending Regulation (EU) No 605/2010 as regards animal and public health and veterinary certification conditions for the introduction of colostrum and colostrum-based products intended for human consumption into the Union Text with EEA relevance *OJ L 66, 06/03/2014, p. 11–23*
- Procedures for applying the EC-Serbia Stabilisation and Association Agreement and the EC-Serbia Interim Agreement ***I European Parliament legislative resolution of 25 October 2012 on the 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 – C7-0010/2012 – 2011/0465(COD)) P7_TC1-COD(2011)0465 Position of the European Parliament adopted at first reading on 25 October 2012 with a view to the adoption of Regulation (EU) No .../2012 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 *OJ C 72E, 11/03/2014, p. 91–97*
- Position (EU) No 1/2014 of the Council at first reading with a view to the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council on 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 Adopted by the Council on 28 January 2014 *OJ C 49E*, 21/02/2014, p. 1–6 (
- Commission Regulation (EC) No 2008/2006 of 22 December 2006 laying down detailed rules for the application in 2007 of the tariff quotas for baby beef products originating in Croatia, Bosnia and Herzegovina, the former Yugoslav Republic of Macedonia and Serbia, Montenegro and Kosovo *OJ L 379*, 28/12/2006, p. 105–116
 - Fifteenth Annual Report according to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment *OJ C 18*, 21/01/2014, p. 1–514
 - Commission Implementing Regulation (EU) No 494/2014 of 13 May 2014 amending Annex V to Regulation (EC) No 136/2004 as regards import conditions and the list of countries referred to in Article 9 thereof Text with EEA relevance *OJ L 139*, 14/05/2014, p. 11–13
 - 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 Contracting Parties to this Convention *OJ C 111*, 12/04/2014, p. 7–11
 - Call for proposals — EACEA/13/14 — Under the Erasmus+ Programme ‘National Authorities for Apprenticeships’ *OJ C 87*, 26/03/2014, p. 10–12
 - Opinion of the European Economic and Social Committee on ‘Irregular immigration by sea in the Euromed region’ (own-initiative opinion) *OJ C 67*, 06/03/2014, p. 32–46
 - Commission Implementing Regulation (EU) No 1422/2013 of 18 December 2013 publishing, for 2014, the agricultural product nomenclature for export refunds introduced by Regulation (EEC) No 3846/87 *OJ L 355*, 31/12/2013, p. 16–59

Ана Вукићевић

Најновије публикациије Европске уније доступне на Интернету

- Acting within and beyond our borders: Act, react, impact / European Parliament. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- Annual report 2013 / **The European Data Protection Supervisor**. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014. - 125 стр.
- Assessment of the conditions for a European Union Location Framework / **European Commission, Joint Research Centre**. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014. – 84 стр.
- Creative Europe, what's in it for me? : A guide for professionals in the audiovisual and cultural sector / European Commission, Directorate-General for Education and Culture. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014. – 52 стр.
- Economy, let's get back to business: Act, react, impact / / European Parliament. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- Enhancing cooperation between the European parliament and EU national parliaments on EU human rights policy / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- EU gender equality law: Update 2013 / **European Commission, Directorate-General for Justice**. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- European Union Location Framework references / **European Commission, Joint Research Centre**. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- Exit strategies and the impact on the euro area: Monetary dialogue, December 2013 / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. - 1. изд.

- Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014. – 102 стр.
- Exploratory research on internet-enabled work exchanges and employability: Analysis and synthesis of qualitative evidence on crowdsourcing for work, funding and volunteers / **European Commission, Joint Research Centre**. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- Horizon 2020: Excellent science, global challenges, competitive industries : open to the world! / **European Commission, Directorate-General for Research and Innovation**. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- Labour market policy: Expenditure and participants : data 2011 / **European Commission, Eurostat**. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- Piloting a European employer survey on skill needs: Illustrative findings / Cedefop — European Centre for the Development of Vocational Training. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014. – 64 стр.
- Public health: Improving health for all EU citizens / European Commission, Directorate-General for Communication. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014. – 16 стр.
- Seismic performance assessment addressing sustainability and energy efficiency / **European Commission, Joint Research Centre**. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- The European Social Fund at work: Equipping Europe's youth for today's job market / European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- Use your power, choose who's in charge in Europe: European elections 22 May 2014 / European Commission, Directorate-General for Communication. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.

Ана Вукићевић

Најновије публикациије Савета Европе

The history of youth work in Europe: Volume 4: Relevance for today's youth work policy. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2014. -143 p

Since 2008, the European Union–Council of Europe youth partnership has regularly organised debates and discussions on the history of youth work policy and practice in various countries in Europe, in co-operation with its partners. The results have been published in three volumes of the Youth Knowledge Series. Volume 4 of the History of youth work in Europe, edited by Marti Taru, Filip Coussée and Howard Williamson, covers the 2011 workshop in Tallinn, which was co-organised by the European Union–Council of Europe youth partnership and the Estonian authorities with the support of Finnish and Flemish partners, and sums up the discussions in the previous three volumes.

Le droit à des élections libres. - Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2014. - 142 p

Le droit à des élections libres figure parmi les droits les plus difficiles à appréhender: principe objectif et indispensable de toute société démocratique, il est aussi un droit subjectif et fondamental invocable par tout citoyen. Droit individuel d'une part, il n'a de sens que dans le cadre d'un exercice collectif. D'autre part, ce même droit, associé au droit de vote et au droit d'éligibilité, requiert une mise en oeuvre démocratique qui mobilise en réalité beaucoup d'autres droits et libertés, que ce soit avant, pendant et après l'élection proprement dite. C'est aussi un des droits les plus valorisé au Conseil de l'Europe en ce qu'il participe à la promotion de la "démocratie véritable" qui sert de pilier à l'Organisation aux côtés de la prééminence du droit et du respect des libertés fondamentales.

L'ouvrage passe au crible les principaux textes et sources du droit du Conseil de l'Europe en la matière : conventions, résolutions, recommandations, lignes directrices sans compter l'abondante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Cet ouvrage s'adresse aux praticiens du droit, aux étudiants, mais, plus largement, à tous ceux qui s'intéressent au couple Europe et démocratie.

IRIS plus 2014-1: La nouvelle communication sur le cinema. . - Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2014. -53 p

Au terme de vifs débats, la Commission européenne a adopté, en novembre 2013, sa Communication cinéma new-look. Cet instrument juridique modernisé constitue la base sur laquelle les juges européens vont s'appuyer pour décider si les systèmes de financement des films européens sont compatibles avec les règles de l'UE en matière d'aides d'Etat. Ce texte a enfin vu le jour, au terme d'un processus de consultation difficile avec l'industrie et les décideurs. Beaucoup craignaient en effet que les règles proposées en matière de territorialisation des dépenses et de surenchère dans l'offre de subventions ne mettent à mal les dispositifs publics de financement des films. Dans ce tout nouveau rapport IRIS plus, l'Observatoire européen de l'audiovisuel analyse le contenu de la nouvelle Communication cinéma 2013 et retrace la route qui a mené à sa version définitive. La section Reportages propose de courts articles sur les derniers développements de la législation cinématographique en Europe. La section finale Zoom présente un ensemble de données et de chiffres récents sur l'industrie européenne du cinéma, y compris sur le développement de la projection numérique.

Vivre en dignité au XXIe siècle - Pauvreté et inégalité dans les sociétés de droits humains: le paradoxe des démocraties. - Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe,, 2013. -242 p

En ce début de XXIe siècle, la pauvreté et les inégalités affectent un nombre croissant de personnes sur le continent européen. Ces phénomènes fragilisent non seulement la cohésion sociale des sociétés européennes mais voient les droits humains, aussi bien les droits sociaux que civils et politiques, et questionnent le fonctionnement de la démocratie. En effet, comment les personnes en situation de pauvreté peuvent-elles faire entendre leurs voix dans des sociétés polarisées, où plus de 40% du patrimoine et 25% des revenus sont détenus par 10% de la population?

Ce guide est le fruit de deux années de travail collectif mené dans le cadre du projet "Les droits humains des personnes en situation de pauvreté". Il a été préparé avec le concours de nombreuses personnes et organisations, dont des personnes en situation de pauvreté, des chercheurs, des associations et des représentants des autorités politiques. Outre qu'il offre une étude critique de la situation actuelle, en analysant les inégalités et la pauvreté par le prisme des droits humains, de la démocratie et des politiques de redistribution, ce guide invite également le lecteur à explorer les pistes d'une stratégie renouvelée de lutte contre la pauvreté permettant de rétablir les sens de la justice sociale. Il avance des propositions qui visent à dépasser la stigmatisation et la catégorisation, en ouvrant des voies d'apprentissage pour bâtir des biens communs par le partage, en évitant le gaspillage et en renforçant dans la conscience publique le principe de respect de la dignité humaine en tant que droit de tous

Protéger les générations futures par les biens communs (Tendances de la cohésion sociale n° 26). - Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2014. -341 p

Les mesures d'austérité, récemment adoptées par de nombreux pays européens, s'appuient sur le principe qu'une augmentation de la dette publique devrait automatiquement se traduire par la réduction des programmes sociaux et la privatisation des ressources inefficacement gérées. Ce type de raisonnement est invoqué pour justifier la destruction des droits sociaux des citoyens au profit du secteur privé, entraînant notamment pour les membres les plus vulnérables de la société un accès limité aux ressources fondamentales telles que l'eau, la nature, le logement, la culture, le savoir et l'information. Une telle conception de la prospérité, fondée exclusivement sur des cycles de croissance et de profit à court terme, menace l'accès à ces ressources pour les générations actuelles comme pour les générations futures.

Cet ouvrage va au-delà des approches libérales de la justice intergénérationnelle et distributive. Il met l'accent sur les biens communs et ses communautés de gestion mues par la volonté de défendre et de produire les ressources essentielles à leur existence sous la menace de l'expropriation par l'Etat et le marché.

Cette étude propose également aux décideurs et aux citoyens qui assument leurs responsabilités politiques en passant à l'action et en refusant l'idéologie de l'entreprise quelques bonnes pratiques, méthodes et solutions pour renouveler les configurations des relations sociales par la mutualisation des biens, en intégrant ainsi les intérêts des générations futures dans les institutions et processus décisionnels de la Communauté européenne.

Il s'agit de la contribution du Conseil de l'Europe et du Collège universitaire international de Turin à la protection de la dignité de chacun, en particulier en faveur de ceux qui, même s'ils ne sont pas à même d'exercer leurs droits sociaux, ont le droit de bénéficier de choix et de politiques permettant de préserver la vie humaine.

The Edgeryders guide to the future. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013. -120 p

This publication is the result of the Edgeryders project, an online dialogue platform run by the Council of Europe with a view to promoting discussion with young people on the challenges of their transition to working life.

Given that the imagination and the experiences of young citizens can only be understood in the context of horizontal relations (learning through sharing and joint management) in line with the networking approach, which restores the significance of individual effort and provides innovative solutions, a programme such as Edgeryders can provide a future-oriented alternative.

In turn, institutions must show creativity. It is no longer a case of managing inertia, but above all of creating a balance between what the public authorities can do and what they can facilitate. By adopting a spirit of co-operation, the authorities can encourage

the sharing of responsibilities, ideas, goods and values, while opening up to mutual learning.

Nevertheless, this type of interaction is only possible if two conditions are met. Firstly, institutions must show a clear desire to ensure unprecedented scope for dialogue with young people by ascribing a high value to the proposals that emerge from the contacts among and with young citizens. Secondly, young people's interest in public affairs must be maintained in the long term by shoring up the online exchange with concrete evidence of legitimacy. This publication is intended to help meet these two conditions.

Guide Edgeryders pour l'avenir). - Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe,, 2013. -128 p

Cette publication est le résultat du projet *Edgeryders*, une plate-forme de dialogue en ligne ouverte par le Conseil de l'Europe, pour réfléchir de concert avec la jeunesse aux défis posés par leurs transitions vers la vie active.

Puisque l'imagination et les expériences des jeunes citoyens ne peuvent être captées que dans le cadre de relations horizontales (apprentissage par le partage et la gestion commune) et dans le respect de l'esprit de réseau, qui redonne sens à l'effort individuel et apporte des solutions innovantes, un outil comme *Edgeryders* peut être une alternative d'avenir.

Aleur tour, pour y répondre, les institutions doivent faire preuve de créativité. Il ne s'agit plus de gérer l'inertie, mais avant tout de réaliser un équilibre entre ce que les autorités publiques peuvent faire et ce qu'elles peuvent faciliter. Dans un esprit de coopération, ces dernières peuvent encourager le partage des responsabilités, des idées, des biens et des valeurs, en s'ouvrant à l'apprentissage réciproque.

Néanmoins, ce type d'interaction n'est possible qu'à deux conditions. D'une part, que les institutions affichent leur volonté de donner au dialogue une portée inédite, en accordant de la valeur aux propositions qui naissent des relations entre et avec les jeunes citoyens. D'autre part, que l'intérêt de ces derniers pour les affaires publiques soit maintenu sur le long terme, en appuyant l'échange en ligne avec des preuves concrètes de légitimité. Cette publication souhaite vise à remplir ces deux conditions.

La politique de jeunesse en Belgique. - Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2013. -140 p

Ce rapport fait partie d'une série d'analyses internationales des politiques nationales de jeunesse menées par le Conseil de l'Europe, en collaboration et en consultation avec les agences gouvernementales et les ministères responsables du développement et de la mise en oeuvre de la politique de jeunesse, ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales de jeunesse. Les analyses sont menées par une équipe internationale qui présente les forces de la politique de jeunesse du pays et, de façon constructive, les

défis que ce pays doit relever dans ce domaine, en s'appuyant le cas échéant sur des preuves et des débats de portée internationale.

Le processus des analyses internationales a été introduit en vue de remplir trois fonctions distinctes:

- fournir des conseils sur les politiques nationales de jeunesse ;
- identifier les composantes dont la combinaison pourrait constituer l'approche d'une politique de jeunesse en Europe ;
- contribuer à un processus d'apprentissage lié au développement et à la mise en œuvre d'une politique de jeunesse.

Гордана ТЕРЗИЋ

Европа – Енциклопедије

Who's Who in the Arab World 2013-14. - Sydney: Asia Pacific Infoserv Pty Ltd

From Morocco to Yemen, few geographical regions in the world are as culturally diverse, strategically important and volatile as the Middle East and North Africa. **Who's Who in the Arab World** compiles information on around 8,000 notable Arab individuals. Additionally, this publication provides you with historical background information on this influential region as well as comprehensive details and analyses on each of the Arab states.

People, Power and Prestige in the Middle East - your source for reliable information is found in **Who's Who in the Arab World**.

In addition to the biographical coverage, this publication provides informed insights into Arab life, the Arab states, their historical roots and the various Arab cultures.

Part I: Biographical Section

This section sets out precise biographical details on some 8,000 eminent individuals from every sphere of activity – royalty, politics, the diplomatic service, the military, administration, science, legal professions, finance, arts, education, music, medicine, literature and the world of entertainment etc.

Part II: Surveys of the Arab Countries

In this section you can find details on the Arab countries in a matter of seconds. It gives you a country-by-country breakdown of the following subjects – geography, history, constitution, economy and culture, containing information on:

- * head of state and political parties
- * addresses of embassies and consulates
- * important banking/financial institutions
- * transport facilities
- * universities and libraries
- * medical institutions

- * trading organisations, and
- * the media
- * cultural and tourist centres.

Part III: Outline of the Arab World

The third section of **Who's Who in the Arab World** takes a historical look at the development of the Arab World, the differences between the radical factions, Arab languages, ancient cultures and religions. A series of essays illustrates the history of the Arabian Gulf, the Early Arabs, the Rise of Islam and of the Arab Empire, as well as the Golden Age of the Arabs. It also documents the development of petroleum production.

Index of biographies by profession and by country

Indices by country and profession supplement the biographical section. A select bibliography of secondary literature on the Middle East is also included.

International Directory of Women's Organizations 2014. – Sydney: Asia Pacific Infoserv Pty Ltd

Your worldwide reference guide to thousands of organizations involved in women's issues and to their activities.

This comprehensive new directory lists every major national and international women's organization from Afghanistan to Zimbabwe .

All of the major established women's organizations are included, as well as the less well-known organizations. Presenting profile details for over 2000 organizations, this second edition is the most comprehensive and up to date directory of women's organizations worldwide.

Entries:

- * Entries are arranged alphabetically by country.
- * Each entry contains the institution's name, postal, internet and e-mail addresses, telephone and fax numbers, details of its function, activities, geographical area of activity, and key executives where available.
- * A wide range of activity are covered from art to culture; business to education; gender equality to human rights; health to reproduction; families to development; politics to global leadership; women's empowerment; civil society promotion; and much much more.
- * The Directory includes information on all of the women's foundations worldwide.

Regions covered include: Africa, Asia and the Pacific, Europe, North and South America and the Middle East .

Data for this reference work was compiled from details submitted by national and international women's organizations, information gathered from the internet, and directly from individuals holding key positions in major women's organizations.

The Directory would be an important reference resource to organizations, public and academic libraries, NGOs, and all agencies and institutions concerned with women's rights, equality and gender issues.

Encyclopedia of World Environmental History 2014. – Sydney: Asia Pacific Infoserv Pty Ltd

The most extensive annual scholarly reference source on this timely topic

While the relationship between man and nature has been a constant feature of the human situation, the human impact on the environment has only recently become a topic of general interest to scholars and professionals in disciplines across the board.

This two volume set, written by a team of international experts, provides not only broad historical coverage on how human beliefs and actions have altered the natural world, but also covers the latest developments in the field. An analysis of natural phenomena and events and their impact on human societies is also included.

With hundreds of articles, this fascinating set will prove a definitive reference source on environmental change over the course of human history, across cultures and in the modern world. This important new work belongs in any collection serving world history, ecology, environmental studies, geography or environmental science programs.

Entries Include: Acid Rain; Africa; Air Pollution; Alternative Energy; Biodiversity; Central Asia; China; Climate Change; Debt for Nature; Deforestation; Earthquakes; Environmental Law; Environmental Crime; Famine; Green Revolution; Law of the Sea; Rainforests; Social Ecology; Toxicity; Tragedy of the Commons; Volcanes.

Well written, no other single work provides such authoritative coverage on Environmental History!

Directory of Eastern European & Russian Arts & Museums 2014. – Sydney: Asia Pacific Infoserv Pty Ltd

This unique reference directory spotlights the entire Arts and Museum scene throughout all of Eastern Europe and Russia – from museums to public galleries, publishers through to the art trade!

Here you will find information on thousands of art museums, art and antique dealers, public galleries, universities and art associations, auctioneers, restorers, art publishers, art periodicals, art book dealers, and more. Every entry contains data including institution or business names, addresses, phone and fax numbers, emails, websites,

information about specialties, and names of owners, directors, or curators. Within each chapter, addresses are arranged alphabetically by country, alphabetically within each country section, and alphabetically according to city. All listings are in the native language of the country.

Covering Albania, Belarus, Bosnia, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Macedonia, Moldova, Montenegro, Poland, Romania, Russia, Serbia, Slovakia, Slovenia and the Ukraine, the Directory of Eastern European & Russian Arts & Museums includes:

Museums and Public Galleries

Universities, Academies, Schools

Associations

Art and Antique Trade, Numismatics

Art and Antiques Fairs

Galleries

Auctioneers

Restorers

Art Publishers

Art Journals

Antiquarians and Art Booksellers

For curators, travelers, librarians, academics, lecturers at art schools, students, journalists, art and antique dealers, auctioneers, book dealers, and anyone else involved in art either professionally or as a pastime, this Directory is your indispensable tool for navigating the art and museum world in this vibrant cultural region. For those who aren't interested in buying your own personal copy, make sure that you have access to the directory through your local library.

Gordana TERZIĆ

Часописи Европске уније доступни на Интернету

Activities of the institutions and bodies

EP Newshound review (Themes: Activities of the European Union, Law and justice)

Eurojust news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Justice and home affairs)

Eurofound news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Working conditions, Social policy)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy, Economic and Monetary Union)

Journal (Themes: Activities of the institutions and bodies, Community finance)

Quarterly report on the euro area (Themes: Community finance)

Law and justice

Official Journal of the European Union (Themes: Information - Documentation, Law and justice)

Involuntary placement and involuntary treatment of persons with mental health problems (Themes: Fundamental rights, Social policy)

Debates of the European Parliament (Themes: Activities of the institutions and bodies, Law and justice)

External relations

Newsletter (Themes: External relations, Foreign and security policy - defence)

CBRN CoE newsletter (Themes: External relations, International policy, Relations with non-member countries)

Trade - Competition policy

Competition policy newsletter (Themes: Competition policy)

The EU's place in the global market (Themes: Commercial policy, External trade)

International trade in transportation services (Themes: Economy and finance, External trade)

Single market news (Themes: market)

Economy - Finance

European vacancy monitor (Themes: Economy - Finance)

Single market news (Themes: Economy - Finance)

Quarterly note on the euro-denominated bond markets (Themes: Economy - Finance)

Monetary poverty in EU Acceding and Candidate Countries (Themes: Population and social conditions, Monetary policy)

Regions & cities of Europe (Themes: Regional policy and regional economies)

Social policy

Foundation focus (Themes: Social policy, Working conditions)

An opportunity and a challenge (Themes: Social policy, Demography and population)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy - Economic and Monetary Union)

Social agenda (Themes: Social policy, Employment policy)

Drug demand reduction: global evidence for local actions (Themes: Social problems, Social policy, Health policy)

Drugnet Europe (Themes: Social problems, Social policy, Health policy)

Integration of migrants in the European Social Fund 2007-2013 (Themes: European Social Fund, Social policy, Labour market - free movement of workers)

Information - Education - Culture - Sport

ENISA quarterly review (Themes: Information policy)

Live & learn (Themes: Vocational training, Activities of the institutions and bodies)

VetAlert (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

The Magazine (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

Welcome to the European Commission (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

Agriculture - Forestry - Fisheries

MARS bulletin (Themes: Agricultural policy, Earth sciences research)

EU rural review (Themes: Agricultural policy)

EFSAnews (Themes: Agricultural policy)

Industry - Enterprise - Services

Innovation & technology transfer (Themes: Industrial research and development, Industrial policy)

EIRObserver (Themes: Industrial policy)

Economic change and restructuring in the European Social Fund 2007-13 (Themes: European Social Fund, Industrial policy, Employment policy)

Industrial import prices (Themes: Industry, trade and services, Industrial policy)

Networth (Themes: Enterprise)

Buy and sell services in Europe (Themes: Construction of Europe, Services, Freedom of establishment and freedom to provide services)

Energy

F4E news (Themes: Energy)

Mag (Themes: Energy policy, Energy research)

Intelligent energy. News review (Themes: Energy policy, Energy research)

ESARDA bulletin (Themes: Nuclear energy and safety, Industrial research and development)

Transport

Managing risks to drivers in road transport (Themes: Workers' health and safety, Transport regulations and safety, Land transport (road, rail))

Saving time and money in the shipping industry (Themes: Transport policy, Means of transport)

On the right track (Themes: Transport policy, Means of transport, Land transport (road, rail))

Environment - Ecology

Environment for Europeans (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Natura 2000 (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Scientific and technical research

Research eu focus (Themes: Research policy and organisation)

Research eu results magazine (Themes: Research policy and organisation)

R&D and the financing of innovation in Europe (Themes: Economic policy - Economic and Monetary Union, Scientific and technical research)

Forest fires in Europe 2009 (Themes: Natural disasters, Forestry, Environmental research)

Statistics

Statistical references (Themes: Information - Documentation, Statistics)

Young workers, facts and figures (Themes: Workers' health and safety, Statistics)

Your free access to European statistics (Themes: General statistics, Information - Documentation)

Татјана ВУКСАНОВИЋ

Адресе институција Европске уније

European Parliament

Strasbourg

Allee du Printemps
BP 1024
F-67070 Strasbourg Cedex
Tel. (33) 388 17 40 01
Telex 890129
890139
Fax (33) 388 25 65 01

Luxembourg

Plateau du Kirchberg
BP 1601
L-2929 Luxembourg
Tel. (352) 43 00-1
Telex 2894
Fax (352) 43 00-29494
(352) 43 00-29393

Brussels

Rue Wiertz 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>

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.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>

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 *Single Market News* магазин.

ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm

Генерална дирекција за пољопривреду; саопштења за штампу, значајни говори, програми и аграрна статистика.

ec.europa.eu/information_society/index_en.htm

Генерална дирекција за информатичко друштво омогућава приступ 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

OEL (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 i

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, измeдју 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 са 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 Берклеу-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;
- в) годишњи извештаји по појединим областима, као што су пољопривреда, индустрија, енергетика, статистика, социјална питања и друго;
- г) 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.rs>.

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 ослонцем на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире прихваћен или унутар дате научне области, нпр. Web of Science.
8. У зависности од теме коју обрађује текст прилога, зависиће и поднаслови. Пожељно је да прилози у часопису *Европско законодавство* поред апстракта имају следеће поднасловне који носе наслове: 1) *СВРХА*; 2) *МЕРЕ ЕУ*; 3) *САДРЖАЈ*; 4) *ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ*; 5) *ИЗВОРИ* (Invocatio legis, са свим подацима о нормативном акту укључујући број „Службеног листа” ЕУ или други званични извор). 6) *ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ*.
9. Поднаслови у раду пишу се задебљано (**Bold**), док се под-поднаслови пишу у *Italic*-у; у оба случаја величина слова је 12.
10. Почетни ред у сваком пасусу никако не увлачити табулатором — опција *tab*.
11. Стране речи и изразе навести у *italic*-у (нпр. *acquis communautaire*, итд.).
12. У тексту се морају дати пуна имена, никако иницијали аутора.

13. Називе свих нормативних аката ЕУ у тексту писати великим почетним словом: Директива, Уредба, Препорука, Саопштење Одлука, Анекс итд.
14. У тексту користити само следећи облик наводника — „ и ”. За цитате на страним језицима користити искључиво горње наводнике — “ и ”, односно ‘ и ’ у случају унутрашњих наводника.
15. Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), а ознаке за фусноте стављати искључиво на крају реченице. Податке о наведеној библиографској јединици у фуснотама треба навести у складу са следећим сугестијама:

а) Монографије

Пуно **име и презиме аутора**, наслов монографије (у *Italic-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

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:

Serbia in the Danube region in the 21st century, зборник радова, приређивачи Драган Петровић и Невенка Јефтић Шарчевић, броширано, 2014, 230 стр.

Драган Петровић и Слободан Комазец, *Глобална монетарна криза и нови геополитички и финансијски односи у свету*, броширано, тврд повез, 2014, 254 стр.
Драгољуб Тодић, Владимир Грбић, Мирослав Антевски, *Придруживање Европској унији и одрживи развој*, броширано, 2014, 282 стр.

Драгољуб Тодић, *Климатске промене у праву и реформа система управљања*, броширано, 2014, 378 стр.

Драган Петровић, *Геополитика Балкана*, тврд повез, 2014, 362 стр.

Мина Зиројевић Фатић, *Тероризам*, тврд повез, 2014, 368 стр.

Александар Јазих, *Реформа система локалне самоуправе у државама Вишеградске групе*, тврд повез, 2014, 360 стр.

Регулисање отворених питања између држава сукцесора СФРЈ, зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић, Жаклина Новичић и Михајло Вучић, тврд повез, 2013, 632 стр.

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 Милуш, *Савремени проблеми међународног права*, броширано, 2013, 368 стр.

Жаклина Новичић, *Првенство права Европске уније и национална контрола прекорачења надлежности ЕУ – случај Немачке*, броширано, 2013, 148 стр.