# ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

49-50/14 UDK 34 ISSN 1451-3188

Институције

Законодавство

Економија, конкуренција и предузетништво

Финансије

Пољопривреда

Наука и технологија

Спољна политика

Безбедносна политика

Социјална политика

Људска права

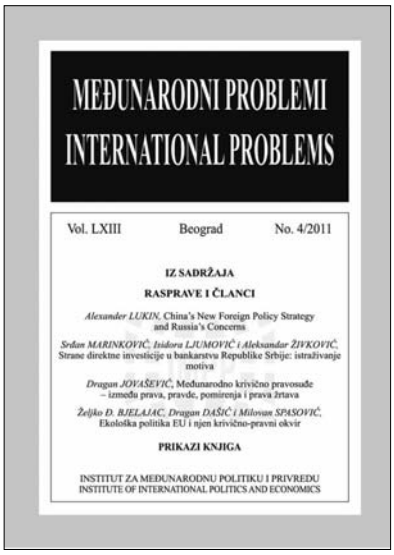
Судска пракса

ПРИЛОЗИ

Београд, 2014.

# Часописи

## Института за међународну политику и привреду



# ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

UDK 34
ISSN 1451-3188
Година XIII, бр. 49–50, јул–децембар 2014.

**Издавач**

Институт за међународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

**За издавача**

др Душко Димитријевић,
директор

**Издавачки савет:**

Проф. др Благоје Бабић (почасни председник);
проф. др 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 међународну политику и привреду,
главни и одговорни уредник;

др *Добрица Весић*, Институт за међународну политику и привреду,
заменик главног и одговорног уредника;

мр *Ивона Лаћевац*,
Институт за међународну политику и привреду, секретар;

проф. др *Philippe Claret*, Универзитет Монтескје у Бордоу, Француска;

др *András G. Inotai*, Европска комисија, Брисел, Белгија
и Mathias Corvinus Collegium, Будимпешта, Мађарска;

проф. др *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 Мрдуљаш*, Институт друштвених знаности "Иво Пилар", Загреб,
Регионални центар Сплит, Хрватска;

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

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

*Lubov Panayotova*, European Institute, Sofija, Bugarska;

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

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

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

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

**Компјутерски прелом**

Сања 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 49–50, 2014. Год. XIII UDK 34 ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор ..... 9

Preface ..... 11

**Институције**

*Милош ЈОВАНОВИЋ*
ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ И ИЗБОР ПРЕДСЕДНИКА КОМИСИЈЕ: КОРАК КА „ПОЛИТИЗАЦИЈИ" ЕУ? ..... 13

*Слободан ЗЕЧЕВИЋ*
УТИЦАЈ ИЗБОРА ЗА ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ 2014. ГОДИНЕ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИ СИСТЕМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ..... 28

**Законодавство**

*Бојан МИЛИСАВЉЕВИЋ*
*Саша ВАРИНАЦ*
ЈАВНЕ НАБАВКЕ У ПРОЦЕСУ ПРЕГОВОРА СРБИЈЕ СЕ ЕВРОПСКОМ УНИЈОМ ..... 51

*Вук РАИЧЕВИЋ*
УВОЂЕЊЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ЈАВНОГ БЕЛЕЖНИКА У ПРАВОСУДНИ СИСТЕМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА СТАНОВИШТА ПРИВРЕДНОГ СЕКТОРА И ЕУ ИНТЕГРАЦИЈА ..... 67

*Драган ЈОВАШЕВИЋ*
*Срђан АЛЕКСИЋ*
ПОРЕСКА КРИВИЧНА ДЕЛА У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ ..... 79

*Дејан МИЛЕНКОВИЋ*
О ПОТРЕБИ ХАРМОНИЗАЦИЈЕ ЗАКОНА
О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ
СА ДИРЕКТИВАМА И ДРУГИМ ПРОПИСИМА ЕУ ..... 103

*Владимир ЧОЛОВИЋ*
РЕГУЛИСАЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ У СТВАРИМА
КОЈЕ СЕ ОДНОСЕ НА ПОТРОШАЧКЕ УГОВОРЕ
ПО ОДРЕДБАМА УРЕДБЕ ЕУ 1215/2012 ..... 125

**Економија, конкуренција и предузетништво**

*Сања ФИЛИПОВИЋ*
*Мирослав АНТЕВСКИ*
ПРЕГОВОРИ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ
У ВЕЗИ ПОГЛАВЉА 20 – ПРЕДУЗЕТНИШТВО
И ИНДУСТРИЈСКА ПОЛИТИКА ..... 142

*Горан НИКОЛИЋ*
ДА ЛИ ЈЕ СЕКУЛАРНА СТАГНАЦИЈА РЕАЛНИ ИЗАЗОВ
ЗА ЕКОНОМИЈЕ ЕВРОЗОНЕ? ..... 157

*Славен САВИЋ*
РЕГУЛАТИВА ПРОДАЈЕ НА ДАЉИНУ *(DISTANCE SELLING)*
У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ-ГЛОБАЛНИ ОКВИР
И СЛУЧАЈ ВЕЛИКЕ БРИТАНИЈЕ ..... 168

*Ивана РАКИЋ*
ОСВРТ НА „ПОКАЈНИЧКИ“ ПРОГРАМ
У ПРАВУ КОНКУРЕНЦИЈЕ ЕУ ..... 185

**Финансије**

*Добрица ВЕСИЋ*
ЗНАЧАЈ КЛАСИФИКАЦИЈЕ ТРЖИШТА КАПИТАЛА ..... 196

*Владана ПЕТРАКИС*
ЈЕДИНСТВЕНО ТРЖИШТЕ ХИПОТЕКРНИХ КРЕДИТА ..... 209

*Јасмина ВУКОТИЋ*
СОЛВЕНТНОСТ II (ПОЧЕТАК ОБАВЉАЊА ДЕЛАТНОСТИ
ОСИГУРАЊА И РЕОСИГУРАЊА И УСЛОВИ ПОСЛОВАЊА) ..... 224

*Слободан ЈОВАНОВИЋ*
САВРЕМЕНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У ЗАКОНСКОМ РЕГУЛИСАЊУ ДОБРОВОЉНИХ КОПНЕНИХ ОСИГУРАЊА ..... 243

*Предраг МИРКОВИЋ*
*Марко КОЊИКУШИЋ*
УЛОГА ФИСКАЛНОГ САВЕТА И ОСТВАРИВАЊЕ НЕЗАВИСНОСТИ У РАДУ ..... 258

*Оља ЈОВИЧИЋ*
*Спасенија ОЖЕГОВИЋ*
*Драгана ШАРАЦ*
ЦАРИНСКА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ФУНКЦИЈИ ПОДСТИЦАЈА РАЗВОЈА ЕЛЕКТРОНСКЕ ТРГОВИНЕ И ПОШТАНСИХ УСЛУГА ..... 273

**Пољопривреда**

*Душан Дабовић*
РУРАЛНИ РАЗВОЈ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРЕМА УРЕДБИ 1305/2013 ..... 288

*Ивана РАКИЋ*
ПРАВИЛА ЕУ О ПРОИЗВОДЊИ ОРГАНСКОГ ВИНА ..... 307

**Наука и технологија**

*Спасенија ОЖЕГОВИЋ*
*Драгана ШАРАЦ*
*Невена ВИДАНОВИЋ*
РЕГИОНАЛНА САРАДЊА У ОБЛАСТИ Е-УПРАВЕ И УЛОГА ПОШТЕ ..... 318

**Спољна политика**

*Невена СТАНКОВИЋ*
УСКЛАЂИВАЊЕ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ..... 333

*Слободан ЈАНКОВИЋ*
УСКЛАЂИВАЊЕ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ СРБИЈЕ СА ПОЛИТИКОМ ЕУ ПРЕМА ИСТОЧНОМ МЕДИТЕРАНУ И БЛИСКОМ ИСТОКУ ..... 347

**Безбедносна политика**

*Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ*
*Иван ДУЈИЋ*
ЕВРОПСКА ОДБРАМБЕНА АГЕНЦИЈА
КАО ФАКТОР ЗАЈЕДНИЧКЕ БЕЗБЕДНОСНЕ
И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ ..... 359

*Милан ЛИПОВАЦ*
ЕВРОПСКА ОДБРАМБЕНА АГЕНЦИЈА
– НОВА ИЗВОЗНА ШАНСА ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ ..... 370

**Социјална политика**

*Жаклина НОВИЧИЋ*
ЗАПОШЉАВАЊЕ У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА У ЕУ:
АДМИНИСТРАТИВНА КОНВЕРГЕНЦИЈА ..... 377

*Ана ЧОВИЋ*
УСВОЈЕЊЕ У ПРАВУ ШВЕДСКЕ ..... 394

*Дарко ГОЛИЋ*
УЛОГА МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ
У УПРАВНОМ СИСТЕМУ ФРАНЦУСКЕ ..... 404

*Далибор КЕКИЋ*
*Дане СУБОШИЋ*
ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ СПОРТА ..... 420

**Људска права**

*Ивона ЛАЂЕВАЦ*
УСКЛАЂИВАЊЕ ДОМАЋЕ ПРАВНЕ РЕГУЛАТИВЕ У ОБЛАСТИ
ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА СА ЗАКОНОДАВСТВОМ ЕУ ..... 431

*Драгољуб ТОДИЋ*
*Марко НИКОЛИЋ*
СТАТУС НАЦИОНАЛНИХ И ДРУГИХ МАЊИНА
И ПРОЦЕС ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА СРБИЈЕ ..... 445

*Јелена МАТИЈАШЕВИЋ-ОБРАДОВИЋ*
*Ненад БИНГУЛАЦ*
УТИЦАЈ РАЗВОЈА ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА
НА ЕВРОПСКИ ИНДЕНТИТЕТ ..... 465

*Драган ЂУКАНОВИЋ*
СРПСКА ПРАВОСЛАВНА ЦРКВА ИЗМЕЂУ ОКОНЧАНОГ ПРОЦЕСА ДИСОЛУЦИЈЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ И ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА ..... 481

*Љубо ПЕЈАНОВИЋ*
*Горан БЕЈАТОВИЋ*
*Зоран ШИПКА*
ЉУДСКА ПРАВА НА ЗАШТИТУ И СПАШАВАЊЕ ОД УГРОЖАВАЈУЋИХ ПРЕТЊИ ..... 499

*Срђан КОРАЋ*
ЕВРОПСКИ НАДЗОРНИК ЗА ЗАШТИТУ ПОДАТАКА: ПРОТИВТЕЖА ЗАДИРАЊУ НАДНАЦИОНАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА У ПРИВАТНОСТ ГРАЂАНА? ..... 519

**Судска пракса**

*Марко НОВАКОВИЋ*
УТИЦАЈ ПРАКСЕ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА НА РЕФОРМСКЕ ПРОЦЕСЕ У СРБИЈИ ..... 550

*Весна ЋОРИЋ*
МОДЕЛ ЖРТВЕ У СВЕТЛУ НОВИЈЕ ЈУРИСПРУДЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА ..... 567

*Миладин ПЕЈАК*
АРБИТРАЖНЕ ОДЛУКЕ У ДОМАЋЕМ И ЕВРОПСКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ ..... 578

**Прилози**

Адресе институција Европске уније ..... 599

Европа на Интернету ..... 602

Центар за европску документацију Института за међународну политику и привреду ..... 609

# 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. Опредељујући 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: 342.533:061.1](4)*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 13–27*
*Изворни научни рад*

*др Милош ЈОВАНОВИЋ*[1]

# ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ И ИЗБОР ПРЕДСЕДНИКА КОМИСИЈЕ: КОРАК КА „ПОЛИТИЗАЦИЈИ" ЕУ?

ABSTRACT

The 2014 elections for the European Parliament are an important moment in the European integration process. This article argues that the nomination of candidates for the presidency of the European Commission by political parties at the European level – and its acceptance by the European Council – will inevitably lead to a higher degree of politicisation of the EC. If it is a positive step in order to abate the "democratic deficit" of the European Union, such a procedure and its consequences raise, nevertheless, some fundamental issues about the possibility of a true European political space and the appliance of the majority principle in the context of absence of an European demos. Therefore, what has been presented as a major step towards democratisation of the EU could be the catalyser of inherent contradictions of the European integration process.

*Key words*: European political parties, European Parliament, European Commission President, parliamentarisation, democratic deficit, politicisation, majoritarian governement, European "demos".

## УВОД

Изборе за Европски парламент 2014. године обележила је значајна новина. Наиме, по први пут у историји европске изградње, европске

[1] Правни факултет Универзитета у Београду. E-mail: milosjovanovic@ius.bg.ac.rs. Овај рад је један од резултата пројекта Правног факултета Универзитета у Београду „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ".

политичке партије („политичке партије на европском нивоу" према члану 10. Уговора о Европској унији) именовале су кандидате за функцију председника Европске комисије. Овај чин омогућио је грађанима Европске уније (ЕУ) да одлуче – макар и на посредан начин – о томе ко ће бити нови председник Европске комисије и тиме коначно својим гласовима остваре конкретан и видљив резултат у погледу обликовања европских институција. Иако се то још увек не може закључити на основу излазности, која је од 1979. године у константном опадању и која је на протеклим изборима износила свега 42,54%, несумњиво је да је новоуведена пракса именовања кандидата за председника Европске комисије увећала (могло би се рећи по дефиницији) значај избора за Европски парламент. Уосталом, овом приликом је по први пут у оквиру Европске уније виђена истинска транснационална политичка кампања у којој су кандидати за место председника Европске комисије образлагали своје ставове у земљама чланицама ЕУ. Наведена кампања досегла је свој врхунац у јавној телевизијској дебати која је уприличена 15. маја 2014. године у Бриселу и у којој је учествовало свих шест кандидата.[2]

Већи уплив грађана у институционални живот ЕУ тј. њена демократизација (кроз појачану парламентаризацију Комисије), као и јачање улоге европских политичких партија а самим тим и Европског парламента, управо је и био циљ идеје о одређивању кандидатата за челну функцију Европске комисије коју је још 1998. године изнео њен бивши председник Жак Делор (*Jacques Delors*).[3] Наведену идеју је у нешто измењеној форми преузео 2003. године, Џон Братон (*John Bruton*) као члан конвенције чији је задатак био да сачини нацрт Европског устава. Полазећи од потребе за стварањем „Европског политичког простора" и „Европског политичког јавног мњења", као и чињенице да за „разлику од Европског парламента и Савета (министара), Европска комисија није директно одговорна грађанима", Братон је предлагао да се њен председник бира на општим непосредним (двокружним) изборима.[4] На трагу ових предлога, европске институције

[2] Кандидати за председника Европске комисије били су Жан-Клод Јункер (*Jean-Claude Juncker*) за Европску народну партију, Мартин Шулц (*Martin Schulz*) за Партију европских социјалиста, Ска Келер (*Ska Keller*)/Жозе Бове (*José Bové*) за Зелене – Слободни европски савез, Алексис Ципрас (*Alexis Tsipras*) за Партију европске левице и Ги Веровштат (*Guy Verhofstadt*) за Савез либерала и демократа за Европу.

[3] Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, coll. Clefs, Paris, 2010, p. 117.

[4] John Bruton, "A proposal for the appointment of the President of the Commission as provided for in Article 18.bis of the Draft Constitutional Treaty", European Convention Secretariat (CONV

покренуле су у протекле две године неколико иницијатива са циљем да се приступи горепоменутој реформи. Тако у својој резолуцији од новембра 2012. године, Европски парламент позива европске политичке партије да именују своје кандидате за председника Комисије уз очекивање да ће управо они бити носиоци долазеће парламентарне кампање, што скоро истим речима понавља Европска комисија у свом саопштењу од 12. марта 2013.[5] Наведени покушаји добили су свој епилог током недавно одржаних европских избора: европске политичке партије именовале су своје кандидате крајем 2013. и почетком 2014. године; на европским изборима одржаним од 22. до 25. маја највећи број гласова освојила је *Европска народна партија* (29,43%); Европски савет предложио је њеног кандидата, Жан-Клод Јункера (*Jean-Claude Juncker*), за председника Европске комисије 27. јуна; Европски парламент изабрао је предложеног кандидата 16. јула 2014. године. Овим се коначно остварила Делорова идеја из 1998. године. Њена реализација отвара међутим низ важних питања која се тичу, како институционалних механизама, тако и могућих дубљих промена у оквиру политичког система ЕУ. У погледу институционалне механике, именовање кандидата за председника Европске комисије од стране европских политичких партија неспорно учвршћује парламентаризацију Европске комисије и јача моћ Европског парламента и његових политичких група. Када је реч о дубљим, и у почетку теже (пред)видљивим променама, може се рећи да новоуведена пракса по дефиницији поспешује демократизацију ЕУ кроз повећану улогу њених грађана и повећан значај избора за Европски парламент чиме се обезбеђују битни услови за стварање истинског „европског политичког простора" и „европског јавног мњења", како би рекао Џон Братон. Све наведено међутим – демократизација, стварање европског простора за јавну дебату итд. – првенствено упућује на један суштински важан процес: процес политизације.[6] У том смислу, мора се констатовати да ће новоуведена пракса именовања

476/03), 9 janvier 2003, Интернет, http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/fr/03/cv00/cv00476.fr03.pdf, 19/10/2014, pp. 3–4.

[5] Sergio Fabbrini, "The Parliamentary Election of the Commission President: Constraints on the Parlamentarization of the European Union", Luiss School of Government, Working Paper Series 9, Rome, October 2013, p. 1.

[6] Тиме нас пракса именовања кандидата за место председника Европске комисије заправо враћа на дебату о политизацији ЕУ која је у академским круговима уследила након одбијања европског устава 2005. године. Вид. Andreas Follesdal, Simon Hix, "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, 2006; Simon Hix, "Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without It", Notre Europe, Policy paper N°19,

кандидата за председника Комисије неминовно проузроковати већи степен политизације ЕУ (I). Овај процес могао би међутим, сасвим супротно од очекиваног, изнети на видело све инхерентне контрадикције – могли бисмо чак рећи слабости – европског пројекта кроз демонстрацију немогућности функционисања демократије у једном наднационалном оквиру (II).

## I) НЕМИНОВНА ПОЛИТИЗАЦИЈА ЕУ?

Чињеница да је идеја о парламентаризацији Европске комисије остварена на протеклим европским изборима није случајна. Поремећена институционална равнотежа у корист Европског савета ишла је у прилог јачања Комисије и њеног демократског легитимитета. Међутим, ако је усвајање нове праксе последица повољног институционалног контекста (1), не смеју се занемарити дуготрајне и дубље последице које наведена пракса може произвести у оквиру институционалног система ЕУ (2).

### 1. Нова пракса избора председника ЕК као последица нарушене инситуционалне равнотеже?

Као прво, потребно је нагласити да Европски савет формалноправно није био у обавези да Европском парламенту предложи за председника Комисије једног од шест кандидата које су именовале европске политичке партије. Наиме, члан 17. став 7 Уговора о Европској унији (УЕУ) предвиђа да „водећи рачуна о резултату избора за Европски парламент, и након што је спровео одговарајуће консултације, Европски савет, одлучујући квалификованом већином, предлаже Европском парламенту једног кандидата за функцију председника Комисије". Слово Уговора не предвиђа дакле да Европски савет мора предложити кандидата из политичке партије која је освојила највећи број гласова нити, *a fortiori*, кандидата ког је претходно именовала одређена европска политичка партија. Штавише, немачка канцеларка Ангела Меркел (*Angela Merkel*) изјавила је током изборне кампање да не постоји „аутоматска веза" између партије која ће освојити највећи број гласова и будућег председника Комисије.[7] Независно међутим од формалноправног стања ствари, чињеница да су европске политичке партије изабрале своје кандидате

March 2006; Stefano Bartolini, "Should the Union be 'politicised'? Prospects and risks", Notre Europe, Policy paper N°19, March 2006.

[7] "Comment est 'élu' le président de la Commission européenne?" 16 juillet 2014, Интернет, http://www.touteleurope.eu/actualite/comment-est-elu-le-president-de-la-commission-europeenne.html, 21/10/2014.

за функцију председника Комисије као и транснационална политичка кампања чији су главни носиоци управо били поменути кандидати, изнедрили су по природи ствари одређена очекивања у погледу одлуке Европског савета. Поред тога, не сме се губити из вида ни чињеница да је уплив Европског парламента у процес избора Комисије бивао све већи кроз сукцесивне измене оснивачких уговора. Формулација по којој Европски савет мора водити „рачуна о резултату избора за Европски парламент" приликом предлагања кандидата за председника Комисије представља у том погледу само последњу новину уведену Лисабонским уговором.[8] Истим уговором извршена је и симболичка терминолошка промена. До тада је наиме Европски паралмент „потврђивао" предлог Европског савета о председнику Комисије а од Лисабонског уговора Европски парламент „бира" председника Комисије. Као што примећује професор Жан Пол Жаке (*Jean Paul Jacqué*), у правном смислу не постоји суштинска разлика између „потврђивања" и „избора". У политичком смислу пак, променом терминологије се желело нагласити да Европска комисија у крајњој инстанци црпи свој легитимитет из Европског парламента који је „бира".[9] Имајући горенаведено у виду, може се рећи да се преседан који је направљен на парламентарним изборима (и прилком избора председника Комисије) 2014. године налази у пуном складу са континуираним јачањем улоге Европског парламента у процесу избора Комисије. Коначно, поједини аутори износе тврдњу према којој основни разлог за јачање Комисије (кроз јачање њеног демократског легитимитета) лежи у поремећеној институционалној равнотежи која је последњих година, услед избијања економске кризе и потребе за изналажењем решења, ишла у прилог Европском савету и међувладином начину одлучивања на уштрб Комисије и комунитарног (тј. Наднационалног) модела.[10] У оваквом виђењу ствари несумњиво има истине јер је Европска унија од самих својих зачетака била истовремено заснована на два различита принципа функционисања: класичном међувладином принципу сарадње, карактеристичном за типичне међународне организације у оквиру којих, шематски посматрано, државе чланице штите сопствене интересе и у којима се одлуке доносе једногласно (каткад и консензусом), и

[8] François-Xavier Priollaud, David Siritzky, *Le traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article*, La Documentation française, Paris, 2008, pp. 93–94.

[9] Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, Paris, 2010, p. 353.

[10] Вид. Agata Gostyńska, "The European Parliament and European Commission after the May Elections: An Indispensable Partnership?", *The Polish Quarterly of International Affairs*, No. 1, 2014 и Gianni Bonvicini, "Towards a New Procedure for Appointing the President of the European Commission", TEPSA Policy Paper, January 2014.

комунитарном или наднационалном начину функционисања, у оквиру ког постоје виши, наднационални интереси и у ком се обавезујуће одлуке доносе већинским путем. У току европске изградње увек се обраћала изразита пажња на очување равнотеже између ова два принципа и одговарајућих европских институција, и константно се водило рачуна да ниједан од два таса на европској институционалној ваги не превагне. Тако је на пример формализација дотадашње праксе одржавања европских самита кроз успостављање Европског савета 1974. године за директну последицу имала одлуку о увођењу општих непосредних избора за Европски парламент из 1974, односно 1976. године. Другим речима, како је стварање Европског савета осетно оснажило међувладин принцип сарадње, равнотежа је успостављена скоро симултаном одлуком да се Европски парламент ојача кроз стицање демократског легитимитета.[11] Због овог осетљивог баланса између међувладиног начина сарадње – оличеног у Европском савету и Савету (министара) – и наднационалног (комунитарног) начела – оличеног у Европској комисији и Европском парламенту – не треба да чуди што је први од три фундаментална принципа којим се руководи институционална механика ЕУ управо принцип „институционалне равнотеже" који налаже да све европске институције могу да делају искључиво у оквиру својих, оснивачким уговорима дефинисаних, надлежности. Утолико се неспорно може рећи да је стање изазвано економском кризом из 2008. године – која је омогућила Европском савету да преузме одлучујућу улогу у вођењу ЕУ и тиме знатно ојача међувладин тас на ваги – представљало плодно тле за поновно успостављање равнотеже кроз јачање Европске комисије.[12] Ипак, наведени контекст само је део објашњења озбиљне промене која је настала у институционалној пракси ЕУ и, као такав, никако не би смео да стави у други план анализу о могућим далекосежним последицама новине која је уведена приликом европских избора 2014. године.[13] Ову замку требало би тим пре избећи јер ће Европском савету бити тешко да промени праксу коју је и сам прихватио, употпуниви и потврдивши тиме направљени преседан. Сва је прилика дакле да ће Европски Савет и у будућности за функцију председника Комисије предлагати Европском парламенту кандидата

[11] Dezmon Dinan, *Menjanje Evrope. Istorija Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 152.

[12] Gianni Bonvicini, "Towards a New Procedure for Appointing the President of the European Commission", op. cit., pp. 3–4.

[13] Управо у ту замку улази Агата Гостинска: Agata Gostyńska, "The European Parliament and European Commission after the May Elections: An Indispensable Partnership?", op. cit., p. 84.

политичке партије која је освојила највећи број гласова на изборима.[14] Остаје да се види какве последице може произвести новоуспостављена пракса.

## 2. Избор председника ЕК као узрок „политизације" ЕУ

Нова пракса приликом избора председника Европске комисије представља ван сваке сумње значајан корак у „политизацији" ЕУ. Шта то заправо значи? Једноставно речено, „политизација" ЕУ подразумева да се у њен институционални оквир и њене процедуре одлучивања унесе идеолошка конфронтација тј. да класична подела на левицу и десницу постане релевантна и за институционалне актере ЕУ.[15] Поједини аутори попут Сајмона Хикса (*Simon Hix*) сматрају да је политизација већ на делу у оквиру европских институција, превасходно унутар Европског парламента.[16] Наведена тврдња заснива се, између осталог, на истраживањима која показују да је склоност две највеће политичке групације у оквиру Европског парламента („велика коалиција" левице и деснице тј. *Европске народне партије* и *Партије европских социјалиста*) да заједнички гласају од 1979. године постепено опала на 60% од укупног броја изјашњавања, док се учесталост гласања које је условљено поделом на левицу и десницу повећала на 40%.[17] Подаци такође показују да се кохезија (тј. страначка дисциплина) европских политичких партија приликом гласања временом повећавала и да је у седмом сазиву Европског парламента (2009–2014) досегла просек од 84% (другим речима 84% чланова парламентарне групе гласа на исти начин) што је нешто испод кохезије која постоји у националним парламентима држава чланица ЕУ, али и нешто изнад кохезије која постоји у представничком дому Конгреса Сједињених Америчких

[14] Могуће је наравно да се у будућности успостави и истински европски страначки систем у ком случају председник Европске комисије не би нужно био кандидат политичке партије која је освојила највише гласова већ кандидат парламентарне већине која би, сходно различитим могућим политичким конфигурацијама, могла бити и коалиционе природе.

[15] Иако сматрамо да је у данашњем свету класична подела политичког спектра на левицу и десницу више него упитна, у оквиру овог рада неће бити разматрано питање њене релевантности.

[16] Вид. Simon Hix, "Why the 2014 European Elections Matter: Ten Key Votes in the 2009–2013 European Parliament", Swedish Institute for European Policy Studies, *European Policy Analysis*, September Issue 2013:15; Simon Hix, "Towards a partisan theory of EU politics", *Journal of European Public Policy*, 15:8, December 2008; Simon Hix, "Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without It", op. cit.

[17] Simon Hix, "Why the 2014 European Elections Matter: Ten Key Votes in the 2009–2013 European Parliament", op. cit., p. 4.

Држава.[18] Да су политичке поделе све израженије у оквиру Европског парламента показује и чињеница да се свака од парламентарних група (тј. посланичких клубова) показала најхомогенијом приликом одлучивања о темама које су за њу примарне у идеолошком смислу. Тако је *Европска народна партија* испољила највећу кохезију на питањима међународне трговине и економске и монетарне политике док је, рецимо, била најмање хомогена када се одлучивало о питањима родне равноправности на којима је управо *Партија европских социјалиста* показала највећу кохезију.[19] Наравно, неке теме, попут заједничке пољопривредне политике или пак питања седишта Европског парламента (Стразбур или Брисел) још увек деле европске посланике по националним шавовима.[20] Ипак, тенденција „политизације" рада Европског парламента неспорна је и новоуведена пракса према којој европске политичке партије именују свог кандидата за функцију председника Европске комисије неминовно ће је подићи на виши ниво јер се тиме у потпуности заокружује *парламентаризација* Европске комисије. Наиме, од самих зачетака европске изградње и прве европске заједнице – Европске заједнице за угаљ и челик – Европкса комисија (тадашња „Висока Власт") била је одговорна Европском парламенту јер је исти могао да јој изгласа неповерење.[21] Ова чињеница, карактеристична за парламентарне режиме, није наравно била од велике важности док је Европски парламент представљао заправо парламентарну скупштину састављену од делегата националних парламента држава чланица. Ствари су се међутим значајно промениле након првих непосредних општих избора за Европски парламент из 1979. године, чијим се увођењем легитимитет ове институције квалитативно трансформисао. Од тада је процес парламентаризације, а самим тим и политизације Комисије, ишао узлазном линијом. Поклапање петогодишњих мандата Парламента и Комисије 1995. године и догађаји из марта 1999. године када је Комисију предвођену Жаком Сантером (*Jacques Santer*) Европски парламент принудио на оставку, само су неки од догађаја који илуструју процес парламентаризације и политизације Комисије, односно све значајнији уплив Европског парламента на састав и постојање Комисије.[22] Ван сваке сумње је да ће именовање кандидата за

[18] Ibid., p. 6.

[19] Ibid.

[20] Ibid., p. 9.

[21] Члан 24. Уговора о Европској заједници за угаљ и челик, 18. април 1951.

[22] Giandomenico Majone, "The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, No. 3, July 2002, pp. 383–384. Вид. такође Anchrit Wille, "The politicization

председника Комисије од стране европских политичких странака наведени процес осетно ојачати и продубити. Прво, пракса именовања кандидата неминовно ће утицати – кроз неопходну сарадњу приликом процеса избора – на јачање централизације и кохезије европских политичких партија које још увек представљају много више савезе (удружења) националних партија него партије саме по себи.[23] Друго, новоуведеном праксом извршена је персонализација избора за европски парламент (који се иначе одржавају по пропорционалном систему) и пружена је могућност грађанима ЕУ да посредно изаберу председника Комисије, што ће скупа неминивно повећати интерес који грађани ЕУ показују за европске изборе. Треће, социологија демократије такође налаже „политичким предузимачима" који се такмиче на тржишту у оквиру „политичког поља" да диференцирају своју понуду бирачима.[24] Једноставно речено, Жан-Клод Јункер се у протеклој политичкој кампањи морао дистанцирати и разликовати од, рецимо, Мартина Шулца. Овај императив диференцијације, који важи за све кандидате и за све изборе, подразумева да ће политички програми европских партија убудуће бити елаборираније и специфичније тј. политизованији. Самим тим ће политичка дебата бити садржајнија и утицаће на стварање, како специфичног „европског политичког поља", тако и „европског политичког мњења". На крају, услед персонализације и политичке диференцијације, примена принципа политичке одговорности биће коначно омогућена и у европским оквирима. Другим речима, именовање кандидата за председника Европске комисије од стране европских политичких партија представља идеалан замајац за истинску демократизацију, односно политизацију ЕУ. Ипак, ако су са аспекта институционалне механике последице новоуведене праксе релативно јасне – огледају се у повећаној парламентаризацији Европске комисије – могло би се рећи да питање политизације ЕУ представља призму кроз коју се преламају све контрадикције европског пројекта (барем у садашњој фази његовог развоја).

of the EU Commission: democratic control and the dynamics of executive selection", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. Vol. 78, No. 3, 2012

[23] Вид. Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, op. cit., pp. 113–118; Brendon Donnelly, Mathias Jopp, "European Political Parties and Democracy in the EU", у Gianni Bonvicini (ed.), *Democracy in the EU and the Role of the European Parliament*, Instituto Affari Internazionali, Rome, March 2009, pp. 35–36.

[24] Вид. Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, Montchrestien, Paris, 1996.

## II) НЕМОГУЋА ПОЛИТИЗАЦИЈА ЕУ?

Делорова идеја из 1998. године, управо зато што је у себи носила клицу политизације Европске комисије (самим тим и саме ЕУ), од самог почетка имала је поборнике, али исто тако и противнике.[25] Мишљења смо да супротстављени ставови о питању политизације ЕУ суштински представљају одраз две непомирљиве реалности с којима се истовремено суочава ЕУ. С једне стране, политизација ЕУ данас је пожељна – да не кажемо потребна (1). С друге стране, политизација ЕУ данас је тешко остварива – да не кажемо немогућа (2).

### 1. Пожељна политизација ЕУ?

Чињеница да се академска дебата у вези са политизацијом ЕУ развила половином прошле деценије, након одбацивања Устава за Европу, прво у Француској (29. маја 2005), затим и у Холандији, није нимало случајна.[26] Наиме, управо је референдумска кампања у Француској 2005. године снажно оголила чињеницу да пројекат европске интегарције није политички неутралан, односно да није чисто технократске природе каквим се до тада представљао. Одлука Француза да одбију европски Устав била је мотивисана политичким разлозима, првенствено мишљењем дела бирачког тела да ЕУ заправо фаворизује једну економску политику – у овом случају неолиберални економски модел – на уштрб других могућих опција. Тиме је феномен политичког по први пут стављен у центар европске изградње а званични наратив о ЕУ као политички неутралној конструкцији добио је снажан ударац. У академском свету највеће заслуге за покретање дискусије о „политичкој" природи ЕУ и, сходно томе, о потреби њене „политизације", свакако има професор Сајмон Хикс. Полазећи од констатације да ЕУ данас решава питања која су фундаментално политичке природе и која се у крајњем исходу могу тицати и редистрибуције богатства (*да ли би тржиште ЕУ требало да буде либералније или регулисаније?; како би требало да изгледају монетарне и макро-економске политике?*) Хикс сматра де је неминовно решити проблем „демократског дефицита" и дозволити да се одговор на наведена питања

[25] Вид. за критичке ставове о политизацији ЕУ: Heather Grabbe, Stefan Lehne, "The 2014 European Elections: Why a partisan Commission president would be bad for the EU", Centre for European Reform, October 2013; Stefano Bartolini, "Should the Union be 'politicised'? Prospects and risks", op. cit; Giandomenico Majone, "The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization", op. cit.

[26] Вид. фус ноту 6.

пружи кроз идеолошку борбу, односно сучељавање идеја.[27] Другим речима, пошто ЕУ решава фундаментално политичка питања, онда је свакако боље успоставити „облике демократског владања у смислу постојања отворених избора и бирања политика и лидера" него одржавати модел „просвећене технократије" који, као такав, представља узрок демократског дефицита.[28] Модел „просвећене технократије", дуго једини модел европске изградње, био је у оквиру прве европске заједнице – Европске заједнице за угаљ и челик – оличен у Високој Власти (претечи Комисије) која је по замисли Жана Монеа (*Jean Monnet*) требало да представља панел стручњака који, независно од националних влада и политике, доносе најбоље одлуке за Заједницу. Концепт „регулаторне државе", који се појавио у академској сфери током последње деценије прошлог века и који описује државу (заправо ЕУ) чија се интервенција своди на регулисање стања које је произведено механизмима слободног тржишта, додатно је одвојио ЕУ од појма политичког.[29] Ипак, ако је такав „аполитичан" модел европске изградње могао да се оправда у њеном почетку, и за ограничени сектор активности попут тржишта угља и челика, тешко је схватити да се идеја о политички – тј. аксиолошки – неутралној ЕУ одржала толики низ деценија јер заправо скоро све, па и сам избор слободног тржишта, у бити представља идеолошки, тј. политички избор. Утолико је председник Еквадора и доктор економије Рафаел Кореа (*Rafael Correa*) у праву када износи следеће тврдње: „Највише смо се огрешили о економију када смо је одвојили од њене прве и праве природе политичке економије. Натерали су нас да верујемо да све представља техничко питање; идеологију су прерушили у науку, и, храбрећи нас да се не обазиремо и не размишљамо о односу снага у оквиру једног друштва, ставили су нас у службу доминантних моћника, нечега што називам 'царством капитала'".[30] Ово

[27] Simon Hix, "Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without It", op. cit., pp. 5–7.

[28] Andreas Follesdal, Simon Hix, "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik", op. cit., p. 547.

[29] Giandomenico Majone, "The Rise of the Regulatory State in Europe", *West European Politics*, Vol. 17, No. 3, 1994.

[30] Rafael Correa, "L'Europe endettée reproduit nos erreurs", *Le Monde diplomatique*, Décembre 2013, p. 17. Сличан став о природи „техничког" тј. технократског приступа изнео је бивши француски председник владе Пјер Мендес Франс (*Pierre-Mendès France*), који је 1957. године као народни посланик изнео оштру критику Римског споразума о Европској економској заједници: „Абдикација демократије може попримити два облика: или ослањање на унутрашњу диктатуру предајом свих полуга власти једном човеку, или делегирање истих спољној власти која ће, у име технике, заправо вршити политичку власт". Наведено према Jean-Pierre Chevènement, *Pour l'Europe votez non!*, Fayard, Paris, 2005, p. 74.

суштински важно питање о томе да ли је идеологија од самог почетка европске изградње била вешто прикривена у технократско рухо, оставићемо у оквиру овог рада по страни. За проблематику којом се бавимо довољна је чињеница да данас ЕУ неспорно решава еминентно политичка питања. Утолико је професор Хикс у праву када тврди да је, сходно претходној констатицији, зарад легитимитета донетих одлука потребно „политизовати" ЕУ. Поставља се међутим питање да ли је наведена политизација уопште могућа?

## 2. Непостојање европског „демоса" као непремостива препрека?

Међу већим бројем критика става по којем је пожељно да, зарад политизације, европске политичке партије именују кандидата за председника Комисије, једна се издваја својом снагом.[31] Наведена критика, коју је формулисао професор Бартолини, гласи да захтев за политизацијом полази од идеје да се у оквиру ЕУ поставављају иста питања која су предмет политичких дебата у оквиру држава чланица. Проблем је међутим што поред ових „изоморфних" питања (социјална помоћ, права грађанства, имиграциона политика итд.) у ЕУ постоје и „конститутивна" питања која нису решена, а која се директно тичу саме ЕУ, њене природе, начина доношења одлука, њених надлежности итд. С обзиром на чињеницу да су „конститутивна" питања чешће и снажније предмет спора него „изоморфна" питања, политизација ЕУ могла би по Бартолинијевом мишљењу донети више штете него користи.[32] Поред ове снажне критике могуће политизације ЕУ, постоји међутим још дубљи проблем. Наиме, све и када би у оквиру ЕУ постојала само „изоморфна" питања, не би нимало било сигурно да би њена „политизација" могла успешно да се изврши. Овде долазимо до важног проблема непостојања европског народа. Демократија као облик владавине увек (чак и у консоциационој тј. консензуалној варијанти) подразумева одређен степен већинског одлучивања и прихватања – на тај начин донетих – одлука од стране мањине. Могли бисмо рећи, пратећи у томе бившег француског министра Жан-Пјер Шевенмана (*Jean-Pierre Chevènement*) да

[31] Приликом расправе о именовању кандидата за функцију председника Комисије могле су се чути разне – и не увек озбиљне – критике. Једна од њих гласи да би *немачко лице на постерима Партије европских социјалиста* [алудира се на Мартина Шулца, прим. аут.] *могло да пробуди анти-немачка расположења у Шпанији или Грчкој*: Heather Grabbe, Stefan Lehne, "The 2014 European Elections: Why a partisan Commission president would be bad for the EU", op. cit., p. 4.

[32] Stefano Bartolini, "Should the Union be 'politicised'? Prospects and risks", op. cit, pp. 34–35.

„политичка заједница постоји само онда када њени чланови, у потпуности осећајући да се налазе на заједничком броду, прихвате закон већине".[33] Прихватање већинског принципа мора подразумевати, дакле, развијен осећај колективне припадности који за сада постоји само у националним оквирима. Другим речима, демократија (политизација) захтева „демос". Када је у питању ЕУ, сасвим је очигледно да не постоји европски „демос". Штавише, економска криза из 2008. године показала је, не само потпуно одсуство осећаја припадности ентитету који се зове ЕУ, већ и поприлично одсуство солидарности међу европским народима што се најбоље видело из односа јавних мњења држава чланица (нарочито Немачке) према ситуацији која постоји у Грчкој. Поред тога, истраживања (колико год била рудиментарна) показују да идентификација европљана са Европом није нимало већа од идентификације која постоји на другим континентима. У том смислу, мора се констатовати да више од пола века европских интеграција није оставило дубљег трага у погледу развијања колективног осећаја припадности.[34] Да ли то значи да је пожељна (тј. потребна) политизација ЕУ заправо немогућа? Чини нам се да одговор на ово питање може бити само потврдан (барем у овој историјској фази развоја ЕУ). Наиме, очигледно је да ЕУ последњих година доживљава озбиљну кризу раста. Дебата о именовању кандидата за председника Комисије, односно дебата о политизацији ЕУ, то недвосмислено показује. ЕУ се напросто, услед достигнутог степена институционалне интеграције, налази данас у ситуацији несклада између својих потреба и својих могућности. Овај закључак потврђују и последња академска истраживања о проблему демократизације ЕУ. Крајње симптоматично, недавно су изнете тезе према којима традиционални облик демократије није примерен за промишљање случаја ЕУ.[35] Другим речима, признаје се да је демократизација ЕУ тешко остварива у свом класичном облику, али се гради нови концепт – *демоикратија* – који би требало да одговори на проблем демократског дефицита. Без могућности да улазимо дубље у детаље овог новог модела, желимо само да нагласимо да смо сагласни са закључком о немогућој демократизацији (политизацији) ЕУ управо у оној мери у којој смо скептични према идеји о трансформацији модела демократије како би се проблем њеног демократског дефицита теоријски отклонио. ВУ сваком

[33] Jean-Pierre Chevènement, *Défis républicains*, Fayard, Paris, 2004, p. 549.

[34] Jochen Roose, "How European is European Identification? Comparing Continental Identification in Europe and Beyond", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 2, 2013.

[35] Francis Cheneval, Frank Schimmelfennig, "The Case for Demoicracy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 2, 2013.

случају, питање начина избора председника Комисије несумњиво је изнело на видело озбиљне потешкоће са којима се суочава ЕУ. Даљи ток европских интеграција биће управо условљен начином на који ће се наведене потешкоће превазићи.

## ИЗВОРИ


- Bartolini, Stefano, "Should the Union be 'politicised'? Prospects and risks", Notre Europe, Policy paper N°19, March 2006.
- Bonvicini, Gianni, "Towards a New Procedure for Appointing the President of the European Commission", TEPSA Policy Paper, January 2014.
- Bonvicini, Gianni, Tosato, Luigi Gian, Matarazzo, Raffaelo, "Should European Parties Propose a Candidate for European Commission President?", y Gianni Bonvicini (ed.), *Democracy in the EU and the Role of the European Parliament*, Instituto Affari Internazionali, Rome, March 2009.
- Bruton, John, "A proposal for the appointment of the President of the Commission as provided for in Article 18.bis of the Draft Constitutional Treaty", European Convention Secretariat (CONV 476/03), 9 janvier 2003, Интернет, http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/fr/03/c v00/cv00476.fr03.pdf.
- Cheneval, Francis, Schimmelfennig, Frank, "The Case for Demoicracy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 2, 2013.
- Chevènement, Jean-Pierre, *Défis républicains*, Fayard, Paris, 2004.
- Correa, Rafael, "L'Europe endettée reproduit nos erreurs", *Le Monde diplomatique*, Décembre 2013.
- Donnelly, Brendon, Jopp, Mathias, "European Political Parties and Democracy in the EU", y Gianni Bonvicini (ed.), *Democracy in the EU and the Role of the European Parliament*, Instituto Affari Internazionali, Rome, March 2009.
- Fabbrini, Sergio,"The Parliamentary Election of the Commission President: Constraints on the Parlamentarization of the European Union", Luiss School of Government, Working Paper Series 9, Rome, October 2013.
- Follesdal, Andreas, Hix, Simon, "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, 2006.
- Gaxie, Daniel, *La démocratie représentative*, Montchrestien, Paris, 1996.
- Gostyńska, Agata, "The European Parliament and European Commission after the May Elections: An Indispensable Partnership?", *The Polish Quarterly of International Affairs*, No. 1, 2014.

- Grabbe, Heather, Lehne, Stefan, "The 2014 European Elections: Why a partisan Commission president would be bad for the EU", Centre for European Reform, October 2013.
- Hix, Simon, "Towards a partisan theory of EU politics", *Journal of European Public Policy*, 15:8, December 2008, pp. 1254–1265.
- Hix, Simon, "Why the 2014 European Elections Matter: Ten Key Votes in the 2009–2013 European Parliament", Swedish Institute for European Policy Studies, *European Policy Analysis*, September Issue 2013:15.
- Hix, Simon, "Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without It", Notre Europe, Policy paper N°19, March 2006.
- Majone, Giandomenico, "The Rise of the Regulatory State in Europe", *West European Politics*, Vol. 17, No. 3, 1994.
- Majone, Giandomenico,"The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, No. 3, July 2002.
- Priollaud, François-Xavier, Siritzky, David, *Le traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article*, La Documentation française, Paris, 2008.
- Quermonne, Jean-Louis, *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, Paris, 2010.
- Roose, Jochen, "How European is European Identification? Comparing Continental Identification in Europe and Beyond", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 2, 2013.
- Wille, Anchrit ,"The politicization of the EU Commission: democratic control and the dynamics of executive selection", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. Vol. 78, No. 3, 2012.

*UDK: 328.187:061.1](4)*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 28–50*
*Изворни научни рад*

*др Слободан ЗЕЧЕВИЋ*[1]

# УТИЦАЈ ИЗБОРА ЗА ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ 2014. ГОДИНЕ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИ СИСТЕМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

Elections to the European Parliament in May 2014, may represent an institutional precedent in the development of the European Union. European political parties represented in the European Parliament for the first time on the eve of the election nominated its candidate for President of the Commission. The European Parliament has managed to impose European Council the nomination of Jean-Claude Juncker (Jean-Claude Juncker) as candidate for presidency of the European Commission, as the leader of the federation center-right parties that won the most votes in the parliamentary election. Democratically elected President of the Commission should have a stronger role in determining and leading the policy of the Commission, a greater influence in the selection of commissioners and greater political accountability for the European Parliament. The way that happened European parliamentary elections in 2014. actually contributes to the growth and influence of supranational democratic institutions within the institutional system of the European Union.

*Key words*: European Parliament elections, the Commission, the President of the Commission, the European Council, democratic legitimacy, parliamentary group, the federation of European political parties.

## I) УВОД

Европски парламентарни избори из маја 2014. године одржани су у контексту економске кризе и јачања национализма и евро-скептицизма у појединим државама чланицама. Уступање нових надлежности и уређивачка делатност институција Европске уније у Бриселу постала је спорна због тога

[1] Институт за европске студије у Београду, Е-маил:

што се у јавности сматра да ове последње имају недостатак демократске легитимности. Наиме, грађани Уније их посматрају као удаљене технократске органе који немају изворну подршку народа. Стога, било је неопходно да се ојача демократски легитимитет европских власти. Овај циљ је требало да се оствари полазећи од претпоставке да данашњи 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. У том контексту, председник Комисије Жозе Мануел Барозо (Jose Manuel Barosso) се у свом говору пред европским посланицима од 12. септембра 2012. године[2] о стању Уније, заложио за јачање европских политичких партија, јер се до тада политичка расправа водила на националном нивоу. Зато је и предложио да на изборима за Европски парламент 2014. године европске политичке партије унапред истакну свог кандидата за председника Комисије, а да Европска унија еволуира у правцу демократске „федерације држава нација" чиме би се одговорило на растући национализам и популизам у Европи. Тако су на изборима за Европски парламент у мају 2014. године федерације европских политичких партија унапред кандидовале лица која сматрају да би требало да буду председници Комисије у случају њихове победе на парламентарним изборима. На претходно поменутим изборима највише посланичких места освојила је европска умерена десница, односно Европске народне пратије (221) које су стале иза кандидатуре Жана Клода Јункера (Jean-Claude Juncker).[3] Испоставило се међутим да одлука Европског савета да именује кандидата за председника Комисије чија је федрација политичких странака добила највише гласова на европским парламентарним изборима има дубље импликације на институционални систем Европске уније јер даје већи политички значај Европском парламенту и председнику Комисије. Овај полтички утицај је у корелацији са демократским изборним процесом.

## II) ОДНОС НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ДЕМОКРАТСКЕ ЛЕГИТИМНОСТИ ЊЕНИХ ИНСТИТУЦИЈА

Европски парламентарни избори из маја 2014. године одржани су у посебном контексту. Процес европске интеграције је од његвог покретања био карактеристичан по томе што се у федералистичком духу ишло на

[2] Jose Manuel Durao Barroso, *Discours sur l' etat de L' Union,* Интернет: http://www.europa.eu, 17.09.2012.

[3] Интернет: http://www. resultats-elections2014.eu, 23.06.2014.

пребацивање све више нових области које су уређивале државе чланице ка институцијама Заједнице односно Европске уније. Овај процес није у потпуности обустављен доношењем уговора из Лисабона 2009. године ако имамо у виду да је са 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.[4] Међутим, отпор држава чланица према ширењу надлежности Заједнице односно Уније у политичком смислу изразио 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.[5] У том контексту су се чак немачке покрајине забринуле за своја овлашћења, те су се залагале да се установи списак надлежности на основу којег би се јасно утвтрдило шта коме припада, иако је било уочљиво да би примена овако крутог решења укочила комунитарну динамику интеграције. Тако је уговорима из Лисабона 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.[6] Овом кодификацијом заправо се тежи да се спречи деценијама присутна тенденција „преливања" надлежности од држава чланица ка институцијама Уније. Поред тога, у члану 48 став 2 уговора о функционисању Европске уније утврђује се право да се на основу редовног поступка измена уговора о оснивању, умање надлежности Европске уније. Из претходно изнетог уочавамо да реформе извршене у Лисабону 2009. Године отварају могућност за смањивање надлежности Европске уније.[7] 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 чланица деценијама умањиван у различитим областима (уређивање функционисања унутрашњег тржишта, монетарна унија, међународни економски односи,

[4] Члан 83 уговора о функционисању Европске уније.

[5] A. Berramdane, J. Rossetto, *Droit de l'Union europeenne*, LGDJ, 2 edition, Paris, 2013, p. 235.

[6] I глава уговора о функционисању Европске уније.

[7] G Isaac, G. Blanquet, Droit general de l! Union europeenne, Sirey, 10 edition, Paris, 2012., p. 85.

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...

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 их посматрају као удаљене технократске органе који немају изворну подршку народа. Стога је 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 Barosso) у свом говору пред европским посланицима од 12. септембра 2012. године[8] 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 пак, 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 сто педесет пет година да удвостручи свој унутрашњи бруто друштвени производ, Сједињеним Америчким Државама педесет, а Кини свега петнаест година. 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 залагао за јачање европских политичких партија, јер се до сада политичка расправа водила на националном нивоу. Зато је предложио да на изборима за Европски парламент 2014. године европске политичке партије унапред истакну свог кандидата за председника Комисије. Барозо заправо сматра да Европска

[8] Интернет 17.09.2012., http://www.europa.eu, Jose Manuel Durao Barroso, discours sur l' etat de L' Union.

унија треба да 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) имале 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.

Услед супротности између идеје о европском федерализму и потребе влада држава чланица да задрже уређивачка овлашћења и политички утицај у својим земљама јавила се нова концепција европске интеграције. Наиме, претходна полази од претпоставке да треба да се умање надлежности Уније у областима које за њу нису суштинске и које могу да се уреде на нивоу држава чланица. Тиме се спречава претерано европско законодавно „детаљисања”. Институцијама Уније у надлежности треба да буде само оно суштински неопходно, без чега заједнички напредак и живот у Унији нема смисла. Без обзира на претходно изнето, институције Европске уније треба да буду што ближе грађанима. Њихове уређивачке надлежности морају да буду у корелацији са њиховом већом демократском легитимношћу.

## III) ЈАЧАЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ И ДЕМОКРАТСКЕ ЛЕГИТИМНОСТИ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА

Тенденција да се ојача демократкса легитимност, али и надлежности демократских и наднационалних институција Европске уније тј. Парламента и Комисије није нова већ је дубока укорењена у процес европске интеграције. Имајући у виду начело демократске легитимности власти,[9] творци уговора о оснивању Европских заједница сматрали су да у институционалном систему Заједница треба да постоји скупштински орган који би вршио надзор над извршном влашћу.[10] Стога се Европски парламент као демократски орган у уговору о Европској заједници нашао на првом месту на списку њених институција.[11] Из претходно изнетог могао би да се стекне утисак да је Европски парламент био, попут националних скупштина у

[9] С. Самарџић, Европска унија као модел наднационалне заједнице, Институт за европске студије, Едиција Анализе, Београд 1998., п. 98.

[10] Ph. Manin, L’ Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 297.

[11] Некадашњи члан 7 уговора о Европској заједници. Идентично решење је усвојено у уговору о Европској унији из Лисабона у члановима 13 и 14.

државама, носилац законодавне власти и надлежности да именује и смењује владе. Европски парлемент је међутим, све до краја седамдесетих година прошлог века имао симболичну[12] тј. саветодавну улогу у поступку доношења законодавних аката Заједнице, да би затим постепено уз сталну политичку борбу постао козаконодавац и незаобилазни учесник у поступку именовања Комисије. Иначе, Европски парламент је у оснивачким уговорима Заједница био назван „скупштином", али су сами посланици одлучили да промене назив 1962. године у „Европски парламент", што је касније и формално потврђено ступањем на снагу Јединственог Европског Акта 1987. године и уговора о Европској унији из Мастрихта 1993. године.[13] Посланици су наиме, сматрали да назив „скупштина" превише упућује на међународну организацију, док назив Европски парламент даје федералну димензију Европским заједницама.

## 1. Избор чланова Европског парламента на непосредним изборима

У оквиру уговора о Европској заједници за угаљ и челик скупштину Заједнице чинили су делегати које су одређивали национални парламенти из свог састава.[14] Постојала је могућност да државе чланице бирају делегате на непосредним изборима, али ни једна од њих није се определила да на овај начин упућује посланике у скупштину Заједнице. Уговори о Европској економској заједници и Европској заједници за атомску енергију преузели су праксу насталу из примене уговора о Европској заједници за угаљ и челик с тим што је било предвиђено: „да ће скупштина да припреми предлоге чиме би се омогућио избор посланика на непосредним изборима са општим правом гласа према једнообразно важећем поступку у свим државама чланицама."[15] Међутим, Савет министара је тек 20. септембра 1976. године усвојио правни акт у том смислу, а који је ступио на снагу 1. јуна 1978. године.[16] Први непосредни избори за посланике Европског парламента одржани су од 7 до 10. јуна 1979. године. Разлози за оволико кашњење били

[12] Ph. Moreau Defarges, Les institutions europeennes, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 45.

[13] L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 132.

[14] L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 133; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 298.

[15] Члан 138 став 2 уговора о Европској економској заједници.

[16] „Акт о избору представника у Европски парламент на непосредним изборима са општим правом гласа", 20.9.1976., JOCE n° L 278, 28.10.1976.

су вишеструки. Током шездесетих година Француска је блокирала демократски поступак избора, почетком седамдесетих чекало се на приступање нових чланова (Велике Британије, Ирске и Данске), а касније је дошло и до проблема у вези са смислом одредбе о „утврђивању једнообразног поступка избора.“[17] Уговором о Европској унији усвојеном у Лисабону 2009. године је одређено да Европски парламент чине представници грађана Уније.[18] Иначе, у некадашњем члану 189 уговора о Европској заједници стајало је да „Европски парламент чине представници народа држава окупљених у Заједници”. Одредбе претходно поменутог члана боље су одражавале стварно стање јер су се помињали народи Европе као извор демократске легитиминости, а да при томе нису биле изостављене ни државе које су биле и остале носиоци „контигента” тј. одређеног броја посланичких места.[19] Из претходно изнетог може да се закључи да Европски парламент, због начина избора његових чланова, није у потпуности добио положај класичног скупштинског већа које заступа интересе народа попут оних која постоје у федералним државама (Представнички дом у Сједињеним Америчким Државама, на пример), а која су противтежа „већу држава“ (Сенат у Сједињеним Америчким Државама).[20] У контексту институционалног система Европске уније ово друго веће био би Савет који окупља представнике влада држава чланица.

## 2. Јачање надлежности Европског парламента

Обзиром да су његови посланици добили политички легититмитет непосредно од народа, Европски парламент је појачао притисак на државе чланице да му доделе надлежности којима располажу скупштине у федералним државама. Тако је седамдесетих година прошлог века Европски парламент стекао надлежности у буџетској сфери,[21] а осамдесетих стекао право да издаје сагласност на пријем нових држава чланица у Заједницу и на закључивање споразума о придруживању. Доношењем уговора о Европској унији из Мастрихта 1993. године Европски парламент је постао орган који

[17] J. Boulouis, Droit institutionnel de l’ Union européenne, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 76; Ph. Manin, L’ Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 301.

[18] Član 14 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.

[19] Ph. Manin, Les Communautés européennes, L’ Union européenne, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 184.

[20] Ph. Manin, L’ Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 298.

[21] D. Simon, Le systeme juridique communautaire, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 227.

даје сагласност Савету за закључивање најзначајнихих међународних споразума у области привреде. Међутим, што је још важније уговором из Мастрихта ова институција је стекла надлежност законодавног коодлучивања са Саветом у поступку усвајања законодавних акта.[22] На тај начин је законодавни поступак у области привреде попримио федерална обележја. Данас поступак усвајања законодавних аката Уније још је више приближен федералном моделу у смислу да једна врста европске владе (Комисија) предлаже већу народа (Европском парламенту) и већу држава (Савету) законодавне акте.[23] Ипак, да би акт био усвојен потребна је сагласност оба већа чиме се делимично одступа од федералног модела где веће народа по правилу има последњу реч у законодавном процесу. Законодавна делатност Уније у привредној сфери била је врло обимна посебно на плану уједначавања производних и еколошких стандарда. Европска унија је током деведесетих година прошлог века у просеку доносила преко 120 прописа годишње, узевши у обзир само уредбе и директиве, а не убрајајући одлуке.[24] Врхунац законодавне активности одиграо се између 1987. и 1993. године када је усвојено преко 300 прописа усмерених на завршетак стварања унутрашњег тржишта. Поједини теоретичари процењују да Европска унија поставља преко осамдесет одсто правила која управљају производњом, дистрибуцијом и разменом роба, услуга и капитала на тржиштима држава чланица.[25]

## IV НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА У ПОСТУПКУ ИЗБОРА ПРЕДСЕДНИКА И ЧЛАНОВА КОМИСИЈЕ

Према одредбама уговора о Европској унији усвојеног у Лисабону 2009. године, Европски савет имајући у виду резултате избора за Европски парламент и након одговарајућих консултација, а на основу одлуке донете квалификованом већином, предлаже Европском парламенту кандидата за председника Комисије.[26] Уговор из Лисабона дакле уводи и формалну обавезу за Европски савет да приликом именовања кандидата за председника Комисије одабере лице које припада странци која располаже већином у Европском парламенту. У пракси приликом именовања господина Бароза за

[22] Некадашњи члан 251 уговора о Европској заједници.

[23] Члан 289 уговора о функционисању Европске уније.

[24] С. Хикс, Политички систем Европске уније, Службени гласник, Београд, 2007., п. 88.

[25] С. Хикс, Политички систем Европске уније, Службени гласник, Београд, 2007., п. 25.

[26] Члан 17 став 7 уговора о Европској унији.

председника Комисије, Европски савет је узимао политичку припадност кандидата у обзир иако га уговор из Нице из 2003. године на то није обавезивао.[27] Уговорима из Лисабона такође је, у симболичном смислу, предвиђено да Парламент више не одобрава како је то било одређено уговором из Нице,[28] већ бира предложеног кандидата за председника Комисије већином гласова својих чланова. Уколико се кандидат за председника не изабере, Европски савет је дужан да у року од месец дана предложи другог кандидата. Из претходно изнетог проистиче да поступак именовања председника Комисије све више личи на поступак именовања председника владе у смислу да колективни шеф државе (Европски савет) предлаже скупштини тј. Европском парламенту кандидата за председника Комисије из редова странака које имају парламентарну већину. Ипак, треба имати у виду да кандидат за председника Комисије до парламентарних избора 2014. године није био шеф странке или коалиције странака која је победила на изборима, већ је била реч о лицу које су дискрециono одабрали шефови држава или влада чланица Уније, а које припада парламентарној већини. Уговорима из Лисабона није било предвиђено ни да посланички клубови у Европском парламенту имају право да унапред кандидују на парламентарним изборима лица за која сматрају да би требала да буду председници Комисије.

### 1. Нова улога Европског парламента у поступку избора председника Комисије проистекла из европских парламентарних избора 2014. године

Приликом избора за посланике у Европском парламенту 2014. године унета је новина у правцу јачања његовог утицаја и демократске легитимности будуће Комисије. Наиме, федерације европских политичких партија иако за то нису имале изричита овлашћења у уговорима из Лисабона унапред су предложиле своје кандидате за председника Комисије. Тако су странке европске умерене деснице окупљене у посланичком клубу Европских народних партија кандидовале Луксебуржанина Жан Клод Јункера (Jean-Claude Juncker), европски социјалисти су подржали кандидатуру председника Европског парламента Немца Мартина Шулца (Martin Shultz), европске демократе и либерали стали су иза бившег белгијског премијера Ги Верхофштада (Guy Verhofstad), партије зелених екологиста су имале чак два кандидата Немицу Франциску Келер (Franziska Keller) и Француза Жозеа

[27] Члан 214 став 2 уговора о Европској заједници.

[28] Члан 214 став 2 уговора о Европској заједници.

Бовеа (Jose Bove) док су странке европске левице стале иза Грка Алексиса Ципраса (Alexis Tsipras).[29] Кандидати су водили активну кампању у државама чланицама Уније и учествовали у међусобним телевизијским сучељавањима и то 28. априла у Мастрихту, 9. маја у Фиренци и 15. маја 2014. године у Европском парламенту у Бриселу.[30] Ово последње сучељавање преносило је више од сто четрдесет телевизијских станица широм континента. На праламентарним изборима 2014. године највише посланичких места освојила је европска умерена десница, односно Европске народне пратије (221) испред Европских социјалиста (191).[31] Међутим, партије европске деснице нису имале апсолутну већину у Европском парламенту тако да је била неопходна шира коалиција да би се изабрао председник и чланови нове Комисије. Демократска логика ствари ишла је у прилог томе да Жан Клод Јункер добије подршку Европског савета као кандидат за председника Комисије обзиром да су странке десног центра освојиле највише гласова на изборима. Међутим, реч је о релативној већини тако да су у контексту парламентарних коалиција, а најреалнија је била она велика између Европских народних партије и социјалиста, била могућа и друга решења. Управо овде су и настала размимоилажења у приступу избору кандидата за председника Комисије између Европског савета и Европског парламента. Главни актер и у Европском савету (премијери Немачке, Француске и Велике Британије) су у прво време сматрали да у складу са уговорима из Лисабона и даље имају дискрециono право да предложе кандидата за председника Комисије. На тај начин би Европски савет као међудржавни орган задржао политичку доминантну улогу у институционалном систему Уније и избегао дијалог и поделу власти са председником Комисије чија би политичка моћ порасла уколико би иза њега стајала одређена демократско-изборна легитимност. Стога није изненађење што је традиционално евроскептични британски премијер Дејвид Камерон (David Cameron) ушао у фронталну опозицију према кандидатури Жана Клода Јункера за председника Комисије, у страху од даље федерализације институционалног система Европске уније. Да би подвукао међудржавну природу претходно поменутог, као и да би очувао прерогативе Европског савета Камерон је изашао са тезом да Европски савет треба да предложи најбољу могућу, односно најјачу личност

[29] Sabine Suyfuss-Amaud, *Qui sera le prochain president de la Commission europeenne?*, http://www. challenges.fr, 11.06.2014.

[30] Sabine Suyfuss-Amaud, *Qui sera le prochain president de la Commission europeenne?*, http://www. challenges.fr, 11.06.2014.

[31] Интернет, http://www. resultats-elections2014.eu, 23.062014.

за председника Комисије. То наводно, по Камерону, свакако није Луксембуржанин Јункер.[32] С друге стране, посланици у Европском паралменту били су одлучни да спрече наметање будућег председника Комисије од стране Европског савета. У том смислу чак је постојао и интерни договор међу кандидатима за председника Комисије који су учествовали на изборима 2014. године да заједнички подрже једног од њих.[33] Европски парламент је имао чврст институционални аргумент у руци јер, према члану 17 уговора о Европској унији могао је већином гласова да одбије да подржи кандидата којег је предложио Европски савет. Имајући у виду претходно изнето, али и притиске којима је у Немачкој јавности била изложена Ангела Меркел у смислу да мора да поштује изборну вољу европских бирача, расположење у Европском савету се променило у корист кандидатуре Јункера. Како је време одмицало постало је све јасније да Камерон не може да сакупи блокирајућу мањину против ове кандидатуре. Већина чланова Европског савета сматрала је да су партије деснице на челу са Јункером добиле изборе и да је боље прихватити његову кандидатуру од неизвесног вишемесечног сукобљавања са Европским парламентом у потрази за идеалним кандидатом.[34] Стога је на седници Европског савета 27. јуна 2014. године донета одлука квалификованом већином уз гласове против председника владе Велике Британије и Мађарске, Дејвида Камерона и Виктора Орбана да Жан Клод Јункер буде кандидат за председника Комисије.[35] У консултацијама које су претходиле гласању у Европском савету, а које је обавио његов председник Херман Ван Ромпуј (Herman Van Rompuy), била је присутна теза да би кандидат требало да буде изабран без гласања консензусом, обзиром да једини има подршку посланичких клубова у Европском парламенту. Међутим, премијер Британије Дејвид Камерон је инсистирао да се формално приступи гласању, надајући се вероватно да би у том последњем тренутку могао да преломи ствари у своју корист и да сакупи блокирајућу мањину. Ни ова иницијатива није донела за њега жељени резултат те су његова гледишта претрпела политички пораз. Било како било, реч је о још једној победи Европског парламента у одмеравању снага са Европским саветом у смислу даљег јачања његових прерогатива унутар

[32] Revue de presse, Presidence de la Commission europeenne: Cameron isole, Интернет: http://www.touteleurope.eu, 23.06.2014.

[33] Sabine Suyfuss-Amaud, *Qui sera le prochain president de la Commission europeenne?*, http://www. challenges.fr, 11.06.2014.

[34] Revue de presse, Ibid.

[35] Интернет: http:// www.euractiv.fr, 30.06.2014.

институционалног система Европске уније. Наиме, на овај начин је направљен институционални преседан у смислу кандидовања на изборима будућег председника Комисије који ће вероватно морати да се озакони у случају нових промена уговора о оснивању или у одсуству претходно поменутих да се примењује у пракси као демократско достигнуће. Иницијатива посланичких клубова да кандидују своје фаворите за председника Комисије допринела је порасту интересовања бирача за европске изборе,[36] али и порасту демократске легитимности европских власти. У новој констелацији снага председник Комисије требало би да ојача свој политички положај и престиж. Међутим, извесно је да ће овај последњи да буде под већим надзором Европског парламента коме дугује свој избор.

## 2. Поступак избора председника Комисије је плод вишедеценијских институционалних промена

Претходно изложени поступак именовања председника Комисије плод је вишедеценијских инстуционалних реформи. Иницијално, према уговору о Европској економској заједници из 1957. године, владе држава чланица заједничким су споразумом именовале чланове, а затим међу њима и председника Комисије. Мандат председника Комисије трајао је две, са могућношћу продужетка за још две године.[37] Овом одредбом председник Комисије био је скромно представљен као „први међу једнакима". Прва промена у одређивању кандидата за председника Комисије јавила се средином седамдесетих година прошлог века на иницијативу шефова држава или влада чланица Заједнице који су желели да шест месеци пре одређивања чланова Комисије предложе кандидата за председника Комисије.[38] У претходно поменутих шест месеци државе чланице су могле да консултују будућег председника у вези са избором чланова Комисије. Тако је у јулу 1976. године Европски савет предложио Роја Џенкинса (Roy Jenkins) за председника Комисије (Р. Џенкинс је обављао функцију председника Комисије од 06.01.1977. до 05.01.1981. године). До претходно изнетог одступања у односу на одредбе уговора о Европској економској заједници

[36] На изборима 2014. године по први пут од 1979. године је дошло до незнатног пораста броја изашлих на гласање у односу на претходне изборе (43,09 у односу на 43 одсто 2009. године). Интернет: http://www.touteleurope.eu, internet, 30.06.2014.

[37] Некадашњи члан 156 уговора о Европској економској заједници који је био измењен уговором о спајању органа из 1965. године – Les traites de Rome et de Mastricht, textes compares, La documentation francaise, Paris, edition, 1995.

[38] Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 241.

дошло је због процене држава чланица да именовању председника треба дати већи престиж и политичку тежину.[39] Чланом 158 уговора о Европској заједници, који је био уграђен уговором из Мастрихта из 1993. године, било је предвиђено да владе држава чланица заједничким споразумом, по консултовању Европског парламента, одређују лице које намеравају да именују за председника Комисије. Међутим, у складу са претходном праксом кандидата за председника Комисије нису одређивале владе, већ Европски савет кога чине шефови држава или влада чланица Уније.[40] Затим, владе држава чланица одређују чланове Комисије консултујући кандидата за председника Комисије. Правило о именовању кандидата за председника шест месеци пре истека мандата Комисије је изостављено, али се подразумевало да се кандидат одређује раније да би се са њим обавили разговори о именовању чланова. Европски парламент је са своје стране вешто искористио одредбу Мастришког уговора о консултовању посланика пре коначног одређивања кандидата за председника Комисије.[41] Својим унутрашњим правилником Парламент је утврдио да, по договору држава чланица о мандатару, председник Парламента позива предложеног кандидата да да изјаву пред посланицима, а затим следи „скупштинска“ расправа. Савет је такође позван да учествује у овој расправи. Парламент подржава или одбацује избор кандидата за председника Комисије већином изражених гласова. Председник Европског парламента прослеђује резултате гласања председнику Европског савета и владама држава чланица у облику „мишљења Европског парламента”. Уколико је мишљење негативно председник Парламента позива владе држава чланица да повуку предлог и предложе другог кандидата. Уговором из Амстердама озакоњен је претходно изложен поступак. Наиме, у члану 214 став 2 уговора о Европској заједници било је предвиђено да одлуку влада држава чланица о одређивању кандидата за председника Комисије мора да одобри Европски парламент. Уколико Парламент одбије да подржи предложеног кандидата, владе држава чланица биле би дужне да именују другог, за њега прихватљивог кандидата.[42] Изменама уговора о оснивању извршеним уговором из Нице из 2003.

[39] J. Rideau, Droit institutionnel de l’ Union et de communautés européennes, LGJD, Paris, 1994, p. 270; Ph. Manin, Les Communautés européennes, L’ Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 182.

[40] Ph. M. Defarges, Les institutions europeennes, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 38.

[41] Ph. Manin, L’ Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 241.

[42] Ph. Manin, Les Communautés européennes, L’ Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 184.

године[43] предвиђено је да кандидата за председника Комисије одређује Савет окупљен на нивоу шефова држава или влада чланица Европске уније и то квалификованом већином. Овде је била приметна „комунитаризација" поступка јер кандидата за председника Комисије није више именовао Европски савет, хибридни врховни орган Европске уније који по правилу одлучује једногласно, већ орган Заједница, Савет (додуше за ову прилику састављен од истих лица као и Европски савет) који примењује квалификовану већину. Одређивање кандидата за председника Комисије квалификованом већином било је узроковано повећањем броја држава чланица, тј. жељом да се избегне опасност од блокирања поступка. Предлог Европског устава из 2004. године предвидео је да Европски савет на основу одлуке донете квалификованом већином предлаже Европском парламенту кандидата за председника Комисије, узевши у обзир резултате избора за европске посланике.[44] Парламент не одобрава, већ бира будућег председника Комисије већином гласова посланика. Уколико се кандидат за председника не изабере, Европски савет би био дужан да у року од месец дана предложи другог кандидата. Ово решење је затим пренето и у уговор о Европској унији из Лисабона који је ступио на снагу 1. децембра 2009. године.[45]

### 3. Избор чланова Комисије

На основу заједничког споразума са кандидатом за председника Комисије, Савет усваја списак лица која намерава да предложи за чланове Комисије.[46] Овај списак се саставља на основу сугестија држава чланица. Међутим ако имамо у виду нове околности настале европским парламентарним изборима 2014. године и ојачан демократски легитимитет кандидата за председника Комисије сигурно је да ће овај последњи моћи да у већој мери учествује у избору нових комесара у државама чланицама као и да се супротстави кандидатурама лица које сматра нестручним или недовољно блиским његовим политичким погледима. Према некадашњим одредбама уговора о оснивању Европске економске заједнице[47] чланови

[43] Члан 214 став 2 уговора о Европској заједници.

[44] Члан I-27 предлога уговора о Европском уставу.

[45] Члан 17 став 7 уговора о Европској унији.

[46] Члан 17 став 7 уговора о Европској унији.

[47] Некадашњи члан 156 уговора о Европској економској заједници који је био измењен уговором о спајању органа из 1965. године – Les traites de Rome et de Mastricht, textes compares, La documentation francaise, Paris, edition, 1995.

Комисије били су именовани „заједничким споразумом влада држава чланица". Претходно изнето могло је да значи да би избор лица које не ужива поверење представника влада свих држава, односно њихових министара иностраних послова окупљених у Савету, било искључено. Међутим, у овом случају правна норма је претежно остала „мртво слово на папиру". Прећутно, у пракси се развило правило према коме државе чланице имају дискрециono право да одређују своје или свог комесара без мешања других.[48] Ипак, треба имати у виду да државе чланице приликом предлагања кандидата за чланове Комисије морају да поштују критеријуме предвиђене уговором о Европској унији усвојеног у Лисабону као што су стручност, непристрасност и проевропска опредељења кандидата.[49] Уколико би нека од држава чланица предложила неодговарајућу личност, кандидат за председника Комисије има право да одбије сугестију о којој је реч, односно да захтева од државе чланице да предложи новог за њега прихватљивог кандидата. Историјски посматрано поступак именовања чланова Комисије мењан је у смислу ширења надлежности кандидата за председника Комисије. Изворно, кандидат за председника Комисије није имао никакав утицај на предлоге држава чланица у овој области.[50] Доношењем уговора о Европској унији из Мастрихта 1993. године у члан 158 уговора о Европској заједници уграђена је одредба према којој владе држава чланица тек по консултовања мандатара за председника Комисије, одређују лица која намеравају да именују за чланове Комисије. Новину је представљало консултовање мандатара, које је у пракси, према тврдњама бивших председника Комисије, и даље било формално односно у суштини необавезујуће за владе држава чланица.[51] Новину је представљало и то што је Европски парламент захтевао да се пре гласања о његовом одобрењу за постављање Комисије, извршри расподела дужности међу кандидатима за Комесаре. Ови последњи би затим били саслушани пред скупштинским комисијама задуженим за одређене области, у складу са ресорима на које су распоређени.[52] На тај начин посланици би стекли слику о стручности будућих Комесара. Ова процедура је по први пут примењена код избора

[48] Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, 2 édition, Paris, 1996, p.155, D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, Paris, 1997., p. 110.

[49] Члан 17 став 7 и став 3 уговора о Европској унији.

[50] Некадашњи члан 156 уговора о Европској економској заједници.

[51] Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, 2 édition, Paris, 1996, p. 157.

[52] D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, 3 edition, Paris, 2001. p. 186.

Комисије Сантер која је ступила на дужност 1. јануара 1995. године.[53] Уговором из Амстердама појачана је улога председника Комисије, јер је предвиђено да владе држава чланица *заједничким споразумом* са председником одређују лица која планирају да именују за чланове Комисије.[54] Председник Комисије имао је могућност да евентуално одбије кандидате држава чланица који му не одговарају. Уговором из Нице[55] било је одређено да Савет квалификованом већином, а у споразуму са кандидатом за председника Комисије, утврђује списак лица која кандидује за чланове Комисије у складу са предлозима сваке од држава чланица. Претходно изнети поступак није битно мењан предлогом Европског устава.[56] Једина разлика је била у томе што у претходно поменутом тексту више није било речи о предлогу, већ о сугестијама држава чланица у вези са члановима Комисије.

### 4. Именовање чланова Комисије

Кандидовани председник, Високи представник за спољне послове и безбедносну политику и чланови Комисије затим су као колегијум подвргнути гласању о подршци (одобравању) пред Европским парламентом.[57] Овим је потврђена пракса настала почетком осамдесетих година коју је наметнуо Европски парламент, а реч је о симболичном изласку нове Комисије пред посланике ради изгласавања поверења.[58] Поступак затим тече на следећи начин.[59] Кандидат за председника Комисије на пленарној седници Европског парламента излаже свој програм, затим следи расправа која доводи до израде предлога резолуције о одобравању или одбацивању програма нове Комисије. Подршка је стечена ако се за њу изјасни већина посланика. Гласање о поверењу односи се на Комисију у целини, тј. није предвиђено посебно изјашњавање о комесарима. Додуше, Парламент може да ускрати поверење целој Комисији, ако је незадовољан њеним појединим

[53] Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 242.

[54] Члан 214 став 2 уговора о Европској заједници.

[55] Члан 214 став 2 уговора о Европској заједници.

[56] Члан I-27 предлога уговора о Европском уставу.

[57] Некадашњи члан 214 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 17 став 7 уговора о Европској унији.

[58] Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 185.

[59] Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 185.

члановима или пак, њеном социјалном или полном структуром. И поред тога што је гласање о подршци Европски парламент желео да оцени као постављање (инвеституру), у уговору о Европској унији употребљен је термин који заиста одговара стварном стању.[60] Наиме, састав Комисије није као код класичних демократских влада био плод избора парламентарне већине, већ је одражавао вољу држава чланица које су предлагале њеног председника и чланове. Ово стање се мења после избора за Европски парламент 2014. године обзиром да је кандидат за председника Комисије наметнут Европском савету као лидер федерације странака које су освојиле највише гласова на парламентарним изборима. Од кандидата за председника Комисије који има избрну легитимност очекује се већи утицај приликом избора чланова Комисије од стране држава чланица. По добијању подршке у Европском парламенту, Европски савет квалификованом већином именује председника и чланове Комисије.[61] Одлучивање квалификованом већином од стране шефова држава или влада чланица Уније окупљених у Европском савету је у систему Европске уније ретко, али у овом случају једино оправдано зато што би било нелогично да се представнику неке од држава чланица дозволи да блокира постављање Комисије чији су чланови и председник били кандидовани квалификованом већином.

## V) ЈАЧАЊЕ МОГУЋНОСТИ НАДЗОРА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА НАД КОМИСИЈОМ

### 1. Изгласавање неповерења Комисији

У складу са начелима на којима почивају савремене демократске државе, Европском парламенту је додељена надлежност да изгласа неповерење Комисији, чиме се њени чланови обавезују да колективно поднесу оставке.[62] С обзиром да је изгласавање неповерења одлука са озбиљним политичким последицама, предвиђена су строга процедурална правила.[63] Предлог о изгласавању неповерења мора да поднесе најмање једна десетина чланова Европског парламента у писменом облику уз образложење. Након тога,

[60] J. Boulouis, Droit institutionnel de l' Union européenne, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 96.

[61] Члан 17 став 7 уговора о Европској унији.

[62] Некадашњи члан 201 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 17 став 8 уговора о Европској унији.

[63] Члан 234 уговора о функционисању Европске уније; D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 229.

парламентарци имају три дана за размишљање пре расправе и гласања. Неповерење је усвојено уколико у гласању учествује апсолутна већина посланика, а при томе се њих две трећине изјасни за предлог. Иако на први поглед изгледа природно и демократски, ово право Парламента у контексту институционалног система Заједница и Европске уније није било довољно утемељено.[64] Ако је реч о систему Европске заједнице за угаљ и челик донекле је било логично да се Скупштина овласти да изгласа неповерење Високој власти по подношењу годишњег извештаја о раду с обзиром да је управо ова институција била носилац одлучивања, али шта рећи за систем уговора о Европској економској заједници и Европској заједници за атомску енергију где су носиоци одлучивања били међудржавни органи, Савет министара и Европски савет.[65] Према одредбама уговора о Европској заједници Европски парламент није био овлашћен да санкционише поменуте институције, већ Комисију којој је била ускраћена надлежност одлучивања и која се објективно врло често појављивала као природни савезник Парламента, у тежњи да се "наднационалним институцијама" Заједнице повере што шира овлашћења. Стога је процедура изгласавања неповерења врло ретко коришћена, тачније иницијатива је поднета осам, док се до самог гласања дошло свега шест пута.[66] Треба међутим напоменути да је у Европском парламенту, по сазнању о ненаменском трошењу средстава Уније, покренуто питање поверења Комисије Сантер још у јануару 1998. године. Том приликом се значајан, али не и довољан, број парламентараца изјаснио за обарање Комисије.[67] С обзиром на деликатност ситуација, али и због притисака из Европског парламента, Жак Сантер затим пристаје да именује комитет експерата који би требало да истражи овај случај. У Парламенту је пак јачала свест да као демократска институција има дужност да надзире ваљано трошење средстава Уније, али и да треба да санкционише супротно понашање. С обзиром на релативно неповољан извештај "комитета експерата" као и на све извеснију могућност да јој се у Парламенту изгласа неповерење, Комисија Сантер колективно подноси оставку у марту 1999.

[64] Слободан Зечевић, *Еволуција надлежности Европског парламента,* Српска политичка мисао, број 4, 2011., УДК 342.53(4-672ЕУ), стр. 169-195.

[65] J. Boulouis, Droit institutionnel de l' Union européenne, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 276 i 277; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 315; D. Simon, Le système juridique communautaire, Puf, Paris, 1997., p. 140.

[66] Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 315.

[67] Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 315; D. Simon, Le système juridique communautaire, Puf, 3 edition, Paris, 2001., p. 229.

године и поред тога што су две највеће државе Уније - Француска и Немачка сматрале да није време за њено рушење.[68] Тиме је Европски парламент као институција први пут показао да може да се понаша као врховни орган власти, али и да се издигне изнад интереса држава чланица. Обзиром да Жан Клод Јункер као кандидат за председника Комисије умногоме дугује своје именовање чврстом ставу Европског парламента према Европском савету врло је вероватно да ће овај први имати већа очекивања од будуће Комисије. У новом контексту Европски парламент има легитимитет да тражи од председника Комисије конкретне економске и друге резултате као и да захтева од њега да води политику која одражава расположење већине посланика у Европском парламенту. Дакле, треба очекивати да буде ојачана политичка одговорност Комисије пред Европским парламентом, све до изгласавања неповерења истој у случају да не оствари осетан напредак у решавању кризе у Европској унији. Решавање економских и институционалних питања је кључно за враћање поверења у европски пројекат и опстанак Европске уније. У циљу текућег надзора над Комисијом према угворима из Лисабона Европски парламент располаже низом институционализованих механизама.[69]

## 2. Текући надзор

У демократским државама уобичајено је да скупштина надзире извршну власт, те су у том смислу Европском парламенту поверена одређена овлашћења. Надзор Парламента врши се и путем расправа о годишњем извештају који подноси Комисија у вези са активностима Уније[70] или о посебним извештајима Комисије припремљеним на захтев Парламента, или пак кроз расправе о актуелним или хитним проблемима и догађајима.[71] У пракси, парламентарни надзор заснован на расправи о извештајима, проширен је на активности Савета министара и Европског савета како у области привреде, тако и у области спољнополитичке сарадње.[72] Тако на пример, председник Европског савета подноси извештај Парламенту након сваког састанка овог органа и обавештава га о заузетим ставовима. Чланови

[68] Француска и Немачка су сматрале да није опортуно да се руши Комисија којој у кратком временском року истиче мандат.

[69] Од члана 223 до члана 234 уговора о функционисању Европске уније.

[70] Некадашњи члан 200 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 233 уговора о функционисању Европске уније.

[71] D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 228.

[72] Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 316.

Европског парламента су на основу некадашњег члана 197 уговора о Европској заједници (садашњи члан 230 уговора о функционисању Европске уније) развили спектар "парламентарних питања." Уговори о оснивању су предвидели да се питања постављају само Комисији, али је и Савет прихватио да одговара на парламентарна питања.[73] У пракси се јављају три врсте питања. Питања у писменом облику, усмена питања без расправе и усмена питања праћена расправом. Писмена питања се достављају унапред председнику Парламента који их прослеђује надлежној институцији (Комисији или Савету), а одговор се објављује у Службеном листу Европске уније. Право да постављају усмена питања имају политичке групе, комисије парламента или пак, пет посланика. Питања се достављају председнику Парламента, док о томе да ли су прихватљива и о њиховом стављању на дневни ред одлучује "биро" Парламента. Усмена питања се достављају надлежној институцији (Комисији или Савету) нешто пре пленарне седнице Парлмента на којој су на дневном реду, како би ова могла благовремено да припреми одговор. Усмена питања без расправе се такође достављају бироу парламента који може да одлучи да их претвори у писмена питања. По угледу на британску парламентарну процедуру, уведен је и тзв. "час за питања" (*question time*).[74] Посланици Европског парлмента могу у периоду заседања једном у недељи да постављају питања председнику или члановима Комисије. О прихватању питања одлучује председник Парламента. Ова питања везана су за актуелне догађаје и треба да буду кратка и конкретна, не смеју да имају личну конотацију нити да садрже тврдње или судове о појединим проблемима. Парламент им посвећује сат и по у сваком периоду заседања. На кратка и конкретна питања Комисија или Савет дужни су да дају прецизне, кратке и конкретне одговоре. Уговором о Европској унији парламентарни надзор је ојачан институционализовањем права грађана и правних лица[75] да подносе петиције Европском парламенту,[76] као и правом Парламента да оснива привремене истражне комисије[77] чији је циљ подношење извештаја о примени права Уније. При томе не треба губити из вида и информације које

[73] L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union eurpeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 140; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 316.

[74] Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 316 i 317.

[75] Ово право уживају страна правна и физичка лица стално настањене у Европској унији.

[76] Некадашњи члан 194 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 227 уговора о функционисању Европске уније.

[77] Некадашњи члан 138 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 226 уговора о функционисању Европске уније.

Парламент добија путем годишњих извештаја медијатора (заштитника грађана) о раду институција и органа управе Уније.[78]

## VI) ИЗВОРИ


- Berramdane, Abdelkhaleq, Rosseto, Jean, *Droit de L' Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 2010.
- Berthu, Georges, Dominique Souchet, *Le traite d'Amsterdam, contre la democratie*, O.E.I.L., Francois-Xavier de Guibert, Paris, 1998.
- Boulouis, Jean, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995.
- Cartou, Louis, Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie, Rambaud, Patrick, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.
- Clapie, Michel, *Manuel des institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010.
- Giscard d' Estaing, Valery, *La constitution pour l'Europe*, Albin Michel, Paris, 2003.
- Isaac, Guy, Blanquet, Marc, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012.
- Jacque, Jean Paul, *Droit institutionnel de L'Union europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009.
- Manin, Philippe, *L'Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005.
- Moreau Defarges, Philippe, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998.
- Pecheul, Armel, Le traite de Lisbonne, La constitution malgres nous?, Edtions Cujas, Paris, 2008.
- Rideau, Joel, Droit institutionnel de L' Union et des communautes europeennes, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002.
- Sauron, Jean-Luc, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
- Shapira, Jean, Le Tallec, Georges, Blaise, Jean-Bernard,*Droit europeen des affaires*, PUF, Paris, 1994.
- Simon, Denys, *Le systeme juridique communautaire,* PUF, 3 edition, Paris, 2001.
- Vedi, Henri-Louis, *L'Europe a vingt cinq*, Dunod, Paris, 2004.
- Зечевић, Слободан, *Европска унија – право и институционални систем*, Европски универзитет, Београд, 2011.


[78] Некадашњи члан 195 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 228 уговора о функционисању Европске уније.

• Самарџић, Слободан, *Европска унија*, Институт за европске студије, Едиција-Анализе, Београд, 1998.
• Сиђански, Душан, *Федералистичка будућност Европе*, Просвета, Београд, 1996.
• Хикс, Сајмон, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.

## VII) ЗАКЉУЧАК

Избори за Европски парламент из маја 2014. године остаће забележени у историји Европске уније. Европске политичке партије заступљене у Европском парламенту први пут су уочи парлментарних избора унапред истакле своје кандидате за председника Комисије. Претходно поменути активно су водили кампању у државама чланицама Европске уније и учествовали у телевизијским дуелима где су образлагали своје политичке програме. Ова кампања је међутим је допринела преображају односа снага у институционалном систему Европске уније. Као прво, уговори о оснивању изричито не дају право посланичким клубовима да истакну кандидате за председника Комисије. Друго, Европски савет као међудржавни орган који окупља шефове држава или влада чланица Уније има дискреционо право да водећи рачуна о резултатима парламентарних избора по свом нахођењу одреди лице за које сматра да треба да буде кандидат за председника Комисије. Око овог питања дошло је до сукоба између Европског парламента као демократске, и Европског савета као међудржавне институције. Наиме, сви посланички клубови у Европском парламенту стали су иза Жана Клода Јункера као кандидата за председника Комисије обзиром да је његова федерација странака умерене деснице освојила релативну већину места у Европском парламенту. Заправо, Европски парламент је ставио до знања Европском савету да не прихвата међудржавне комбинације и евентуална наметнута решења, односно да жели да будући председник Комисије има демократски легитимитет. Посредно, Европски парламент је заузео став да Европски савет не може слободно да бира кандидата за председника Комисије квалификованом већином водећи рачуна о резултатима избора како је предвиђено уговорима из Лисабона, већ да мора да прихвати унапред кандидованог фаворита европске политичке странке која је освојила већину места у Европском парламенту макар ова била и релативна, под условом да је подржавају и други посланички клубови. Правно гледано, Парламент није могао да спречи Европски савет да предложи свог кандидата за председника Комисије, али је претио да та кандидатура касније не би добила неопходну подршку европских посланика. Стога је Европски савет на крају прихватио

Жан Клода Јункера као свог кандидата за председника Комисије упркос мањинском противљењу неких његових чланова (Дејвид Камерон и Виктор Орбан). Из овог дуела Европски парламент је изашао као победника, а губитници су присталице међудржавне концепције Европске уније односно Британски председник владе Дејвид Камерон. О овом демократском искораку у поступку именовања председника Комисије мораће да се води рачуна приликом будуће формалне промене уговора о оснивању. Демократски легитимитет даје већи политички престиж како Европском парламенту, тако и будућем председнику Комисије, али и увећава политичку одговорност овог последњег пред европским посланицима. Из претходно изнетог уочавамо пре свега до које су мере демократске вредности временом укорењене у државама чланицама Уније. У европској јавности било је неприхватљиво да председник Комисије буде лице које није учествовало као кандидат на парламентарним изборима и иза кога не стоји значајно бирачко тело. Евроскептицизам се јавља као реакција на бирократизацију институција у Бриселу. Међутим, европски бирачи не одбацују ни европску идеју, нити Унију саму по себи већ су гладни институција које имају демократску легитимност (парламент и влада) и које имају политичку моћ да решавају проблеме и понуде излаз из економске кризе.

*UDK: 658.7:061.1](497.11)*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 51–66*
*Изворни научни рад*

*проф. др Бојан МИЛИСАВЉЕВИЋ*[1]
*Саша ВАРИНАЦ*[2]

# ЈАВНЕ НАБАВКЕ У ПРОЦЕСУ ПРЕГОВОРА СРБИЈЕ СЕ ЕВРОПСКОМ УНИЈОМ

ABSTRACT

Within the process of accession of the Republic of Serbia to the European Union, harmonization with EU *acquis* in the field of public procurement is contained in the Negotiation Chapter five of Public Procurement. As a candidate country the Republic of Serbia is obliged to completely harmonize its legislation in the field of public procurement with relevant EU *acquis* as well as to ensure its full implementation at all levels, from the Republic to the local one. Harmonization of the national legal framework with European Union *acquis* will be conducted in such a way that will secure adjustments with new European Union Directives in the field of public procurement along with the adequate time needed for all subjects in the public procurement system to adjust and that will eliminate all unnecessary administrative requirements and obstacles that have negative influence on the efficiency of public procurement procedures.

*Key words:* Accession of Republic of Serbia, public procurement, negotiation process, acceptance of *acquis communautaire*.

## I) УВОД

Социјалистичка Федеративна Република Југославија (СФРЈ) имала је развијеније односе са тадашњом Европском заједницом (ЕЗ) него било која друга социјалистичка држава. СФРЈ је успоставила диломатске односе са ЕЗ 1967. године изразивши снажан интерес да ојача односе са заједницом држава

[1] Правни факултет Универзитета у Београду. Е-маил: bojan@ius.bg.ac.rs

[2] Аутор је председник Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. e-mail autora svarinac@gmail.com

која је у социјалистичком блоку сматрана још једном „капиталистичком творевином". „Београдски протокол о односима између СФРЈ и ЕЗ", потписан 1976. године, прокламовао је као заједнички циљ побољшање и проширење билатералних односа између ЕЗ и СФРЈ, превасходно у области трговине, али не само у овој области.[3] Затим је уследило потписивање Споразума о сарадњи из 1980. године који је ступио на снагу 1983. године и који је поред економске увео и политичку сарадњу СФРЈ и Европских заједница.[4] На овај начин СФРЈ је постигла највиши ниво сарадње који је могао да постоји у том тренутку и била спремна да приступи закључењу споразума о асоцијацији. Такву платформу пореметили су наредни догађаји који су вратили точак сарадње уназад. Да би се исправно разумео однос Европске уније и Србије требало би поменути и санкције које су уведене Србији због тога што је у оквиру Европске уније закључено да се ради о главном одговорном за сукобе на овом подручју, што свакако не би одговарало стварности. Ипак су постепено поправљани поготово економски односи па је „... укупан обим робне размене у 1997. години достигао три милијарде долара, од чега је југословенски извоз износио око 1,1 милијарду, а увоз близу 2 милијарде."[5] Крајем деведесетих Европска Унија је припремила посебну стратегију која се односи на земље Западног Балкана.[6] Тако је започео процес стабилизације и приближавања држава Западног Балкана како међусобно тако и према Европској унији. СР Југославија је примљена у Пакт за стабилност за југоисточну Европу октобра 2000. године. Процес кретања ка Европској унији је и формализован на Загребачком самиту новембра 2000. године.[7] Од 2001. године постале су јој доступне све мере и инструменти овог процеса, укључујући и сврставање Републике Србије на листу држава које имају могућност бесцаринског извоза највећег броја производа на тржиште Европске уније у оквиру тзв. Аутономних трговинских мера и пре потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању.[8] Потписивањем

[3] "Relations between Serbia and EU: History and prospects", Факултет за економију, финансије и администратицију, 2008, стр. 10.

[4] Радован Вукадиновић, *Право Европске уније*, четврто допуњено и измењено издање, Крагујевац, 2006, стр. 547 и даље.

[5] Д. Лопандић, Уговор о Европској унији, Рим – Мастрихт – Амстердам, Београд, 1999.

[6] Видети: Dik Leonard, Vodič kroz Evropsku uniju, Narodna knjiga 2004.

[7] Видети: Завршна декларација и анекс о процесу стабилизације и придруживања http:europa.eu.int-comm-enlargement-see-statement.htm.

[8] Основа за вођење преговора и закључивање Уговора о приступању Републике Србије Европској унији, (Влада Републике Србије усвојила 23.09.2013. године), стр. 3. http://www.ujn.gov.rs/ci/pregovori/dokumenta.html.

Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) 2008. године, Република Србија је започела нову фазу односа са Европском унијом. По први пут, односи са ЕУ се заснивају на уговорној основи. Споразум о стабилизацији и придруживању је коначно ступио на снагу 1. септембра 2013. године када је Европска Унија коначно завршила процес ратификације овог акта.[9] Потписивањем ССП, Србија се обавезала на постепено усклађивање домаћег законодавства са, раније правним тековинама европских заједница, а данас правним тековинама Европске уније, као и на његову доследну примену. Према члану 72. ССП, Србија је преузела обавезу да у договору са Европском комисијом, припреми посебан Програм за спровођење обавеза из ССП. Европска унија прати усклађивање законодавства и спровођење закона из тог програма. Усклађивање је, на основу члана 72, почело даном потписивања ССП, у складу са договореним транзиционим роковима.[10] Члан 72. ССП одређује да ће се, између осталог, усклађивање, у раној фази, фокусирати на основне елементе правних тековина које се односе на унутрашње тржиште. Један од кључних елемената унутрашњег тржишта Европске уније су, свакако, јавне набавке, те ССП јавне набавке третира у посебном члану (члан 76.). Ступањем на снагу Споразума формирају се органи: Савет придруживања, Комитет придруживања и Парламентарни комитет придруживања чији је задатак да обезбеде спровођење споразума, решавају потенцијалне спорове до којих може да дође у вези њихове примене, припрема одлука за усвајање у Савету министара поводом спровођења ССП-а. На овај начин држава не постаје чланица Уније, али преко ССП-а остварује најближи обим сарадње са Европском унијом на међународном плану.[11] Треба рећи да је политика јавних набавки у Србији почела да се спроводи под директним утицајем Европске уније, те су тако формиране и институције потребне за спровођење, као део општег курса који води Србију ка пуноправном чланству у Европску унију.[12] Важност политике јавних набавки огледа се и у чињеници да ће се домаћи прописи о јавним набавкама, усклађени са регулативом Европске уније, примењивати приликом коришћења средстава

[9] Од држава чланица последња је ССП ратификовала Литванија.

[10] Основа за вођење преговора и закључивање Уговора о приступању Републике Србије Европској унији, (Влада Републике Србије усвојила 23.09.2013. године), стр. 4. http://www.ujn.gov.rs/ci/pregovori/dokumenta.html

[11] Кошутић, Ракић, Милисављевић, Увод у право европских интеграција, Правни факултет Универзитета у Београду, 2014, стр. 133.

[12] Политика заштите конкуренције је још један пример.

из фондова Европске уније, након што Србија постане пуноправни члан ове организације.

## II) ПОЧЕТАК ПРЕГОВОРА О ПРИСТУПАЊУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

У марту 2012. године, Србија је од Европског савета добила статус кандидата за чланство у Европској унији, а 21. јануара 2014. године, званично су почели преговори Србије и Европске уније о приступању наше земље овој међународној организацији, када је одржана Међувладина конференција између Србије и Евопске уније. Важно је поменути и да је 1. септембра 2013. године ступио на снагу и Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП), који, како смо навели, обавезује Републику Србију на усклађивање са законодавством Европске уније. Кад је реч о овом Споразуму, за јавне набавке посебно је важно питање предности за домаће понуђаче у односу на понуђаче из земаља Европске уније – преференцијала. У априлу 2013. године, налазећи да је Србија испунила кључни приоритет предузимања корака ка видљивом и одрживом побољшању односа са Косовом као што је утврђено у њеном мишљењу из 2011. године о захтеву Србије за пријем у чланство, Комисија је препоручила Савету да отвори преговоре о приступању. Европски савет је одлучио да отвори приступне преговоре са Србијом 28. јуна 2013. године. Прихватио је препоруку Савета да Комисија без одлагања достави предлог оквира преговора у складу са закључцима Европског савета из децембра 2006. године и успостављеном праксом која обухвата нови приступ поглављима о правосуђу и основним правима и правди, слободи и безбедности.[13] У јануару 2014. године је у Бриселу одржана прва међувладина конференција између Србије и ЕУ, чиме је означен почетак приступних преговора на политичком нивоу. Истовремено је представљен и преговарачки оквир обе стране са јасним начелима за будуће преговоре. Ради се о потреби испуњења већ познатих „критеријума из Копенхагена“, али и низа посебних задатака које Република Србија треба да испуни у наредном периоду. Овим путем је усвојена и листа поглавља о којима ће се водити преговори у наредном периоду: Слободно кретање роба, слободно кретање радника, право пословног настањивања и слобода пружања услуга, слободно кретање капитала, јавне набавке, право привредних друштава. право интелектуалне својине, политика конкуренције, финансијске услуге, информационо друштво и медији,

[13] Европска Комисија, Извештај о напредку Републике Србије за 2013. годину, стр. 3–4.

пољопривреда и рурални развој, безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика, рибарство, транспортна политика, енергетика, опорезивање, економска и монетарна политика, статистика, социјална политика и запошљавање, предузетничка и индустријска политика, трансевропске мреже, регионална политика и координација структурних инструмената, правосуђе и основна права, правда, слобода и безбедност, наука и истраживање, образовање и култура, животна средина и климатске промене, заштита потрошача и заштита здравља, царинска унија, економски односи са иностранством, спољна, безбедносна и одбрамбена политика, финансијска контрола, финансијске и буџетске одредбе, институције, остала питања.[14] Кад је реч о преговорима са Европском унијом, Влада Републике Србије је на седници одржаној 23. септембра 2013. године усвојила Одлуку о оснивању координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији. Овом одлуком образоване су преговарачке групе за преговоре о приступању Републике Србије Европској унији, укључујући и Преговарачку групу за јавне набавке (Преговарачка група под бројем 5).[15] Такође, на истој седници Владе усвојени су и други документи неопходни за преговоре са Европском унијом,[16] и то:

- Одлука о образовању преговарачког тима завођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији
- Основа за вођење преговора и закључивање уговора о приступању Републике Србије Европској унији, са предлогом закључка
- Закључак којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у поступку израде преговарачких позиција у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији
- Закључак којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у процесу спровођења аналитичког прегледа и оцене усклађености прописа Републике Србије са правним тековинама Европске уније и њихове имплементације – скрининг (енг. *screening*).

[14] Кошутић, Ракић, Милисављевић, op. cit., стр. 133.

[15] Треба поменути да су јавне набавке заступљене у још две Преговарачке групе, под бројем 20: Предузетништво и индустријска политика и под бројем 23: Правосуђе и основна права. Носилац активности за преговарачку групу 20 је Министарсво привреде, а носилац за преговарачку групу 23 је Министарсво правде и државне управе. Управа за јавне набавке учествује у раду обе Преговарачке групе.

[16] http://www.ujn.gov.rs/ci/pregovori/dokumenta.html

## III) ПРЕГОВАРАЧКА ГРУПА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Као што је већ наведено, Одлуком о оснивању координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији, формирана је и Преговарачка група за јавне набавке. Први састанак Преговарачке групе за јавне набавке одржан је 24. јануара 2014. године. На састанку је договорена прелиминарна подела најважнијих области по институцијама и представљен је план и начин рада Преговарачке групе. Осим представника Управе за јавне набавке, која именује председника, заменика председника, секретара и заменика секретара Преговарачке групе за јавне набавке чланови ове Преговарачке групе су и представници следећих органа и организација: Министарства финансија; Министарства спољне и унутрашње трговине и телекомуникација; Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине; Министарства рада, запошљавања и социјалне политике; Министарства унутрашњих послова; Министарства одбране; Министарства привреде; Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки; Државне ревизорске институције; Републичког секретаријата за законодавство и Канцеларије за европске Србије.[17] Такође, у рад Преговарачке групе за јавне набавке, одлуком председника те групе, укључени су и представници Привредне коморе Србије, Народне банке Србије и Комисије за заштиту конкуренције. Други састанак Преговарачке групе за јавне набавке био је посвећен припремама за састанак елспланаторног скрининга, чија суштина ће бити разјашњена у наставку текста, и коначној подели надлежности укључујући и формирање подгрупа/подпоглавља. На састанку су дефинисане следеће подгрупе/подпоглавља (укупно 10), које ће омогућити ефикаснији рад Преговарачке групе:

1. Општи принципи јавних набавки
2. Класични сектор
3. Посебан/комунални сектор
4. Концесије и јавно-приватно партнерство
5. Електронске јавне набавке
6. Социјално одговорне набавке/„зелене“ набавке/МСП и иновације
7. Заштита права понуђача
8. Међународни аспкети јавних набавки
9. Набавке у области одбране
10. Општи речник набавки (ОРН) и стандардни обрасци

[17] Одлука о оснивању координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији, тачка 7.

## IV) АНАЛИТИЧКИ ПРЕГЛЕД И ОЦЕНА УСКЛАЂЕНОСТИ ПРОПИСА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ПРАВНИМ ТЕКОВИНАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЊИХОВЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ

Аналитички преглед и оцена усклађености прописа Републике Србије са правним тековинама ЕУ и њихове имплементације – скрининг, представља прву фазу у приступним преговорима и подразумева два састанка експерата Европске комисије и представника делегације Републике Србије из Преговарачке групе за јавне набавке. То су састанци експланаторног и билатералног скрининга (енг. *explanatory and bilateral screening*), након којих Европска комисија израђује Извештај о скринингу (енг. *Screening Report*) на основу којег се отварају преговори у одређеном поглављу или се препоручују мерила за отварање преговарачког поглавља. Експланаторни скрининг представља део скрининга на којем Европска комисија представља Србији правне тековине ЕУ у свакој конкретној области, док билатерални скрининг представља део скрининга на којем Влада Републике Србије представља правни поредак Републике Србије и где се утврђују основне разлике са поретком Европске уније. Циљ скрининга је да се уоче разлике између правних прописа државе кандидата и правних тековина Европске уније. Када се утврде разлике, држава кандидат процењује за свако поглавље посебно да ли је у могућности да преузме обавезу да усклади своје национално законодавство до момента приступања у Европској унији. Уколико није у могућности да то учини у том периоду, онда ће за одређени број прописа или делова прописа, дакле не за цело поглавље, тражити прелазне периоде у којима би то учинила. Другим речима, анализа коју пружа скрининг је основа за израду преговарачких позиција државе кандидата, а нарочито оних где је потребно да се дефинишу прелазни рокови за усклађивање и спровођење одређеног броја прописа Европске уније, док је за Европску комисију то показатељ спремности државе кандидата за отварање појединих преговарачки поглавља. То у пракси функционише тако што Европска комисија доставља за свако преговарачко поглавље листу прописа који се односе на то поглавље, укључујући и пресуде Суда правде ЕУ, а преговарачке групе – анализирајући домаће законодавство – утврђују колико се домаће законодавство разликује од прописа ЕУ и у којим деловима.[18]

У Бриселу је 21. марта 2014. године, одржан састанак експланаторног скрининга за Преговарачко поглавље пет – јавне набавке. На том састанку,

[18] http://kurs-pregovori.seio.gov.rs/?page=uvod3

експерти Европске комисије представили су правне тековине у овој области и одговарали на питања колега из делегације Републике Србије. У Бриселу је 13. маја 2014. године, одржан и састанак билатералног скрининга за Преговарачко поглавље пет – јавне набавке. „Известиоци" из институција Републике Србије, представили су законодавни оквир, начин примене прописа, као и стање у 10 области/подпоглавља система јавних набавки у Републици Србији укључујући и концесије и јавно-приватно партнерство. Након одржаних презентације чланови Преговарачке групе за јавне набавке одговарали су на питања представника Европске комисије. Наступ делегације Републике Србије изузетно је повољно оцењен од стране Европске комисије. Као што је већ наведено, након састанка билатералног скрининга, Европска комисија ће израдити Извештај о скринигу, који ће садржати преглед стања у српском систему јавних набавки уз процену да ли је и шта је потребно додатно урадити пре формалног отварања преговора за Поглавље 5. Ако препорука буде да је потребно да се учине додатни напори (нпр. усвајање стратегије, акционог плана и сл.), Европска комисија одређује Републици Србији, мерила за отварање преговора (енг. *"opening benchmarks"*).[19] Тек након што српске институције у области јавних набавки испуне та мерила, могуће је формално отварање преговора за Поглавље 5.

## V) РЕВИЗИЈА НАЦИОНАЛНОГ ПРОГРАМА ЗА УСВАЈАЊЕ ПРАВНИХ ТЕКОВИНА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Паралелно са припемама за преговоре, текао је и процес Ревизије Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА), и то према оквирним роковима који су наведени у наставку текста. Овако ревидирани докуменат НПАА, омогућава ефикасније вођење процеса преговора, обзиром да су њим дефинисани крајњи рокови за усклађивање са законодавством Европске уније, као и правни акти које је потребно усвојити, укључујући и рокове. Тако су дефинисане следеће активности и рокови:

1. подела надлежности за праћење прописа Европске уније од стране преговарачких група – 10. јануар 2013. године;
2. попуњавање Обрасца за анализу питања релевантних за усклађивање са правним актом Европске уније приликом припреме за састанак

[19] Када је реч о критеријумима за отварање преговора, то су углавном препоруке за усвајање стратегија и акционих планова, испуњавање уговорних обавеза са ЕУ, пре свега спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању, усвајање закона и подзаконских аката.

билатералног скрининга за најважније прописе Европске уније – 14. фебруар 2014. године;

3. дефинисање евентуалних отворених питања и обједињавања ставова у вези са припремом прилога за израду НПАА – 28. фебруар 2014. године;
4. припрема прегледа финансијских аспеката спровођења НПАА – 31. март 2014. године;
5. израда плана хармонизације и припрема прилога за НПАА – 25. април 2014. године;
6. усвајање документа од стране Владе – јун 2014.

На основу наведеног, ревидирани документ Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА), званично је усвојен од стране Владе 31.07.2014. године[20] и предвиђа усвајање измена и допуна постојећег Закона о јавним набавкама до краја четвртог квартала 2015. године. Поменуте измене и допуне, неће имати за примарни циљ даље усклађивање са директивама и другим правним актима Европске уније, већ превасходно, отклањање уочених недостатака и слабости у примени („фино подешавање“) важећег закона, у циљу стварања још повољнијег правног амбијента за деловање наручилаца и понуђача, што треба да трошење јавних средстава кроз јавне набавке учини још транспарентнијим, ефикаснијим и ефективнијим. Ипак, иако то није примарни циљ измена и допуна Закона о јавним набавкама, где је то могуће и релативно једноставно за транспозицију, биће извршено усклађивање са одређеним одредбама директива Европске уније и то првенствено са:

- Новом директивом која регулише класичан сектор[21]
- Новом директивом која регулише посебан/комунални сектор[22]
- Директивом која регулише заштиту права понуђача[23]

Ревизијом НПАА предвиђено је да се потпуно усклађивање законодавства у области јавних набавки са релевантним директивама Европске уније изврши најкасније у IV кварталу 2017. године, усвајањем у Скупштини Републике Србије комплетно новог Закона о јавним набавкама или усвајањем измена и допуна Закона о јавним набавкама. Можемо закључити да је у предстојећем периоду, кад је у питању даље усклађивање

[20] http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2014_2018. pdf.

[21] 2014/24/ЕУ.

[22] 2014/25/ЕУ.

[23] 2007/66/ЕЗ.

са правним тековинама Европске уније, нагласак на следећим правним актима ЕУ: нова директива која регулише класичан сектор,[24] нова директива која регулише посебан/комунални сектор,[25] директива која регулише концесије,[26] директива која регулише набавке у области одбране,[27] директиве које регулишу правне лекове – заштиту права у поступцима јавних набавки.[28]

## VI) ПРАВНЕ ТЕКОВИНЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ СА КОЈИМА ЋЕ СЕ УСКЛАЂИВАТИ ПРОПИСИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Важно је истаћи да прописи Европске уније који се односе на јавне набавке немају за циљ да ускладе све прописе о јавним набавкама у земљама чланицама Европске уније.[29] Циљ је да се успостави један минимални скуп правила, која ће штитити основне принципе садржане у Оснивачким уговорима Европске уније, који се односе на јавне набавке, а који се тичу недискриминације на основу држављанства[30] и тзв. „четири слободе"[31] у овој области.[32] Тако се директиве, које представљају најзначајније прописе

[24] 2014/24/ЕУ;

[25] 2014/25/ЕУ;

[26] 2014/23/ЕУ;

[27] 2009/81/ЕЗ;

[28] 89/665/ЕЕЗ, 92/13/ЕЕЗ и 2007/66/ЕЗ.

[29] Bance, P. (2003): Opening up public services to competition by putting them out to tender. An evaluation. Annals of Public and Cooperative Economics, vol. 74 (1), pp. 33–61.

[30] Овај вид дискриминације забрањен је у свим поступцима јавних набавки у Европској унији, тако да и уговори о јавним набавкама ниже вредности морају бити отворени за конкуренцију понуђача из других земаља Европске уније и ти понуђачи морају бити третирани на исти начин као и домицилни. Видети: Bell, M., Anti-Discrimination Law and the European Union, Oxford: Oxford University Press, 2002, Habermas, J., "Citizenship and national identity" in: B. van Steenbergen, ed. The condition of citizenship, London: SAGE, 1994, Kostakopoulou, D., "Ideas, Norms and European Citizenship: Explaining Institutional Change". The Modern Law Review Limited, 68 (2), 2005, Kostakopoulou, T., "European citizenship and immigration after Amsterdam", Journal of Ethnic and Migration Studies, 24 (4), 1998, O'Leary, S., "The Relationship between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law", 32 Common Market Law Review, 1995.

[31] Слобода кретања људи, капитала, роба и услуга, уз констатацију да кад су у питању јавне набавке највећи значај има слобода кретања роба и слобода давања и примања услуга.

[32] Приручник за обуку и полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке, Управа за јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки и Министарство финансија, 2009.

Европске уније из области јавних набавки и које ће бити представљене у наставку текста (по областима на које се односе), не примјењују аутоматски у земљама чланицама, већ их треба транспоновати у државно-правни систем земље чланице тако да свака земља мора ускладити свој правни систем и праксу са директивама. Наравно, земље чланице могу наметнути оштрије захтеве својим државним законом, ако та додатна правила немају дискриминишући ефекат тако што ограничавају учешће страних компанија (са седиштем у Европској унији) у односу на домаће тржиште.[33]

### 1. Класични сектор

Директивом Европског парламента и Савета[34] утврђују се поступци за доделу уговора о јавним радовима, уговора о јавним набавкама добара, као и уговора о јавним услугама. Европска унија је, у фебруару 2014. године, донела нову директиву, са којом државе чланице морају да се ускладе у року од 24 месеца (осим за електронске набавке код којих је рок 36, односно 54 месеца). Реч је о Директиви Европског парламента и Савета 2014/24/ЕУ од 26. фебруара 2014. године о јавним набавкама и стављању ван снаге Директиве 2004/18/ЕЗ. Неке од најважнијих новина које ова Директива доноси су промовисање економски најповољније понуде као критеријума за доделу уговора, већа флексибилност преговарачких поступака, додатне мере усмерене на олакшавање учешћа малих и средњих предузећа, промовисање „зелених" набавки и социјалног аспекта у јавним набавкама, скраћивање рокова за подношење понуда, смањивање административних и формалних захтева, појашњења везана за измене уговора, увођење иновативног партнерства, измена режима у односу на врсте услуга и увођење обавезних елемената електронских набавки.

### 2. Комунални/ "utility" сектор

Директивом Европског парламента и Савета 2004/17/ЕЗ од 31. марта 2004. године уређују се поступци набавки наручилаца из области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга. Европска унија је, у фебруару 2014. године, и у овој области донела нову директиву, са истим роковима за усклађивање за државе чланице ЕУ, као и за класични сектор. То је Директива Европског парламента и Савета 2014/25/ЕУ од 26.

[33] Директиве Европске уније о јавним набавкама, Студија у оквиру Програма подршке Европске уније систему јавних набавки у Босни и Херцеговини, 2007.

[34] Одлука од 2004/18/ЕЗ од 31. марта 2004. године.

фебруара 2014. године о набавкама наручилаца који обављају делатности у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга и стављању ван снаге Директиве 2004/18/ЕЗ.

Уз новине заједничке са онима које уводи Директива 2014/24/ЕУ, овом Директивом се унапређују и појашњавају механизми изузећа од примене, посебно у делу искључивих и посебних права. Измењен је и обухват делатности из којег је искључено вађење нафте и гаса, јер је установљена изложеност овог сектора тржишној конкуренцији.

### 3. Концесије

Директива Европског парламента и Савета 2014/23/ЕУ од 26. фебруара 2014. године о додели уговора о концесији по први пут дефинише јасна и недвосмислена правила за доделу уговора о концесијама на нивоу Европске уније, а у циљу да се осигурају користи које произлазе из ефикасне набавке, уклањање разлика и фрагментације међу националним режимима, те уједначено разумевање начела из Уговора о функционисању ЕУ кроз целу Европску унију.

### 4. Набавке у области одбране и безбедности

Набавке у области одбране и безбедности уређује Директива 2009/81/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године о усклађивању поступака набавки за одређене уговоре о јавним набавкама за радове, добра и услуге које закључују наручиоци у области одбране и безбедности. Директивом се успоставља посебан правни оквир за закључивање уговора који садрже безбедносне захтеве, уз испуњене обавеза које произилазе из Уговора о оснивању ЕУ. Обухват ове директиве се односи на набавку војне и безбедносно осетљиве опреме и њихових делова, набавку добара, услуга и радова повезаних са том опремом, услуге и радове за посебне војне сврхе или осетљиве радове и услуге. Имајући то у виду, одредбе ове Директиве стављају у први план питања заштите података од стране наручиоца, али и од стране понуђача, као и сигурност испоруке.

### 5. Заштита права

Директивом 2007/66/ЕЗ Европског парламента и Савета од 11. децембра 2007. године измењене су директиве Савета 89/665/ЕЕЗ и 92/13/ЕЕЗ којима су регулисани правни лекови у области јавних набавки и истом је

унапређена ефикасност заштите права у поступцима јавних набавки. Директивом је уведен бржи и ефикаснији систем заштите права за оне учеснике у поступку јавне набавке који сматрају да су њихова права повређена у том поступку.

## VII) ИЗВЕШТАЈИ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ О НАПРЕТКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У Извештају Европске комисије о напретку Републике Србије у постизању неопходног степена усклађености са критеријумима за чланство из априла 2013. године, везано за побољшање економског и пословног окружења истиче се реформски значај усвајања новог Закона о јавним набавкама крајем 2012. те се наводи да овај закон доприноси усаглашавању законодавства Србије са правним тековинама Европске уније и генерално побољшава ефикасност јавних набавки, кроз централизацију јавних набавки и јачање институција задужене за примену и праћење правила о јавним набавкама.[35] У Извештају Европске комисије о напретку Републике Србије из октобра 2013. године наводи се да је новим Законом о јавним набавкама извршено даље усаглашавање законодавства с правним тековинама Европске уније и да су унапређени су поступци јавних набавки, уз препоруку да је потребно јачање координације између најважнијих институција у систему јавних набавки у Србији.[36] У Извештају Европске комисије о напретку Србије из октобра 2014. године наводи да је стварен добар напредак у области јавних набавки и да остаје задатак да се ажурира национална стратегија и акциони план за унапређење система јавних набавки. У наставку је представљен део тог извештаја који се односи на јавне набавке:

### 1. Поглавље 5: Јавне набавке

У области општих принципа, Управа за јавне набавке (УЈН) наставила је да усваја подзаконске акте и моделе докумената потребне за имплементацију новог Закона о јавним набавкама, који је ступио на снагу прошле године. Влада је усвојила је три уредбе и једну одлуку које се односе на централизоване набавке, набавке у области одбране и безбедности и општег речника набавки. УЈН је забележила повећање коришћења унапређеног Портала јавних набавки. Усвојена је већина мера

[35] http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/2013/izvestaj_ek_april%202913.pdf

[36] http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf

прописааних новим законом и националном антикорупцијском стратегијом, као и акционим планом за њену примену, које се односе на у повећање транспарентности и спречавања корупције и конфликта интереса. Остаје да се национална стратегија и акциони план за унапређење система јавних набавки ускладе са новим законом.Што се тиче доделе уговора о јавним набавкама, вредност преговарачких поступака без претходне објаве смањила се на 4% од укупне вредности свих јавних набавки у првој половини 2014. године, са 24% колико је износила 2012. Просечан број понуда по једној јавној набавци остао је стабилан, 2.7 у 2013. години и у првој половини 2014. године, у односу на 2.6 у 2012. години. У области јавно-приватног партнерства (ЈПП) и концесија, пет пројеката је одобрено од стране Комисије за ЈПП, а то је исти број као у претходном извештајном периоду. У УЈН је креирано, осам нових радних места, али је потребно даље оснаживање административних капацитета у светлу нових надлежности УЈН. Од ступања на снагу новог Закона о прекршајима, у марту месецу, УЈН је покренула 26 прекршајних пријава против наручилаца. Међуинституционална сарадња у области јавних набавки, укључујући сарадњу са ревизијским, судским и полицијским телима/органима, се побољшава, али треба да се додатно појача. У области заштите права понуђача, број захтева за заштиту права које је примила Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (Републичка комисија) увећан је за 39% рачунајући од почетка примене новог закона у априлу 2013. па до краја 2013. године, у поређењу са истим периодом у 2012. години. Републичка комисија је „достигла“ број од укупно 1.966 одлука у 2013. у поређењу са 1700 у 2012. години. У 909 случајева, захтеви за заштиту права су делимично или потпуно усвојени. У 2013. години, Републичка комисија је додатно ојачала механизам праћења спровођења својих одлука кроз анализу спровођења 635 својих одлука, закључивши да одлуке Републичке комисије нису биле адекватно спроведене од стране наручилаца у 24 случаја. Републичка комсија је наставила да ојачава свој административни и извршилачки капацитетет достизањем броја од 54 запослених.

## VIII) ЗАКЉУЧАК

Остварен је добар напредак у области јавних набавки. Капацитете УЈН потребно је даље ојачавати. Остаје задатак да се ажурира национална стратегија и акциони план за унапређење система јавних набавки. Све у свему, у усклађивању у области јавних набавки, постигнут је умерен

напредак.[37] Област јавних набавки представља веома важан сегмент усклађивања правних правила са правилима Европске уније јер се ради о располагању буџетским средствима где је потребно направити највеће уштеде и осигурати одговорно поступање свих актера који имају додира са процесом јавних набавки. С тим у вези неопходно је поред прихватања правила у овој области и обезбеђење њихове примене, као и стална едукација актера који су укључени у процедуре везане за јавне набавке. У том правцу је охрабрујуће и укључивање посебних дела која се тичу обезбеђења правилне примене активности контроле везаних за јавне набавке.[38] Посебно је важна добра међуинституционална сарадња тела која су укључена у контролу процеса јавних набавки јер се само тако може обезбедити транспарентан и објективан приступ у примени прописа који су на снази. У том правцу је неопходно увести и што бољу електронску базу података и успоставити електронске механизме спровођења процедуре у складу са применом у државама чланицама Европске уније.[39]

## IX) ИЗВОРИ


- Arrowsmith, S. (2004): Public procurement: An appraisal of the UNCITRAL Model Law as a global standard. International and Competitive Law Quarterly, vol. 53, January.
- Bance, P. (2003): Opening up public services to competition by putting them out to tender. An evaluation. Annals of Public and Cooperative Economics, vol. 74 (1).
- Bance, P. (2003): Opening up public services to competition by putting them out to tender. An evaluation. Annals of Public and Cooperative Economics, vol. 74 (1).
- Bell, M., Anti-Discrimination Law and the European Union, Oxford: Oxford University Press, 2002, Habermas, J., "Citizenship and national identity" in: B. van Steenbergen, ed. The condition of citizenship, London: SAGE, 1994,
- Dik Leonard, Vodič kroz Evropsku uniju, Narodna knjiga 2004;


[37] http://www.ujn.gov.rs/ci/news.html

[38] Arrowsmith, S. (2004): Public procurement: An appraisal of the UNCITRAL Model Law as a global standard. International and Competitive Law Quarterly, vol. 53, January, pp. 17–46.

[39] Видети: Edquist, Ch. & Hommen, L. (1999): Systems of innovation: theory and policy for the demand side. Technology in Society, vol. 21, pp. 63–79, Edquist, Ch., Hommen, L. & Tsipouri, L. (ed.) (2000): Public Technology Procurement and Innovation. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers, Edquist, Ch. & Hommen, L. (2000): Public technology procurement and innovation the-ory. In: Edquist et al. (2000) (ed.): Public Technology Procurement and Innovation. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers, Edquist, Ch., Hommen, L. & Tsipouri, L. (2000b): Policy implication.

- Edquist, Ch. & Hommen, L. (1999): Systems of innovation: theory and policy for the demand side. Technology in Society, vol. 21.
- Edquist, Ch. & Hommen, L. (2000): Public technology procurement and innovation the-ory. In: Edquist et al. (2000) (ed.): Public Technology Procurement and Innovation. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Edquist, Ch., Hommen, L. & Tsipouri, L. (2000b): Policy implication
- Edquist, Ch., Hommen, L. & Tsipouri, L. (ed.) (2000): Public Technology Procurement and Innovation. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Kostakopoulou, D., "Ideas, Norms and European Citizenship: Explaining Institutional Change". The Modern Law Review Limited, 68 (2), 2005.
- Kostakopoulou, T., "European citizenship and immigration after Amsterdam", Journal of Ethnic and Migration Studies, 24 (4), 1998,
- O'Leary, S., "The Relationship between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law", 32 Common Market Law Review, 1995,
- Relations between Serbia and EU: History and prospects", Факултет за економију, финансије и администратицију, 2008.
- Вукадиновић, Радован, *Право Европске уније*, четврто допуњено и измењено издање, Крагујевац, 2006.
- Директиве: 2014/24/ЕУ, 2014/25/ЕУ, 2007/66/ЕЗ, 2014/24/ЕУ, 2014/25/ЕУ, 2014/23/ЕУ, 2009/81/ЕЗ, 89/665/ЕЕЗ, 92/13/ЕЕЗ и 2007/66/ЕЗ;
- Европска Комисија, Извештај о напредку Републике Србије за 2013. годину;
- Завршна декларација и анекс о процесу стабилизације и придруживања http:europa.eu.int-comm-enlargement-see-statement.htm;
- Кошутић, Ракић, Милисављевић, Увод у право европских интеграција, Правни факултет Универзитета у Београду, 2014.
- Лопандић, Д., Уговор о Европској унији, Рим – Мастрихт – Амстердам, Београд, 1999.
- Основа за вођење преговора и закључивање Уговора о приступању Републике Србије Европској унији, (Влада Републике Србије усвојила 23.09.2013. године), стр. 3. http://www.ujn.gov.rs/ci/pregovori/dokumenta.html

*UDK: 34.038:330.342.22:061.1*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 67–78*
*Изворни научни рад*

*проф. др Вук РАИЧЕВИЋ*[1]

# УВОЂЕЊЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ЈАВНОГ БЕЛЕЖНИКА У ПРАВОСУДНИ СИСТЕМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА СТАНОВИШТА ПРИВРЕДНОГ СЕКТОРА И ЕУ ИНТЕГРАЦИЈА

ABSTRACT

The Republic of Serbia's Notary Law was presented to the public in 2011, but remained out of force for almost 3 years. Finally, the National Assembly adopted the Law on 31 August and it came into force on 1 September 2014, which was the first day of work for 92 public notaries. This article represents a review of the definition, scope of work and duties of these new public servants, especially their significance for economy and business as well as a short analysis of notary practices in the neighboring countries and the first experiences of Serbian notaries. Last, but not least, introducing the public notary service stands strongly in line with the Serbian EU integration processes, especially bearing in mind the early opening of Chapters 23 and 24.

*Key words:* notary public, courts, contentious procedure, contracts, business sector, experience, European Union, integration, region, Bar Association of Serbia.

## I) УВОД

*„Увођење бележника биће позитивно за потенцијалне инвеститоре, јер ће они омогућити да њихове инвестиције буду сигурне и да се правни послови у привреди боље обављају. То ће све омогућити даљи степен економског развоја Србије."*

Мајк Фалке, вођа ГИЗ Програма подршке
правним и правосудним реформама у Србији

[1] Универзитет Привредна академија, Факултет за економију и инжењерски менаџмент, Нови Сад, Е-маил: vuk.m.raicevic@gmail.com

Институција јавног бележника уведена је у правни систем Републике Србије по угледу на правне професије које делују у државама са, првенствено, али не и искључиво, континенталним правом, уз свесрдну помоћ немачке организације ГИЗ у оквиру Програма подршке правним и правосудним реформама у Србији. Законом о јавним бележницима из 2011. године предвиђа се да део, пре свега бирократских, надлежности које су до тада обављали судови, али и јединице локалних самоуправа, преузме независна и самостална институција јавних бележника или, колоквијално – нотара.

У правном систему државе Србије ова професија није непозната. У Краљевини Југославији успостављена је законом из 1930. године, али није била дугог века. Укинута је 1944, а у наредном периоду законодавац није видео потребу да је обнови, већ је њена овлашћења пренео на судове. Такође, значајно је напоменути да се нотари помињу у српским земљама још крајем Средњег века - у Дубровнику, Котору и Будви чак 1200. године. Сама правна функција нотара потиче из античког Рима, односно римског права – нотар (лат) = бележник, писар. Процес увођења института јавног бележника у српски правосудни систем у XXI веку био је дуг и интензиван. Први предлози, анализе и тихе сугестије јављају се још 2007. године са интензивирањем реформских процеса у правосуђу. Јавни бележник се предлаже као средство растерећења судова и судских службеника, јер је идентификовано да исти највећи део свог радног времена (чак 2/3) проводе обављајући рутинске, бирократске обавезе, док за парничне и кривичне поступке остаје јако мало простора, чиме је опадао квалитет услуга свих судова у Србији. Нотари су виђени као вид растерећења судова од дела једноставних, рутинских, бирократских обавеза, али и унапређења тих активности, јер већина овера и преписа никада није проверавана и то из три разлога: један је већ наведен и огледао се у пренатрпаности судских чиновника, други у непостојању интегрисаних регистара списа за подручје целе државе, а трећи у непостојању обавезе судова да овакве списе проверавају и утврђују њихову веродостојност и законитост.

## II) РАЗЛОГ УВОЂЕЊА ИНСТИТУЦИЈЕ ЈАВНОГ БЕЛЕЖНИКА

Као одговор на овакво стање, Народна скупштина Републике Србије усвојила је у мају 2011. године Закон о Јавним бележницима, на предлог Владе Републике Србије. Ступање на снагу овог закона два пута је одлагано, јер је било неопходно да се усвоји одређени број подзаконских аката

неопходних за рад нотара (попут Правилника о јавнобележничком испиту, Правилника о јавнобележничкој канцеларији и радном времену јавног бележника, Правилника о броју јавнобележничких места, Јавнобележничка тарифа итд.), али и формира Јавнобележничка комора, коју чине сами јавни бележници и која је законом овлашћена да преузме контролу и унапређење рада нотара у Србији.[2] Сем тога, увођењем нове, независне институције у правосудни систем, било је неопходно увести и измене у неколико закона, превасходно из области облигационог права. Законодавац као главни разлог увођења овог правног института наводи повећање ефикасности судова и лакши приступ административних и непарничних услуга грађанима, али и правним лицима. Такође, повећава се и правна сигурност свих страна укључених у склапање било каквог уговора, јер је обавеза јавног бележника и да утврди аутентичност и веродостојност предмета уговора, што до сада није била дужност судских чиновника. Самим тим се смањује и број потенцијалних парничних и/или кривичних поступака услед склапања нелегитимних правних уговора, чиме се растерећују ионако пренатрпани судови, али и растерећује јавно тужилаштво. То потврђује и др Драгор Хибер, професор Правног факултета у Београду и председник Испитне комисије за јавнобележнички испит у ауторском тексту објављеном на сајту Коморе јавних бележника Србије: „На првом месту је правна сигурност. Купопродаја непокретности, или уговор о доживотном издржавању на пример, и многи други послови који су код нас праћени недопустивом неизвесношћу за странке, обликовани од стране бележника гарантују готово потпуну сигурност. Код нас, међутим, ниво правне сигурности какав постоји у правно развијеним земљама зависиће и од промена у неким другим областима, на пример усавршавању система регистра права на непокретностима. Друго, јавни бележници ће растеретити судове од неких (ванпарничних) поступака које није нужно да раде судови, на пример оставинског, поделе брачне тековине по престанку брака и сл. Бележници ће и олакшати међународни промет (домаћа јавнобележничка исправа ће бити призната у другим земљама као што ће страна бити код нас), а поверавање надлежности нотарима важно је и за остварење различитих јавних интереса, на пример за транспаретност трансакција и опорезивање, сузбијање прања новца и слично.“

[2] Радно време свих јавних бележника у Републици Србији, прописано овим правилником, је од 9 до 17 часова сваког радног дана. Списак свих именованих јавних бележника са адресама и бројевима телефона, као и сви поменути правилници, доступни су на потралу Министарства правде и државне управе www.mpravde.gov.rs, као и на порталу Коморе јавних бележника Србије www.beleznik.org.

На крају, али не и најмање важно, у складу са преузетим обавезама предприступног процеса Европској унији и поглављима 23 и 24 је и усклађивање домаћих прописа са правом Европске уније, што подразумева и увођење јавних бележника у правосудни систем Републике Србије. Неке статистике Министарства правде показују да се чак трећина судија и око половина чиновничког апарата у судовима баве несудећим и неспорним предметима, што их увођењем института нотара у многоме растерећује, па је реално очекивати повећање ефикасности у судским предметима.

*Табела 1: Упоредни приказ ефикасности правосудног система Србије и Хрватске на примеру броја нерешених предмета у оставинским поступцима од 2010-2012. године*

| Година | Србија[3] (оставински суд) | | |
|---|---|---|---|
| 2010. | 100.756 | 43.876 | 39.61 |
| 2011. | 109.360 | 37.440 | 34.23 |
| 2012. | 116.352 | 36.058 | 30.99 |
| Година | Хрватска (нотар као повереник суда)[4] | | |
| 2010. | 57.417 | 9.277 | 16.15 |
| 2011. | 57.627 | 8.230 | 14.28 |
| 2012. | 57.665 | 7.727 | 13.40 |

Преузето из: Дејан Ђурђевић, Јавни бележници – Ко су и шта раде?, Београд 2014.

## III) ОВЛАШЋЕЊА ЈАВНИХ БЕЛЕЖНИКА И ЊИХОВ ЗНАЧАЈ ЗА ПРИВРЕДНИ СЕКТОР

По Закону о јавним бележницима и изменама и допунама Закона о јавним бележницима који су усвојени 31. августа,[5] а ступили на снагу 1. септембра 2014. године, јавни бележници су овлашћени да састављају, оверавају и издају јавне исправе о правним пословима, оверавају приватне

[3] Извор: Министарство правде и државне управе Републике Србије

[4] Ранкица Бенц, *Достигнућа нотаријата у Хрватској*, у: *Нотаријат и правна држава* (ур. Е. Шарчевић), Сарајево 2013, 14.

[5] Заједно са Законом о јавном бележништву, у пакету су донета и још три закона неопходна за почетак рада нотара у Србији, и то: Закон о овери потписа, рукописа и преписа, Закон допунама закона о судским таксама и Закон о промету непокретности.

исправе, преузимају на чување новац, хартије и друге предмете од вредности, као и исправе.[6] Сем тога, они могу, по одлуци надлежног суда да обављају и друге поверене дужности. Дакле, јавне исправе које спадају у делокруг рада јавног бележника деле се на:

1. Јавнобележничке или нотарске записе у које спадају уговори о располагању непокретности, уговори о хипотеци, доживотном издржавању, брачни уговори и тестаменти.

2. Јавнобележничке или нотарске записнике, као што су записници о раду органа привредног друштва и записник о попису и процени имовине неког лица.

3. Јавнобележничке или нотарске овере попут овере потписа, преписа или превода, солемнизација (потврђивање исправе код јавног бележника), али и овере органа управљања правним лицем.

4. Јавнобележничке или нотарске потврде. Ту спадају потврде да је одређено лице у животу, потврда о протесту менице или чека, потврда о подношењу исправе на увид, потврда да је одређеном лицу саопштена нека изјава и потврда о увиду у јавни регистар.[7] Иако је већина ових правних послова пре свега усмерена на физичка лица, посебно значајне су оне новине које се односе на привредни сектор. Од 1. септембра 2014. године, када је Закон о јавним бележницима и званично ступио на снагу, обавеза сваког привредног друштва акционарског типа јесте да позове нотара да састави и овери записник са седнице акционарског друштва, чак и када је у питању оснивачка седница. Све одлуке органа привредног друштва такође оверава јавни бележник. „Јавни бележници традиционално играју значајну улогу и у привредном праву. Иако је српски Закон о јавном бележништву сузио обавезу учешћа јавног бележника у овој правој области у односу на неке стране истоврсне прописе, јавни бележници могу да играју улогу у припреми и овери потписа на оснивачким актима привредних друштава и њиховим изменама, а посебно је значајно учешће бележника у вођењу записника са седница колективних органа привредних друштава – скупштине акционара, извршног одбора директора или надзорног одбора, јер се тиме повећава кредибилитет таквих записника. Јавни бележник такође има овлашћења у области меничног и чековног права, примера ради може да изда потврду о протестовању

[6] "Закон о јавном бележништву Републике Србије", члан 4, *Службени гласник 93/2014*, Београд 2014.

[7] "Закон о јавном бележништву Републике Србије", члан 6, *Службени гласник 93/2014*, Београд 2014.

менице.“[8] Значајно је нагласити улогу јавног бележника у промету непокретности и хипотеци, јер су ово дела са којима се често сусрећу правна лица у свом пословању. Правно лице, у случају промета непокретности, било да је у питању куповина, продаја или давање у закуп, дужно је да затражи услугу нотара приликом закључења оваквих уговора. У том случају, дужност јавног бележника јесте да штити законитост свих укључених страна, дакле да састави, потпише и/или овери само уговор који је у складу са законским прописима Републике Србије: Такође, дужност нотара да и да укаже на права свим укљученим странама, чак иако оне то од њега не затраже. На пример, могуће је саставити легалан уговор којим једна страна бива ускраћена за права која може да оствари. У том случају, уколико се све стране сагласе, нотар је дужан да своју напомену унесе у пропратни текст јавнобележничког записа. Јавни бележник, како каже члан 52. Закона о јавим бележницима „није заступник странке, већ лице које је овлашћено да обавља послове одређене овим законом“.[9] Он не сме нинакоји начин бити укључен у радње које су предмет уговора, као ни чланови његове канцеларије. У случају личне умешаности, нотар је дужан да себе изузме из процеса. Поред тога, важна је и улога јавних бележника у области хартија од вредности, и то посебно у издавању потврде о протесту менице или чека. Уговор о хипотеци представља један од најчешћих уговора између правних и физичких лица, али и два правна лица. Такви уговори су до сада закључивани директно, између заинтересованих страна, па потом оверавани у суду без икакве провере чињеничног стања. Од увођења института јавног бележника, у делокруг његовог рада спада и провера стања и правног статуса објекта који се ставља под хипотеку, као и у случају промета непокретности. На овај начин биће онемогућено трговање или стављање под хипотеку нелегалних објеката или других некретнина. Јавни бележник је дужан да све промене пријави и заведе по закључивању уговора. Значајно је напоменути и улогу нотара у промету покретности, као и приликом закључивања уговора о доживотном издржавању, јер се у XXI све чешће среће правна пракса склапања ових уговора између физичких и приватних правних лица. Примера ради, приватни старачки домови често склапају овакве споразуме са старим лицима која услуге оваквих институција подмирују поклањањем непокретности коју имају у поседу. Иако је било примера манипулација оваквим уговорима –

[8] Комора јавних бележника Србије, Бележник у привредном праву, http://beleznik.org/index.php/sr/beleznik-u-privrednom-pravu, 22.10.2014.

[9] “Закон о јавном бележништву Републике Србије“, члан 52, *Службени гласник 93/2014*, Београд 2014.

посебно приликом процене вредности некретнине и дужине трајања уговора, они су до сада били тешко доказиви, па се очекује да ће јавни бележник својом делатношћу унапредити наведену правну праксу, обзиром да је овлашћен да непристрасно заступа закон, а не странке у поступку. Поред наведеног, у овлашћења јавног бележника спадају дужности које му повери суд у ванпарничном или парничном поступку. У ванпаничне радње које је нотар овлашћен да спроводи спадају: оставински поступак, поступак за уређење међа, поступак за уређење управљања заједничком стварју, поступак за деобу имовине и поступак за обезбеђење доказа. Нотар такође врши и поједине радње у парничном поступку и то пре свега из домена достављања писмених аката. На крају, јавни бележник је овлашћен и да прима на чување готов новац, хартије од вредности, списе, рукописе, уметничке предмете, накит и друге драгоцености. Ово се махом односи на физичка лица, али може бити применљиво у ограниченом домену и на правна лица.

## IV) ИСКУСТВА ИЗ ОКРУЖЕЊА

Све државе у окружењу Републике Србије, сем Албаније, већ су увеле институт јавног бележника у свој правосудни систем. То је умногоме помогло српским законодавцима да избегну изазове са којима су се сусретале државе у суседству. У већини држава у региону, увођење нотара трајало је постепено, и то са два аспекта: један се огледа у томе да су им овлашћења додељивана од стране законодавца фазно, периодичном евалуацијом рада професије, а други на основу реакција клијената и других заинтересованих страна, посебно адвоката, који су, готово по правилу, увођење институције јавног бележника тумачили као ускраћивање њихових права. Касније, у посебном поглављу, биће дат и осврт на тренутно стање адвокатуре по питању овлашћења јавних бележника у Републици Србији. Ваља напоменути да су се адвокати бунили и када је 1930. године Краљевина Југославија уводила нотаре у свој правосудни систем. Хрватска је, примера ради, прва држава у региону која је увела нотаре још 1995. године, али им је овлашћења проширивала у чак три наврата, и то:

1997. када је уведене новине по питању осигурања некретнина

2003. када је нотарима дато право да воде оставинске расправе и

2006. када је јавним бележницима у Хрватској дато право доношења решења о извршењу на основу веродостојне исправе.

Ипак, данас Хрватска јавнобиљежничка комора истиче да је „јавнобиљежничка служба још увијек релативно мало искориштена на

подручју стварних права на некретнинама, што је посебно уочљиво у успоредби с већином правних система држава чланица ЕУ, у којима је јавнобиљежничка надлежност најзначајнија управо на том правном подручју."[10] У Македонији нотари функционишу више од шеснаест година. У почетку, отпор против увођења овог правног института био је велики, и то и од стране адвоката, али и од стране грађана који су се плашили да ће нотарске услуге бити скупље од судских и адвокатских. Данас, ситуација је таква да су се сви навикли на нотарску професију, а адвокатима је учињен уступак да уговор о доживотном издржавању, сем бележника, може да сачини и адвокат, али оверава га бележник. Председник Стручног савета Коморе јавних бележника Македоније Маријан Коцевски навео је да се нотаријат показао као најуспешнија служба која је успостављена у тој земљи..." Девиза нотаријата је сигурност, брзина и ефикасност. Пословима које грађани имају брзина се увећала за невероватних сто пута. Уместо једног суда, где се на једном шалтеру гурају људи, имаћете десетак нотара у граду".[11] Говорећи о искуствима и тешкоћама упостављања система јавног бележништва у Македонији, Коцевски наводи непостојање и измене великог броја закона и "опструкције других служби који нису могли да схвате прави ефекат рада нотара". У Федерацији БиХ, међутим, закон је донет пре пет година, али нотари функционишу од маја, али грађани се већ жале да су им тарифе неупоредиво скупље од судских и адвокатских, као и да дуже чекају да обаве посао, јер бележника нема довољно. У Републици Српској ситуација је боља, јер нотаријат функционише дуже, па су почетни недостаци у доброј мери превазиђени. Како наводи Сефедин Суљевић, председник Нотарске коморе Федерације БИХ, „Нотари као носиоци јавне службе у пракси пружају ефикасну и економичну правну услугу. Наиме, сви послови из надлежности нотара код нотара се веома брзо завршавају (нема дуготрајног чекања). Најочитији примјер за то су правни послови о заснивању хипотеке који се код нотара завршавају веома брзо, а прије почетка рада нотара, због оптерећености судова, чекало се по неколико мјесеци па и година."[12] Црна Гора је увела институт нотара у свој правосудни систем половином 2011. године, користећи махом дотадашња искуства у примени сродних законодавстава Хрватске и Босне и

[10] Комора јавних бележника Србије, Имплементација, http://beleznik.org/index.php/sr/implementacija, 22.10.2014.

[11] Euроактив, Нотари обезбеђују правну сигурност, http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/5876-notari-obezbeuju-pravnu-sigurnost-.html, 22.10.2014.

[12] Комора јавних бележника Србије, Имплементација, http://beleznik.org/index.php/sr/implementacija, 22.10.2014.

Херцеговине. Одмах по почетку рада првих нотара, грађани су негодовали на висину нотарских награда и такси, па је Влада Републике Црне Горе иницирала њихово снижавање, али су нотари уложили аргументовани протест образлажући шта све чини њихова надокнада. Данас Нотарска комора Црне Горе предлаже давање ширих овлашћења када је у питању вођење оставинских поступака, као и других ванпарничних дела. Представници Владе Републике Црне Горе позитивно су прихватили овај предлог нотара, па се тренутно усаглашавају механизми преноса овлашћења и креирају измене и допуне постојећих законодавних аката.

## V) ПРВА ИСКУСТВА ОД ПОЧЕТКА РАДА ПРВИХ ЈАВНИХ БЕЛЕЖНИКА У СРБИЈИ

Правилником је као радно време јавних бележника одређено време од 9 до 17 часова, а предвиђено је да их у Србији ради укупно 371. Тренутно, јавнобележнички испит и дозволу за рад у Републици Србији добила су 92 јавна бележника који делују на административним територијама 32 основна суда у Републици Србији, па је Народна скупштина Републике Србије у изменама и допунама Закона о јавним бележницима усвојила и амандман којим се до 1. марта 2015. године и судовима дозвољава да обављају делатност јавних бележника. Овај прелазни период уведен је док се не именују и преостали јавни бележници, како је законом предвиђено – на 25000 грађана један. Такође, медији су забележили и пример да је јавни бележник из Краљева већ првог дана рада имао преко 100 клијената, што је индикатор да се у наредном периоду може очекивати „баждарење“ подзаконских аката који регулишу ову област. Са друге стране, неки градови и општине, попут Ужица и Аранђеловца, немају ниједног нотара, а узрок се огледа у томе да се није пријавио ниједан кандидат који испуњава услове прописане законом. Куриорзитета ради, први регистровани посао обавио је јавни бележник из Београда, склапајући уговор о промету непокретности између француског и српског држављанина. Поред тога, у јавности је покренуто и питање висине јавнобележничких тарифа и награда, које је јасно дефинисано Правилником о јавнобележничкој тарифи. Наиме, део стручњака и адвоката наводе да су исте услуге обављане у судовима по нижим тарифама, док министар правде наводи да ово није тачно, јер јавни бележник обавља и део услуга за које су грађани и правна лица раније ангажовали адвокате, као што је на пример састављање уговора, док сада све те послове обавља нотар. Такође, уколико странке дођу са готовим уговором који је у складу са законом, јавни бележник ће им ову услугу неће

наплатити. Остаје реално очекивање да ће прва искуства именованих јавних нотара унапредити и законодавни оквир, али и саму јавнобележничку праксу у блиској будућности.

## VI) СТАНОВИШТЕ АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ СРБИЈЕ ПРЕМА УВОЂЕЊУ ЈАВНОГ БЕЛЕЖНИШТВА

Увођење сваког новог института у правосудни систем било које државе најчешће је праћено поламикама и негодовањем дела интересних група, ређе комплетне популације. Појединац може из претходно наведеног приметити да је увођење и почетак рада јавних бележника у Србији био дуг и помало мукотрпан процес, који је два пута одлаган, јер није било услова за почетак њиховог рада. У контексту убрзаних реформи у процесима приступања европској Унији, Србија се нашла пред два велика изазова. Један је свакако скоро отварање преговарачких поглавља 23 и 24 која се директно тичу усклађености српског правног система са законодавством ЕУ, а други – мање, али индиректно итекако везан за овај процес – смањење трошкова државног предимензионираног апарата. Законодавац је препознао институт јавног бележника као један од начина растерећења судских органа и смањања трошкова њиховог рада без губитка, па чак и уз повећање прихода који су на овај начин остваривани. На основу искустава држава у окружењу, српски закон јавним бележницима одмах даје велики број овлашћења која су друге државе постепено уводиле, а на основу праксе нотарског деловања на њиховим територијама. Овакав поступак не мора нужно да буде негативан, обзиром да су правни системи држава у окружењу комплеметарни и поредиви, па је и реално било очекивати да пракса из окружења буде узета у обзир као добар основ за „прескакање неких степеника“. Међутим, реагујући на усвајање Закона о јавном бележништву и почетку рара нотара у Србији, Адвокатска комора Србије уложила је жалбу Уставном суду и покренула штрајк, сматрајући да је јавним бележницима дато и право пружања правне помоћи, које се на овај начин делом одузима адвокатској професији, иако се у Уставу адвокати и јединице локалне самоуправе наводе као једино овлашћени за пружање оваквих услуга. По речима Слободана Шошкића, председника Адвокатске коморе Београда, „ово решење је неуставно јер сте у једном сегменту одузели адвокатима пружање правне помоћи, а они су, члану 67 Устава, служба пружања правне помоћи. Не можете ви законом оно што је дато општом уставном нормом да сада изузмете од адвокатуре и дате искључиво нотарима. Тиме сте, уствари, нарушили уставни положај адвокатуре,

одузели сте им у једном сегменту пружање правне помоћи. Устав, наиме, не каже да се пружање правне помоћи састоји само у томе да браните, само да заступате, него и да сачињавате уговоре – и то је правна помоћ. То сте, дакле, сада законом узели адвокатима и дали искључиво нотарима уз енормно велику тарифу. Нисте, дакле, оставили ону солуцију која би била једино нормална и прихватљива, а то је да се нађе решење за сачињавање уговора или код адвоката или код нотара, чиме бисте створили оптималне услове да се грађани определе по свом нахођењу."[13] Адвокатима се, увођењем института јавног бележника, свакако ускраћује део прихода на овај начин, што је, уз најаве повећања пореза на адвокатске услуге, веома јак аргумент у њиховим рукама. Без обзира на који начин Министарство правде са једне и Адвокатска комора Србије са друге стране дођу до решења, оно свакако не нарушава потребу увођења јавних бележника у правосудни систем Републике Србије. Адвокати ниједног тренутка нису покренули питање потребе њиховог увођења, већ прецизнијег дефисања њиховог делокруга деловања.

## VII) ИЗВОРИ


- „Закон о јавном бележништву Републике Србије", *Службени гласник 93/2014*, Београд 2014.
- „Јавнобележничка тарифа", *Службени гласник 91/2014*, Београд 2014.
- „Правилник о броју јавнобележничких места", *Службени гласник 91/2014*, Београд 2014.
- „Правилник о вођењу посебне евиденције јавнобележничких записа о уговорима о промету непокретности", *Службени гласник 95/2014*, Београд 2014.
- „Правилник о јавнобележничкој канцеларији и радном времену јавног бележника", *Службени гласник 91/2014*, Београд 2014.
- „Правилник о јавнобележничком испиту", *Службени гласник 91/2014*, Београд 2014.
- „Решење о почетку обављања јавнобележничке делатности", *Службени гласник 92/2014*, Београд 2014.
- Бенц, Ранкица, *Достигнућа нотаријата у Хрватској*, у: *Нотаријат и правна држава* (ур. Е. Шарчевић), Сарајево 2013.
- Ђурђевић, Дејан, *Јавни бележници – Ко су и шта раде?*, ГИЗ, Београд 2014.
- Интернет: http://beleznik.org


[13] Радио Слободна Европа, Монопол нотара уз благослов власти, http://www.slobodnaevropa.org/content/monopol-notara-uz-blagoslov-vlasti/26567133.html, 22.10.2014.

• Интернет: http://www.advokatska-komora.co.rs
• Интернет: http://www.euractiv.rs
• Интернет: http://www.mpravde.gov.rs
• Интернет: http://www.slobodnaevropa.org
• Чоловић, Владимир (ур.), *Право земаља у региону*, Институт за упоредно право, Београд 2010.

## VIII) ЗАКЉУЧАК

Увођење института јавног бележника у правосудни систем представља значајно унапређење вансудске праксе у Републици Србији. Сви релевантни фактори, и домаћи и страни, су једногласни у оцени да ће почетак рада нотара довести до неколико позитивних промена у целом српском друштву. Прво, повећаће ефикасност судског апарата, који ће у будућности бити значајно растерећен администативних и ванпарничних дужности, чиме се отвара простор за повећање његове ефикасности и ефективности у парничним и кривичним поступцима. Дакле, не само да ће се судски процеси брже завршавати, већ ће и судије имати више времена да квалитетно обраде предмете који су им додељени. Друго, обезбеђује се правна сигурност свих страна у правним пословима, што до сада није био случај, јер су судови оверавали списе без икакве претходне провере, што ће од сада бити дужност јавних бележника. Тако, на пример, више неће долазити до продаје исте некретнине већем броју купаца, што је био прилично чест случај у периоду за нама. Треће, посебно битно за провредни сектор, јесте и скраћење рокова за издавање и оверавање неопходних докумената у промету непокретности и располагању хартијама од вредности, што отвара простор за повећање директних страних, али и домаћих инвестиција, које су један од покретача привредног развоја сваке државе, па и Србије. Пред надлежним државним органима и Комором јавних бележника Србије свакако остаје значајан посао именовања преосталих, законом предвиђених јавних бележника, како би целокупна територија Србије била равномерно покривена нотарима. Сем тога, блиска пракса ће показати и да ли постоји потреба за модификацијом постојећег, прокламованог модела, а свакако ће од значаја бити и креирање система едукације и даље професионализације јавних бележника у Републици Србији, како би исти на што бољи начин одговорили потребама грађана и привреде.

*UDK: 343.359.2(497+4)*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 79–102*
*Изворни научни рад*

*проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ*[1]
*мр Срђан АЛЕКСИЋ*[2]

# ПОРЕСКА КРИВИЧНА ДЕЛА У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ

ABSTRACT

By the accession to the European Union the Republic of Serbia should as much as possible harmonise its legislation with relevant European standards. This is especially prominent in the field of achieving economic and financial interests of the European Union and some of its member states. In that regard, a number of European documents provide for minimum rules for its member states considering the establishment of financial and primarily tax discipline. It is understandable because the efficient functioning of the financial system depends on the efficient, legal, high-grade and prompt tax collection and charging of other revenues. Actually, the paper analyses tax crimes provided by the Republic of Serbia's legislations and their harmonisation with European standards.

*Key words:* European standards, financial system, taxes, tax crimes, Serbia's law.

## I) УВОД

Пореска кривична дела посебно пореска утаја (*eng. – tax evasion, franc. – fraude fiscale, ital. – omesso versamento di imposte, nem. – steuerbetrug*) представљају изузетно друштвено опасна понашања појединаца и група, односно правних лица (предузећа, установа или других организација) којима се кршењем прописа непосредно или посредно угрожавају

[1] Редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, Е-маил адреса: jovas@prafak.ni.ac.rs

[2] Адвокат, Ниш.

финансијски интереси целе друштвене заједнице и то првенствено кроз наношење великих штета фискалном систему и систему јавних прихода уопште. Када се има у виду огроман значај који фискални систем, његово уредно, благовремено, потпуно и квалитетно остварење има за постојање, одржање, па и развој државе, односно друштва, онда је јасно од колике је важности да се држава широком лепезом различитих мера, средстава, начина и поступака предузетих од стране различитих субјеката на свим нивоима супротстави различитим облицима и видовима неплаћања, прикривања, непријављивања или избегавања плаћања пореза, доприноса и других прописаних обавеза које представљају јавне дажбине,односно јавни приход. Наравно кршењем прописа у области фискалног система могу да се проузрокују и различите последице. Зависно од врсте повреде, односно проузроковане последице у погледу обима и интензитета повреде или угрожавања заштићених друштвених вредности, закон је предвидео и различите санкције зависно од тога да ли се у конкретном случају ради о кривичном делу, привредном преступу или прекршају.[3]

Најопаснији и најтежи облици кршења пореских закона којима се и наносе најтеже последице, односно највеће штете друштвеној заједници представљају пореска кривична дела. Основу пореских кривичних дела без обзира о ком облику или виду испољавања се ради у конкретном случају чине различите појавне манифестације пореске евазије (лат. бежање, избегавање), посебно када се има у виду да евазија пореза представља уједно и најзначајнији облик сиве економије. Сива економија се практично може појавити у различитим областима делатности као што су: производња и промет робе и услуга, спољнотрговинско пословање, девизно пословање, тржиште рада и радни односи, грађевинарство, стамбено-комунална делатност, промет непокретности и других добара. Но, са аспекта државних интереса сигурно је да су најзначајнији они облици сиве економије који се појавно манифестују у сфери нарушавања, угрожавања или повређивања фискалног (пореског) система. Овде се, управо, на првом месту јавља пореска евазија са различитим облицима испољавања. Евазија пореза или различити облици и видови, односно начини избегавања утврђивања, разреза и наплаћивања пореза и других прописаних дажбина представљају штетну, противправну и опасну делатност појединаца и група којима се угрожавају основни фискални интереси друштва. Наиме, порески обвезници доживљавају порез као својеврсни трошак који само погоршава њихову

[3] Драган Јовашевић и Тарик Хашимбеговић, *Систем пореских деликата*, Интермех, Београд, 2004.

материјалну ситуацију јер плаћање пореза и других дажбина непосредно утиче на смањивање њихове економске снаге и куповне моћи. Стога они избегавају плаћање пореза у већем или мањем износу или бар покушавају да умање његов терет. Сви ти различити облици избегавања плаћања пореза представљају, заправо, само различите облике и видове испољавања пореске евазије. Посебан облик ове евазије јесте избегавање плаћања пореза на приходе од незаконитих радњи.[4] Опредељење пореских обвезника да у потпуности или делимично избегну плаћање пореза и других доприноса зависи у првом реду од интензитета отпора плаћању пореза. Тај интензитет отпора зависи од више елемената који се могу свести на следеће: 1) висина пореског оптерећења, 2) намена трошења средстава прикупљених порезом, 3) порески облик и 4) мишљење јавности да ли је порез правичан или не. Тако се разликују два облика пореске евазије. То су: а) законита и б) незаконита пореска евазија. Законита евазија постоји у случају када се појединци као порески обвезници, истина, крећу у општим оквирима који су постављени на основу закона или других општих прописа из области фискалног или пореског система, али при томе на различите начине покушавају да избегну у потпуности или делимично плаћање пореза и других прописаних доприноса. Овде се практично ради о различитим облицима коришћења пореских подстицаја (у виду ослобођења или олакшица код утврђивања, разреза или плаћања пореза) или када се користе постојеће правне празнине у пореским и другим законима и подзаконским прописима управо због високог степена апстракције, уопштености или недоредоречености, односно вишезначности употребљених речи, израза или појмова или несавршености језика употребљеног од стране законодавца. Ово је нарочито случај у оним системима када се због брзих и наглих радикалних промена у сфери привредног пословања у земљи или иностранству и сами порески прописи често мењају како би се прилагодили новим друштвеним, правним и привредним оквирима.[5]

Други облик пореске евазије представља незаконита или недопуштена евазија. Незаконитом евазијом појединац као порески обвезник долази под удар закона и казнене репресије. Наиме, у овом случају долази до кршења прописа у већој или мањој мери при чему се наносе непосредне, директне штете друштвеној заједници. Овде се, дакле, ради о противправним,

[4] Драгана Гњатовић, *Финансије и финансијско право*, Полицијска академија, Београд, 1999, стр. 139.

[5] Милева Анђелковић и Драган Јовашевић, *Избегавање плаћања пореза*, Правни факултет, Ниш, 2006, стр. 101–121.

противзаконитим, недопуштеним и кажњивим делатностима управљеним директно против пореског (фискалног) система земље. Ова се незаконита евазија може јавити у два вида који су и најкарактеристичнији за модерне правне и друштвене системе.

Први облик недопуштене пореске евазије је пореска утаја, пореска дефраудација или утаја пореза и доприноса, односно избегавање плаћања пореза. Други облик незаконите пореске евазије је кријумчарење или контрабанда разне робе, производа или услуга преко граница једне или више држава. Но, ови различити облици незаконите пореске евазије ретко се када предузимају самостално издвојено од осталих противправних активности њихових носилаца. Најчешће је пак случај да се и ове делатности изводе у једном низу кажњивих понашања при чему учинилац, један или више њих, константно врше кажњива, забрањена дела која су у закону одређена као кривична дела, привредни преступи или привредни прекршаји. Наиме, незаконита евазија обухвата различите поступке пореских обвезника који су усмерени на избегавање плаћања пореза, а којима се крши закон. Да би утајили порез обвезници на недозвољен начин прикривају целу или пак један део своје имовине или објекта опорезивања.Циљ утаје пореза јесте смањене пореског дуга. Стога се у теорији може разликовати, зависно од објекта према коме се предузима радња пореске утаје, потпуна или непотпуна утаја пореза. Незаконита пореска евазија или утаја пореза или избегавање плаћања пореза је кажњива. Све савремене државе, па и све државе од свог постанка су се на различите начине и различитим мерама супротстављале овим кажњивим делатностима пореских обвезника. У тој борби за ефикаснијим спровођењем пореске дисциплине примењују се различите превентивне, али и репресивне мере. При томе важну улогу у превенцији незаконитог избегавања плаћања пореза игра и свођење пореског терета у разумне оквире чиме се ублажавају фактори који доприносе повећању интензитета отпора плаћању пореза.[6]

## II) ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ У ОБЛАСТИ ПОРЕЗА

У области заштите финансијских интереса Европске уније најзначајнији акт је Конвенција о заштити финансијских интереса Европске уније из 1995. године[7] са два допунска протокола из 1996. и 1997. године (који су ступили на снагу 2002. године) чији је примарни циљ спречавање свих противправних

[6] "International Tax Avoidance and Evasion", International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, 1981, p. 21.

[7] *Official Journal C 306* of November 27, 1995.

понашања којима се угрожавају финансијски интереси Европске уније приликом трошења финансијских средстава, односно прикупљања јавних прихода. Она прописује кривичну одговорност и казну затвора за учиниоце фискалних кривичних дела, као и за лица која их подстичу (подстрекавају) на вршење оваквих дела (члан 2. Конвенције). Државе чланице су обавезне да пропишу и кривичну одговорност одговорних лица, односно лица која управљају и доносе одлуке у правним лицима која су учествовала у извршењу фискалних кривичних дела. Одредбе ове Конвенције су садржане у глави VI Уговора о Европској унији, односно у поглављу V Лисабонског уговора о функционисању Европске уније. Поред наведене Конвенције, посебан значај има и Директива Савета Европе о административној сарадњи у области опорезивања број *2011/16/EU* из 2011.[8] године која је заменила ранију Директиву број *77/799/ECC*. Овим актом се уређује пружање узајамне правне помоћи држава чланица ове регионалне организације у области опорезивања (због велике мобилности пореских обвезника и прања, односно пресељења новца) у циљу спречавања пореске евазије и пореске преваре. На овај начин су постављена чврста правила и процедуре за међународну сарадњу држава чланица у вези са разменом информација, координације и евалуације поступака и сарадње са Комисијом Европске уније. У овој области се такође истиче и Уредба Савета Европе о административној сарадњи држава чланица Савета Европе у области пореза на додату вредност број 904/2010 којом је замењена ранија Уредба број 1798/2003,[9] из 2003. године. Циљ је доношења ове Уредбе повећање ефикасности у области сарадње између држава чланица у превенцији пореских превара у области плаћања пореза на додату вредност (порез на крајњу потрошњу). Државе чланице су у обавези са успоставе ефикасне механизме за: 1) упозорење на могућност извршења пореских деликата, 2) координацију брзе размене информација на међународном нивоу и 3) координације рада службеника са везу са *Eurofisc-om* (члан 36. Уредбе).

## III) ПОРЕСКА КРИВИЧНА ДЕЛА У ПРАВУ СРБИЈЕ

Кривични законик Републике Србије[10] из 2005. године у глави двадесет другој, у групи кривичних дела против привреде предвиђа два пореска кривична дела. То су: 1) пореска утаја и 2) неуплаћивање пореза по одбитку.

[8] *Official Journal of the European Union* L.268/1.

[9] *Official Journal L 264* of October 15, 2003.

[10] *Службени гласник Републике Србије* број 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012 и 104/2013.

То су основна пореска, фискална кривична дела у нашем правном систему. Поред њих, постоје и споредна или допунска пореска кривична дела која су прописана у Закону о пореском поступку и пореској администрацији.[11]

## 1. Пореска утаја

Међу кривичним делима против привреде по свом значају, природи и карактеру издвајају се пореска кривична дела. Њих има више врста. Основно кривично дело ове врсте је пореска утаја. То је кривично дело које је предвиђено у члану 229. Кривичног законика Републике Србије. На овај је начин 1. јануара 2006. године (са ступањем на снагу новог Кривичног законика) замењено кривично дело „Избегавање плаћања пореза“ које је било предвиђено у члану 172. Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Остала пореска кривична дела су и даље остала предвиђена у споредном кривичном законодавству – Закону о пореском поступку и пореској администрацији, осим кривичног дела неуплаћивања пореза по одбитку. Наиме, избегавањем законске обавезе плаћања одређеног новчаног износа у корист државе наноси се штета друштвеним интересима, угрожавају се фондови и установе социјалне заштите, односно функционисање свих буџетских институција и послова. Но, тек када се ради о избегавању ове пореске обавезе у већем обиму или у тежим случајевима испуњени су услови за постојање пореског кривичног дела. Сви други мање значајни, различити случајеви пореске недисциплине и пореске евазије представљају истина противправно и кажњиво понашање, али у облику других врста привредних деликата (привредни преступи и прекршаји). Основно фискално кривично дело у нашем правном систему је пореска утаја. Ово се дело у неким правним системима назива и „утаја пореза” или „утаја пореза и других давања” и сл. Ово кривично дело у нашем правном систему је после 1. јануара 2006. године предвиђено у члану 229. Кривичног законика Републике Србије. Дело се, иначе, састоји у давању лажних података о својим законито стеченим приходима, предметима или другим чињеницама које су од утицаја на утврђивање обавеза или у непријављивању истих у случају обавезне пријаве или у прикривању података који се односе на утврђивање пореске обавезе у намери да се за себе или другог у потпуности или делимично избегне плаћање пореза, доприноса или других прописаних дажбина ако висина избегнуте обавезе

[11] *Службени гласник Републике Србије* број: 80/2002, 84/2002, 23/2003, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005, 62/2006, 63/2006, 61/2007, 20/2009, 72/2009, 53/2010, 101/2011, 2/2012, 93/2012, 47/2013, 108/2013 и 68/2014.

прелази износ од сто педесет хиљада динара. Ово дело свој назив дугује чињеници да се њиме од стране учиниоца дела врши противправно присвајање оног износа обавезе чије се плаћање на овај начин избегава односно који остаје код учиниоца.[12]

*Објект заштите*

Из напред наведеног законског описа кривичног дела пореске утаје произилази да се овде ради о кривичном делу *sui generis*. Но, у теорији кривичног права има мишљења да се овде ради о специфичном облику кривичног дела преваре, додуше о делу од преваре где се преварном радњом оштећује друштво у целини.[13] Ово дело даље карактерише и бланкетна диспозиција што значи да употпуњавање садржине бића овога дела зависи од других прописа из области фискалног и пореског система, а који одређују појам, врсте и садржину појединих пореза и других јавних давања (доприноса и јавних дажбина), обвезнике ових давања, као и рокове плаћања истих. Наиме, ова врста диспозиције допушта да се природа и садржина фискалних обавеза у смислу објекта заштите овог кривичног дела утврђује на основу ванкривичних прописа.[14] Објект заштите је код овог кривичног дела фискални систем, систем јавних прихода који чини основ привредног система земље. Но, у правној теорији се могу пронаћи и схватања према којима је објект заштите код овог кривичног дела дужност плаћања пореза, доприноса и других давања.[15] Наиме, као јавна давања се сматрају: порези, царине, таксе и доприноси. Објект напада је алтернативно одређен. То може бити: 1) порез, 2) допринос и 3) друге прописане дажбине (које представљају јавни приход). При томе није од значаја да ли се ове обавезе односе на физичка или правна лица. Фактичко је питање да ли се у конкретном случају ради о овој врсти фискалне обавезе и то се утврђује с обзиром на прописе којима су такве обавезе утврђене.[16] Пошто у оквиру

[12] Милош Радовановић и Мирослав М. Ђорђевић, *Кривично право, Посебни део*, Савремена администрација, Београд, 1975, стр. 250-251; Бора Чејовић и Видоје Миладиновић, *Кривично право, Посебни део*, СКЦ, Ниш, 1995, стр. 295.

[13] Зоран Стојановић и Обрад Перић, *Кривично право, Посебни део*, Службени гласник, Београд, 2000, стр. 244.

[14] Драган Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, Досије, Београд, 2014, стр. 256-258.

[15] Berislav Pavišić, Velinka Grozdanić i Petar Veić, *Komentar Kaznenog zakona*, Narodne novine, Zagreb, 2007, str. 636.

[16] Љубиша Лазаревић, *Кривично право, Посебни део*, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 229.

нашег фискалног система има више врста пореза, под овим се појмом у сваком случају подразумева део дохотка или имовине који друштвена заједница одузима од физичких или правних лица (предузећа, установа и других организација), односно предузетника за покриће својих расхода не дајући при томе пореском обвезнику неку непосредну противчинидбу или противдавање. Држава, заправо, порез у смислу дела дохотка или дела имовине узима од својих поданика на основу власти не вршећи неку непосредну противчинидбу. Слична је функција и улога доприноса и других прописаних дажбина које представљају јавни приход у нашем правном систему. И ова давања служе за задовољење заједничких и опште друштвених потреба. Доприноси су тако давања која се на основу закона и других прописа плаћају из зарада физичких или правних лица, односно предузетника, а ради задовољавања разних друштвених потреба у областима друштвених делатности (као што су социјална, дечја и здравствена заштита, образовање, просвета, култура, наука, привремена незапосленост или неспособност за рад и привређивање).[17] У литератури се тако и доприноси могу одредити као новчана давања која се плаћају за коришћење одређених услуга или ради остваривања одређених права. Или су она врста давања која се на основу закона или других прописа из личних доходака плаћају ради задовољавања заједничких потреба у разним областима друштвених делатности. Међу овим доприносима у пракси се данас посебно издвајају доприноси социјалног осигурања наводећи при томе да се ово кривично дело може учинити и у односу на друге дажбине које представљају јавни приход (у смислу објекта заштите код овог кривичног дела). Управо на овој чињеници се и заснива тврдња да се овде ради о бланкетном бићу кривичног дела. Оваква формулација бланкетне диспозиције код кривичног дела пореске утаје је и унета у наше законодавство реформом из 1977. године. Али тада су под појмом „доприноси“ у смислу објекта напада биле обухваћене веома различите и бројне јавне дажбине, поред оних из сфере социјалног осигурања какав је случај данас. После успостављања новог фискалног система у нашој Републици 1992. године под појмом доприноси се сматрају само доприноси социјалног осигурања који су заједно са порезима и другим дажбинама, а које представљају јавни приход објект напада овог кривичног дела. То, другим речима, значи да избегавање плаћања других јавних прихода (као што су таксе, царине, накнаде разних врста) не представља објект напада у

[17] Доприноси су све врсте обавеза према друштвеној заједници – *Пресуда Врховног суда Србије* Кж. 32/78.

смислу овог кривичног дела, већ се у конкретном случају зависно од предузете радње извршења и других околности случаја може радити о другом кривичном делу или пак другој врсти деликата (привредни преступи или прекршаји).

*Радња извршења кривичног дела*

Из законског описа кривичног дела пореске утаје произилази да оно има два облика испољавања. То су основни и тежи, квалификовани облик. Основни облик овог кривичног дела се зависно од предузете радње извршења се може појавити у три вида вида.[18] То су: 1) давање лажних података о приходима, 2) непријављивање прихода у случају обавезне пријаве и 3) прикривање података на други начин. С обзиром да се овде ради о специфичном облику кривичног дела преваре[19] неретко се у кривичноправној теорији може наћи схватање[20] да је радња овог кривичног дела најшире узето преварна делатност. У својој конкретизацији она се може манифестовати алтернативно на два начина: 1) као активна, позитивна делатност (чињење) – *delicta comissiva* и 2) као пасивна, негативна делатност (нечињење, пропуштање дужности на чињење) – *delicta omissiva*. При томе се давање лажних података о приходима сматра за активну радњу извршења овог кривичног дела, а непријављивање прихода се узима као пасивна делатност учиниоца дела, док се радња прикривања може предузети и чињењем и нечињењем.[21]

а) Давање лажних података о законито стеченим приходима, предметима или другим чињеницама које су од утицаја на утврђивање пореске обавезе постоји у случају када се чињенице у вези законито стечених прихода, предмета или друге чињенице неистинито, нетачно приказују у односу на стварно, објективно постојеће стање при чему је битно да се ради о подацима о приходима или предметима који су законито стечени. Код овог облика кривичног дела учинилац истина формално поступа по одређеној законом предвиђеној пореској обавези да пријави чињенице које су значајне за

[18] Драган Јовашевић, *Коментар Кривичног закона СР Југославије*, Службени гласник, Београд, 2002, стр. 34-37.

[19] Драган Јовашевић, *Лексикон кривичног права*, Службени гласник, Београд, 2011, стр. 689.

[20] Зоран Стојановић и Обрад Перић, *Коментар Кривичног закона Републике Србије и Кривични закон Републике Црне Горе са објашњењима,* Службени лист, Београд, 1996, стр. 244-245.

[21] Драган Јовашевић, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, Номос, Београд, 2003, стр. 556.

утврђивање висине овакве обавезе, али ову своју обавезу не испуњава и у материјалном смислу јер чињенице не приказује у правом, стварном, истинитом стању. При томе ово кривично дело постоји без обзира да ли је претходно износ утајене обавезе пореза утврђен у управном поступку од стране надлежног пореског органа.[22] Наиме, ови се приходи приказују у мањим износима од стварно, реално постојећих и остварених, односно предмети се приказују у мањој вредности или мањем обиму и то за период који подлеже опорезивању или се пак приказују већи расходи од стварних или се нетачно, неистинито приказују друге чињенице и подаци који су од значаја за утврђивање висине законом прописане обавезе пореза, доприноса социјалног осигурања или других прописаних доприноса (друге чињенице и подаци могу да се односе на непријављивање тачног броја запослених лица или броја чланова домаћинства или броја деце на школовању, чињенице запослености брачног друга, времена када настаје одређена обавеза плаћања или места настанка такве обавезе и сл.). Начини оваквог лажног приказивања одлучних чињеница могу бити у реалном животу веома различити. Тако се могу умањивати остварени приходи у целини или само одређени приходи или само приходи из одређених извора или само они приходи остварени у одређеном временском периоду или у одређеном месту или другом подручју, могу се даље умањивати остварени финансијски резултати или се пак могу увећавати трошкови пословања и сл. Битно је да се ово давање лажних података у смислу радње извршења кривичног дела пореске утаје односи на важне, одлучне чињенице које су од значаја за утврђивање висине пореских и других обавеза. Давање лажних података о чињеницама које немају утицај на утврђивање пореске обавезе или њене висине односно на утврђивање других прописаних обавеза или доприноса или њихову висину не представља радњу извршења овог кривичног дела.[23] Пореска утаја се може извршити само давањем лажних података у погледу законито стечених прихода и предмета. То значи да лице које не поднесе пријаву о приходима који потичу од вршења кривичних дела, привредних преступа, прекршаја или друге незаконите, противправне делатности (нпр. обављања самосталне делатности од стране лица које нема одобрење за исто од стране надлежног органа, рад на „црно“, делатности у области сиве економије) не чине ово кривично дело.[24] Непријављивање прихода стечених

[22] *Пресуда Врховног суда Србије* Кж. 1815/73.

[23] Илија Симић и Милић Петровић, *Кривични закон Републике Србије – практична примена*, Службени гласник, Београд, 2002, стр. 154-156.

[24] *Пресуда Врховног суда Србије* Кж. I 44/98.

на нелегалан, противзаконит начин не узима се као основ за постојање кривичног дела пореске утаје јер је општеусвојено схватање наше судске праксе да би таква лица у оваквој ситуацији морала себе да пријаве као извршиоца неког од наведених кривичних дела, а што сам закон не тражи (чак шта више учинилац кривичног дела има право да прикрива или на други начин избегава утврђивање своје одговорности за извршено кривично дело што је обухваћено његовим правом на одбрану).[25]

б) Други вид испољавања радње извршења овог кривичног дела јесте непријављивање надлежним пореским државним органима законито стеченог прихода, предмета односно чињеница које су од утицаја на утврђивање пореза, односно пропуштање извршиоца да изврши своју обавезу пријављивања која произилази из позитивних пореских прописа. Ово дело постоји у случају када лице које има законити приход или законито стекне предмет који подлеже опорезивању не поднесе пореску пријаву у случају обавезне пријаве или у поднету пријаву не унесе неки од извора прихода који улази у основ за опорезивање или његову висину или не уноси друге чињенице које су од значаја а утврђивање обавеза према друштвеној заједници. То значи, да кривично дело пореске утаје у овом облику постоји само у случају када закон предвиђа обавезу пријављивања одређених прихода или других чињеница у одређеном року, па пропуштањем ове законске обавезе се заправо остварује и радња извршења. Према врсти предузете делатности ово се дело може извршити на два начина: 1) пропуштањем да се благовремено у прописаном року поднесе пореска пријава о законито стеченим приходима, предметима или другим чињеницама које су од значаја за утврђивање висине пореске обавезе од стране лица које је по закону или другом подзаконском пропису обавезно да то учине и 2) пропуштањем да се у благовремено поднету пореску пријаву унесе неки од извора прихода или његова висина, а који подлежу опорезивању. Дакле, код овог другог вида испољавања посматраног кривичног дела учинилац је лице које уопште не подноси пореску пријаву иако постоји таква обавеза или пак у поднету пријаву не уноси податке о чињеницама које се односе на одређени основ за опорезивање или утврђивање доприноса (нпр. у поднетој пореској пријави се не наведу сви извори прихода, или се не наведе одређено време остваривања тих прихода или се не наведе висина свих остварених појединачних прихода већ се неки од њих изостављају или умањују по износу). Овај облик кривичног дела неће постојати ако учинилац није пријавио неку чињеницу која нема утицаја

[25] *Пресуда Врховног суда Србије* Кж. I 1384/73 и *Пресуда Врховног суда Србије* Кж. I 196/83.

на утврђивање пореза или других пропсианих јавних давања или иако је приликом подношења овакве пријаве дао лажне податке који, међутим, не могу уопште да утичу на смањење или повећање његових обавеза. При томе, такође незаконито стечени приходи не могу бити предмет оваквог пријављивања јер нико није дужан да пријави своје незаконито пословање.

в) Последњи вид испољавања радње извршења кривичног дела пореске утаје је прикривање на други начин података који се односе на утврђивање обавезе плаћања пореза и других прописаних доприноса и дажбина. И овде је радња извршења прикривање, прећуткивање, тајење, чињење недоступним података који би указивали на постојање или висину, број, вредност или врсту предмета и других прихода који подлежу опорезивању чиме се избегава утврђивање постојања ове обавезе у потпуности или делимично од стране надлежних државних органа. Ова се радња може предузети различитим делатностима којима се, заправо, ствара ефективна ситуација да надлежни државни органи не могу уопште да дођу до сазнања о подацима који указују на постојање, врсту и обим прихода, односно друге законом тражене чињенице или да не могу да дођу до сазнања у одређеном времену или а одређеном месту или у односу на одређене приходе и сл.

*Остала обележја кривичног дела*

За постојање кривичног дела пореске утаје поред предузете радње извршења потребно је испуњење још неколико кумулативно предвиђених услова. Прво, било која од законом предвиђених радњи извршења мора бити предузета само у погледу прихода и предмета који су законито стечени. То је и логично јер се незаконито, противправно стечена имовина и други предмети односно приходи не могу опорезивати.[26] Друго, учинилац при предузимању своје радње извршења мора поступати са одређеним субјективним елементом – а то је намера да у потпуности или делимично он сам или неко друго лице избегне плаћање пореза, доприноса или других прописаних дажбина. Дакле ова намера као субјективни елеменат на страни учиниоца мора постојати у време предузимања радње извршења и то управо код оног лица које у пореску пријаву уноси неистините податке или не подноси пореску пријаву у року или такву пријаву не подноси комплетну у погледу свих потребних података и чињеница које су од значаја за правилно, законито и потпуно утврђивање висине пореске обавезе, односно других прописаних обавеза или јавних дажбина или пак прикрива податке који се односе на утврђивање пореске

[26] Мирослав Ђорђевић и Ђорђе Ђорђевић, *Кривично право*, Пројурис, Београд, 2010, стр. 230-231.

обавезе. И коначно, треће, за постојање овог дела потребно је да висина овако избегнуте обавезе пређе одређени законом прописани износ од 150.000 динара. Дакле, између овако избегнуте обавезе у утврђеном износу или више од тога и предузете радње извршења овог дела мора постојати узрочно-последична веза. Висина избегнуте обавезе испод законом предвиђеног износа представља порески прекршај за који су предвиђене прекршајне казне и заштитне мере које у одговарајућем прекршајном поступку изриче надлежни орган управе јавних прихода.[27] То даље значи да висина овако избегнуте обавезе плаћања представља објективни услов инкриминације, односно законодавни мотив кажњавања. Без испуњења овог услова нема ни кривичног дела, већ евентуално може постојати неко друго кажњиво дело (привредни преступ или прекршај). С друге стране, сам износ утајеног пореза или других прописаних обавеза и доприноса може да буде од значаја не само за судску индивидуализацију казне (приликом одмеравање врсте и мере казне), већ и за саму квалификацију дела. Наиме потребно је да наведен износ утајеног пореза или другог доприноса представља износ у једној календарској (па и пословној, односно пореској години) при чему није од значаја колики је износ утајеног пореза или доприноса по једном исплатном документу или другом писмену самом за себе узетом.[28] Стога ће ово кривично дело постојати ако је намера избегавања плаћања пореза, доприноса или других дажбина које представљају јавни приход постојала код учиниоца независно од тога да ли је плаћање тих обавеза избегнуто или није тако да уколико је плаћање обавеза избегнуто, та околност није одлучујућа за постојање кривичног дела. Међутим, околност да је плаћање пореза, доприноса и других прописаних дажбина које представљају јавни приход избегнуто, као и колики је износ избегнуте обавезе или мање плаћене обавезе може да буде од значаја за оцену тежине последице овог кривичног дела и у том смислу да буде од утицаја на одмеравање казне. При томе је без значаја која се од наведених обавеза избегава и да ли се учињеним делом ишло за тим да се избегне плаћање само једне или више обавеза коју су у закону или другом пропису наведене. Извршилац кривичног дела пореске утаје је свако лице које даје лажне податке или прикрива такве податке, односно које пропушта да благовремено поднесе пореску пријаву, а било је дужно да то учини. Најчешће се у овој улози јавља сам порески обвезник, али то могу бити и друга лица: законски заступник или пуномоћник тог лица или лица која у његово име и за његов

[27] Драган Јовашевић и Вељко Икановић, *Кривично право Републике Српске, Посебни део*, Универзитет Апеирон, Бања Лука, 2012, стр. 292.

[28] *Пресуда Врховног суда Југославије* Кж. 68/66.

рачун подносе пореску пријаву, воде пословне књиге и другу документацију, израђују завршне и периодичне рачуне предузећа или другог правног лица. То може да буде и лице које само формално под туђим именом обавља пословну делатност која га обавезује на подношење пореске пријаве и плаћање одговарајућих доприноса друштвеној заједници. Али у извршењу овог кривичног дела специфичног облика предузимања радње извршења, могуће је да се на страни учиниоца јави не само непосредни извршилац који је предузимао једну или више законом предвиђених делатности, већ и друга лица која учествују у овим делатностима помажући или доприносећи овоме, стварајући му повољне услове да своју радњу или оствари уопште или оствари у целости или је оствари брже, ефикасније и једноставније. У погледу кривичне одговорности закон тражи постојање директног умишљаја на страни извршиоца кривичног дела.[29] За ово дело закон је прописао кумулативно казну затвора од три месеца до пет година и новчану казну. Ово је изузетак од правила према коме је законодавац за свако кривично дело алтернативно прописао једну или више казни. Но, поред казни учиниоцу овог кривичног дела се могу изрећи и неке друге кривичне санкције као што су: 1) мера безбедности забране вршења позива, делатности и дужности или 2) мера безбедности одузимања предмета или 3) имовинскоправна мера чијом се применом може изрећи одузимање имовинске користи која је прибављена извршењем кривичног дела као посебна кривичноправна мера *sui generis*.

*Тежи облици кривичног дела*

Поред основних видова испољавања кривичног дела пореске утаје, законодавац познаје и теже, квалификовано дело. Оно је предвиђено у члану 229. ст. 2 и 3. Кривичног законика Републике Србије. Теже дело за које је закон прописао строжије кажњавање може се јавити у два вида. Први тежи облик овог кривичног дела за који је запрећена казна затвора од једне до осам година и кумулативно новчана казна постоји у случају ако износ пореске обавезе чије је плаћање неком од законом предвиђених делатности прешао износ од милион и петсто хиљада динара. Најтеже пореско кривично дело постоји ако је учинилац било којом својом делатношћу, једном или више њих, успео да избегне плаћање пореза у висини која прелази износ од седам милиона и петсто хиљада динара. Други тежи облик кривичног дела пореске утаје из члана 229. став 3. Кривичног законика постоји ако је учинилац услед предузете радње извршења основног дела избегао плаћање пореза, доприноса

[29] Šime Pavlović, „Kaznena odgovornost za poreznu utaju“, *Pravo i porezi*, Zagreb, broj 10/2003, str. 13-16.

и других прописаних дажбина у износу преко 7.500.000 динара. И овде висина утајених прихода друштвене заједнице представља квалификаторну околност (која је обухваћена умишљајем учиниоца) за коју закон прописује казну затвора од две до десет година и новчану казну кумулативно.[30] Квалификаторна околност за постојање ових тежих облика кривичног дела јесте висина избегнуте обавезе, односно висина нанете штете органима и службама које се финансирају из наплаћених јавних прихода. Та вредност мора бити утврђена с обзиром на време предузимања радње извршења основног облика кривичног дела и она мора бити у узрочно последичној вези са предузетом радњом извршења. И коначно та квалификаторна околност мора бити обухваћена умишљајем учиниоца. Наиме, пошто се овде ради о кривичном делу квалификованом тежом последицом, то значи да је за његово постојање потребно да је учинилац свестан (да зна) да својом радњом управо врши утају пореза или других обавеза у већем износу, али се при томе не тражи да је баш у потпуности и свестан одређене висине утајеног пореза, доприноса или других дажбина које представљају јавни приход.

## 2. Неуплаћивање пореза по одбитку

Друго основно пореско кривично дело предвиђено у Кривичном законику, у члану 229а. носи назив: „Неуплаћивање пореза по одбитку". Ово дело је раније било прописано у одредби члана 173. Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Ово дело чини одговорно лице у правном лицу или предузетник – порески платац који у намери да не плати порез, не уплати на прописани уплатни рачун јавних прихода износ који је обрачунат на име пореза по одбитку. Објект заштите код овог пореског кривичног дела јесте фискални, порески систем, односно буџет Републике. А објект напада је посебна врста пореза као извора јавних прихода Републике Србије. То је порез по одбитку. Радња извршења је неуплаћивање пореза у целости или делимично. То је делатност нечињења, пропуштања да се у законом прописаном року уплати обрачунати износ пореза по одбитку или пак делатност чињења, избегавања да се уплати порез на који је порески платац по пореским законима био у обавези. Дело постоји чак и у случају када је ова врста пореза обрачуната на законом и другим прописима утврђени начин, ако није исти износ и уплаћен или је пак овај износ погрешно уплаћен на неки други уплатни рачун, а не на уплатни рачун јавних прихода. За постојање

[30] Илија Симић и Александар Трешњев, *Кривични законик са краћим коментаром*, Инг про, Београд, 2010, стр. 168.

овог кривичног дела потребно је кумулативно испуњење још два елемента. То су: 1) да је радња извршења предузета од стране одређеног лица – делицта проприа, а то је одговорно лице у правном лицу или предузетник. Битно је да се ради о лицима која су у радном односу код пореског платца и 2) да је радња извршења предузета у одређеној намери – намери да се на овај начин не уплати обрачунати порез по одбитку. Намера на страни учиниоца представља субјективни елеменат бића овог кривичног дела који постоји у време предузимања радње извршења, али не мора у сваком конкретнонм случају да буде и остварен. То даље значи да се ово дело може извршити само са директним умишљајем. Као учинилац овог дела може се јавити лице са одређеним личним својством. То може бити: 1) одговорно лице у правном лицу (као пореском платцу) или 2) предузетник као порески платац. У смислу члана 113. став 5. Кривичног законика одговорним лицем се сматра власник предузећа или другог субјекта привредног пословања или лице у предузећу, установи или другом субјекту којем 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. За основно кривично дело Законик је прописао кумулативно казну затвора до три године и новчану казну. Поред основног облика овог кривичног дела, постоје још два тежа, квалификована облика за која закон прописује строжије кажњавање зависно од висине на овај начин неуплаћеног пореза по одбитку. У случају да је овако предузетом делатношћу учиниоца износ обрачунатог, а неуплаћеног пореза по одбитку прешао законом предвиђени износ од милион и пет стотина хиљада динара, постоји први квалификовани облик овог кривичног дела за који је закон предвидео строже кажњавање – казну затвора од шест месеци до пет година и новчану казну. Други, најтежи вид испољавања овог кривичног дела постоји када висина овако неуплаћеног пореза прелази износ од 7.500.000 динара. Учиниоцу овог кривичног дела се може изрећи казна затвора од једне до десет година и новчана казна. Но, поред казне, учиниоцу било ког облика овог кривичног дела се изриче обавезно и мера безбедности забране вршења позива, делатности и дужности на време од једне до пет година.

### 3. Пореска кривична дела у Закону о пореском поступку и пореској администрацији

Но, фискални, односно порески систем се може повредити или угрозити и другим облицима и видовима испољавања незаконите пореске евазије.

Наиме, поред пореске утаје као историјски посматрано најстаријег и по проузрокованим последицама основног, најзначајнијег и најтежег облика пореских деликата, у нашем правном систему постоји и више других пореских кривичних дела, која истина нису предвиђена у Кривичном законику, већ у споредном, посебном или допунском кривичном законодавству – у Закону о пореском поступку и пореској администрацији.[31] Тако је Закон о пореском поступку и пореској администрацији у Републици Србији из 2002. године познавао више пореских кривичних дела. „Избегавање плаћања пореза" је после 1. јануара 2006. године предвиђено у Кривичном законику под називом: „Пореска утаја". Изменама и допунама Кривичног законика из 2009. године, у Кривични законик је из Закона о пореском поступку и пореској администрацији пребачено и кривично дело под називом: „Неуплаћивање пореза по одбитку". Тако данас Закон о пореском поступку и пореској администрацији у делу седмом, у глави првој под називом: „Пореска кривична дела" прописује следећа пореска кривична дела: 1) неосновано исказивање износа за повраћај пореза и порески кредит, 2) угрожавање наплате пореза и пореске контроле, 3) недозвољен промет акцизних производа и 4) недозвољено складиштење робе.[32]

*3.1. Неосновано исказивање износа за повраћај пореза и порески кредит*

Ово је прво пореско кривично дело предвиђено у члану 173а. Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Дело се састоји у подношењу пореске пријаве неистинитог садржаја у којој се исказује износ за повраћај пореза или износ пореског кредита у висини од 500.000 до 3.000.000 динара у намери да се на овај начин оствари право на неоснован повраћај пореза и порески кредит.[33] Објект заштите је законито остваривање права на повраћај пореза или права на порески кредит. Радња извршења је подношење неистините пореске пријаве, пријаве са неистинитом (потпуно или делимично) садржином. Пријава се подноси надлежном органу пореске управе у законом предвиђеном року. Овако поднета пријава може бити дата у писменом облику надлежном органу, а неистинити подаци могу бити садржина такве пореске пријаве, али они могу бити такође садржани и у

[31] *Службени гласник Републике Србије* број: 80/2002, 84/2002, 23/2003, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005, 62/2006, 63/2006, 61/2007, 20/2009, 72/2009, 53/2010, 101/2011, 2/2012, 93/2012, 47/2013, 108/2013 і 68/2014.

[32] Више: Драган Јовашевић, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом, Део: Кривична дела из споредних закона*, op. cit., стр. 469-497.

[33] Драган Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, op. cit., стр. 258-259.

приложеној докуметацији уз ову пријаву. Такви подаци морају бити лажни у потпуности или делимично и учинилац овог дела мора бити свестан њихове неистинитости. За постојање овог дела је потребно да је у поднетој пореској пријави неистинито исказан износ повраћаја пореза или порески кредит у висини од 500.000 до три милиона динара. Ово је објективни услов инкриминације, што значи да ово пореско кривично дело постоји само када је у поднетој пореској пријави неистинито исказана висина повраћаја пореза преко законом утврђеног износа. Све до тог износа не постоји ово кривично дело, већ порески прекршај. Повраћај пореза и порески кредит представљају врсте пореских олакшица које су прописане посебним законом којим се уређује обавеза плаћања посебних врста пореза, а дају се из различитих разлога. И друго, за постојање овог кривичног дела је потребно да је радња извршења предузета у одређеној намери – намери да се на овај начин оствари право на неосновани повраћај пореза или на порески кредит. Ова намера мора да постоји на страни учиниоца дела у време предузимања радње извршења, али не она не мора да буде остварена у сваком конкретном случају. Она квалификује облик кривице као директан умишљај. Извршилац дела може да буде свако лице које подлеже пореској обавези код које се може остварити право на повраћај пореза или право на порески кредит. То може бити: физичко лице, предузетник и одговорно лице у правном лицу које има својство пореског обвезника. У погледу кривице потребан је директни умишљај који карактерише наведена намера да се оствари право на неосновани повраћај пореза или на порески кредит, при чему ова намера не мора и бити остварена у сваком случају. За ово је дело кумулативно прописана казна затвора од три месеца до три године и новчана казна. Дело има два тежа, квалификована облика испољавања. Први тежи облик овог дела за који је прописана казна затвора од шест месеци до пет година и новчана казна постоји ако је предузетом радњом извршења основног облика дела исказан износ за повраћај пореза или порески кредит у висини од преко 3.000.000 до 10.000.000 динара. Значи да квалификаторну околност у овом случају представља висина неистинито исказаног износа за повраћај пореза или порески кредит што мора бити обухваћено умишљајем учиниоца. Најтежи облик кривичног дела из члана 173а. Закона о пореском поступку и пореској администрацији постоји ако је услед предузимања радње извршења основног дела исказан износ за повраћај пореза или порески кредит који прелази износ од десет милиона динара. За ово је дело прописана кумулативно казна затвора од једне до десет година и новчана казна. Уз казну се учиниоцу (физичком лицу, предузетнику или одговорном лицу у правном лицу као пореском обвезнику) било ког од ових облика кривичног дела обавезно изриче и мера

безбедности забране вршења позива, делатности и дужности у трајању од једне до пет година.

*3.2. Угрожавање наплате пореза и пореске контроле*

Следеће пореско кривично дело јесте: „Угрожавање наплате пореза и пореске контроле". Ово дело је предвиђено у члану 175. Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Дело се састоји у отуђењу, сакривању, оштећењу, уништењу или чињењу неупотребљивом ствари на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате пореза или ствар која је предмет принудне наплате пореза или пореске контроле у намери угрожавања наплате пореза који није доспео на наплату или који још није утврђен, али је покренут поступак утврђивања или контроле, односно у намери угрожавања наплате пореза који је утврђен учиниоцу или другом лицу после установљења привремене мере за обезбеђење наплате пореза у складу са законом, односно у поступку принудне наплате пореза или пореске контроле.[34] Објект заштите код овог кривичног дела је фискални систем у поступку обезбеђења наплате или принудне наплате пореза или пореске контроле. Објект напада у смислу овог дела представља ствар на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате пореза или ствар која је предмет принудне наплате пореза или пореске контроле. То може бити покретна или непокретна ствар. Радња извршења кривичног дела је вишеструко алтернативно одређена. Она се састоји из више законом алтернативно предвиђених делатности. То су: а) отуђење – теретно или бестеретно располагање са ствари, њено преношење на друго физичко или правно лице, б) сакривање – премештање ствари са места на коме се до тада налазила и склањање на друго, непознато место, в) оштећење – привремено, делимично или краткотрајно деловање на облик или супстанцу ствари тако да се за одређено краће или дуже време она не може употребљавати за првобитну намену, али се она може повратити поправком или заменом оштећеног дела г) уништење – деловање на облик или супстанцу ствари тако да се она више уопште не може користити за првобитну намену и д) чињење неупотребљивом ствари – свако деловање на ствар без нарушавања њеног облика или суспстанце чиме се она чини неупотребљивом за првобитну намену. Битно је да се ради о ствари на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате пореза или ствар која је предмет принудне наплате пореза или пореске контроле. За ово дело је битно испуњење три

[34] Драган Јовашевић, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, ibid, стр. 559-560.

елемента: 1) да се радња извршења предузима према одређеној ствари – ствари на којој је установљена привремена мера за обезбеђење наплате пореза или ствар која је предмет принудне наплате пореза или пореске контроле. То може бити покретна или непокретна ствар, 2) да се радња извршења предузима у одређеној намери која квалификује директни умишљај учиниоца. То је намера угрожавања наплате пореза који није доспео на наплату или који није утврђен, али је покренут поступак утврђивања и контроле, односно намера угрожавања наплате пореза који је утврђен учиниоцу или другом лицу после установљења привремене мере за обезбеђење наплате пореза у складу са законом, односно у поступку принудне наплате пореза или пореске контроле и 3) радња извршења се предузима у одређено законом предвиђено време – у време наплате пореза који није доспео на наплату или који није утврђен, али је покренут поступак утврђивања и контроле, односно у време наплате пореза који је утврђен учиниоцу или другом лицу после установљења привремене мере за обезбеђење наплате пореза у складу са законом или у време спровођења поступка принудне наплате пореза или пореске контроле. Последица кривичног дела је конкретна опасност, угрожавање по остварење фискалних интереса Републике. Ово кривично дело може учинити свако лице, а у погледу кривице потребан је директан умишљај који квалификује наведена намера. За ово је дело прописана кумулативна казна затвора до једне године и новчана казна. Посебан облик испољавања овог кривичног дела из члана 175. Закона о пореском поступку и пореској администрацији се састоји у давању лажних података о чињеницама које су од значаја за спровођење поступка принудне наплате пореза, односно пореске контроле у намери угрожавања наплате пореза који није доспео на наплату или који није утврђен, али је покренут поступак утврђивања и контроле, односно намери угрожавања наплате пореза који је утврђен учиниоцу или другом лицу после установљења привремене мере за обезбеђење наплате пореза у складу са законом, односно у поступку принудне наплате пореза или пореске контроле. Овде се ради о посебном, специјалном облику кривичног дела пореске утаје. Радња извршења овог облика дела се састоји у давању лажних података. Ти подаци могу бити лажни у потпуности или делимично. Подаци могу бити дати у писменој форми или пак усмено на записник или они могу бити садржани у приложеној документацији уз пореску пријаву. Битно је да се ови подаци дају у вези са чињеницама које су од значаја за спровођење поступка принудне наплате пореза, односно у вези са поступком пореске контроле. За постојање овог дела је битно испуњење још једног елемента – да се радња извршења предузима у одређеној намери – намери угрожавања

наплате пореза који није доспео на наплату или који није утврђен, али је покренут поступак утврђивања и контроле, односно намери угрожавања наплате пореза који је утврђен учиниоцу или другом лицу после установљења привремене мере за обезбеђење наплате пореза у складу са законом, односно у поступку принудне наплате пореза или пореске контроле. Ово кривично дело може учинити свако лице, а у погледу кривице потребан је директан умишљај који квалификује наведена намера. За ово је дело прописана кумулативно казна затвора до једне године и новчана казна.

*3.3. Недозвољен промет акцизних прозвода*

У одредби члана 176. Закона о пореском поступку и пореској администрацији је предвиђено кривично дело под називом: „Недозвољен промет акцизних производа". Овде се ради, заправо, само о посебном, специјалном облику кривичног дела недозвољене трговине. Основно дело се састоји у неовлашћеном стављању у промет или продаји производа који се у складу са законом сматрају акцизним производима. Објект заштите код овог дела је двојако одређен. То је: 1) законита трговина акцизним производима и 2) фискални систем земље. Објект напада јесу производи који се према одредбама Закона о акцизама сматрају акцизним производима што указује на бланкетни карактер овог фискалног кривичног дела јер је посебним пореским прописима изричито наведено који су то производи који имају својство „акцизног производа". Дело има два облика испољавања. Први облик дела је неовлашћено стављање у промет или продаја акцизних производа, дакле производа који морају бити прописно обележени акцизним маркицама у складу са законом. Радња извршења овог кривичног дела је двојако алтернативно одређена као: 1) стављање у промет и 2) продаја. Стављање у промет је омогућавање дистрибуције на било који начин ових производа до крајњих потрошача. Продаја је замена,уступање ових производа за новац. За постојање овог дела је битно испуњење још два елемента. То су: 1) да се радња извршења у било ком облику предузима у односу на производе који се по закону сматрају акцизним производима (цигарете, дуван, алкохолна пића и др.) и 2) да се радња извршења предузима на одређени начин – неовлашћено, противправно, противзаконито што мора бити обухваћено умишљајем учиниоца. Учинилац овог дела може бити свако лице, а у погледу кривице потребан је умишљај. За ово је дело прописана казна затвора од шест месеци до пет година. Други облик овог дела може учинити предузетник или одговорно лице у правном лицу које се бави производњом или увозом производа који у складу са законом морају бити посебно обележени

контролним акцизним маркицама ако не предузме мере да ови производи пре стављања у промет заиста и буду обележени на прописани начин. Радња извршења овог облика дела се састоји у нечињењу, пропуштању, непоступању учиниоца, непредузимању свих мера да се акцизни производи обележе на законом прописани начин, а то је посебним контролним акцизним маркицама. Битно је да се ова радња предузима у одређено време – у време пре него што су акцизни производи стављени у промет. Као учинилац овог дела се може јавити само лица са одређеним личним својством – предузетник или одговорно лице у правном лицу које се бави производњом или увозом оваквих акцизних производа, а у погледу кривице потребан је умишљај. За ово је дело прописана казна затвора од шест месеци до три године. Но, поред казне, учиниоцу оба облика овог кривичног дела се обавезно изричу и две мере безбедности. То су: 1) мера безбедности забране вршења позива, делатности и дужности у трајању од једне до пет година и 2) мера безбедности одузимања предмета – акцизних производа који су неовлашћено стављени у промет и производа који нису прописно обележени прописаним контролним акцизним маркицама. Такође се од учиниоца обавезно одузима и имовинска корист прибављена овако извршеним кривичним делом применом посебне кривичноправне мере *sui gereris.*

*3.4. Недозвољено складиштење робе*

Последње пореско кривично дело у правном систему Републике Србије уведено је новелом из маја 2004. године у члану 176а. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.[35] Оно носи назив: „Недозвољено складиштење робе“. Дело се састоји у складиштењу или смештању добара или у дозвољавању да се складишти или смешта добра за која се не поседује прописана документација о пореклу. Објект заштите је фискални систем који се угрожава на специфичан начин – прикривањем добара (робе) за коју не постоји прописана документација о пореклу како би се избегло њено опорезивање по закону. Објект напада јесу добра на која се плаћа порез, односно која сходно пореским прописима подлежу опорезивању. Ово дело чини лице које добра за коју не поседује прописану документацију о пореклу складишти или смешта у одређени отворени или затворени простор или које дозволи да се складишти или смештају таква добра. Радња извршења је алтернативно одређена као: 1) складиштење (лагеровање, давање у државину), 2) смештај или 3) дозвољавање, допуштање (помагање у виду

[35] Службени гласник Републике Србије број 55/2004.

стварања услова и претпоставки ) да се складишти или смештају таква добра. Битно је да се ради о добрима за која учинилац у моменту предузимања радње извршења не поседује прописану документацију о њеном пореклу.[36] Учинилац оба облика овог дела може да буде свако лице, одговорно лице у правном лицу или предузетник, а у погледу кривице потребан је умишљај који обухвата свест о својству добара (дакле свест о противправности поступања). За ово је дело прописана кумулативно казна затвора од три месеца до три године и новчана казна. Учиниоцу овог дела ако се ради о одговорном лицу или предузетнику, се уз казну обавезно изричу и две мере безбедности. То су: 1) мера безбедности забране вршења позива, делатности и дужности у трајању од једне до пет година и 2) мера безбедности одузимања предмета – робе за коју се плаћа порез, а која се складишти.

## IV) ЗАКЉУЧАК

Правни систем Републике Србије на бази релевантних европских стандарда усвојених у актима Европске уније или Савета Европе прецизно одређује систем противправних понашања којима се повређује или угрожава финансијски систем. То су различити облици и видови испољавања пореске евазије који су због изузетне тежине и опасности прописани као кривична дела у Кривичном законику (два дела) и у Закону о пореском поступку и пореској администрацији (четири дела). Тиме је успостављен ефикасан систем кривичне одговорности и кажњивости физичких и правних лица за различите облике избегавања плаћања пореза, доприноса и других прописаних дажбина уопште или појединих врста. На тај начин се штити не само финансијски систем Србије, већ истовремено и финансијски систем Европске уније у целини и њених држава чланица.

## V) ИЗВОРИ


- Анђелковић, М., Јовашевић, Д., *Избегавање плаћања пореза*, Правни факултет, Ниш, 2006.
- Чејовић, Б., Миладиновић, В., *Кривично право, Посебни део*, СКЦ, Ниш, 1995.
- Ђорђевић; М., Ђорђевић, Ђ., *Кривично право*, Пројурис, Београд, 2010.
- Гњатовић, Д., *Финансије и финансијско право*, Полицијска академија, Београд, 1999.


[36] Ђорђе Павловић и Драган Јовашевић, *Збирка пореских закона Републике Србије са коментаром*, Службени лист, 2005, стр. 63.

- "International Tax Avoidance and Evasion", International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, 1981.
- Јовашевић, Д., *Коментар Кривичног закона СР Југославије*, Службени гласник, Београд, 2002.
- Јовашевић, Д., *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, Номос, Београд, 2003.
- Jovašević, D., Hašimbegović, T., *Sistem poreskih delikata*, Intermex, Beograd, 2004.
- Јовашевић, Д., *Лексикон кривичног права*, Службени гласник, Београд, 2011.
- Јовашевић, Д., Икановић, В., *Кривично право Републике Српске, Посебни део*, Универзитет Апеирон, Бања Лука, 2012.
- Јовашевић, Д., *Кривично право, Посебни део*, Досије, Београд, 2014.
- Лазаревић, Љ., *Кривично право, Посебни део*, Савремена администрација, Београд, 1993.
- *Official Journal C 306* of November 27, 1995.
- *Official Journal of the European Union* L.268/1.
- *Official Journal L 264* of October 15, 2003.
- Pavišić, B., Grozdanić, V., Veić, P., *Komentar Kaznenog zakona*, Narodne novine, Zagreb, 2007.
- Павловић, Ђ., Јовашевић, Д., *Збирка пореских закона Републике Србије са коментаром*, Службени лист, 2005.
- Pavlović, Š., „Kaznena odgovornost za poreznu utaju", *Pravo i porezi*, Zagreb, broj 10/2003.
- Радовановић, М., Ђорђевић, М., *Кривично право, Посебни део*, Савремена администрација, Београд, 1975.
- Симић. И., Петровић, М., *Кривични закон Републике Србије – практична примена*, Службени гласник, Београд, 2002.
- Симић, И., Трешњев, И., *Кривични законик са краћим коментаром*, Инг про, Београд, 2010.
- *Службени гласник Републике Србије* број: 80/2002, 84/2002, 23/2003, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005, 62/2006, 63/2006, 61/2007, 20/2009, 72/2009, 53/2010, 101/2011, 2/2012, 93/2012, 47/2013, 108/2013 і 68/2014.
- *Службени гласник Републике Србије* број 55/2004.
- Службени гласник Републике Србије број:85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 21/2012 и 104/2013.
- Стојановић, З., Перић, О., *Коментар Кривичног закона Републике Србије и Кривични закон Републике Црне Горе са објашњенима,* Службени лист, Београд, 996.
- Стојановић, З., Перић, О., *Кривично право, Посебни део*, Београд, Службени гласник, 2000.

*UDK: 328.34:004.6:061.1*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 103–124*
*Изворни научни рад*

*проф. др Дејан МИЛЕНКОВИЋ*[1]

# О ПОТРЕБИ ХАРМОНИЗАЦИЈЕ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ СА ДИРЕКТИВАМА И ДРУГИМ ПРОПИСИМА ЕУ

ABSTRACT

Personal data protection is an integral part of the corpus of the right to privacy, as a human right. As such, it is guaranteed in the Charter of Human Rights of the EU through the right to respect for private and family life and protection of personal data. Standards of protection of personal data, as a subjective, personal right of citizens, were determined at the level of the EU Directive 95/46 EC. Progress in modern information and communication technologies caused further development and improvement of these standards through other later EU directives. The importance of this right for the EU is also demonstrated in the fact that already in 2012 the Proposal of the Regulation on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data was prepared and it will soon replace Directive 95/46 EC. Therefore, in the near future, data protection will no longer be a question of harmonization, but the field of direct implementation of the of EU legislation. According to the European Commission reports on Serbia's progress, the Serbian Law on Personal Data Protection (2008) was in several occasions evaluated only as partially harmonized with Directive 95/46/EC and with later EU legislations. After the entry into force of the SAA, the Republic of Serbia has an obligation for harmonization. In this paper, the key shortcomings of the legislative framework within this area in the Republic of Serbia are presented and recommendations for their resolution are provided.

*Key words:* human rights, right to privacy, protection of personal data, European Union legislation, harmonization.

[1] Факултет политичких наука, Универзитет у Београду.

## I) УВОД

Заштита података о личности или право на личне податке, саставни је део корупса права на приватност као људског права, јер је лични податак сваки податак који се може јасно приписати конкретној особи.[2] Према неким мишљењима, „у одређеном смислу, сва људска права су аспекти права на приватност".[3] Убрзани развој савремених информационих технологија средином седамдесетих година 20. века, отворио је читав низ питања, која проистичу из права на приватност и неповредивост интегритета личности појединца, те се право и правна наука почињу бавити и заштитом података о личности.[4] До усвајања модерних националних закона у области заштите података о личност започело је средином седамдесетих година прошлог века најпре у САД, Шведској, СР Немачкој, Француској, Данској, а до краја прошлог века, и друге, пре свега европске земље, законом су регулисале ову област.[5] Право на лични податак је лично, субјективно праву појединца, које у основи представља овлашћење да човек одлучује о давању и обради података о себи, независно од степена поверљивости тих података. Заштита података о личности јесте сложено право, које чине низ овлашћења: да се подаци о човеку не прикупљају од других лица него од њега самог; да се неки подаци не прикупљају и не обрађују уопште; да подаци који се обрађују не буду доступни другима, да се зна ко обрађује податке о једном лицу; да се тражи обавештење о томе да ли неко о одређеном лицу прикупља податке; да лице о коме се подаци прикупљају може да изврши увид у такве податке и др.[6] „Другим речима, појединци имају право да знају и контролишу ко користи информације о њима, када и у које сврхе, да ли постоји овлашћења за то, да ли је дошло до промене тих информација и у које сврхе".[7] Оно је као такво зајамчено, кроз

[2] Andrew McDonald, "Data Protection", in: Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, First Volume, SAGE Publicatons, Thousand Oaks (CA), 2007, pp. 193.

[3] Fernando Volio, "Legal Personality, Privacy and the Family", in: Henking (ed.), *The International Bill of Rights*, Columbia University Press, 1981.

[4] Упореди: Стеван Лилић, *Правна информатика*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2006. стр. 140

[5] Дејан Миленковић, *Приступ информацијама, тајност података и заштита података о личности,* Комитет правника за људска права, Београд, 2009, стр. 64-65.

[6] Упореди: Владимир В. Водинелић, „Слобода медија као граница заштите података (медијске привилегије)", у: Група аутора: *Заштита података о личности и тајни подаци*, Фонд за отворено друштво, Београд, 2005, стр. 69-70.Grupa autora: Zaštita podataka o ličnosti i tajni podaci, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2005, str. 69-70.

[7] Предраг Димитријевић, „Правна заштита података о личности - да ли контролишемо наше контролоре", у Н. Петрушић (ур), *Приступ правосуђу - инструменти за имплементацију*

право на поштовање приватног и породичног живота и заштиту података о личности у Повељи о људским правима ЕУ,[8] у праву на заштиту личног и породичног живота утврђеног у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, као и другим међународним документима која се односе на људска права. О повреди овог права, одлучивао је у значајном броју случајева, а и данас одлучује, како Европски суд правде тако и Европски суд за људска права.[9] Стандарди заштите података о личности, као субјективног, личног права грађана, утврђени су на нивоу ЕУ 1995. године.[10] Развој савремених информационих и комуникационих технологија, условио је, да се временом првобитно постављени стандарди даље развијају и унапређују кроз касније прописе ЕУ, а у припреми су и нови, који наговештавају да заштита података, у блиској будућности, неће више бити питање хармонизације комунитарног права и појединачне имплементације у национално законодавство, већ област директне примене права ЕУ.[11] Српски Закон о заштити података о личности из 2008. године (у даљем тексту ЗЗПЛ),[12] није усклађен са ЕУ *acquis*.У извештајима Европске комисије о напретку Републике Србије он је, у више наврата, оцењиван као делимично усклађен.[13] Након ступања на снагу Споразум о стабилизацији и придруживању, Република Србија има обавезу да усклади своје законодавство у овој области за комунитарним законодавством и међународним прописима о приватности.[14]

*европских стандарда у правни систем Републике Србије* (књига четврта), тематски зборник радова, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2008, стр. 83.

[8] "Charter of fundamental rights of the European Union", *Official Journal of the European Communities*, C 364, 18/12/2000, pp. 001-022.

[9] *Handbook on European data protection law*, European Union Agency for fundamental human rights, Council of Europe, April 2014, dostupno na: www.fra.europa.eu, 25.09.2014.

[10] Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data - Directive 95/46/EC*, Official Journal*, L 281, 23/11/1995 P. 0031 – 0050.

[11] Упореди: "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data - Proposal for General Data Protection Regulation", European Commission, Brussels, 25.1.2012, COM (2012) 11 final

[12] Закон о заштити података о личности - ЗЗПЛ, *Службени гласник РС*, бр. 97/08, 104/09 - др. закон 68/12 - одлука УС и 107/12.

[13] *Извештај о напретку Србије за 2013. годину*, Европска комисија, Брисел, 16.10.2013. стр. 57; *Извештај о напретку Србије за 2012. годину*, Европска комисија, Брисел, 10.10.2012. стр. 71. и др. Izveštaji dostupni na: http://www.seio.gov.rs, 20.09.2014.

[14] Закон о потврђивању споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Службени гласник РС*, бр. 83/2008, чл. 81.

Преговори са ЕУ су Србијом су почели, а прва поглавља која се отварају за преговоре – поглавље 23 и 24. односе се и на заштиту података. Отварање преговора са ЕУ са становишта заштите података и хармонизације прописа, у вези је и са посебним режимима заштите који се односе на сарадњу Републике Србије са Еуројуст-ом[15] и Еуропол-ом.[16] У наставку, дат је преглед основних директива ЕУ које се односе на заштиту података о личности, приказан је развој законодавства у овој области у Републици Србији, извршена је анализа ЗЗПЛ и уочени су његови кључни недостаци, а такође су дате и препоруке на који начин уочене недостатке у будућој реформи законодавног оквира треба отклонити.

## II) ДОКУМЕНТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

### Правни оквир Европске уније

Први значајан међународни документ у овој области донео је Савет Европе. Реч је о Конвенцији 108 Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података која је отворена за потписивање 1981. године, а ступила на снагу 1985. године.[17] Ова Конвенција касније је послужила и као узор регулисања ове области у ЕУ. До регулисања области заштите података у ЕУ *acquis*. долази средином последње деценије прошлог века. Основни пропис који уређује заштиту података у Европској унији и данас је Директива Европског парламента и Савета 95/46/ЕЗ од 24.10.1995. године о заштити грађана у вези са обрадом података о личности и слободном кретању таквих података (даље у тексту: Директива 95/46/ЕЗ).[18] Ова

[15] Упореди: Диана Алонсо Блас, *Заштита података у Еуројусту: робустан режим, ефикасан и прилагођен специфичним потребама,* Еуројуст, ГИЗ, Сарајево, 2014.

[16] Упореди: Драган Јовашевић, „Сузбијање прања новца у Европској унији“, *Европско законодавство*, god. IX, br. 31-32, str. 30-31.

[17] “Convention 108 for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data“, Council of Europe Strasbourg, 28.1.1981. Dostupno na: http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/108.doc, 2.10.2014. Напомена: Основни текст Конвенције из 1981. године, потписала је и ратификовала Савезна Република Југославија, Законом о потврђивању Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, *Службени лист СРЈ - Међународни уговори*, бр. 1/1992. Такође, Скупштина Државне заједнице СЦГ, ратификовала је и амандманте на Конвенцију из 1999. године, Такође, Skupština Državne zajednice SCG, ratifikovala je i Amandmane na Konvenciju iz 1999. године, 2005. године, *Службени лист СЦГ - Међународни уговори*, бр. 11/2005.

[18] Directive 95/46/EC

Директива садржи основне стандарде заштите података о личности који морају да буду садржани у националним законодавствима држава-чланица. У међувремену, област заштите података о личности, даље се развијала у ЕУ *acquis*. Тако је Директива 95/46/ЕЗ даље разрађена и допуњавана кроз више каснијих директива ЕУ. То су: Директива 2002/58/ЕЗ Европског парламента и Савета од 12. јула 2002. године у вези са обрадом личних података и заштите приватности у електронском комуникационом сектору (у даљем тексту: Директива о приватности и електронским комуникацијама),[19] Директива 2006/24/ЕЗ Европског парламента и Савета од 15. марта 2006. године о задржавању генерисаних или обрађених података у вези са одредбом у јавности разположивих електронских комуникационих сервиса или јавне комуникационе мреже и допуне Директиве 2002/58/ЕЗ (у даљем тексту: Директива 2006/24/ЕЗ)[20] као и Директива 2009/136 Европског парламента и Савета о изменама и допунама Директиве 2002/22/ЕЗ о универзалним сервисима и корисницима права у вези са електронским комуникационим мрежама и сервисима, Директиве 2002/58/ЕЗ о приватности и електронским комуникацијама и Уредбе 2006/2004. о сарадњи између националних власти одговорних за спровођење Закона о заштити потрошача (у даљем тексту: Директива 2009/136).[21] Поред ових, постоје и других прописи као и прописи у припреми, који се односе на област заштите података, на које ћемо се у наставку такође осврнути.

[19] Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications) – Directive 2002/58/EC, *Official Journal,* L 201, 31/07/2002 P. 0037 – 0047.

[20] Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC Directive 2006/24/EC, *Official Journal* L 105, 13/04/2006 P. 0054 – 0063.

[21] Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council, of 25 November 2009 amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector and Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws Directive 2009/136/EC, *Official Journal* L 337, 18/12/2009 P. 0011 – 0032.

## Основни стандарди заштите података садржани у Директиви 46/95 ЕЗ

Као и Конвенција Савета Европе, ова Директива најпре дефинише основне појмове, као што је појам лични податак, лице чије се идентитет може утврдити, обрада личних података, база личних података, руководилац базе личних података и др. Директива се примењује на обраду личних података која се у целости или делимично врши аутоматски, као и на другачију обраду личних података који су део базе података, али се не односи на поједина поглавља Уговора о Европској унији као ни на поступке који се односе на на јавну безбедност, одбрану, државну безбедност, активности државе у области кривичног права (што је значајно и са становишта посебних правних режима заштите података који се односе на ЕУРОЈУСТ и ЕУРОПОЛ).[22] Директивом су утврђена општа правила о законитости обраде личних података. Сходно Директиви, државе су дужне да својим законима прецизно утврде услове под којим се врши законита обрада личних података. Лични подаци морају бити обрађивани на поштен и законит начин и узети за конкретне, јасно наведене и легитимне сврхе. Директива утврђује и критеријуме законитости обраде података. Обрада је законита ако је субјекат обраде за то дао недвосмислени пристанак.[23] Директивом су утврђена и посебна правила која се односе на нарочито осетљиве податке. Државе су дужне да забране да се обрадом личних података открива расно или етничко порекло, политичка мишљења, религиозна или филозофска уверења, чланство у радничким синдикатима и др. али су њом установљени и изузеци од овог правила. Државе су, у складу са овом Директивом, дужне да сваком субјекту обраде гарантују право на приступ личним подацима без ограничења, у прихватљивом року. Директивом је утврђено и право субјекта обраде на приговор када се обрада правда неопходношћу извршења неког посла који се врши у јавном интересу или вршењем јавних овлашћења. Директива посебну пажњу поклања сигурносним мерама и принципима на којима се заснива пренос личних података треће земље.[24] У погледу надзорног органа, Директива предвиђа да је свака држава чланица дужна да предвиди одговорност једног или више јавних органа у вези са праћењем примене прописа које су државе чланице донеле на основу ове Директиве на својој територији. Ови органи ће поступати потпуно независно у остваривању функција које су им

[22] Упореди: Directive 95/46/EC, Arts. 2-4.

[23] Ibidem, Arts. 5-7.

[24] Ibidem, Arts. 12-14, 22-24. 25-26.

поверене. Свака држава чланица је дужна да предвиди консултовање надзорних органа приликом доношења административних мера или прописа који се односе на заштиту података. Овакав орган ће посебно имати право да спроводи истрагу, право приступа подацима који су предмет поступака обраде и право прикупљања свих информација које су неопходне за извршење надзорних послова. Против одлука надзорних органа може се покренути одговарајући судски поступак. Сваки надзорни орган је обавезан да испита жалбе које поднесе било које лице и обавезан је да редовно припрема извештај о свом раду.[25]

### Садржина других прописа ЕУ који се односе на заштиту личних података

Директива о приватности и електронским комуникацијама 2002/58/ЕЗ,[26] односи се првенствено на електорнске комуникације, и у националним законодавствима је по правилу предмет посебног закона (Закона о електронским комуникацијама). Овом Директивом, ускађују се законодавства држава чланица ради обезбеђења еквивалнентног нивоа заштите права на приватност у односу на обраду личних података у области електронске комуникације. Тако ова Директива допуњује Директиву 95/46 ЕЗ за област електронских комуникација. Разлог за то било је увођење, у то време, нових напредних технологија у јавне комуникационе мреже у Заједници, које су подстакле и специфичне захтеве у вези са заштитом података и приватности корисника. Директива 2006/24/ЕЗ,[27] ближе уређује питање задржавања генерисаних или обрађених података у јавним електронским комуникационим сервисима и мрежама, и њом се допуњује Директива 2002/58/ЕЗ, а посредно и Директива 95/46 ЕЗ, у вези са заштитом личних података. Ова Директива се односи само на податке створене или обрађене као последица неке комуникације или комуникационе услуге и не односи се на податке који представљају садржај саопштене информације. Подаци настали или обрађени током пружања комуникационих услуга у питању, односе се на податке којима се може приступити, а нарочито података који се односе на Интернет е-пошту и Интернет телефонију. Како су се технологије, нарочито у вези са електронским комуникацијама у то време брзо мењале, и сама Директива је предсављала корак напред у вези

[25] Ibidem, Arts. 28-30.

[26] Упореди: Directive 2002/58/EC, Art. 1.

[27] Упореди: Directive 2006/24/EC, Arts. 1-5, Arts. 8-9.

са законитим регулисањем питања обраде, коришћења и услова задржавања података. Директива 2009/136 ЕЗ,[28] садржински мења и унапређује решења садржана у Директиви 2002/58/ЕЗ, па посредно и Директиви 95/46 ЕЗ, нарочито у вези са стандардима који се односе на поверљивост информација садржаних у јавним електронским комуникацијама, услугама које се пружају, безбедности електронских комуникација, дефинисању појма података у саобраћају и др. На крају, треба поменути и Уредбу Европске комисије 611/2013[29] од 24.06.2013. године о мерама који се односе на пријаву продора у безбедност података донете на основу Директиве 2002/58/ЕЗ (у даљем тексту: Уредба ЕК 611/2013), којом се разрађују општи стандарди садржани у Директиви 2002/58/ЕЗ, у погледу мера за спречавање продора у безбедност личних података. Да је заштита података о личности нарочито у контексту техничко-технолошког напретка, правна област која је изузетно динамична, показује и чињеница да је на нивоу ЕУ већ 2012. године припремљен Предлог Уредбе Европског парламента и Савета о заштити појединца у погледу обраде личних података и о слободном протоку тих података, (у даљем тексту: Предлог уредбе) која ће заменити директиву 95/46/ЕЗ (а делимично и друге претходно поменуте прописе ЕУ). Зато неке нове стандарде садржане у Предлогу Уредбе, већ сада треба антиципирати и сагледати у контексту будуће реформе законодавстава Републике Србије у овој области.

## III) НАСТАНАК, РАЗВОЈ И ПРОБЛЕМИ У ПРИМЕНИ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

### Настанак и развој уставног и општег законског оквира

Заштита података о личности данас спада и у корпус основних људских права утврђених Уставом Србије из 2006. године. У Другом делу Устава Републике Србије – Људска и мањинска права и слободе, заштита података о личности утврђена је као једно од основних људских права. „Зајамчена је заштита података о личности. Прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују се законом. Забрањена је и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљене, у складу са

[28] Упореди: Directive 2009/136/EC, Art. 2.

[29] "Commission Regulation (EU) No 611/2013 of 24 June 2013 on the measures applicable to the notification of personal data breaches under Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council on privacy and electronic communications)" Dostupno na: https://www.dataprotection.ie/secur-breach/, 2.10.2014.

законом, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом. Свако има право да буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности у складу са законом и право на судску заштиту због њихове злоупотребе".[30] Што се тиче позитивно-правног оквира, он је пратио распад некадашњих држава СФРЈ, СРЈ и Државне заједнице Србија и Црна Гора. Формално-правно посматрано, законодавни оквир заштите података постоји већ преко петнаест година. Након ратификације Конвенције Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду података о личности од стране Скупштине Савезне Републике Југославије 1992. године, било је потребно пуних 6 година да ова област буде напокон регулисана и Законом (1998).[31] Закон је био ограничен углавном на материју заштите података, али не и на прикупљање, обраду или коришћење података која је требало да буде уређена посебним законом који никада није донет. Међутим, Закон никада није ни био примењен, ни у некадашњој СРЈ, ни у Државној заједници СЦГ, а ни касније у Републици Србији, а у међувремену је и застарео.[32] У току 2007. године започела је израда новог закона, да би крајем 2008. године нови Закон о заштити података о личности (у даљем тексту – ЗЗПЛ) усвојила Народна скупштина Републике Србије ЗЗПЛ је почео да се примењује 1. јануара 2009. године, и он је до данас само два пута мењан и допуњаван.[33] Први пут, по одлуци Уставног суда Србије о неуставности појединих одредаба Закона донете по Предлогу Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, и, други пут, у виду допуне у погледу дозвољености промене сврхе обраде података о личности, а која се показала у пракси као одредба која пре отежава, него што олакшава примену Закона. Овај Закон, је, према извештајима Европске комисије, само делимично усклађен са прописима ЕУ, а то потврђују и више других анализа и извештаја који су рађене од момента његове примене, као и пракса Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Бројни недостаци намећу потребу за доношење потпуно новог закона који би био хармонизован и усклађен са поменутим директивама, и

[30] Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 42.

[31] Закон о заштити података о личности*, Службени лист СРЈ*, бр. 24/98, 26/98.

[32] Упореди: Дејан Миленковић, „Контраверзе и дилеме у вези са улогом Повереника у систему заштите података о личности", Центар за безбедносне студије, *Ревија за безбедност*, бр. 1/2008, стр. 29-31.

[33] Закон о заштити података о личности – ЗЗПЛ, Службеми гласник РС, бр. 97/2008, 104/2009, др. закон, 68/2012-Одлука Ус. суда I 107/2012.

који би, у српском правном систему, био и функционалан и у целости примењив и конзистента, што сада није случај.

### Разлози који доводе до проблема у примени ЗЗПЛ

Разлоге који су довели до проблема у примени ЗЗПЛ, можемо поделити у две основне групе. Прва група разлога односи се на неусклађености, недостатке, недореченост и мањкавости Закона о заштити података о личности, немогућност спровођења појединих његових одредаба и несагласност других закона и подзаконских аката за ЗЗПЛ. Конкретно, ти разлоги су: (1) непотпуна хармонизације односно каснија разрада стандарда садржаних у директивама ЕУ у ЗЗПЛ; (2) селективна имплементација и немогућност спровођења појединих законских одредаба с обзиром на то да су оне остале неефективне у постојећем правном систему; (3) неадекватно уређени поступак остваривања права на заштиту података о личности и неуређеност поступка изношења података из Републике Србије; (4) непостојање секторских закона и других прописа којима се уређује питање обраде података о личности у појединим областима, као што су то видео надзор, обрада и употреба биометријских података и др.; (5) недвољна овлашћења независног контролног органа у овој области (Повереника за информације од јавног значаја и заштите података о личност – у даљем тексту: Повереник). Друга група разлога су разлози организационе и техничке природе, који су имале и имају утицај приликом његовог спровођења. Ти разлози су: (1) неадекватни и недовољни капацитети независног контролног органа у овој области (Повереника); (2) недовољни капацитети министарства надлежног за област заштите података о личности које, у будућности, с обзиром на значај и динамику ове области, треба стручно и кадровски ојачати; (3) недовољно стручно усавршавање лица одговорних за заштиту података о личности како у јавном, тако и у приватном сектору, посебно ако се има у виду да преко 350.000 субјеката јавног и приватног права баве обрадом података о личности; (4) непостојање технолошке неутралности и немогућност примене одређених стандарда у постојећим информационим и комуникационим технологијама. Како је прва група разлога искључиво везана за постојећи општи законодавни оквир, у наставку се бавимо само овим разлозима.

## IV) ПОТРЕБА ЗА ХАРМОНИЗАЦИОЈОМ ЗЗПЛ СА ДИРЕКТИВАМА ЕУ И МЕРЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ЕФИКАСНОСТИ

### Хармонизација ЗЗПЛ са директивама ЕУ

Полазећи од Директиве 95/46/ЕЗ и других прописа ЕУ као и радних докумената, и узимајући у обзир релевантна докумената других међународних организација у овој области, пре свих Конвенција 108. Савета Европе, законодавна реформа у области заштите података подрезумева потребу за доношењем потпуно новог закона у Републици Србији.[34] Анализирајући ЗЗПЛ Директивом 95/46/ЕЗ, у будућем Закону, најпре би требало извршити хармонизацију дефиниција које би биле у потпуности усклађене са претходно поменутим документима ЕУ. То се нарочито односи на дефиницију пристанка лица, у делу који се односи на садржину и пристанак лица, и обраду података о личности посредством информационих и комуникационих технологија које су тренутно садржане у ЗЗПЛ, а у духу ових докумената би требало дефинисати и појмове биометријских и генетских података. Појам обрађивача требало би усагласити са дефиницијом „трећа страна“ који је садржан у Директиви 95/46/ЕЗ. Такође, потребно је утврдити и нове појмове и дефиниције. Најпре, треба дефинисати и појам продор у безбедност података, који данас у ЗЗПЛ није уређен, на начин на који он проистиче из Уредбе Комисије 611/2013, а затим га и садржински детаљно разрадити. Такође, потребно је дефинисати и појам брисање података, потпуно и трајно уништавање података и анонимизација.[35] Као посебно начело будућег Закона, што проистиче из Директиве 95/46/ЕЗ, мора бити одређено и начело законитости и правичности обраде података. Као опште начело људских права, будући закон би требао да садржи и одредбу о забрани дискриминације у области заштите података о личности. Ради усклађивања са Директивом 95/46/ЕЗ, будућим Законом је потребно детаљно утврдити територијалну примену закона, јер она није прописана и усклађена у садашњем ЗЗПЛ.[36] Ради усаглашавања са више чланова Директиве 95/46/ЕЗ и Директиве 2002/58/ЕЗ, будућим законом је неопходно детаљно утврдити на којим принципима се

[34] *Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама и Закона о заштити података о личности за 2013. годину,* стр. 13, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Доступно на: www.poverenik.rs, 22.09.2014.

[35] Упореди: ЗЗПЛ чл. 3. са Директивом 95/46 ЕЗ, чл. 2, Директивом 2002/58/ЕЗ, чл. 2. ст. 2(ф) и Уредбом Комисије 611/113, чл. 1.

[36] Упореди ЗЗПЛ са Директивом 95/46 ЕЗ, чл. 6(1)а и чл. 4.

заснива уговорни однос руковаоца и обрађивача у случају поверавања послова у вези са обрадом како би се направила јасна разлика између обавеза руковаоца и обрађивача али и установила њихова одговорност.[37] Потребно је, ради усклађивања са Директивом 95/46/ЕЗ и Директивом 2002/58/ЕЗ, у будућем закону утврдити и на који начин се даје недвосмислени пристанак за обраду. То значи да будући закон детаљно треба да разради и одредбе о писменом и усменом пристанку као и пристанку који би се могао дати на неки други начин (нпр. конклудентном радњом), што у овом тренутку није предвиђено у важећем ЗЗПЛ.[38] ЗЗПЛ није у потпуности хармонизован са Директивом 95/46/ЕЗ и Директивом 2002/58/ЕЗ, у вези са обрадом посебних категорија података.[39] Такође, будући закон треба да буде хармонизован са Директивом 95/46/ЕЗ и у погледу обавештења којим руковалац обавештава лице о обради података када се подаци прикупљају од других.[40] У будућем Закону, обавеза обавештавања надзорног органа (Повереника) о обради мора бити усклађена Директивом 95/46/ЕЗ, посебно у погледу разлога под којим постоје изузеци од ове обавезе.[41] Такође, ради усклађивања са Директивом 95/46/ЕЗ и Директивом 2002/58/ЕЗ, потребно је будућим законом предвидети посебну одредбу о праву на накнаду штете, која не би произилазила из општих прописа (правила о одговорности руковаоца на накнаду материјалне и нематеријалне штете, подношење тужбе, надлежности Суда).[42] Ради усклађивања са Директивом 95/46/ЕЗ потребно је будућим законом одредити обавезу установљавања националног кодекса чији је циљ да допринесе примени националних прописа који се односе на заштиту података о личности.[43] Такође, нужна је и хармонизација делокруга надлежности и послова независног контролног органа (Поверника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности) са ЕУ прописима, о чему ће више речи бити у посебном одељку. На крају, потребно је уважити и нову Уредбу ЕК 611/2013 и у будућем закону, у складу са њом, утврдити посебне обавезе које се односе на безбедност података, обавезу пријаве продора у безбедност података, независном контролном органу, као и поступка у том случају.[44]

[37] Директива 95/46 ЕЗ, чл. 6. ст. 2., чл. 16 и чл. 17, ст. 3-4; и Директива 2002/58/ЕЗ, чл. 15.

[38] Директива 95/46 ЕЗ, чл. 8; Директива 2002/58/ЕЗ, чл. 2(2)ф

[39] Директива 95/46 ЕЗ, чл. 8; Директива 2002/58/ЕЗ, чл. 15(1)

[40] Директива 95/46 ЕЗ, чл. 11.

[41] Директива 95/46 ЕЗ, чл. 18.

[42] Упореди: ЗЗПЛ са Директивом 95/46 ЕЗ, чл. 2 и Директивом 2002/58/ЕЗ, чл. 15. ст. 2.

[43] Упореди: Директива 95/46 ЕЗ, чл. 27. ст. 2-3.

[44] Упореди: Уредба Комисије 611/113, чл. 1-5.

## Унапређење ефективности у спровођењу ЗЗПЛ

Поједине одредбе ЗЗПЛ у пракси су остале неефективне, или се услед недостатака, недоречености и селективне примене, не могу се ефективно применити.[45] Неке од њих су анализирана кроз касније одељке (нпр. о поступку остваривања и заштите права, изношења података у треће земље и неодговарајућих надлежности независног контролног органа – Повереника), те ћемо у овом одељку указати само на оне који касније нису поменути. Најпре, неопходно је прецизније, детаљније и севеобухватније утврдити права која чине садржину права на заштиту података о личности, у односу на садашњи ЗЗПЛ, а посебно право лица на исправку, допуну, ажурирање и брисање података, као и право на накнаду штете услед неодговарајуће обраде, што кореспондира са стандардима садржаним у поменутим прописима ЕУ. Неефективност коју треба отклонити, а која је и више наврата уочена у пракси независног контролног органа – Повереника, односи се и на однос између права на заштиту података и права на приступ информацијама. Често се у пракси показало да органи јавне власти у примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја ограничавају остваривање права на слободан приступ, позивајући се на заштиту података о личности, те између ова два права законом треба успоставити однос равнотеже, која *a priori* не би давао превагу ниједном од њих.[46] Такође, неопходно је отклонити недостатке које се односе на Централи регистар, које су у пракси чиниле одредбе ЗЗПЛ неефективним. То се посебно односи на обавезе из важећег закона да се евидентира готово свака обрада података, при чему би потпуна примена ове обавезе довела до високих трошкова одржавања овакве базе од стране Повереника.[47] Ради јачања ефективности примене законодавног оквира у области ЗЗПЛ, неопходно је, у складу са праксом великог броја држава чланица ЕУ, али и посебним одељком у Предлога опште уредбе о заштити података о личности ЕУ, у будућем закону одредити посебно лице за заштиту података (*Data protection officers*),[48] која би била независна у свом раду, али која би

[45] Упореди: *Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама и Закона о заштити података о личности за 2013. годину,* стр, стр. 13.

[46] Ibidem, стр. 25-26.

[47] *Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама и Закона о заштити података о личности за 2012. годину,* стр. 75, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Доступно на: www.poverenik.rs, 23.09.2014.

[48] Упореди: "Proposal General Data Protection Regulation", European Commission, Art. 3. p. 4.

имала обавезу полагању стручног испита. Стручни испит и начин полагања за стицање статуса посебног лица за заштиту података, био би у належности независног контролног органа (Поверника). Повереник би водио и регистар издатих лиценци.

## V) РЕДЕФИНИСАЊЕ ПОСТУПКА ОСТВАРИВАЊА И ЗАШТИТЕ ПРАВА И БЛИЖЕ УРЕЂЕЊЕ ПОСТУПКА ИЗНОШЕЊА ПОДАТАКА

У досадашњој пракси у вези са поступком остваривања заштитом права, уочени су недостаци и недореченост које би кроз нови Закон требало отклонити. Поједини проблеми су били у вези са недовољно прецизно одређеним правима које чине право на заштиту података о личности (о чему је претходно био речи). У будућој законодавној реформи, у делу који се односи на поступак остваривања и заштите права, најпре треба отклонити дилему да ли о постојећем личном праву на заштиту података о личности, руковалац уопште може да одлучује, или по захтеву поступа, односно одлучује само у случају када је реч одступања од предвиђене заштите из интереса утврђених законом, а начин поступања руковаоца по пријему захтева потребно је прилагодити новим правима која чине садржину права на заштиту података о личности. То отвара и дилему да ли је овај поступак посебан првостепени управни поступак или би требало осмислити посебан *sui generis* поступак,[49] узимајући у обзир чињеницу да су руковаоци података о личности, не само органи јавне власти већ и физичка лица као и правна лица као субјекти приватног права, услед чега је досадашње „управо поступање“ било неефективно. У зависности од одређивања новог поступка, зависила би и разрада посебног поступка за заштиту права. Овај поступак, као посебан управни поступак требао би да води Поверник, и то не би требао да буде поступак инстационе контроле, односно да има обележја другостепеног управног поступка по жалби, већ посебног поступка за заштиту права. У њему би требало утврдити рокове за одлучивање за заштиту права, надзорне надлежности Повереника и супсидијарну примену Закона о општем управном поступку, а решење Поверника би било обавезујуће, коначно и извршно. Пооводом таквог решења се не би могла изјавити жалба, али би се тужбом могао покренути управни спор. Иако ЗЗПЛ у извесној мери кореспондира са Директиве 95/46/ЕЗ у делу који се односи на пренос података

[49] Упореди: Дејан Миленковић *Јавна управа – одабране теме*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 268-270.

о личности о треће земље, поступак преноса података у Закону није детаљно уређен,[50] што је стварало проблеме у пракси, како Поверенику, тако и руководиоцима који су подносили захтеве за добијање дозволе. У будућем Закону зато је неопходно детаљно утврдити у које земље, и под којим условима је могуће изношење података, али и детаљно утврдити услове и поступак издавање дозволе за изношење података пред Повереником.

## VI) ЗАКОНСКО УРЕЂЕЊЕ ПОСЕБНИХ ОБЛАСТИ КОЈЕ НИСУ ОБУХВАЋЕНЕ ПОСТОЈЕЋИМ ПРАВНИМ ОКВИРОМ И ЈАЧАЊЕ ОВЛАШЋЕЊА ПОВЕРЕНИКА

### Уређење посебних области

Будући Закон о заштити података о личности требао би да у себи садржи део који се односи на посебне видове обраде. Стратегија заштите података о личности, „препознала“ је још 2010. године да „постоје важне области у којима још увек нису донети одговарајући прописи којима се уређују питања обраде података о личности које је веома заступљено у тим областима, као што су нпр. маркетинг, видео надзор, употреба биометријских података и др“[51] а таква ситуација је и данас. Пошто не постоје посебни секторски закони који регулишу обраду биометријских података, видео-надзора и директног маркетинга нити важећи ЗЗПЛ садржи специфичне одредбе које се односе на ове области, оне су остале потпуно неуређене. С друге стране, у појединим областима недостају одредбе које се односе на заштиту података о личности а општи законски оквир ЗЗПЛ не уређује ова питања. Будући ЗЗПЛ зато би их морао ближе уредити, што би било и у функцији спровођења Стратегије заштите података о личности. У области биометрије, неопходно је најпре дефинисати појам биометријски податак. Затим би требало утврдити под којим условима се користе биометријске мере у обради података, како у случајевима који су одређени законом тако и онда када нису. Мере биометријске обраде, када нису утврђене законом, могле би се применити само у случајевима када независни контроли орган у области заштите података о личности за то да претходно одобрење. У области видео-надзора, потребно је најпре, на општи начин утврдити појам видео надзора. Затим би требало формулисати под којим условима и у оквиру ког простора

[50] Упореди: ЗЗПЛ, чл. 53. са Директивом 95/46 ЕЗ, чл. 25.

[51] *Стратегија заштите података о личности,* Влада Републике Србије, август 2010, стр. 6. Доступно на: http://www.srbija.gov.rs, 1.10.2014.

се видео надзор врши. Од кључног значаја је посебно одредити услове вршења и руковање података добијених путем видео надзора у вези са приступом у службени/пословни простор; видео надзора у пословном простору за време трајања рада у пословном простору, видео-надзора стамбених зграда и приватних станова и кућа као и јавних површина, као и у којим случајевима ће се водити евиденције о видео-надзору и садржини таквих евиденција. У области директног маркетинга, обрада података од стране руковаоца могла би се вршити само на основу закона, уз јасно одређење који се подаци могу прикупљати, и само на основу сагласности лица на које се подаци односе, уз претходно обавештење лица о намераваној обради. Посебне одребе би се требале односити на забрану објављивања ЈМБГ броја грађана путем интернета, и забрану обраде података копирањем и скенирањем идентификационих докумената, осим у случају када је то законом изричито дозвољено.

### Оснаживање надлежности независног контролног органа у области заштите података о личности (Повереника)

Снажан независни орган за заштиту података о личности је предуслов адекватне заштите података о личности за Европску унију. Ово проистиче из преходно поменутих директива ЕУ као и из Предлог уредбе. На то указује и чињеница да је на нивоу ЕУ образован и посебан орган за заштиту података о личности у оквиру Уније – Европски супервизор за заштиту података о личности. Зато би се у будућем ЗЗПЛ посебно морало водити рачуна о проширењу досадашњих овлашћења и надлежности Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности).[52] У овом делу, говоримо само о оним пословима и надлежностима које нису поменута у ранијим одељцима. У односу на важећи закон, будућим Законом би требало предвидети да Повереник има проширене надлежности у поступку доношења закона и других прописа у погледу одредаба у вези са обрадом података о личности, чиме се усаглашава национално законодавство са Директивом 95/46/ЕЗ и Предлогом опште уредбе о заштити података о личности ЕУ. Затим, било би неопходно утврдити нове надлежности Повереника у погледу посебних, да сада неуређених, важних области обраде о којима је претходно било речи, али у улози Повереника у спровођењу и

[52] Regulation (EC) No. 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data, *Official Journal of the European Communities*, L8, 12 January 2001.

организовању полагања стручног испита за лица за заштиту података о личности као и његове надлежности у погледу издавања и одузимања лиценци за заштиту података која би таква лица имала. У склопу других измена и допуна, потребно је оснажити досадашња овлашћења Повереника у вези са вршењем инспекцијског надзора у складу са Директивом 95/46/ЕЗ као и другим раније поменутим директивама ЕУ, као и са Предлогом опште уредбе о заштити података о личности ЕУ. Послове Повереника у вези са инспекцијским надзором неопходно је ускладити и са надлежностима независног органа/тела које су предвиђене у Конвенцијом 108. Савета Европе.

У новом закону било би неопходно да Повереник не само да може да упозори руковаоца на утврђене неправилности у обради података, већ и да нареди да се неправилности отклоне у одређеном року, или да забрани обраду података о личности (до сада је могао само привремено да је забрани), нареди брисање података о личности, као и да одреди даље поступање са подацима (до сада није имао ово овлашћење). Такође би требало прецизирати да је решење Повереника донето поводом извршеног надзора коначно, извршно и обавезујуће, и не може се побијати жалбом, већ да се поводом њега може покретнути управни спор. Такође, у односу на досадашња решења, потребно је прецизирати да је Повереник овлашћен и на подношење захтва за покретање прекршајног поступка због неправилности утврђених у надзору.

## VII) ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Република Србија још увек није хармонизовала општи законски оквир заштите података о личности са бројним прописима ЕУ у овој области, а законска разрада појединих принципа није у духу поменутих прописа. То намеће потребу за хитоном реформом законодавства у овој области, тачније доношење новог ЗЗПЛ који би садржао опште принципе и разраду општих принципа заштите података, и који би био потпуно усклађен са европским стандардима. На основу темељно извршене анализе садашњег ЗППЛ али и комунитарног права Европске уније, праксе спровођења ЗЗПЛ и других анализа и извештаја, могли би да изведеом пет општих препорука у смислу будућег законског уређења ове области што подразумева и доношење потпуно новог ЗЗПЛ: (1) хармонизовати законодавни оквир са директивама Европске уније; (2) обезбедити ефективну примену закона; (3) унапредити поступак остваривања права на заштиту података; (4) посебно законски уредити обраду података у појединим областима; (5) проширити надлежности независног надзорног органа (Повереника). Свака од ових општих препорука,

подразумева и посебне препоруке, које садржински ближе указују на недостатке постојећег правног оквира и могућност њиховог првазилажења. У погледу хармонизација са прописима ЕУ, неопходно је: (1) усагласити дефиниције законских појмова са прописима ЕУ; (2) утврдити и разрадити начело законитости и правичности обраде и начело забране дискриминације; (3) ускладити и разрадити одредбе о територијалној обради; (4) утврдити и разрадити начин на који се даје недвосмислен пристанак за обраду података; (5) детаљно разрадити принципе на којима се заснива уговорни однос руковаоца и обрађивача; (6) ускладити начин обраде посебних категорија података; (7) ускладити начин обавештавања лица о коме се подаци прикупљају и обрађују; (8) ускладити обавезу обавештавања надзорног органа и утврдити разлоге за изузетке; (9) разрадити право на накнаду штете; (10) утврдити обавезу установљавања националног кодекса; (11) утврдити посебне обавезе у вези са безбедношћу података, и пријаву продора у безбедност података. У погледу унапређивање ефективности спровођења закона, неопходно је: (1) прецизније утврдити посебна права која чине садржину права на заштиту података о личности и утврдити као посебно право - право на накнаду штете; (2) законски дефинисати однос између права на приступ информацијама и права на заштиту података о личности, која не би давала превагу ниједном од њих; (3) изменити решења о Централном регистру која су се до сада у пракси показала неефетивним; (4) утврдити посебно лице за заштиту података код руковаоца подацима. У погледу унапређивања поступка остваривања и заштите права, потребно је: (1) у целости редефинисати досадашњи поступак по захтеву за остваривање права, узимајући у обзир да субјекти који врше обраду података нису само органи јавне власти већ и субјекти приватног права (физичка лица и правна лица); (2) установити нови поступак пред Повереником који не би имао обележја поступак управне контроле по жалби, већ специфичног поступка за заштиту права, са обележјима посебног управног постука; (3) детаљно дефинисати поступак преноса података у треће земље, услове за пренос података и поступка издавања дозволе за изношење података пред Повереником. У погледу законског уређења појединих посебних области, у будућем закону потребно је: (1) дефинисати појам биометријских података, и утврдити услове обраде ових података; (2) дефинисати појам видео-надзора и формулисати услове под којима се видео-надзор врши; (3) дефинисати појам директног маркетинга и обраде података у вези са директним маркетингом; (4) утврдити забрану објављивања ЈМБГ грађана путем интерента; (5) увести забрану обраде података копирањем и скенирањем личних докумената, осим у случајевима када је то законом изричито дозвољено. У реформи

законодавства у овој области, посебна пажња мора се посветити јачању и ширењу садашњих надлежности Повереника. У том смислу неопходно је: (1) проширити надлежности Повереника које се односе на поступак доношења закона који се односе на заштиту података о личности; (2) оснажити овлашћења Повереника која се односе на инспекцијски надзор; (3) утврдити обавезе Повереника у вези са спровођењем, организовањем и полагањем стручног испита за лица за заштиту података о личности (Data Protection Officers); (4) утврдити нове надлежности Повереника у посебним, до сада правно неуређеним областима; и (5) обезбедити могућност да Повереник нареди руковаоцу података да утврђене неправилности у раду отклони.

## VIII) ИЗВОРИ


- "Regulation (EC) No. 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data", *Official Journal of the European Communities*, L8, 12 January 2001.
- "Charter of fundamental rights of the European Union", *Official Journal of the European Communities*, C 364, 18/12/2000, pp. 001-022.
- "Commission Regulation (EU) No 611/2013 of 24 June 2013 on the measures applicable to the notification of personal data breaches under Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council on privacy and electronic communications", Dostupno na: https://www.dataprotection.ie/secur-breach/ 2.10.2014.
- "Convention 108 for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data", Council of Europe Strasbourg, 28.1.1981. Dostupno na: http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/108.doc, 2.10.2014.
- "Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications)" - Directive 2002/58/EC, *Official Journal,* L 201, 31/07/2002 P. 0037 - 0047
- "Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC" - Directive 2006/24/EC, *Official Journal* L 105, 13/04/2006 P. 0054 - 0063
- "Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council, of 25 November 2009 amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector and Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation

between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws Directive 2009/136/EC“, *Official Journal* L 337, 18/12/2009 P. 0011 – 0032.

- “Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data“ - Directive 95/46/EC*, Official Journal*, L 281, 23/11/1995 P. 0031 – 0050.
- “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data - Proposal for General Data Protection Regulation“, European Commission, Brussels, 25.1.2012, COM (2012) 11 final
- “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data - Proposal for General Data Protection Regulation)“, European Commission, Brussels, 25.1.2012, COM (2012) 11 final.
- *Handbook on European data protection law*, European Union Agency for fundamental human rights, Council of Europe, April 2014, dostupno na: www.fra.europa.eu, 25.09.2014.
- http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012PC0011
- McDonald, Andrew, “Data Protection”, in: Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, First Volume, SAGE Publicatons, (CA), 2007.
- Volio, Fernando, “Legal Personality, Privacy and the Family”, in: Henking (ed.), *The International Bill of Rights*, Press, 1981
- Блас, А. Диана, Заштита података у Еуројусту: робустан режим, ефикасан и прилагођен специфичним потребама, Еуројуст, ГИЗ, Сарајево, 2014, стр. 123.
- Водинелић, В. Владимир, „Слобода медија као граница заштите података (медијске привилегије)“, у: Група аутора: Заштита података о личности и тајни подаци, Фонд за отворено друштво, Београд, 2005.
- Димитријевић, Предраг, „Правна заштита података о личности – да ли контролишемо наше контролор?“, у Н. Петрушић, Приступ правосуђу – Инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије (књига четврта), тематски зборник радова, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2008, стр. 81-98
- Закон о заштити података о личности - ЗЗПЛ, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 104/2009, др. закон, 68/2012-Одлука Ус. суда и 107/2012.
- Закон о заштити података о личности, *Службени лист СРЈ*, бр. 24/98, 26/98.
- Закон о изменама и допунама Закона о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 107/2012.
- Закон о потврђивању амадмана на Конвенцију о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори,* бр. 11/2005.

- Закон о потврђивању Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 1/1992.
- Закон о потврђивању споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Службени гласник РС*, бр. 83/2008.
- *Извештај о напредку Србије за 2012. годину*, Европска комисија, Брисел, 10.10.2012. Извештаји доступни на: http://www.seio.gov.rs, 20.09.2014.
- *Извештај о напредку Србије за 2013. годину*, Европска комисија, Брисел 16.10.2013. Доступно на: http://www.seio.gov.rs, 20.09.2014.
- *Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама и Закона о заштити података о личности за 2013. годину,* стр. 13, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Доступно на: www.poverenik.rs, 22.09.2014.
- *Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2012. годину, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности*, Доступно на: www.poverenik.rs, 23.09.2014.
- Јовашевић, Драган, "Сузбијање прања новца у Европској унији", Европско законодавство, год. ИХ, бр. 31-32, стр. 18-38.
- Лилић, Стеван, Правна информатика, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2006, стр. 157.
- Миленковић, Дејан, „Контроверзе и дилеме у вези са улогом Повереника у систему заштите података о личности", Центар за безбедносне студије, Ревија за безбедност, бр. 11/2008, стр. 29-35.
- Миленковић, Дејан, Јавна управа – одабране теме, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 376.
- Миленковић, Дејан, Приступ информацијама, тајност података и заштита података о личности, Комитет правника за људска права, Београд, 2009, стр. 213.
- Милетић, Едмонд, Лилић, Стеван, Виткаускас, Довудас, Подршка институцији Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности – Извештај, Програм ИПА Европске уније за Србију, Београд, 2010, стр. 152.
- Одлука Уставног суда ИУз 41/2010. Од 6.07.2012. године
- Пирц Мусар, Наташа, *Водич кроз Закон о заштити података о личности*, ПЛАЦ, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Београд, 2009, стр. 137.
- Стратегија заштите података о личности, Влада Републике Србије, август 2010.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

## IX) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Заштита података о личности, саставни је део корупса права на приватност као људског права. Оно је као такво зајамчено, кроз право на поштовање приватног и породичног живота и заштиту података о личности у Повељи о људским правима ЕУ, као и у Уставу Републике Србије. Зато значај хармонизације законодавног оквира заштите података о личности са директивама ЕУ, треба посматрати како са становишта међународног права и међународних односа, тако и са становишта унутрашњег права Републике Србије. Са становишта унутрашњег права, постојећи правни оквир заштите података о личности не може да обезбеди несметано уживање права на приватност и заштиту података о личности у свим областима живота појединца, као Уставом гарантованим правом грађана. Право на приватност као основно људско право обједињује различите концепте приватности, као што су телесна приватност, територијална приватност, информациона приватност лица и приватност комуникације. Информациона приватност лица остварује се кроз заштиту података о личности и тесно је повезана са заштитом тајности комуникације. Стога, одредбе Устава РС које се односе на „тајност писама и других средстава општење“ и „заштиту података о личности“ заједно чине уставни основ за хармонизацију и даље унапређење садашњег законског оквира, пре свега Закона о заштити података о личности, што кореспондира са још једним уставним начелом: начелом непосредне примене зајемчених људских и мањинских права и слобода.[53] С друге стране, у процесу европских интеграција, нарочито након 1. септембра 2013. године, када је ступио на снагу Споразум о стабилизацији и придрживању између ЕУ и њених држава чланица, Република Србија је преузела и обавезу да усклади своје законодавство које се односи на заштиту података о личности са комунитарним законодавством и осталим европским и међународним прописима о приватности. Зато сам процес хармонизације законског оквира у области заштите података о личности са директивама ЕУ, треба посматрати као узрочно-последичну везу, која с једне стране, треба да доведе до доследног поштовања Уставом гарантованог права на заштиту података о личности, а са друге, обезбеди испуњење међународних обавеза које је преузела Република Србија у процесу еврпских интеграција. Међутим, суштински, највећи значај и бенефит од будућег процеса хармонизације имаће сами грађани Републике Србије, који ће моћи да несметано остваре и заштите своје субјективно лично право на лични податак, на начин на који то већ данас чине грађани ЕУ.

[53] Упореди: Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 41, чл. 42 и чл. 18.

*UDK: 366.536*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 125–141*
*Изворни научни рад*

*проф. др Владимир ЧОЛОВИЋ*[1]

# РЕГУЛИСАЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ У СТВАРИМА КОЈЕ СЕ ОДНОСЕ НА ПОТРОШАЧКЕ УГОВОРЕ ПО ОДРЕДБАМА УРЕДБЕ ЕУ 1215/2012

ABSTRACT

Regulation EU No. 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters defines the rules of jurisdiction and also of disputes relating to consumer contracts. In the same way, these matters are regulated in the previously issued documents, such as the Brussels Convention from 1968., Council Regulation No. 44/2001 of 22 December 2000 on Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters and in the Convention on Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters from 2009. Although in the meantime, several acts which regulate consumer protection passed, the provisions on jurisdiction in this area have remained the same. Regulation 1215/2012 primarily defines that consumer contracts cannot be concluded by consumers for the purpose of conducting economic or professional activity. This act defines these contracts. Except that, Regulation 1215/2012 applies to the cases where a party has a branch or a representative office in the State. Namely, where a consumer enters into a contract with a party who is not domiciled in a Member State but has a branch, agency or other establishment in one of the Member States, that party shall, in disputes arising out of the operations of the branch, agency or establishment, be deemed to be domiciled in that Member State. Regulation 1215/2012 defines that a consumer may bring proceedings against the other party to a contract either in the courts of the Member State in which that party is domiciled or, regardless of the domicile of the other party, in the courts for the place where the consumer is domiciled. Also, Regulation 1215/2012 defines the possibility of deviation from

[1] Институт за упоредно право, Београд. Е-маил: vcolovic@icl.org.rsм, vlad966@hotmail.com

its provisions by agreement, which must be concluded after the dispute has arisen. This agreement must allow to the consumer to bring proceedings in before a court other than the court which is defined by the Regulation 1215/2012. Regulation 1215/2012 defines the rule of general jurisdiction, which is determined by the residence of the defendant in a Member State, irrespective of his nationality, which means that it can be sued in that member state, which also applies to disputes concerning consumer contracts. This paper presents the provisions of the Draft Act on Private International Law of the Republic of Serbia, which defines the jurisdiction of domestic courts in disputes arising from consumer contracts. By the rules of this Draft, jurisdiction shall exist, if the contract was concluded with a person who, at the time of conclusion of the contract, performs professional or commercial activity in the Republic of Serbia or directs such activities to the Republic of Serbia or to several countries including the Republic of Serbia, and the contract falls within the scope of this activity. If we talk about the dispute between the consumer and the merchant, the domestic court will have jurisdiction when the consumer is habitually a resident in the Republic of Serbia. However, if we talk about the dispute of the merchant against consumers, who have residence in Serbia, the domestic court has an exclusive jurisdiction.

*Key words:* Regulation 1215/2012, consumer, contract, jurisdiction, domicile, third countries- non-members.

## I) СВРХА

Уредба бр. 1215/2012 Европског парламента и Савета од 12. децембра 2012. о надлежности, признању и извршењу судских одлука у грађанским и трговачким стварима (даље: Уредба 1215/2012),[2] између осталог, примењује се и на спорове произашле из потрошачких уговора. Уредба 1215/2012 ставља ван снаге Уредбу 44/2001. Уредба 1215/2012 се примењује у грађанским и трговачким стварима, без обзира на врсту суда. Њена примена се не протеже посебно на финансијске, царинске и управне предмете, као и на одговорност државе за њене радње и пропусте у извршењу јавних овлашћења (чл. 1). Уредба 1215/2012 се не примењује на лична стања, као и на правну и пословну способност физичких лица, стварна права која произлазе из брачног односа или односа који је сличан браку, а што се одређује према праву које се примењује на такав однос. Исто тако, овај акт се не примењује на стечај, ликвидацију, поступке принудног поравнања, затим на социјално осигурање, арбитражу, обавезе

[2] Regulation EU No. 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters- *Official Journal of the European Communities*, L 351, 20/12/2012, pp. 1-32.

издржавања које произлази из породичног односа, родитељског односа, брака или тазбинског сродства. Најзад, Уредба 1215/2012 се не примењује на тестамент и наслеђивање, као и на обавезе издржавања које је настало на основу смрти неког лица (чл. 2). Уредба 1215/2012 регулише надлежност за спорове везане за потрошачке уговоре. Но, морамо водити рачуна и о националним правилима држава чланица у овој материји. Значи, са једне стране, имамо правила која дефинише акт ЕУ, а са друге права држава чланица. Она се односе на овлашћење свих судова у једној земљи да поступају у одређеном предмету.[3] Уколико не постоје правила о одређивању међународне надлежности у једном правосуђу, тада се примењују правила о месној надлежности. Елементи за одређивање међународне и месне надлежности су исти, уз изузетке, тако да правила, која одређују надлежност за судски предмет у једној држави, одређују и надлежност за предмет у оквиру једног суда.[4] Постоје два основна критеријума за регулисање међународне надлежности. Први се везује за англосаксонске земље, у којима законодавац одређује принципе и смернице, а судови одлучују о сваком конкретном случају о заснивању међународне надлежности. Други начин за регулисање међународне надлежности односи се на њено регулисање путем унутрашњих правила.[5] Уредбе ЕУ које, данас, уређују питање надлежности у грађанским стварима, па тиме и у стварима везаним за потрошачке уговоре, узимају у обзир и национална правила. Кад говоримо о потрошачким уговорима и споровима који могу настати у вези са њиховом применом, морамо имати на уму и појам непоштене уговорне одредбе. Непоштена уговорна одредба је ништавна, али ће уговор остати на снази, ако може да опстане и без те одредбе. Због тога можемо да поставимо питање, који елементи морају да се испуне да би се нека уговорна одредба сматрала непоштеном у једном уговору који је закључио потрошач. По неким општим критеријумима, непоштена уговорна одредба је она, о којој се нису појединачно водили преговори, ако она, супротно начелу савесности и поштења, проузрокује неједнакост у правима и обавезама уговорних страна, а на штету потрошача.[6] Када ће се

[3] Маја Станивуковић, Мирко Живковић, *Међународно приватно право*, општи део, Београд 2004., стр. 183.

[4] Маја Станивуковић, Мирко Живковић, op. cit., стр. 184

[5] Howard D. Fisher, *The German Legal System&Legal Language*, Routledge Cavendish, London, Sydney, 2002., p. 290

[6] Ана Пошћић, Непоштена клаузула у потрошачким уговорима, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, год. 43, 2/2006, Сплит 2006., стр. 168

сматрати да се ради о одредби о којој се није појединачно преговарало? То је случај, када потрошач није имао утицаја на њен садржај, односно, ту одредбу је дефинисао понуђач, искључиво.[7] Није битно да ли су странке заиста преговарале, већ да ли је постојала фактичка могућност да странке преговарају о појединим елементима уговора. Самим тим се о уговорним одредбама, о којима су странке преговарале, не може говорити као о непоштеним, пре свега, због аутономије воље странака. Но, ако је у питању унапред формулисани стандардни уговор, тада се о уговорним одредбама није преговарало.[8] Да ли ће се уговорне одредбе испитивати као непоштене или не, зависи од њихове садржине и начина навођења. Ако су јасне, разумљиве, уочљиве у уговору, онда се неће испитивати. Са друге стране, ако су оне тешко разумљиве, ако се често користе стручни термини, ако су писане ситним словима, онда је и њихово преиспитивање допуштено. Тада би оне могле да буду проглашене ништавима, што би довело до ништавости целог уговора.[9]

## II) МЕРЕ ЕУ

Реформа Уредбе Савета ЕУ бр. 44/2001 од 22.децембра 2000. о судској надлежности, признању и извршењу одлука у грађанским и трговачким стварима (која се неформално назива и Брисел I, даље Уредба 44/2001), формално је почела априла 2009.године, када је Европска комисија објавила свој извештај и Зелену књигу којом се утврђују амандмани на дотадашња акта који су регулисали наведену материју.[10] Након разговора са експертима из области права, стручњацима из Европског парламента и Комитета за правна питања, 14.децембра 2010., Европска комисија је објавила своје предлоге амандмана на Уредбу 44/2001. То је укључивало следеће: 1) укидање егзекватуре, односно, тзв. средњег поступка за признање и извршење судских одлука; 2) проширење правила о надлежности за спорове који укључују тужене који немају седиште или пребивалиште у држави чланици; 3) повећање ефикасности код избора судских споразума; 4) боља координација паралелних поступака; 5)

[7] Ана Пошћић, op.cit., , стр. 170.

[8] *Ibid.*

[9] Ана Пошћић, op.cit., , стр. 168-169.

[10] 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 of the European Communities*, L 012, 16/01/2001, pp. 1-23.

разјашњења о увођењу привремених и заштитних мера у ЕУ.[11] Због чега је донета Уредба 1215/2012? Европска Комисија је утврдила четири главна недостатка Уредбе 44/2001. Ти недостаци су следећи: - стварање непотребних трошкова и кашњење у вези са поступцима признања и извршења судских одлука у другој држави чланици. Тиме се није могао остварити циљ слободног кретања пресуда; - незадовољавајући приступ правди, односно, судовима у споровима који укључују тужене ван ЕУ; - неадекватна примена правила *lis pendens* везано за однос између избора судских поравнања и паралелних поступака; и – лоша интеракција између арбитражних и судских спорова што је резултирало неуједначеном судском праксом везаном за пресуде Суда правде ЕУ.[12] Осим тога,Уредба 1215/2012 је донесена и због одређених разлика између правила чланица која регулишу надлежност и признање страних судских одлука, а што онемогућава нормално функционисање унутрашњег тржишта. Због тога је неопходно постојање одредаба о јединственим правилима о сукобу надлежности у грађанским и трговачким стварима, као и о обезбеђењу брзог и једноставног признања и извршења страних судских одлука донесених у другим државама чланицама (Преамбула 4).

### Регулисање материје надлежности у ранијим актима ЕУ

У ЕУ, материја надлежности, регулисана је, најпре, Бриселском конвенцијом о надлежности и признању и извршењу судских одлука у грађанским и трговинским стварима из 1968. године.[13] Споменућемо само нека правила о међународној надлежности из Бриселске конвенције. Пре свега, ова Конвенција предвиђа општу надлежност, односно, дефинише да се против лица, која имају пребивалиште у држави уговорници, може покренути поступак пред судом те државе. Исто тако, наведена надлежност ће се засновати и у случају, када та лица нису држављани те државе, али имају пребивалиште у њој.[14] Ова Конвенција регулише и посебну надлежност, када се она заснива ван пребивалишта туженог. Тада се ради о конкурентној надлежности. Споменућемо само неке случајеве:

[12] Lukasz Gorywoda, The New Design of the Brussels I Regulation: Choice of Court Agreements and Parallel Proceedings, стр. 1–2, http://www.cjel.net/online/19_3gorywoda/ (приступ: 14.10.2014)

[13] Објављена у *Official Journal* L 299, 31.12.1972., а пречишћен текст у *Official Journal* C 027 26.01.1998.

[14] Тибор Варади, Бернадет Бордаш, Гашо Кнежевић, *Међународно приватно право*, Нови Сад, 2001., стр. 503.

а) спорови из уговора – место извршења уговора; б) издржавање – пребивалиште или боравиште примаоца издржавања; в) штета из деликта – место штетне радње; г) спорови везани за заступништва, представништва, филијале – место њиховог седишта; и др.[15] Више од три деценије касније, Савет и Европски парламент донели су Уредбу 44/2001. Уредба 44/2001 је, у потпуности, заменила Бриселску конвенцију.[16] По Уредби 44/2001, општу надлежност имају судови државе чланице у којој тужени има пребивалиште.[17] Одређивање пребивалишта врши се по правилима унутрашњег права земље суда, који покреће поступак, по основу опште надлежности, односно, по *lex fori*[18] Уредба 44/2001 предвиђа и могућност покретања поступка против лица, која имају пребивалиште у једној од земаља чланица, пред судовима дугих земаља чланица, ако постоји разлог за заснивање посебне надлежности по одредбама Уредбе 44/2001. Исто тако, одређивање да ли тужени има пребивалиште у једној од земаља чланица, врши се по праву те земље. Ако тужени нема пребивалиште у некој од земаља чланица, тада се надлежност заснива по правилима унутрашњег права сваке од тих земаља. Уколико се поступак покреће против правних лица, тада Уредба даје дефиницију седишта. То је место у коме се налази статутарно седиште или његов централни орган, односно, његово главно пословно седиште. Морамо поменути и Конвенцију о надлежности и признању и извршењу одлука у грађанским и трговачким стварима са Протоколима (3 Протокола).[19] Ова Конвенција је донета 2009. Лица која имају држављанство и стални боравак у држави уговорници Конвенције могу бити тужена у тој држави. Ако лица немају држављанство те државе, тада ће критеријум сталног боравка бити довољан за примену правила те државе, који се односи на могућност подношења тужбе против тог лица (члан 2, ст. 1 и 2). Конвенција предвиђа и одредбе које регулишу посебну надлежност. Оно што морамо рећи, односи се на чињеницу да се одредбе

[15] Тибор Варади, Бернадет Бордаш, Гашо Кнежевић, op. cit., стр. 504-505

[16] Осим кад је у питању Данска.

[17] Klaus Grabinski, The Brussels I Regulation (Council Regulation 44/2001) in Patent Infringement Litigation, *IP Enforcement Week*, Münich 2007., стр. 3.

[18] Маја Станивуковић, Регулатива савета о надлежности и признању и извршењу судских одлука у грађанским и трговинским стварима (2001/44/EC), *Европско законодавство* бр. 1/02, стр. 10.

[19] Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters – Protocols- *Official Journal* L 147, 10/06/2009, pp. 5–43.

које регулишу надлежност у споровима из потрошачких уговора не разликују у овим актима од одредаба у Уредби 1215/2012. Те одредбе су истоветне. На исти начин се регулише ова материја скоро 50 година, тако да се поставља питање да ли је требало узети у обзир могућност различитог дефинисања појма потрошача, односно, да ли се мора разликовати потрошач код уговора о продаји, у односу на оног који закључује уговор о осигурању или туристичком аранжману. Као што ћемо касније видети, одредбе о надлежности у овој области се могу примењивати на спорове из различитих области заштите потрошача. Ипак, морамо имати на уму да је, у међувремену, донето доста аката како у ЕУ, тако и у националним правима држава чланица, који су донели доста новог у овој области. Ми ћемо поменути два.

**Регулисање заштите потрошача у праву ЕУ**

Скоро 80% уговорног права ЕУ се односи на област заштите потрошача. Оно обједињује три принципа: информација потрошача, заштита потрошача и организација потрошача. Концепти информације и заштите, при чему нарочито заштита добија на значају у скоријој легислативи, повезани су са Уредбама које регулишу уговорне односе, а тичу се уговора закључених ван пословних просторија, потрошачких кредита, уговора на даљину, продаје финансијских услуга на даљину, коришћења непокретности на одређено време, туристичких путовања, непоштених одредби у потрошачким уговорима и продаје потрошачке робе.[20] Као један од првих битних аката у овој области, донета је Директива Савета ЕУ 93/13/ЕЕЗ од 5.априла 1993 о непоштеним одредбама у потрошачким уговорима (даље: Директива 93/13).[21] Овај акт има важну улогу у развоју прописа о правима потрошача уопште, као и у посебним делатностима, што је нарочито изражено од потписивања Амстердамског уговора из 1997. године, којим је представљање потрошача и промоција њихових интереса утврђено као један од главних циљева у ЕУ.[22] Директива 93/13 се примењује на одредбе инкорпорисане у уговор који је закључен

[20] Hannes Rösler, Основе потрошачког права Европске уније,*Новаправнаревија*, часопис за домаће, немачко и европско право, број 1/2013, стр. 21

[21] Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts - *Official Journal* L 095 , 21/04/1993 pp. 0029 – 0034.

[22] Anna Tarasiuk-Flodrowska, Клаузуле злоупотребе у потрошачким уговорима и уговору о осигурању – Најновији трендови у Европи, *Европска ревија за право осигурања*, бр. 1/2014, Београд 2014, стр. 22.

између потрошача и продавца, односно, даваоца услуге, ако те одредбе нису биле предмет посебних преговора. Посебно су истакнуте одредбе које се налазе у претходно припремљеним формуларним уговорима. Таква одредба је непоштена уколико се, противно начелу савесности и поштења, њоме успоставља значајна неравнотежа у правима и обавезама уговорних страна на штету потрошача.[23] Чланице ЕУ имају обавезу да у свом националном праву предвиде, да одредбе уговора које су оцењене као непоштене, не обавезују потрошача, а да сам уговор остаје на снази и без тих одредаба, ако је то могуће. Директива 93/13 предвиђа и додатни начин елиминисања непоштених одредаба у члану 7, којим се обавезују чланице да предвиде ефикасна средства којима ће се спречити континуирано коришћење непоштених услова у уговорима између професионалних трговаца и потрошача, а у та средства посебно се убраја право лица и организација које се баве заштитом потрошача да покрену поступак пред надлежним судом или управним органом који може да донесе одлуку о томе да су општи услови уговора који су намењениза општу употребу непоштени.[24] Иначе, Директива 93/13 садржи списак непоштених одредби, који се налази у прилогу тог акта. Непоштене одредбе се могу грубо поделити у три групе: а) одредбе које су једностране, јер предвиђају неко право само за продавца или даваоца услуге, као што је нпр., право продавца да раскине уговор по својој вољи, а потрошач то право нема, затим овлашћење даваоца услуга да задржи износе уплаћене за услуге које није пружио, а сам је раскинуо уговор, итд; б) одредбе којима се предвиђају несразмерне обавезе за уговорне стране, као што је нпр., обавеза потрошача који не испуни своју обавезу да плати несразмерно високи износ накнаде штете; и в) одредбе које ускраћују потрошачу неопходне информације, као што је нпр., стварање неопозиве обавезе за потрошача на основу одредби са којима није имао могућности да се упозна пре закључења уговора.[25] Ова Директива је измењена и допуњена Директивом 2011/83/ЕУ о правима потрошача (даље: Директива 2011/83).[26] Обзиром да је Директива 2011/83

[23] Маја Станивуковић, Директива 1999/44/ЕС о одређеним аспектима продаје потрошачке робе и гаранцијама за робу (1999) и Директива 93/13/ЕЕС о непоштеним одредбама у уговорима са потрошачима (1993), *Европско законодавство*, јули-децембар 2002., Београд 2002., стр. 69.

[24] Маја Станивуковић, op.cit., стр. 69.

[25] Маја Станивуковић, op.cit., стр. 70.

[26] Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC

најављена као инструмент унификације целокупног постојећег потрошачког уговорног права, њен садржај је сиромашан. Структура Директиве 2011/83 је таква да се у њу без већих тешкоћа могу уврстити иновирани прописи из других потрошачких директива. Тај процес је, за сада, почео с прописима о уговорима закљученим ван пословних просторија и уговорима закљученим на даљину, тако што регулисање ове две области у Директиви 2011/83 није учињена једна иза друге, него су регулисани на јединствен начин. То се, пре свега, односи на заједничко регулисање два најважнија права потрошача: права на информацију и права на опозив уговора. Укључењем даљих прописа из других директива, пре свега, уговора о потрошачком кредиту, *time sharing*-уговора и уговора о путовањима са пакет аранжманом, померала би се пропорција у корист хоризонталне хармонизације, док би се вертикална хармонизација вршила у погледу питања која су специфична за одређену област. То се односи на непоштене одредбе у потрошачким уговорима и продају потрошачке робе.[27] Мора се рећи, да Директива 2011/83 о правима потрошача не испуњава оно што је обећавала. Овим актом још увек није унифицирано потрошачко уговорно право.[28]

### Основне измене Уредбе 44/2001 од утицаја на регулисање надлежности

Кад је у питању измена Уредбе 44/2001 споменућемо оно што је најбитније зарегулисање надлежности, уопште, па и у области спорова из потрошачких уговора. Наиме, Комисија је предложила брисање одредбе о примени националних режима на туженог са пребивалиштем ван ЕУ, као и избацивање услова домицила туженог на територији државе чланице за примену одредби о посебној надлежности, тиме би се поставила јединствена правила за све актере унутрашњег тржишта ЕУ, а, исто тако, би се стимулисали субјекти из трећих држава да се укључе у пословне активности унутар ЕУ. Ипак, оваква настојања Комисије нису мотивисана заштитом тужених из трећих држава, него осигурањем несметаног и предвидивог приступа суду државе чланице за тужиоце са пребивалиштем

and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council - *Official Journal* L 304, 22/11/2011 pp. 0064 – 0088.

[27] Златан Мешкић, Директива 2011/83/ЕУ о правима потрошача од 25. октобра 2011. године, Сл. лист ЕУ 2011, L 304/64, *Нова правна ревија*,часопис за домаће, њемачко и европско право, број 1/2012, стр. 46.

[28] Златан Мешкић, op. cit., стр. 48.

унутар ЕУ, који се схватају као слабија страна у потрошачким и радноправним споровима, па их је потребно заштитити у односу на тужене ван ЕУ.[29] Усвојени текст ревидиране Уредбе остаје на традиционалним стајалиштима, како у погледу разликовања режима за туженог из треће државе, тако и у поглављу које уређује посебну надлежност задржава ранија решења и као први услов за заснивање надлежности предвиђа домицил туженог у некој од држава чланица. Једина измена се, у складу с чланом 6. став 1. ревидиране Уредбе, односи на проширење примене националног права држава чланица на тужене са пребивалиштем изван ЕУ у случају потрошачких и радноправних спорова.[30]

## III) САДРЖАЈ

Поменућемо, осим правила о надлежности у споровима из потрошачких уговора, појединa општа правила за одређивање надлежности, а што је од значаја за примену и код надлежности у потрошачким споровима. На туженог који нема домицил у чланици примењују се, уопште, национална правила о надлежности која су важећа на територији чланице суда пред којим је покренут поступак. Али, у циљу обезбеђења заштите потрошача и запослених, као и ради заштите надлежности судова чланица у ситуацијама у којима имају искључиву надлежност и због поштовања аутономије воље странака, одређена правила о надлежности које одређује Уредба 1215/2012 би се требала примењивати без обзира на домицил туженог (Преамбула 14). Исто тако, код потрошачких уговора, слабија страна у уговору би требало да буде заштићена правилима о надлежности која су повољнија за њене интересе од општих правила(Преамбула 18).

### Општа надлежност

Једно од кључних питања везаних за регулисање ове материје, односи се на општу надлежност. Општа надлежност се одређује по пребивалишту туженог у држави чланици, без обзира на његово држављанство, што значи да може бити тужен у тој држави. Основ за општу надлежност, која се одређује по пребивалишту туженог, показивао је своје мане када је у питању однос са трећим државама. По одредби Уредбе 44/2001, надлежност државе чланице се може засновати на основу

[29] Златан Мешкић, op.cit., стр. 49.

[30] *Ibid.*

овог правила, ако тужени има пребивалиште на територији те државе чланице, без потребе да се оствари било која друга релација, односно, тежишни контакт са том државом. Али, за тужене са пребивалиштем на територији неке друге државе, надлежност се неће одређивати према правилима ове Уредбе, већ према националним правилима држава чланица. Изузетак представљају ситуације у којима су испуњени услови за искључиву надлежност државе чланице у складу с чланом 22. Уредбе 44/2001, када пребивалиште туженог није од значаја, чак и ако се налази на територији треће државе или постојање пророгационог споразума у корист суда државе чланице. Управо због наведеног проблема, Комисија је избацила спорни услов у члану 4. став 1. Уредбе 1215/2012 и предвидела могућност да се на тужене који немају пребивалиште на територији земаља ЕУ примењују правила о посебној надлежности. Ово решење било је модификовано остављањем могућности примене два супсидијарна основа за надлежност, чиме је Комисија настојала да прошири домен Уредбе 1215/2012, одређујући тако да нема места за примену националних прописа о сукобу надлежности.[31]

### Надлежност у потрошачким споровима – потрошачки уговори

Уредба 1215/2012 уређује надлежност за питања (спорове и ост.) која произлазе из потрошачких уговора у три члана. Пре свега, Уредба 1215/2012 дефинише потрошачке уговоре и одређује да се они не смеју закључивати од стране потрошача у сврху обављања привредне или професионалне делатности. Ти уговори су следећи: а) уговори о продаји робе са отплатом цене на рате; б) уговори о зајму са отплатом цене на рате, односно, уговори који се односе на било какав облик кредита, који су закључени у сврху финансирања продаје робе; и в) уговори у другим случајевима, ако су закључени са лицем које обавља трговачку или професионалну делатност у чланици у којој потрошач има домицил или ако на било који начин обавља своју делатност у тој чланици или у више држава, укључујући и чланицу, ако се предмет уговора односи на ту делатност (члан 17, ст. 1). Значи да је Уредба 1215/2012 обухватила све врсте уговора где имамо лице које има статус потрошача. Са друге стране,

[31] Џенана Радончић, Златан Мешкић, Уредба (ЕУ) бр. 1215/2012 Европског парламента и Савјета од 12. децембра 2012. године о надлежности и признању и извршењу судских одлука у грађанским и трговачким предметима,*Нова правна ревија*, часопис за домаће, немачко и европско право, број 1/2013, стр. 47-48.

треба увек имати у виду на који начин је дошло до закључења уговора и какав је био однос потрошача и друге уговорне стране приликом преговора око закључења уговора и у самом моменту закључења. Ова одредба Уредбе 1215/2012 се односи и на случајеве када странка има филијалу, односно, представништво у чланици. Наиме, када странка са којом се закључује потрошачки уговор нема домицил у чланици, али има филијалу у једној од чланица, тада се сматра да то лице има домицил у чланици, ако спор произлази из делатности филијале. Ипак, ова одредба се не односи на уговоре о превозу, осим у случају, када се ради о уговору у коме је у цену урачуната комбинација превоза и смештаја (чл. 17, ст. 2 и 3).

**Покретање спора од стране потрошача**

Уредба 1215/2012 уређује покретање поступка од стране потрошача. Потрошач може покренути поступак против друге уговорне стране, било пред судом чланице у којој та странка има домицил, без обзира где друга страна има домицил, било пред судом места где потрошач има домицил. Но, друга уговорна страна може против потрошача да покрене поступак само пред судом чланице у којој потрошач има домицил. Наведено не утиче на право подизања противтужбе пред судом пред којим, у складу са овом одредбом, тече првобитно покренути поступак (чл. 18). Овом одредбом је потрошач заштићен, управо, као слабија страна у уговору, обзиром на више критеријума за заснивање надлежности кад потрошач покреће спор.

**Одступање од правила о надлежности – споразум**

Од одредаба Уредбе 1215/2012 које дефинишу надлежност у споровима произашлим из потрошачких уговора се може одступити само споразумом. Тај споразум мора бити закључен након настанка спора, затим, он мора да омогући потрошачу покретање поступка пред судом који је различит од суда који се дефинише у наведеној одредби Уредбе 1215/2012 и он мора бити закључен између потрошача и друге стране, од којих обе стране, у време закључења споразума, имају домицил или уобичајено боравиште у истој чланици и којим се преноси надлежност на судове те чланице, али под условом, да споразум није у супротности са правом те чланице (чл. 19). Ради се о кумулативним условима, али уз једно ограничење које се тиче трећег услова у коме се одређује да и потрошач и друга страна морају имати домицил или уобичајено

боравиште у истој земљи, а у супротном, споразум о надлежности неће бити закључен.

Код примене одредаба о надлежности у споровима из потрошачких уговора, мора се водити рачуна и о другим одредбама које уређују материју надлежности. Наиме, у Уредби 1215/2012 се наводи да се те одредбе примењују не доводећи у питање одредбу која одређује да ће се, у случају да тужени нема домицил у држави чланици, надлежност суда чланице утврдити правом те државе (чл. 6, ст. 1). Ова одредба се примењује у складу са одредбом која одређује да ће послодавац који нема домицил у чланици моћи да буде тужен пред судом друге државе чланице, односно, пред судом места у коме или из којег запослени редовно обавља свој рад или пред судом последњег места у коме је тако радио, или пред судом места у коме се налази или се налазила филијала која га је запослила, ако запослени редовно не обавља или није обављао свој рад у једној истој земљи (чл. 21, ст. 2). Осим наведеног, свако лице са домицилом у држави чланици може да се, без обзира на своје држављанство, у погледу таквог туженог, у тој земљи чланици позвати на правила о надлежности која су на снази, а посебно она, о којима су чланице дужне да обавесте Комисију у складу са одредбом Уредбе 1215/2102 (чл. 76), која уређује и обавезност обавештавања о свим изменама, као и обавезу Комисије да објави све наведене прописе и њихове измене у Службеном листу ЕУ, као и путем Европске правосудне мреже (чл. 6, ст. 2). Исто тако, одредба о надлежности у споровима из потрошачких уговора, примењује се без довођења у питање одредбу која регулише посебну надлежност, односно, да лице које има домицил у држави чланици може бити тужено у другој држави чланици, у погледу спора који настаје из пословања филијале, представништва или друге пословне јединице пред судом места њиховог налажења (чл. 7, т. 5).

## IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба 1215/2012 ступила је на снагу двадесетог дана од дана објављивања у Службеном листу ЕУ. Она ће се примењивати од 10. јануара 2015. године, осим одредаба чланова 75 и 76 које се примењују од 10. јануара 2014. (чл. 81).Члан 75 се односио на обавезу држава чланица да, до 10. јануара 2014., достављају Комисији податке о судовима којима се подноси захтев за одбијање извршења, затим о судовима којима се подноси правни лек против одлуке о захтеву за одбијање извршења, судовима којима се подноси даљи правни лек и језицима који су

прихватљиви за превод образаца. Члан 76 се односи на обавезу чланица да Комисији достављају обавештења о правилима о надлежности, правилима о обавештавању трећих, итд. На основу тога, Комисија саставља одговарајући попис на основу наведених обавештења чланица. До 11. јануара 2022. године Комисија ће подности извештаје Европском парламенту, Савету, Европском привредном и социјалном одбору о примени Уредбе 1215/2012. Ти извештаји садрже оцену о могућој потреби за даљим проширењем правила о надлежности на тужене који немају домицили у држави чланици, узимајући у обзир примену Уредбе 1215/2012 и могући развој ситуације на међународном нивоу. По потреби, извештајима се прилажу и предлози за измену Уредбе 1215/2012 (чл.79).

## V) ИЗВОРИ


- Fisher Howard D., *The German Legal System & Legal Language*, Routledge Cavendish, London, Sydney, 2002.
- Gorywoda Lukasz,The New Design of the Brussels I Regulation: Choice of Court Agreements and Parallel Proceedings, http://www.cjel.net/online/19_3gorywoda/
- Grabinski Klaus, The Brussels I Regulation (Council Regulation 44/2001) in Patent Infringement Litigation, *IP Enforcement Week*, Münich 2007.
- http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php
- Reform of the Brussels Regulation – Latest Developments and the "Arbitration Exception", http://www.lw.com/thoughtLeadership/Reform-of-the-Brussels-Regulation.
- Rösler Hannes, Основе потрошачког права Европске уније, *Нова правна ревија*, Часопис за домаће, немачко и европско право, број 1/2013.
- Tarasiuk-Flodrowska Anna, Клаузуле злоупотребе у потрошачким уговорима и уговору о осигурању – Најновији трендови у Европи,*Европска ревија за право осигурања*, бр. 1/2014, Београд 2014.
- Варади Тибор, Бордаш Бернадет, Кнежевић Гашо, *Међународно приватно право*, Нови Сад 2001.
- Директива 2011/83/ЕУ Европског парламента и Савета од 25. октобра 2011. о правима потрошача, измени Директиве Савета 93/13/ЕЕЗ и Директиве 1999/44/ЕЗ Европског парламента и Савета, као и о стављању ван снаге Директиве Савета 85/577/ЕЕЗ и Директиве 97/7/ЕЗ Европског парламента и Савета -Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council - *Official Journal* L 304 , 22/11/2011 p. 0064 – 0088

• Директива Савета ЕУ 93/13/ЕЕЗ од 5.априла 1993 о непоштеним одредбама у потрошачким уговорима -Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts - *Official Journal* L 095 , 21/04/1993 п. 0029 – 0034
• Мешкић Златан, Директива 2011/83/ЕУ о правима потрошача од 25. октобра 2011. године, Сл. лист ЕУ 2011, L 304/64, *Нова правна ревија,*часопис за домаће, њемачко и европско право, број 1/2012
• Нацрт Закона о Међународном приватном праву, коначна верзија, сајт Министарства правде Републике Србије,
• Пошћић Ана, Непоштена клаузула у потрошачким уговорима, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, год. 43, 2/2006, Сплит 2006.
• Радончић Џенана, Мешкић Златан, Уредба (ЕУ) бр. 1215/2012 Европског парламента и Савјета од 12. децембра 2012. године о надлежности и признању и извршењу судских одлука у грађанским и трговачким предметима, *Нова правна ревија*, часопис за домаће, немачко и европско право, број 1/2013
• Станивуковић Маја, Директива 1999/44/ЕС о одређеним аспектима продаје потрошачке робе и гаранцијама за робу (1999) и Директива 93/13/ЕЕС о непоштеним одредбама у уговорима са потрошачима (1993), *Европско законодавство*, јули-децембар 2002., Београд 2002.
• Станивуковић Маја, Живковић Мирко, *Међународно приватно право*, општи део, Београд 2004.
• Станивуковић Маја, Регулатива Савета о надлежности и признању и извршењу судских одлука у грађанским и трговинским стварима (2001/44/ЕС), *Европско законодавство*, бр. 1/02
• Уредба бр. 1215/2012 Европског парламента и Савета од 12. децембра 2012. о надлежности, признању и извршењу судских одлука у грађанским и трговачким стварима -Regulation EU No. 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters -*Official Journal*, L 351, 20/12/2012, pp. 1-32.

## VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Кад је у питању Република Србија, посветићемо се само одредбама Нацрта Закона о међународном приватном праву (даље: Нацрт ЗМПП),[32] који дефинише надлежност домаћег суда (суда Републике србије) у споровима из потрошачких уговора. Нећемо посвећивати пажњу Закону

[32] Нацрт Закона о Међународномприватномправу, коначнаверзија, сајт Министарства правде Републике Србије, Интернет: http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php (приступ: 17.10.2014.)

о заштити потрошача Србије.[33] По одредбама Нацрта ЗМПП, надлежност ће постојати, ако је уговор закључен са лицем, које, у тренутку закључења уговора, обавља професионалну или привредну делатност у Републици Србији или усмерава такву делатност ка Републици Србији или ка више држава међу којима је и Република Србија, а уговор улази у оквир те делатности. Ако се ради о спору потрошача против трговца, домаћи суд ће бити надлежан и када потрошач има уобичајено боравиште у Републици Србији. Но, за спорове трговца против потрошача, који има уобичајено боравиште у Србији, надлежан је, само, домаћи суд. Нацрт ЗМПП предвиђа и да се ове одредбе неће примењивати, ако се закључи споразум. Алтерантивно су одређене ситуације везане за закључење споразума. Наиме, тај споразум треба да буде закључен након настанка спора или треба да омогући потрошачу да, по свом избору, покрене поступак пред судом који не би био надлежан по, напред наведеним, одредбама, односно, треба да буде закључен између потрошача и трговца који, у тренутку закључења споразума имају уобичајено боравиште у истој држави, а споразумом се заснива надлежност судова те државе, осим ако споразум није допуштен према њеном праву. Као што се види, ове одредбе су, у многоме, сличне решењима у Уредби 1215/2012. Кад је у питању форма споразума о одређивању надлежности у споровима из потрошачких уговора, примењиваће се опште одредбе Нацрта ЗМПП о форми споразума о надлежности које предвиђају да се овакав споразум мора закључити у писаној форми или усмено уз писану потврду. Неће се примењивати наведене опште одредбе о форми споразума о надлежности које одређују да је пуноважна форма која је у складу са праксом коју су уговорне стране међусобно успоставиле и која је у међународној трговини и промету у складу са обичајем који је уговорним странама познат или им је морао бити познат и који је у тој области трговине односно промета опште познат и уговорне стране га редовно користе у уговорима исте врсте.Сматра се да је споразум о надлежности закључен у писаној форми и ако је закључен средствима електронске комуникације која омогућавају трајан запис споразума.Споразум о надлежности суда који је део уговора сматра се независним у односу на остале одредбе тог уговора. Пуноважност споразума о надлежности суда се не може оспорити само на основу тога што уговор чији је саставни део није пуноважан (чл. 27).Одредбе овог члана се не примењују на уговоре о превозу, осим на уговоре којима се пружа комбинована услуга путовања и смештаја за

[33] Закон о заштити потрошача Републике Србије – *Сл. гласник Р. Србије* бр. 62/2014.

паушалну цену (чл. 143). Морамо поменути и регулисање пређутног пристанка туженог нанадлежност. Нацрт ЗМПП одређује да се код пређутног пристанка туженог на надлежност, сматра да је тужени дао пристанак нанадлежност домаћег суда, ако у одговору на тужбу или у приговор у наплатни налог није оспорио надлежност, односно, ако се упустио у расправљање на припремном рочишту или, ако оно није одржано, на првом рочишту за главну расправу, а није оспорио надлежност, као и ако је поднео против тужбу. Но, ако се ради о стварима везаним за осигурање, затим стварима везаним за потрошачке уговоре, уговоре о раду и стварима издржавања, а тужени је ималац полисе, осигураник, корисник уговора о осигурању, оштећено лице, потрошач, запослени, поверилац издржавања, домаћи суд ће, пре него што се огласи надлежним, упозорити туженог о његовом праву да оспори надлежност, као и о последицама приступања суду (чл. 28). Практично, Нацрт ЗМПП је ова лица ставио у привилегован положај. Кад је у питању однос Уредбе 1215/2012 са трећим државама – нечланицама, рећи ћемо да је Комисија предлагала да се односи са тим државама дефинише у пакету измена, који се састојао из могућности заснивања међународне надлежности судова држава чланица на основу одредаба о посебној надлежности, независно од тога да ли тужени има пребивалиште у држави чланици или трећој држави, затим од узимања у обзир раније покренутог поступка о истој или повезаној ствари пред судом треће државе, као и регулисању пророгационих споразума у корист судова трећих држава. Сам предлог измена раније Уредбе 44/2001 није укључио ништа мање битно питање признања и извршења одлука из трећих држава у државама чланицама ЕУ. Јединствено регулисање наведених питања омогућило би да однос према трећим државама у трговачким и грађанским предметима буде једнак у свим државама чланицама ЕУ, уместо да подлеже 28 различитих националних режима. Ипак, у новој Уредби 1215/2012 одржала се само измена у погледу могућности прекида поступка пред судом државе чланице услед раније покренутог поступка у трећој држави, као и могућност заснивања међународне надлежности у потрошачким споровима на прописима о посебној надлежности независно од пребивалишта туженог. Можемо говорити и о првом кораку у правцу координације међународне надлежности са судовима трећих држава на нивоу ЕУ.[34]

[34] Џенана Радончић, Златан Мешкић, op. cit., стр. 54.

*UDK: 347.723:061.1](497.11)*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 142–156*
*Изворни научни рад*

*проф. др Сања ФИЛИПОВИЋ*[1]
*др Мирослав АНТЕВСКИ*[2]

# ПРЕГОВОРИ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ВЕЗИ ПОГЛАВЉА 20 – ПРЕДУЗЕТНИШТВО И ИНДУСТРИЈСКА ПОЛИТИКА

ABSTRACT

The EU industrial policy (chapter 20) has the aim to improve competitiveness by speeding up the adjustment to structural change encouraging the establishment of an environment which is favourable for business creation and growth as well as domestic and foreign investments. EU *acquis communautaire* in the field of industrial policy mainly consist of policy principles and industrial policy communications. The aim of this paper is to determine whether Serbia meets these conditions or whether it has all the elements to define the negotiating position of the particular chapter. Serbia has adopted a relevant strategic document and the Action Plan, which are in accordance with the EU, integrated industrial policy and

[1] Економски институт, Београд. Е-маил: sanja.filipovic@ecinst.org.rs Рад је део истраживачког пројекта 179011 (Организационе и информационе подршке систему управљања квалитетом као кључним фактором повећања конкурентности наших предузећа и њиховог бржег уласка на светско и ЕУ тржиште) и 47009 (Европске интеграције и друштвено-економске промене привреде Србије на путу ка ЕУ) који су финансирани од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

[2] Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: miroslavbgd@gmail.com. Овај рад је део резултата истраживања у оквиру научног пројекта ИМПП, Београд: Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународно економски, правни и безбедносни аспекти, ев. бр. 179029, циклус 2011–2015, финансираног од Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

objectives of the EU strategy EUROPE 2020. It makes an integral part of enforcing the process of overall structural reforms in the country and it is based on enforcing the principles of the Lisbon agenda. The Small Business Act has been implemented and the Law on Limiting Payment Deadlines entered into force. As the chapter 20 is one of easier chapters for negotiation and so far, no Member State with which the negotiations has been completed failed to ask for interim periods or special agreements under this chapter; it may be concluded that Serbia is on a good way to close the negotiations for this chapter. However, what is more worrying is competitiveness of the national industries and improving the business environment.

*Key words:* EU, Serbia, industrial policy, enterpreneurship.

## УВОД

Потреба за креирањем јединствене индустријске политике Европске економске заједнице јавила се приликом формирања Царинске уније и стварања заједничког тржишта. Европска економска заједница је први пут дефинисала индустријску политику 1970. године у свом меморандуму *„Индустријска политика Заједнице"* (*COM (70)100*), док је први акциони програм индустријске политике усвојен 1973. године. Индустријска политика ЕУ се развијала по фазама – од секторског протекционизма ка хоризонаталној подршци и промоцији конкурентности.[3] Секторски оријентисане индустријске политике су примењиване до краја 1980-их година, да би се након тога прешло на хоризонтални приступ. У периоду секторски оријентисане индустријске политике могу се издвојити четири фазе: а) до средине 1960-их година индустријска политика није имала јасне оквире; б) током 1970-их година стварана је индустријска структура на нивоу заједничког унутрашњег тржишта, а активности су биле усмерене на организацију, реструктурирање предузећа и унапређење технолошког развоја; в) током раних 1980-их година индустријска политика је била дефанзивног карактера и усмерена на реструктурирања сектора у кризи који су настали као последица неслагања Заједнице и држава чланица и г) након усвајања *„Јединственог европског акта"* 1987. године, индустријска политика се оријентише ка високој технологији.[4] Почетком 1990-их година прешло се на хоризонтални приступ и дефинисање координиране наднационалне индустријске политике ЕУ. У том процесу може се издвојити неколико битних активности: а) формално прихватање надлежност за

[3] Владимир Мићић, „Индустријска политика Европске уније", *Економски хоризонти*, Вол. 10, бр. 1–2, 2008.

[4] W. Sauter, *Competition Law and Industrijal policy in the EU*, Clarendon Press, Oxford, UK, 1997.

политику истраживања и технолошког развоја, б) усвајање концепта *„Директива индустријске политике у отвореном и конкурентском окружењу”* (1990. године), в) увођење индустријске конкурентности у *„Уговор из Мастрихта”* и д) усвајање *„Лисабонске стратегије”*, што је уједно и најважнији корак у дефинисању наднационалне индустријске политике. Нова етапа у вођењу индустријске политике је званично започела Лисабонским самитом Европског савета 2000. године, када је пред индустрију ЕУ постављен нови стратешки циљ – да ЕУ до 2010. године постане најконкурентнија и најдинамичнија привреда света, заснована на знању и способна да оствари одрживи економски раст, већу запосленост и социјалну кохезију. Током 2005. године учињен је помак и представљена је још јединственија индустријска политика, чије циљ је био стварање боље климе за развој свих индустријских сектора. Нова индустријска политика представља стуб имплементације и реализације амбициозних циљева *„Лисабонске стратегије”* и њених ревизија из 2005. и 2008. године. Након тога уследило је усвајање *„ЕУ Стратегије 2020”* као и неколико саопштења и комуникација које представљају основу актуелне индустријске политике. Индустријска политика је данас једно од 35 поглавља које су предмет преговора о приступању ЕУ. Свака земља кандидат мора да усклади своје национално законодавство за правним тековинама ЕУ у овој области. Циљ овог рада је да утврди да ли Србија испуњава те услове, односно да ли има све елементе за дефинисање преговарачке позиције за конкретно поглавље.

## ПРОЦЕС ПРЕГОВОРА О ПРИСТУПАЊУ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Преговори о приступању ЕУ започињу закључивањем Споразума о стабилизацији и придруживању, односно када земља добије статус за чланство у ЕУ. Након одлуке Европског савета да земља кандидат може да почне са приступним преговорима, ЕУ усваја преговарачки оквир (*Negotiating Framework*) који одређује принципе, суштину и поступке за вођење преговора. Формални почетак преговора почиње сазивањем Међувладине конференције на коме представници влада држава чланица ЕУ и Европске комисије с једне стране, и државе кандидата за чланство с друге стране, представљају своја очекивања у вези преговора који предстоје. У оквиру Међувладине конференције о приступању држава кандидат треба да постигне споразум са земљама чланицама ЕУ о условима њеног приступања ЕУ. У процесу преговора са стране земље кандидата могу учествовати различите институције и структуре у зависности од традиције и система, али

свака земља има главног преговарача, који присуствује састанцима у Бриселу. Земља кандитат прихвата правне тековине ЕУ у постојећем облику у којем оне важе за све државе чланице у моменту њеног приступања, а преговори се односе на услове и начине прихватања и спровођења правних тековина ЕУ *(acquis communautaire-a)*. Најважнији елементи правне тековине ЕУ су: примарно законодавство (оснивачки уговори), секундарно законодавство (уредбе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења), други извори права (пресуде Суда правде ЕУ, општа правна начела, међународни уговори) и остали акти (резолуције, изјаве, препоруке, смернице, заједничке акције, заједничке позиције итд.). Процес преговора се води по фазама. У првој фази се врши аналитички преглед законодавства *(Screening)* који има за циљ да се изврши оцена усклађености националног законодавства државе кандидата са правним тековинама ЕУ. Аналитички преглед се састоји из експланаторног и билатералног скрининга. У експланаторном скринингу Европска комисија представља правне тековине ЕУ, док у билатералном скринингу држава кандидат представља своје законодавство за свако појединачно од 35 преговарачких поглавља. На основу тога, Европска комисија израђује Извештај о скринингу *(Screening report*), након чега Савет ЕУ расправља о Извештају и усваја Резултате скрининга (*Outcome of screening)*. Уколико се оцени да је држава кандидат у довољној мери усклађена са правним тековинама ЕУ, ЕУ ће државу кандидата позвати да поднесе преговарачку позицију за дато поглавље. У случају да држава кандидат није у довољној мери усклађена са правним тековинама ЕУ, постављају се критеријуми које је потребно претходно испунити (*opening benchmarks*). Ти критеријуми се углавном постављају за тежа преговарачка поглавља. На пример, Хрватска је имала 23 критеријума за отварање преговора у 11 од 33 поглавља, док је Исланд имао два критеријума за отварање у два од 23 поглавља која је отворио. Хрватској је требало две године за испуњавање критеријума за отварање преговора и четири године за поглавље о заштити конкуренције јер је то једно од тежих преговарачких поглавља. Након завршеног процеса скрининга, неопходно је да све чланице у оквиру Савета једногласно донесу Одлуку о отварању поглавља. Циљ преговора је да се утврди на који начин ће држава кандидат да пренесе и примени правне тековине ЕУ у одређеном поглављу, укључујући и прелазне рокове и изузетке уколико их је држава кандидат тражила. Држава кандидат доставља своју преговарачку позицију (са захтевима за транзиционе периоде или изузећа уколико их има) Председавајућем ЕУ након чега Европска комисија израђује Нацрт заједничке позиције ЕУ *(European Union common position)* који треба да усвоји Савет ЕУ. Преговарачка позиција садржи начин

на који ће се пренети и спровести правне тековине ЕУ, уз опис административних капацитета за тај процес. Преговарачку позицију за свако поглавље израђују преговарачке групе, преговарачки тим, користећи координациони механизам успостављен за преговоре. Преговори започињу са поглављем 23 (Правосуђе и основна права) и 24 (Правда, слобода и безбедност) и она остају отворена до завршетка преговора. Када су преговори затворени у свим поглављима, прелази се у завршну фазу која подразумева спровођење активности везаних за Уговор о приступању. Резултати преговора се уграђују у одредбе нацрта Уговора о приступању *(Accession Treaty)* и припадајућег Акта о приступању којима се уређују сви детаљи и услови приступања државе кандидата ЕУ. Након постизања договора између ЕУ и државе кандидата о тексту нацрта Уговора о приступању, неопходно је да Европска комисија донесе коначно мишљење о захтеву за чланство државе кандидата на шта Европски парламент мора да пружи сагласност, а Савет треба да донесе једногласну одлуку о прихватању нове државе чланице и њеног захтева за чланство. Након тога, Уговор мора бити ратификован од стране парламената држава чланица и државе кандидата. Процес ратификације траје око две године, а држава која приступа ЕУ након потписивања Уговора о приступању ЕУ, почиње да учествује у раду органа ЕУ (у својству посматрача) чиме добија могућност да изрази свој став у процесу доношења одлука, односно има могућност да даље усклађује своје законодавство са правним тековинама ЕУ усвојеним након потписивања Уговора о приступању.

## СРБИЈА У ПРОЦЕСУ ПРЕГОВОРА СА ЕВРОПСКОМ УНИЈОМ

Србија је званично започела преговоре о приступању ЕУ Међувладином конференцијом која је одржана 21. јануара 2014. године у Бриселу, а томе је претходио читав низ активности. Од најзначајнијих, хронолошки посматрано се издваја отварање преговора за закључење Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) у октобру 2005. године. Овај Споразум, као и Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима, потписан је у априлу 2008. године. Захтев за пријем у чланство у ЕУ Србија је поднела у децембру 2009. године, да би у јуну 2010. године уследила Одлука Савета министара ЕУ о почетку ратификације ССП у државама чланицама ЕУ. Србија је стекла статус кандидата за чланство ЕУ 1. марта 2012. године, да би у јуну 2013. године Европски савет прихватио предлог Савета за опште послове и донео одлуку о отварању приступних преговора са Србијом. У септембру 2013. године

ступио је на снагу Споразум о стабилизацији и придруживању. Структура за вођење преговора о приступању Србије ЕУ је формално усвојена на седници Владе одржаној 23. септембра 2013. године, а сама организациона структура базирана на систему координационог система је формирана још 2008. године. Координациони систем почива на *35 преговарачких група* које представљају међуресорна радна тела, чији су чланови представници институција задужених за предлагање и примену прописа којима се врши усклађивање са правним тековинама ЕУ. На челу свих преговарачких група налазе се државни секретари/помоћници министара из министарстава, односно директори посебних организација које су претежно надлежне за правне тековине у одређеном поглављу. Руководиоци преговарачких група се састају у оквиру *Савета координационог тела*, које је задужено за координацију рада свих преговарачких група. Радом Савета координационог тела руководи члан Владе задужен за европске интеграције, а Канцеларија за европске интеграције је секретаријат Савета. *Координационо тело*, на чијем челу се налази председник Владе, руководи целокупним механизмом и разматра најважнија, а пре свега политичка питања. У раду Координационог тела учествују директор Канцеларије за европске интеграције и шеф Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије ЕУ. Канцеларија за европске интеграције представља секретаријат Координационог тела. *Преговарачки тим* учествује у свим фазама преговарачког процеса, задужен је за комуникацију са институцијама ЕУ, институцијама држава чланица ЕУ, а пре свега за координацију рада институција Републике Србије и рада 35 преговарачких група у току преговора. Тим ће радити до момента потписивања Уговора о приступању Србије ЕУ. Преговарачки тим чине: шеф Преговарачког тима, државни секретар у министарству надлежном за послове финансија, државни секретар у министарству надлежном за спољне послове, шеф Сталне дипломатске мисије Републике Србије при ЕУ – амбасадор и други. У оквиру овог координационог механизма урађен је Национални програм интеграције 2008–2012. године, одговорено је на Упитник Европске комисије 2011. године, и 2013. године је донет Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ 2013–2016. (НПАА). Почетком августа 2014. године, Влада је усвојила ревидирани Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ за период 2014–2018. (НПАА), који представља детаљан, вишегодишњи план усклађивања домаћих прописа са правним тековинама ЕУ, али уједно и план изградње институција за примену тако усаглашеног правног поретка. Овај програм реализоваће се у периоду до 2018. године, што је уједно и рок за постизање потпуне унутрашње спремности за приступање наше земље ЕУ.

Прва фаза преговора која подразумева аналитички преглед законодавства (скрининг) започела је 25. септембра 2013. године када је у Бриселу одржан скрининг за Поглавље 23 посвећено Правосуђу и основним правима. До 15. јула 2014. године одржано је укупно 35 скрининга. Број одржаних експланаторних скрининга је 21, а билетаралних 14. До краја марта 2015. године треба да буде окончана фаза скрининга.

## ПРЕДУЗЕТНИШТВО И ИНДУСТРИЈСКА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Правне тековине ЕУ које се односе на Предузетништво и индустријску политику су дефинисане у поглављу 20, а надлежан за ову област је Генерални директорат за предузећа и индустрију. Савремена индустријска политика ЕУ је оријентисана на промоцију конкурентности, стварање повољног пословног окружења у циљу подстицања инвестиција, као и континуираног унапређења предузетништва и иновација. Индустријска политика укључује и секторске политике које посебно у оквиру сектора подстичу конкурентност и покрећу специфичне иницијативе као што су групе на високом нивоу, форуми везани за политике, студије и панели стручњака, као и иницијативе за повезивање. Тако дефинисана индустријска политика је тесно повезана са другим преговарачким поглављима, посебно са политиком конкуренције (укључујући и државну помоћ), јер индустријска политика има надлежности у контроли и ограничавању субвенција и других облика државне помоћи, како на националном, тако и на нивоу ЕУ. Актуелна политика ЕУ у области предузетништва и индустријске политике је руковођена обновљеном *„Лисабонском стратегијом"* за раст и запошљавање и представља наставак свих претходних докумената. Заједничке реформе држава чланица ЕУ даље су усмерене *„Стратегијом 2020"*, која је осмишљена као правни следбеник *„Лисабонске стратегије"*. Правне тековине ЕУ везане за поглавље предузетништва и индустријске политике великим делом односе се на принципе и инструменате политике, који се углавном одражавају кроз комуникацију, препоруке и закључке Савета, а највећи део њих спроводи се на нивоу ЕУ кроз Програм за конкурентност и иновације. У складу са циљевима *„Стратегије 2020"*, Европска комисија је 2010. године усвојила *Communication on Industrial policy "An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era. Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage"* која индустрију види као кључни предуслов уколико се жели да ЕУ постане глобални економски лидер (ЕС, 2010). У циљу опоравка индустрије и раста њеног учешћа у бруто домаћем производу,

Европска комисија је 2012. године усвојила *Communication on Industrial policy "A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery"*.[5] Као главни стубови развоја индустријске политике дефинисани су: раст инвестиција у иновације, бољи услови пословања, приступ финансијама и капиталу, унапређење хуманог капитала и вештина. У јануару 2014. године Европска комисија је усвојила нови *Communication on Industrial policy "For a European Industrial Renaissance"* у коме су представљени приоритети за индустријску политику.[6] Кључна порука овог стратешког документа је да ЕУ треба нова подлога за опоравак од економске кризе, а индустрија у том процесу треба да има кључну улогу обзиром на значај који има у креирању радних места и остваривању раста. Индустријски сектор запошљава четвртину свих запослених у приватном сектору, а свако радно место у индустријској производњи ствара 2 до 3 нова радна места у услугама. Чак 80% истраживања и иновација је регистровано у индустријском сектору.[7] Према подацима Еуростата, индустријски производи чине 80% укупног извоза ЕУ и на основу трговине индустријским производима се остварује суфицит од 365 милијарди. Углавном се ради о индустријским производима високе и средње технологије (ауто индустрија, машинска индустрија и опрема, фармацеутски и хемијски производи, итд.). У истом документу Европска комисија указује на значај пуне и ефективне примене индустријске политике у ЕУ и подстиче стварање иновативног окружења повољног за: покретање нових и унапређење старих послова, раст домаћих и страних инвестиција, оснивање и развој МСП, развој предузетништва, примену модерних технологија (нанотехнологија, микро/наноелекронике, индустријске биотехнологије, напредних материјале и/или фотонике, производње помоћу напредних производних технологија). У циљу унапређења конкурентности индустрије, Европска комисија наводи следеће кључне приоритете: а) неопходно је јачати конкурентност и у другим областима привреде (нпр. раст продуктивности у пословним услугама), б) максимизирати потенцијале унутрашњег тржишта развијањем инфраструктуре, даље интегрисање тржишта капитала, побољшање могућности за обуку и мобилност грађана на унутрашњем тржишту рада, в) спровођење инструмената регионалног

[5] European Comission, Communication COM(2012)582 final - *"A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery*", 2012.

[6] European Comission, Communication COM (2014) 14final *"For a European Industrial Renaissance",* 2014.

[7] Према: Rueda-Cantuche *et al.*, *The Single Market as an engine for employment growth through the external trade*, Joint Research centre, IPTS, Seville, 2012.

развоја са националним и ЕУ инструментима за подршку иновација, развој вештина и предузетништва, г) обезбедити приступ критичним инпутима (посебно енергији и сировинама), по повољним ценама које одражавају међународне услове трошкова, д) укључивање ЕУ компанија у глобалне ланце вредности како би повећале своју конкурентност и обезбедиле приступ глобалним тржиштима са повољнијим конкурентним условима, д) реиндустријализација треба да обезбеди раст учешћа индустрије у БДП-у од чак 20% до 2020. Нова иницијатива о индустријској политици предлаже и конкретне мере за побољшање имплементације утврђених приоритета индустријске политике. Главне иницијативе укључују позив Комисије упућен Савету и Парламенту да усвоји предлоге о енергетици, транспорту и дигиталним комуникационим мрежама. Комуникација промовише више пословно-пријатељски Европу и има амбицију да се поједностави и побољша законодавни оквир јавне управе на националном, регионалном и ЕУ нивоу. Покренута су и друга питања која укључују лакши приступ тржиштима трећих земаља кроз хармонизацију са међународним стандардима, прописима јавне набавке, заштите патената и економску дипломатију. Политика ЕУ у области малих и средњих предузећа (МСП) обухваћена је Актом о малим предузећима за Европу (*Small Business Act for Europe*), где се између осталог инсистира на примени заједничке дефиниције МСП. Поред тога, битна је Директива 2011/7/ЕУ о борби против закаснелог плаћања у комерцијалним трансакцијама. Мимо наведених, у принципу се не захтева преношење прописа у домаће законодавство нити су неопходне посебне мере за њихову примену. Дакле, индустријска политика се делимично води на националном, а делимично на наднационалном, односно европском нивоу. У оквиру преговора, од држава кандидата се захтева да представе политику индустрије и стратегију реструктурисања, како би се проценило да ли су њихове индустријске политике у складу са принципима ЕУ, посебно у погледу приватизације и реструктурирања. Инструменти предузетничке и индустријске политике су развијени у оквиру ЕУ Програма за конкурентност и иновације 2007–2013 (*Competitiveness and Innovation Programme, CIP*). Кроз тај програм је до краја 2013. године обезбеђено 30 милијарди евра за више од 315 хиљада МСП који су на основу тих средстава креирали око 380 хиљада радних места. Структурни фондови су у истом периоду пласирали око 70 милијарди евра за подршку МСП. У оквиру CIP-а је потпрограм под називом „Предузетништво и иновације“ (*Entrepreneurship and Innovation Programme, EIP*) који пружа финансијску подршку предузећима и доносиоцима одлука у овој области и усмерен је на активности које промовишу приступ финансијама, пословним службама као што је Европска мрежа

предузетништва, европске и националне иновационе политике и политике подршке МСП. Инструменти политике предузетништва и индустријске политике укључују финансијску подршку и регулаторне мере, као и одговарајуће капацитете на националном, регионалном и локалном нивоу. Од скора је покренут програм COSME за подршку предузетништва и МСП. За период 2014–2020. је предвиђен буџет од 2,3 милијарде евра. Нова кохезиона политика обраћа посебну пажњу на конкурентност МСП. Наменски инструмент Хоризон 2020 обезбеђује средства за ране фазе истраживања високог ризика и иновација. Нова политика руралног развоја даље јача старт-уп и конкурентност МСП у руралним подручјима.

## ХАРМОНИЗАЦИЈА ДОМАЋЕГ ЗАКОНОДАВСТВА И ПОГЛАВЉЕ 20

Према Закону о министарствима („Сл. гласник" 44/2014), Министарство привреде је надлежно за дефинисање и спровођење индустријске политике и политике МСП. У складу са тим, преговарачку групу за Поглавље 20 води државни секретар из тог министарства. Преговарачки тим и Канцеларија за европске интеграције учествују у раду свих преговарачких група у свим фазама процеса.

### Индустријска политика

Србија је 2011. године усвојила посебан документ којим је дефинисана индустријска политика. Стратегија и политика развоја индустрије РС од 2011. до 2020. *(„Сл. гласник РС"*, 55/11) представља први развојни документ који на конзистентан и целовит начин дефинише основне развојне приоритете индустрије Србије и начине њиховог остваривања у наредној деценији. Стратегија повезује бројне развојне документе које је Влада пре тога усвојила тако да њена реализација захтева синхронизованост 13 различитих политика (образовања, технолошког развоја, истраживања и развоја, реструктурирања и приватизације, страних улагања, ИКТ, предузетништва, запошљавања, енергетске ефикасности, заштите животне средине, заштите тржишне конкуренције, регионалног развоја, унапређења корпоративног управљања). Дефинисани модел индустријског раста за период 2011–2020. године је извозно оријентисан и подразумева динамичан раст инвестиција, високу стопу робног извоза и раст индустријске запослености. У Стратегији су дефинисани следећи циљеви: а) успостављање пословног амбијента привлачног за инвестирање који

обезбеђује заштиту конкуренције, проширење сарадње јавног и приватног сектора, заштиту животне средине, равномеран регионални развој, (б) одређивање конкурентских индустријских сектора у којима Србија има развојну шансу и (в) утврђивање сектора у којима је нужно реструктурирање како би постали профитабилни и ефикасни и стекли конкурентску предност.

Стратегија има хоризонтални приступ и посебан нагласак даје на развој неколико сектора који треба да буду окосница даљег индустријскоиг развоја и привредног раста Србије. Стратегијом је дефинисаноо да ће држава посебним интервентним програмима допринети стварању нове индустријске структуре, базиране на извозно конкурентним секторима и секторима који стварају високу додату вредност. У Стратегији су квантитативно и квалитативно дефинисани сви циљеви, који су даље операционализовани у Акционом плану. Акциони план је усклађен са новим приступом индустријској политици, који се заснива на јачању конкурентности националне индустрије и подстицању њеног раста и развоја. Овим акционим планом, на основу операционализације квантитативних и квалитативних циљева утврђене су три врсте мера: а) опште мере и инструменти економске политике у функцији правне сигурности, предвидивости и транспарентности примене закона и других релевантних правила; б) перманентно смањивање свих баријера које ометају пословање; в) интензивна подршка свим привредним друштвима која своје активности преусмеравају на нову производњу, извоз, примену нових знања и јачање нових технологија и иновативности. Предвиђено је да држава посебним интервентним програмима доприноси стварању нове индустријске структуре, а механизмима државне помоћи постиче развој извозно конкурентних сектора и сектора који стварају високу додату вредност у: индустрији хране, индустрији саобраћајних средстава, информационој комуникационој технологији (ИКТ), металском комплексу и фармацеутској индустрији. Акциони план обухвата читав сет мера и активности које се имају за циљ да подстакну: 1) даљи развој стимулативног пословног окружења; 2) развој конкурентних сектора и производа, 3) примену иновација, истраживање и развој, 4) развој предузетништва и сектора МСП, 5) јачање међународне димензије индустријске политике, што би олакшало приступ тржиштима других земаља, а у исто време се створили повољни услови за раст директних инвестиција у српску индустрију, 6) одрживи регионални развој, 7) бољу координацију између доносиоца одлука и представника индустрије и њихових удружења у процес израде и предлагања мера индустријске

политике; 8) процес реструктурирања и приватизације, посебно извозно оријентисаних предузећа, и др.

### Политика развоја малих и средњих предузећа и предузетништва

У претходном периоду спроведене су или су започете значајне законодавне и административне реформе у области које треба да обезбеде повољније услове за функционисање тржишне економије, укључујући и развој предузетништва. Међутим, и поред дефинисане Стратегије за развој МСП 2008–2013. и бројних реформи ниво пословања још увек није на задовољавајућем нивоу. Нацрт Старатегије за развој предузетништва и конкурентности 2014–2020. представља саставни део стратешког оквира за развој конкурентности Републике Србије и комплементарна је са раније усвојеним документима у овој области, пре свега са Стратегијом и политиком индустријског развоја 2011–2020. Стратегија развоја предузетништва и конкурентости за период од 2014. до 2020. године представља оквир мера за унапређење предузетништва и конкурентности у наредном средњорочном периоду, који је разрађен у оквиру 6 стубова: унапређење пословног окружења, унапређење приступа изворима финансирања, унапређење квалитета радне снаге, подршка за развој иновација, унапређење приступа новим тржиштима и јачање женског предузетништва и предузетништва младих. Спровођење Стратегије заснивaће се на двогодишњим акционим плановима, који ће се припремати у сарадњи са свим ресорно надлежним државним институцијама и кроз дијалог са приватним сектором.

Стратегија уважава правне тековине ЕУ у овој области, пре свега *Стратегију Европа 2020* и *Small Business Act*. Дефиниција малих и средњих предузећа наведена у овом закону у складу је са дефиницијом која се примењује у ЕУ у смислу величине предузећа. У марту 2013. године ступио је на снагу Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама *(„Сл. гласник РС”*, 119/2012) којим се ограничава рок за плаћање, а којим је предвиђен рок од 45 дана за измирење обавеза јавног сектора према приватним предузећима, односно рок од 60 дана за измирење обавеза међу предузећима у приватном сектору. Мада је то био велик напредак, рокови још увек нису у складу са ЕУ директивом о неизмиреним обавезама. У Извештају Европске комисије за 2013. годину оцењено је „да је Србија остварила известан напредак у области начела политике предузетништва и индустријске политике те да је институционални оквир за политику о МСП и приступ МСП финансијским средствима побољшан.

Мере које су предузете да се унапреди пословно окружење, пре свега оцена утицаја нових прописа на предузећа, представљају врло позитиван помак".[8] Унапређење пословног окружења је започето још 2009. године када је у оквиру реализације пројекта Свеобухватне реформе прописа (СРП) спроведена свеобухватна анализа и процена важећег законодавства, нарочито за мала и средња предузећа. Упркос започетој реформи, још увек постоји велики број административних препрека као и могућности за унапређење пословног амбијента.[9] Када су у питању инструменти политике предузетништва и индустријске политике, Србија је учествовала у IPA, CARDS и CIP програму. Од 2008. године се реализује пројекат Европска мрежа предузетништва у оквиру (CIP програм), а обзиром да је овај програм завршен у децембру 2013. године, даље активности су пренете на Програм за конкурентност малих и средњих предузећа (COSME).

## ИЗВОРИ


- Акциони план за спровођење Стратегије и политике развоја индустрије Републике Србије од 2011. до 2020. године, Сл. гласник РС, број 100/2011 и 61/2013.
- European Comission, 2010: Communication *COM (70)100, "The Communitity's Industrial Policy: Commission Memorandum to the Council."*
- European Comission, 2010: Communication COM(2010)614 – *"An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era. Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage*".
- European Comission, 2012: Communication COM(2012)582 final -*"A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery*".
- European Comission, 2014. Communication COM (2014) 14final *"For a European Industrial Renaissance".*
- Филиповић, Сања, Миљковић, Марко. „(Не)конкурентност индустрије Србије – потреба за реиндустријализацијом", *Пословна економија*, бр.1, 2013.
- 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.


[8] 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.

[9] Видети у: Сања Филиповић, Марко Миљковић, „(Не)конкурентност индустрије Србије – потреба за реиндустријализацијом", *Пословна економија*, бр. 1, 2013.

- Канцеларија за приступање ЕУ, 2013. Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013–2016)
- Мићић, Владимир, „Индустријска политика Европске уније", *Економски хоризонти*, Вол. 10, бр. 1–2, 2008.
- Мићић, Владимир, Зеремски, Александар, „(Де)индустријализација и реиндустријализација привреде Србије", *Индустрија*, Бр. 2, 2011.
- Национална алијанса за локални економски развој, *Сива књига 6 – препоруке за уклањање административних препрека за пословање у Србији 2013/2014*, 2014.
- Нацрт Стратегије развоја предузетништва и конкурентности за период од 2014. до 2020. године доступно на http://www.privreda.gov.rs/UserFiles/File/1_PRIVREDA/Nacrt-strategije-preduzetnistvo-konkurentnost-9_6_2014.pdf
- Rueda-Cantuche, José M., Sousa, N., Andreoni, V. and Arto, I. *The Single Market as an engine for employment growth through the external trade*, Joint Research centre, IPTS, Seville, 2012.
- Савет страних инвеститора, *Бела књига 2013*, 2013.
- Sauter, W., *Competition Law and Industrijal policy in the EU*, Clarendon Press, Oxford, UK, 1997.
- Стратегија и политика развоја индустрије Републике Србије од 2011. до 2020. године, *„Службени гласник РС"*, број 55/11.
- Тодић, Драгољуб, Драгишић, Никола. „ЕУ и Србија: од обавезе усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ и њихове примене до прелазних рокова", *Европско законодавство*, број 47–48, 2014.
- Урошевић, Марија. „Хармонизација националних прописа као услов за чланство у Европској унији", *Европско законодавство*, Број 45–46, 2013.
- Закон о министарствима, *„Сл. гласник РС"*, 44/2014.
- Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама, *„Сл. гласник РС"*, 119/2012.


## ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Преговори о приступању ЕУ се базирају на прилагођавању правног система земље кандидата са правним тековинама ЕУ. Индустријска политика и предузетништво су дефинисане у оквиру поглавља 20. На основу увида у правне тековине ЕУ у овој области може се закључити да је актуелна индустријска политика ЕУ базирана на хоризонталном приступу и да будуће смернице индустријске политике иду у правцу развоја конкурентности. Још у Извештају Европске комисије за 2013. годину је контатовано да је Србија у доброј мери ускладила своје законодавство са правом ЕУ. Србија је 2011. године усвојила Стратегију и политику развоја индустрије РС од 2011. до

2020. године и пратећи акциони план. Стратегија је у складу са Стратегијом Европа 2020 и осталим правним тековинама у овој облсти. Усвајање Старатегије за развој предузетништва и конкурентности 2014–2020. се очекује до краја године. Законом о малим предузећима, који је усвојен јуна 2008. године, са низом заједничких принципа и конкретних радњи за подршку МСП, дат је политички оквир ЕУ за МСП, као и заједничка дефиниција МСП. У марту 2013. године ступио је на снагу Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама који представља велики помак у наплати потраживања. Србија је успешно завршила процес билатералног и експланаторног скрининга за ово поглавље и следећи корак се односи на израду преговарачке позиције. Како се поглавље 20 убраја у лакша поглавља за преговарање и до сада ниједна држава чланица са којом су преговори окончани није тражила прелазне периоде, нити посебне договоре у оквиру овог поглавља може се закључити да је Србија на добром путу да затвори преговоре у вези овог поглавља. Међутим, оно што много више забрињава јесте конкурентност националне индустрије и унапређење пословног окружења обзиром да се Србија врло ниско рангира на званичним извештајима међународних институција. Исто тако, неопходно је спровести реструктурирање свих предузећа у државном власништву. Другим речима, Србија формално правно поштује правне тековине ЕУ и усвојила је стратешка документа у овој области, али предстоји њихова имплементација и континуирано унапређење конкурентности што подразумева не само дефинисање законодавног и институционалног оквира него и предузимање читавог сета мера који треба да омогуће развој конкурентности и боље позиционирање домаће индустрије. Кључни проблем националне индустрије је недовољан извоз што је последица неконкурентности српских индустријских производа. Поред тога, недовољан је износ *greenfild* страних директних инвестиција које јачају извозну понуду, технолошки модернизују индустријску производњу што у крајњој инстанци унапређује конкурентску позицију земље. Да би се привукле стране директне инвестиције морају се спровести структурне реформе и поправити неповољан инвестициони рејтинг. Највеће замерке страних инвеститора у Србији иду у правцу регулаторне функције државе која се мора значајно побољшати поједностављењем административних процедура, смањењем корупције, унапређењем политике конкуренције, јачањем финансијске дисциплине и регулисањем својинских права.

*UDK: 330.3(4)*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 157–167*
*Изворни научни рад*

*др Горан НИКОЛИЋ*[1]

# ДА ЛИ ЈЕ СЕКУЛАРНА СТАГНАЦИЈА РЕАЛНИ ИЗАЗОВ ЗА ЕКОНОМИЈЕ ЕВРОЗОНЕ?

ABSTRACT

Secular stagnation refers to a situation in which negative real interest rates are needed to equate saving and investment with full employment. We can certainly see the trends in the Eurozone where six years after the crisis, recovery is still anemic despite pursuing of the expansive monetary policy. After real growth in the euro area of 2.3% in the period 1995-2007, the average GDP growth of only 1.7% is estimated in the period 2014-2030. Having in mind that recent referent projections (IMF, EIU) for real GDP growth are only 0.8% in 2014 and 1.2% in 2015, these projections are perhaps optimistic. The real concern is slow growth in the decades to come. Main four barriers to growth are demographics, education, inequality, and government debt. Namely, rising dependency ratios, tougher financial regulation, debt overhang, and poor productivity growth are exerting downward pressure on economic growth and equilibrium real interest rates. In spite of that, there is a significant scope to increase the efficiency of financial intermediation in the euro zone and that the potential for structural reforms remains much greater than in other advanced economies. We need policies that stimulate productivity growth and raise labor-force participation by boosting persistent investment demand. It is important to conduct a prolonged countercyclical fiscal policy and revise the European Fiscal Stability Treaty.

*Key words*: secular stagnation, euro zone, crisis, economic growth, fiscal policy, interest rates.

## I) УВОД

### Шта је секуларна стагнација?

Дуго трајање Велике рецесије и потреба да се нешто учини тим поводом подстакли су Ларру Суммерса да поново употреби термин "*secular*

[1] Институт за евроспке студије, Београд. Е-маил: goranvnikolic@gmail.com.

*stagnation*" крајем 2013. Ро По Самерсу (*Summers)* "*new secular stagnation hypothesis"*, указује да макроекономска политика онаква каква је данас структурирсана тешко да може да одржи пуну запосленост и потенцијални ниво производње, а да би се постигли ти циљеви цена ће морати да буде плаћена кроз финансијску стабилност. Поред Самерса и други угледни економисти (као што су Пол Кругман (*Paul Krugman*), Оливије Бланшар (*Olivier Blanchard*), Бери Ајхенгрин (*Barry Eichengreen*) у бројним анализама баве се могућим солуцијама за санирање овог горућег проблема.[2] Секуларна стагнација је ситуација када су потребне негативне реалне каматне стопе да би се изједначила штедња и инвестиције уз пуну запосленост. Тренутно можемо видети такве знаке у Еврозони, где је шест година након кризе опоравак врло слаб, упркос експанзивној монетарној политици.

Наиме, Еврозона је након раста реалног ГДП од 2,3% у периоду 1995-2007[3], дошла у стање фактичке стагнације.[4] Наиме, стопе привредне активности у 2014. у односу на 2008. практично је непромењена, односно још увек је мања за 0,9%. Оно што је обесхрабрујуће су процене према којима ће просечни раст реалног ГДП 2014-2030. износити скромних 1.7%.[5] Имајући у виду да је недавне референтне пројекције (ММФ, ЕИУ) реалног раста од само 0,8% у 2014. и 1,2% (односно 1,3%) у 2015, ова пројекција је можда и оптимистична. ММФ (2014) процењује да ће просечни економски раст у Еврозони износити 1,3% у периодУ 2014-2019, што се тренутно чини оптимистичном прогнозом. Истовремено, много боље резултате бележи САД, које су имале просечан раст ГДП од 3.2% у периоду 1995-2007, док пројекције за период указују да ће раст износити још увек солидних 2,4% (*Crafts*, 2014).

Главни проблем је очекивани спор раст у наредним деценијама. Главне четири баријере расту су: демографија, образовање, неједнакост те високи јавни дугови. Раст броја пензионера уз пад учешћа запослених у укупној популацији, претерана финансијска регулатива, превелика задуженост држава, те скроман раст продуктивности врше притисак на економски раст и равнотежни ниво реалних каматних стопа. Индикативно је да је рацио

[2] Coen Teulings & Richard Baldwin, *Secular Stagnation: Facts, Causes, and Cures,* A VoxEU.org eBook 2014, 15/08/ 2014.

[3] Истовремено, запосленост у периоду 1995-2007. је расла по стопи од 1.3%, а ГДП по раднику 1.0% просечно.

[4] Просечна стопа раста у деценији пре кризе (1999-2008) износила је 1,9% (ИМФ, 2014).

[5] Процене за раст запослености су тек 0.2%, док би ГДП по раднику требало да расте 1,5% у периоду 2014-2030.

потенцијалне популације у пензији (они са преко 65 година) према популацији у радном узрасту (од 20 до 64 године) пројектован да се повећа са 24,3% 2000 на 35,4% 2025, те на чак 57,5% 2100. године, што ће учинити социјлани систем знатно раније тешко одрживим. Рикардо Кабалеро (*Ricardo Caballero*) и Емануел Фари (*Emmanuel Farhi*)) наглашавају да је секуларна стагнација последица "*safety trap"*, што практично значи вишак штедње која не може да нађе продуктивну инвестициону алокацију у периоду дефицита агрегатне тражње. Ипак, Гордон (*Gordon*) (2014) сматра да је спор раст последица структурних фактора, док Самерс (*Summers*) (2014) узрок види у дефициту агрегатне тражње, односно у веома ниским реалним каматним стопама (која су у паду од 1994. до данас, када су блиске нули, како у Еврозони, тако и у САД). Паду реалним каматних стопа у великом мери је кумовала и врло ниска инфлација.

## II) КОНТРОВЕРЗЕ У ПОГЛЕДУ РЕЦЕПАТА ЗА ИЗБЕГАВАЊЕ СЕКУЛАРНЕ СТАГНАЦИЈЕ

На питање како избећи секуларну стрaгнацију два главна решења која није лако спровести су: смањивање трошкова капитала и подизање продуктивности (Химено, Сметс и Јангу) (*Jimeno, Smets and Yiangou*, 2014). Поред тога, постоји значајан простор да се повећа ефикасност финансијског посредовања, док је и потенцијал за структурне реформе у Еврозони и далје већи него у другим развијеним економијама. Потребна је политика која ће стимулисати раст продуктивности и повећање контигента радне снаге, пре свега повећањем инвестиционе тражње. Монетарна политика сама не може решити проблем тако што ће негативно утицати на финасијску стабилност и евентуално пуцање мехура на тржишту актива. Оно што владе могу уради да ублаже дефлаторне притиске од раздуживања приватног сектора је да позајмљује и повећава потрошњу, посебно на инфраструктурне пројекте. То, поред осталог, значи и ревидирање Европског пакта за стабилност. Наиме, одредбе о фискалном дефициту од 3% ГДП те јавном дугу од 60% ГДП свакако ће морати да буду разматране и вероватно постављене на флексибилнијим основама. Контра-циклична фискална политика чини се неизбежним елементом решења. Оно што није спорно је да је потребна економска политика која ће стимулисати раст продуктивности и подићи "*labour-force participation*", уз подизање инвестиционе тражње. Онда се поставља лигично питање: ако су потребне позитивне каматне стопе зашто не подићи инфлациони таргет на нпр. 4%, што сугеришу Кругман (2014) и Бланшар (2010). Негативно искуство Немачке са хиперинфлацијом 1923.

тешко да је јак аргумент данас. Улога "*asset bubbles"* као неодрживог елемента конструкције који је довео до кризе 2008. чини се да није спорна. Економисти се плаше да би секуларна стагнација, моментално одгођена новим 'ассет бубблес' могла поново доћи. Кензијанци аргументују у прилог тражње, тј заговарају проактивну фискалну политику и циљу опоравка. Шумпетеријанци (*Schumpeterians*) верују да је неопходна сила креативне деструкција континуирано била скрајњута. У САД је "*liquidity-generating machine*" инфлационирало вредност актива и подстакло снажна раст (уз неодрживо повећавање потрођшње домаћинстава). Сличан "*bubble-led growth*" процес може се пратити и у Еврозони почетком 2000-их, који је почео са конвергенцијом каматних стопа на периферији Европе онима у Немачкој, са увођењем евра. То је подстакло снажан кредитни бум и увоз, те створило неодржив спољнотрговиснкеи дебалансе (Кануто) (*Canuto*, 2014). У Фискалном Монитору ММФ направљени су сценарији у којима јавни дугови земаља ЕУ падају на 60% ГДП у складу са Фискалним пактом ЕУ. Просечни примарни фискални дефицит (без камата) у деценији 2020-2030 би тада био 5.6% за Ирску, 6.6% за Италији, 5.9% за Португал, 4% за Шпанију, 7.2% за Грчку. Иначе, истраживачи на Кил институту (*Kiel Institute*) дошли су до закључка да емпиријски подаци указују да је веома тешко смањити удео јавног дуга у ГДП када је неопходно да примарни суфицит буде већи од 3% (или 5%) ГДП. Аутори користе узорак од 54 земље у периоду 1974-2013, да би увидели које су економске и политичке варијабле повезане са одржавањем тако високих и трајних фискалних примарних суфицита. У посматраном узорку постоји 15% таквих епизода, тј. када је примарни суфицит већи од 3% и траје 5 година. Иако су се примарни суфицити дешавали у прошлости они су увек били повезани са ексцепционалним околностима. Нпр. примарни суфицити од најмање 4% ГДП у најмање 10 година постојали су у случајевима: Белгија од 1995, Ирска од 1991, Норвешка од 1999, Сингапур од 1990, Нови Зеланд од 1994. Међутим, у питању су углавном мале отворене економије, а код Белгије је то било повезано са специјалним условима, односно жељом да достигну "*Maastricht convergence criteria*" (норвешки успех је био изазван експлатацијом нафте). Реално је да то тешко поновити. Закључак је да да би јавни дуг земаља ЕУ био одржив те државе би морале да имају дуги низ година високе примарне фискалне суфиците, али да је то тешко могуће Ајхенгрин и Паница (*Eichengreen & Panizza*, 2014). Харфорд (*Harford*) (2014) потенцира да ће будући раст бити лимитиран све старијом популацијом, и могуће и технолошком стагнацијом, тако да секуларна стагнација може постати „нова нормалност". Како су камате веома ниске централне банке могу остати без

важносг инструмента. Наиме, у САД реалне каматне стопе су у просеку износиле 5% током 80-их, 2% у 90-им, те 1% 2000-их. Реалне камате су опадале и у ЕУ у последње две деценије. Ниске камата указују да пуно људи жели да штеди у сигурним активама, док мало њих жели да позајмљује и инвестира. Наравно, као циљ се намеће промена односа понуде и тражње, односно подстаћи тражњу и инвестиције, где су додатни проблем и тренутне мере штедње. Постоји једноставна алтернатива, наравно са одређеним ризицима: подићи инфлацију на 4%. Али то се неће десити, посебно не у Еврозони, којој је инфлација највише потребна. Немци исувише добро памте хиперинфлацију 1923. и каснији нацизам.

## III) ТРЕНУТНЕ ПЕРСПЕКТИВЕ ЕВРОЗОНЕ

У заједничкој изјави Међународног монетарног и финансијског комитета, руководећег тела ММФ-а, објављеној после јесењег заседања ММФ-а и Светске банке од 10. до 12. октобра у Вашингтону, истакнуто је да се наставља опоравак после кризе која је избила 2008, али слабије и неуравнотеженије од очекиваног. ММФ се заложио за одлучне и амбициозне мере ради подршке расту светске привреде (јачање тражње, најважније структурне реформе, спречавање неконтролисаног раста државних дугова, гарантовање финансијске стабилности, јачање сарадње ради спречавања преливања негативних тенденција из једних земаља и региона у друге) изразивши наду да владе неће гушити раст смањујући буџетске расходе, што се имплиците превасходно односи на земље Еврозоне. Поред тога, неортодоксна је препорука ММФ да убрзавању раста и отварању нових радних места могу допринети инвестиције у инфраструктуру. Иначе, ММФ је трећи пут снизио прогнозу раста светске привреде за 2014, са 3,4 на 3,3%. Низ земаља суочава се са перспективом ниског или спорог раста, при чему је неприхватљиво висока незапосленост. Заседању ММФ-а и Светске Банке претходили су разговори министара финансија и гувернера националних банака Групе 20 развијених и земаља у развоју, на које отпада 85% светске привреде. Индикативно је да је министар финансија САД, у коментару имплицитно упућеном Немачкој, рекао да европске земље са спољним суфицитима и фискалном флексибилношћу треба да учине више како би решавали слабљење тражње које спутава раст (наиме, Немачка годинама има огроман трговински суфицит).[6] *Economist Intelligence Unit* (2014) је

[6] "World Finance Chiefs Outline Steps to Spur Growth, Boost Jobs", IMF Survey Magazine: In the News, Internet, http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2014/NEW101114A.htm.

снизио пројекцију раст ГДП Еврозоне на 0,8% у 2014 (са 0,9%) те на 1,2% у 2015 (са 1,3%). Прогноза кретања евро према долару сада износи 1,27 за 2015 (претходна је била 1,3), где чак постоји и ризик од јачег долара услед очекиваног лабављења монетарне политике у Еврозони и рестриктивније политике ФЕД-а. У складу са проценама ММФ (2014) раст ГДП еврозоне износиће само 0,8%, а инфлација тек 0,9% у 2014. ММФ указује да су потребне "*large-scale infrastructure investments*", финансиране и позајмицама, како би се подстакао раст. ММФ све више притиска еврозону да релаксира ригидне мере штедње. ММФ упозорава да би еврозона могла поново пасти у рецесију, уколико не буду предузети кораци да се то спречи. ММФ потенцира да је рецесију могуће избећи ако земље које бележе буџетски суфицит, као и оне са дефицитом, буду доносиле праве одлуке. Уз растућу претњу од дефлације и пад индустријске прозиводње, чак и у највећој европској привреди - Немачкој, могући су и лошији привредни резултати од пројектованих. Сматра се да се само „скроман део" економског успоравања Еврозоне може приписати кризи у Украјини и санкцијама ЕУ и САД Москви. Главни економиста ММФ-а Оливије Бланшар упозорио је да би дуготрајна економска слабост еврозоне могла да представља велики проблем за светску привреду. Иначе, централна тема октобарског састанка ММФ била је слабост Еврозоне. У другом кварталу 2014. ГДП Еврозоне је још увек испод просечног нивоа у 2007 (за око пола процента). Када је у питању реална домаћа тражња, она је у Еврозони за чак 5% нижа него у првом тромесечју 2008, док је стопа незапослености виша за 5 процентих поена. Инфлација у септембру 2014. износи само 0,4%. Недостатак тражње је чини се главним проблемом Еврозоне. Номинална тражња расла је само 2% у шест година од почетка кризе, док су кредитни канали практично блокирани. Цикцлично прилагођен фискални дефицит у Еврозони пао на је на 1,4% у 2013, те на само 0,9% у 2014, а истовремено немачки суфицит текућих трансакција платног биланса износи 8% ГДП. Чини се да кативно коришћење фискалне политике остаје једини инструмент за борбу против могуће рецесије Вулф (*Wolf*, 2014). Међу економистима није спорно да економији Еврозоне треба подстицај. Једни се залажу за фискалне стимулансе док други виде агресивнију монетарну полилтику ("*quantitative easing*") као решење. Додатни проблем су разлике између привреда Еврозоне. Проблем са "*quantitative easing*" је, да иако у значајној мери не повећава ризик нове финансијке кризе подстичући снажан неодржив раст цена актива, као што је случај у САД, не може много повећати тражњу. Иначе, подршка за фискални стимуланс постоји широм ЕУ, осим у Немачкој. Како се шеф ЕЦБ, Драги (*Draghi*), залаже за исто али уз поштовање

'фискалних правила', то имплицитно значи да би Немачка требало да има експанзивнију фискалну политику (Смитерс) (*Smithers*, 2014). Након забринутости да глобални економски опоравак не напредује, почетком октобра 2014 европски берзански индекс *Stoxx Europe 600* пао је на најнижи ниво од маја 2012 (*Index Stoxx 600* опао је 8,1% од 10. јуна, када је достигао највиши износ у последњих шест година). Док Драги понавља да је спреман да прошири биланс централне банке за чак 1000 милијарди ЕУР, директор Бундесбанке, Јенс Вајдман наводи да та вредност још није договорена, и очигледно није за такав обим експанзије ликвидности. Шеф ЕЦБ, Марио Драги очекује да ће доћи до опоравка, премда по скромним стопама, истакнувши опасност од дефлације у Еурозони. Отежавајућа је околлност да су у Немачкој извоз, индустријска производња и наруџбине у августу 2014. пали по највећим стопама још од 2009.

## IV) ПРОЈЕКЦИЈЕ СРЕДЊОРОЧНОГ ЕКОНОМСКОГ РАСТА ЕВРОЗОНЕ

Пројектовани низак потенцијални раст остаће главни средњорочни ризик за Еврозону, и то упркос веома ниским каматних стопама. Наставака врло ниске инфлације или чак дефлације отежава раст ГДП и одрживост јавног дуга земаља Еврозоне (ММФ, 2014а).

На табели 1. дати су подаци и пројекције главних економских индикатора за Еврозону (ММФ, 2014). Оно што је еклатантно, то су пројектоване врло ниске стопе раста у наредном петогодишту.

*Табела 1. Еврозона: главни економски индикатори 2007-2019. (подаци и пројекције)*

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Раст ГДП | 3.0 | 0.37 | -4.5 | 1.9 | 1.6 | -0.6 | -0.4 | 0.8 | 1.3 | 1.7 | 1.7 | 1.6 | 1.6 |
| ГДП, текући долари | 12,406 | 13,636 | 12,451 | 12,188 | 13,140 | 12,219 | 12,753 | 13,241 | 13,466 | 13,945 | 14,500 | 15,055 | 15,636 |
| ГДП ППП, % у глобалном | 22.692 | 22.224 | 18.839 | 19.186 | 19.646 | 18.444 | 17.760 | 17.989 | 18.139 | 18.421 | 18.661 | 18.866 | 19.096 |
| инвестиције, % ГДП | 23.861 | 22.435 | 20.218 | 20.811 | 21.405 | 21.588 | 21.628 | 21.610 | 21.695 | 21.916 | 22.113 | 22.364 | 22.563 |
| просечна инфлација | 3.095 | 1.628 | 0.917 | 2.211 | 2.756 | 2.219 | 0.846 | 0.472 | 1.030 | 1.263 | 1.320 | 1.551 | 1.479 |
| увоз роба, волуме, стопа раста | 6.729 | 0.801 | -12.595 | 11.308 | 6.566 | 2.239 | 1.845 | 3.541 | 4.337 | 4.676 | 4.694 | 4.705 | 4.697 |

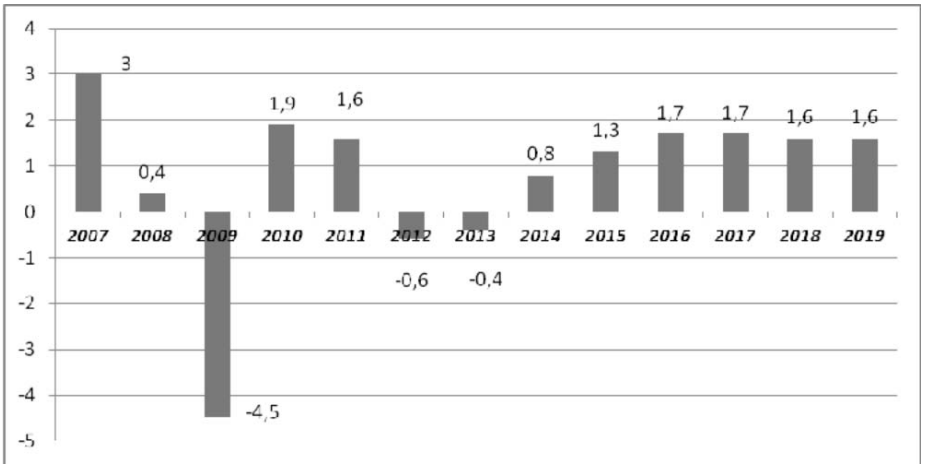
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| извоз роба, волуме, стопа раста | 0.402 | -1.538 | 3.306 | -2.245 | -2.334 | -0.340 | 0.770 | -0.377 | -0.299 | -0.144 | -0.183 | -0.081 | -0.081 |
| стопа незапослености | 110.214 | 111.362 | 109.178 | 108.613 | 109.030 | 108.215 | 107.358 | 107.808 | 108.631 | / | / | / | / |
| стопа запослености | 46.147 | 45.934 | 45.919 | 45.868 | 46.344 | 47.204 | 47.714 | 47.645 | 47.360 | 47.331 | 47.315 | 47.260 | 47.193 |
| нето јавни дуг, % ГДП | 66.463 | 70.338 | 80.214 | 85.932 | 88.301 | 92.925 | 95.168 | 96.445 | 96.145 | 94.741 | 92.889 | 90.733 | 88.246 |
| дефицит текућих транс. (% ГДП) | 0.027 | -1.557 | -0.132 | 0.107 | 0.127 | 1.401 | 2.372 | 1.956 | 1.949 | 1.919 | 1.844 | 1.864 | 1.842 |
| нето СДИ, млрд долара | -171.0 | -357.1 | -347.6 | -106.4 | -331.9 | -122.6 | -146.4 | / | / | / | / | / | / |

Извор: ММФ (2014), база података из октобра 2014.

Међу развијеним земљама посебно је спор просечан раст 2000-2013. имала Еврозона. Наиме, структурни трендови у Европи су слаби још од средине 1990-их, што се најбоље види по успоравању раста *TFP* (*total factor productivity*). Поред тога, кредитни бум који је започео у раним 2000-их довео је погрешне расподела инвестиција и ресурса. Структурне промене су почеле, али званичници ЕУ предвиђају крајем 2013. да ће анемичан раст учинити да стопа незапослености остане рекордна и током 2015, и то услед смањивања трошкова приватног сектора и мера фискалне штедње (Хенон и Британ) (Hannon & Brittain, 2013). У студији Европске комисије (2013) прво је представљен "*do-nothing*" сценарио који би значио просечну стопу раста несто нижу од 1% просечно у периоду 2014-2023, што је дупло спорије од процењене стопе раста у САД. У другом сценарију, са структурним реформама, које би пре свега подстакле раст ТФП, стопе раста ГДП би биле знатно више. Наиме, процењује се да би просечан раст ГДП износио 1,4 % у раздобљу 2014-2023, после негативног раста 2008-2013. (-0,3 % просечно) и релативно снажног раста 1998-2007. (2,3%). Ипак, потенцијални раст у еврозони у наредних 10 година и даље је знатно нижи од онога процењеног за САД (2,5%). Поређење између еврозоне и САД у раздобљу 1998-2023. с обзиром на потенцијалне стопе раста ГДП показује да су САД биле мање погођене финансијском кризом као и да ће та земља испливати из кризе у бољем положају у односу на еврозону. Након неизбежног реструктурирања у непосредном раздобљу након кризе, САД ће постићи потенцијални раст

сличан ономе пре кризе, док ће потенцијална стопа раста у еврозони бити дупло нижа од предкризне. Поменута студија указује да ће еврозона 2023 имати животни стандард у односу на САД који ће бити мањи него у средином 1960-их. Ако се то оствари, животни стандард у еврозони (потенцијални БДП по глави становника) ће бити само око 60% америчког нивоа 2023, а готово 2/3 тог гепа у животном стандарду ће бити последица нижег нивоа продуктивности рада, док ће преостала трећина бити услед разлика у коришћењу радне снаге (тј. разлике у броју радних сати по раднику и стопа запослености). Након што је, после посебно интензивног раста 60-их и 70-их, средином 1990-их доспела на готово 90% америчког ниова по продуктивности рада, еврозона је погоршала свој резултат за пуних 10 процентних поена до 2013, да би пројектовани пад износио додатних 6 процентих поена до 2023. (на 73 % нивоа продуктивности рада у САД).

*Графикон 1. Раст ГДП Еврозоне 2007-2019.*
(подаци и пројекције)




Извор: ММФ, 2014.

Када су у питању средњорочне пројекције, процена портала *Economy Watch* је да ће 2018. глобални ГДП износити 97,598 млрд текућих долара, док ће раст те године изности 4,5%. Исте године ГДП САД ће износити 21,101 млрд долара, Еврозоне 14,251, а Кине 14,941 млрд. долара. Процене *Goldman Sachs Asset Management* су да ће Кина остварити просечни раст ГДП од 7,5% у другој деценији 21. века, док ће просечан глобални раст бити 4,1%, уз просечни раст ГДП САД од 2,5% и еврозоне од 1,5%. ОЕЦД

предвиђа да ће глобални раст износити просечно 3,6% у раздобљу 2012-2017. Од тога ОЕЦД земље ће раст скромних 2,3% а остале 6,9%; раст еврозоне је процењен на 1,7%, Кине на 8,8%, а САД на 2,7% (ОЕЦД, 2012). У извештају *Itau BBA* и *Itau Unibanco* дате су глобалне економске пројекције за период 2014-2020. Процењује се да ће потенцијал раста економије САД између 2014. и 2020 бити 2,1% (потенцијални раст ће успоравати услед споријег прираста радне снаге, нижег раста капиталног стока на 2,8% са 3.7%, те мањег повећања ТФП од 0,6% са 0,7% 2014-2020). У истом периоду еврозона ће остварити просечну стопу раста од 1,1%, захваљујући расту капиталног стока од 1,8% годишње и ТФП од 0,6% годишње услед већих инвестиција (Рапоза) (*Rapoza*, 2012). У сваком случају, Европа још има шансе да се спасе од јапанске изгубљене декаде, односно стагнације и дефлације. Ако се деси јапански сценарио у Европи би то значило и социјалне и политичке побуне. Вероватан је и распад Еврозоне и саме ЕУ. Три кључне ставке "*Abenomicsa*": агресивна монетарна политика, фискална експанзија и структурне реформе су неизбежне. Судећи по говору Марија Драгија, шефа ЕЦБ на Џексон Холу (*Jackson Hole*) avgusta 2014, ово би се могло и десити (Калецки) (*Kaletsky*, 2014).

## V) ИЗВОРИ


- Buiter, Willem, "Secular stagnation risk for EU and Japan", *Financial Times*, 23.12.2013.
- Canuto, Otaviano "Secular Stagnation: A Working Pair of Scissors Needs Two Blades", *Huffington Post*, 12.3. 2014, Internet, http://www.huffingtonpost.com/otaviano-canuto/secular-stagnation-a-work_b_4949400.html?view=print&comm_ref=false
- Crafts, Nicholas, "Secular stagnation: US hypochondria, European disease?", in: *Secular Stagnation: Facts, Causes, and Cures*. A VoxEU.org eBook 2014, p. 94.
- Economist Intelligence Unit (2014), Internet, http://www.gfs.eiu.com/Article.aspx?articleType=gef&articleId=1192287303&secID=2
- Eichengreen, Barry & Panizza, Ugo, "Can large primary surpluses solve Europe's debt problem?" 30.07.2014, Internet, http://www.voxeu.org/article/can-large-primary-surpluses-solve-europe-s-debt-problem
- "Quarterly Report on the Euro Area", Volume 12 n. 4, European Commission, European Union, 2013, pp. 9-14, Internet, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/qr_euro_area/2013/pdf/qrea4_en.pdf
- Gordon, Robert, "Is US Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds", NBER Working Paper 18315, 2012.

- Hannon, & Brittain, "EU Expects Sluggish Growth, High Unemployment to Persist", *The Wall Street Journal*, 5.11.2013, retrieved from http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304391204579179161059761256
- Harford, Tim, "Why inflation remains best way to avoid stagnation", *Financial Times*, 21.08. 2014.
- "(Legacies, Clouds, Uncertainties). Global Growth Disappoints, Pace of Recovery Uneven and Country-Specific" *World Economic Outlook*, IMF, 7.10. 2014.
- Juan F. Jimeno, Frank Smets and Jonathan Yiangou, "Secular stagnation: A view from the Eurozone" in: *Secular Stagnation: Facts, Causes, and Cures*. A VoxEU.org eBook 2014, pp: 154-159.
- Kaletsky, Anatole, "Whats Europe s best hope for avoiding a second euro crisis?" 29.08.2014.
- Krugman, Paul, "Inflation Targets Reconsidered", Paper presented to ECB Forum, Sintra Portugal, 2014.
- "Medium and Long-Term Scenarios for Global Growth and Imbalances", *OECD Economic Outlook*, Volume 2012/1, Internet, http://www.oecd.org/berlin/50405107.pdf, p. 200.
- Rapoza, Kenneth, "Global Growth Forecast 2020", 2012, Internet, http://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2012/03/26/global-growth-forecast-2020
- Smithers, Andrew, "The Euro zone and quantitative easing", *Financial Times*, 8. 10.2014, Internet, http://blogs.ft.com/andrew-smithers/2014/10/the-eurozone-and-quantitative-easing/
- Summers, Lawrence (2014). "Washington must not settle for secular stagnation", *Financial Times*, 5.1. 2014, Internet, http://www.ft.com/cms/s/2/ba0f1386-7169-11e3-8f92-00144feabdc0.html#ixzz2pjNp5GZd
- Teulings, Coen & Baldwin, Richard, "Secular Stagnation: Facts, Causes, and Cures", *A VoxEU.org eBook* 2014.
- Wolf, Martin (2014). "Europe has to do whatever it takes", *Financial Times*, 9.10. 2014. http://www.ft.com/intl/cms/s/0/4aa8cafe-3749-11e4-8472-00144feabdc0.html?siteedition=intl#axzz3DOA31UBl

*UDK: 658.84:061.1(420)*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 168–184*
*Изворни научни рад*

*М.А. Славен САВИЋ*[1]

# РЕГУЛАТИВА ПРОДАЈЕ НА ДАЉИНУ (*DISTANCE SELLING*) У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ – ГЛОБАЛНИ ОКВИР И СЛУЧАЈ ВЕЛИКЕ БРИТАНИЈЕ

ABSTRACT

In recent time, distance selling becomes increasingly important in everyday business. But, it carries certain legislation traps. Although distance selling seems interesting for consumers, a very important question is to ensure fair commercial practice. This paper will do a detailed analysis of the EU legislation of distance selling as well as the legislation of this kind of trade in United Kingdom.

*Key words:* distance selling, European Union, legislation, United Kingdom.

## I) УВОД

Продаја „на даљину" не представља нов вид продаје, мада њен снажан развој почиње у последњој деценији XX века. Први предуслови за њено појављивање су се појавили увођењем интернета (подсећања ради, први облици интернета су се појавили још '70-их година XX века, када је Америчка агенција за војна истраживања-*ARPA* направила прве системе

[1] Хербос фитофармација д.о.о, Нови Сад, Е-маил:slaven.savic.83@gmail.com.

У раду су учињени сви напори да се обради целокупна проблематика продаје на даљину, укључујући и оне видове који нису обухваћени Директивама, попут интернет аукција, међутим, због недостатка материјала, компаративна анализа регулативе интернет аукција није извршена. Аутор упућује молбу сарадницима да, уколико имају сазнања о прописима који регулишу проблематику интернет аукција које се обављају преко сајтова као што је www.ebay.com, о истим пошаљу обавештење на *e-mail* наведен у овој фусноти.

сличне данашњем систему на којем се заснива читава архитектура интернета), а њеној снажној популаризацији је допринео убрзан развој маркетинга, у свим његовим појавним облицима. Међутим, нису само интернет и маркетинг основни услови за постојање продаје "на даљину". Много важније питање је успостављање одговарајуће законске регулативе која би, због специфичности успостављања тржишног односа између учесника у трансакцијама "на даљину", омогућила њихово успешно одвијање. На крају, ту је и сигурност система безготовинског плаћања.

## II) СВРХА

Продаја на даљину представља одређени изазов како за учеснике, тако и за законодавце. Наиме, потребно је успоставити такав законодавни систем који ће, у исто време, "охрабривати" ову трговину и који ће пружати довољан степен заштите уговорних страна. Као један од основних предуслова за стварање поверења у фер трговину се појављује обавеза продавца да пружи купцу јасне и свеобухватне информације о свом асортиману роба или услуга. Да би обезбедила уредно извршавање обавеза уговорних страна и створила услове за несметано одвијање ове трговине, Европска унија је донела читав низ директива које детаљно регулишу обавезе продавца и права купца, као и оне поступке који не потпадају под фер трговину.

## III) МЕРЕ ЕУ

1. Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council of 20 May 1997 on the protection of consumers in respect of distance contracts[2]
2. Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council ('Unfair Commercial Practices Directive').[3]
3. Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax.[4]

[2] *Official Journal of the European Communities* (*OJ L), 144,* pp. 19-27.

[3] *OJ L* 149, pp. 22-39.

[4] *OJ L* 347, pp. 1-118.

4. Directive 2011/83/EC of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council.[5]

Доношењем предметних директива, Европска унија жели да обезбеди што већи степен заштите потрошача у случају куповине производа или коришћења услуга без директног контакта са продавцем роба или пружаоцем услуга. Такође, овим директивама се настоји обезбедити већи степен трговине међу земљама чланицама. Наравно, у предметним прописима се дају само опште смернице, док је земљама чланицама допуштено да саме развијају сопствено законодавство.

## IV) САДРЖАЈ

## ОПШТЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ПРОДАЈЕ НА ДАЉИНУ

### 1. Шта је продаја на даљину?

Европска унија дефинише продају на даљину као такву продају у којој је купац физичко лице које се налази у другој земљи чланици у односу на земљу чланицу у којој је седиште продавца, при чему је продавац одговоран за испоруку робе. Међутим, по мишљењу аутора овог рада, у продају на даљину се могу убрајати и трансакције које су остварене чак и у оквиру исте земље чланице, али без физичког одласка купца у продајни објекат продавца. Постоје разни видови продаје на даљину. При томе је од великог значаја и вид оглашавања, тј. вид комуникације продавца са купцима. Тако постоје следећи видови комуникације продавца са купцима када је у питању продаја на даљину: веб стране, штампани материјал убачен у поштанско сандуче, комуникација путем слања писама, оглашавање путем новина уз прилагање обрасца за наручивање, слање каталога, комуникација телефоном, као и комуникација путем *e-mail*-а, факса и телевизије (телешоп). На који год начин (у смислу видова комуникације) да се закључио уговор, он мора садржавати четири елемента: 1) понуду-једна страна мора изразити жељу да купи или прода одређену робу, 2) прихватање-друга страна се мора изричито изјаснити да прихвата понуду прве стране, 3) намеру да се успоставе правни односи између двеју страна-

[5] *OJ L* 304, pp. 64-88.

обе уговорне стране морају сачинити такав уговор који ће их правно повезати и обавезивати и 4) притивуслугу-мора постојати одређени вид противуслуге коју ће друга страна учинити првој страни, попут давања новца за купљену робу.

## 2. Видови продаје на даљину

*а) наручивање поузећем*

Наручивање поузећем представља такав метод продаје добара "на даљину" при чему купац наручује робу од продавца са захтевом да му се достави поштом. Ово може бити погодно у случају када је купац, из неког разлога, спречен да дође у продајни објекат (подружницу) продавца, да би на лицу места извршио куповину. Наравно, основни предуслов за овако нешто је да купац сазна карактеристике производа преко било ког вида оглашавања продавца, укључујући ту каталоге (било штампане, било електронске), телевизију, часописе и сл. Врло важна карактеристика оглашавања и(ли) промоције путем поште и давања могућности наручивања поузећем је да овакав маркетинг производи мерљиви одговор и, у исто време, "хвата" важне информације о купцима, које могу бити коришћене да би се још више проширио утицај дотичне компаније на тржишту које покрива. Друга карактеристика је да је наруџба пласирана на даљину, односно, упућена је поштом, телефоном, факсом или *e-mail*-ом. Коначно, испуњење обавезе продавца по основу наруџбе упућене на један од споменутих начина је испорука преко курирске службе, *Post Express*-а, *DHL*-а и сл.

*б) телемаркетинг*

Телемаркетинг је други популаран вид продаје, који се реализује путем свих видова телефонских линија, попут мобилне и фиксне телефоније, сателитске телефоније, па чак и интернет телефоније. Значајна карактеристика коришћења телемаркетинга је што компанија која спроводи телемаркетинг може са једног места досегнути широк круг потенцијалних купаца било где у свету. Ово се може спровести релативно лако уз релативно ниске трошкове. Телемаркетинг може бити спроведен било из седишта компаније, или из засебног *call* центра. Уколико се користи мануелни метод, тада одређена особа позива методом узорка или случаја изабране бројеве, док аутоматска метода подразумева снимљену гласовну поруку. Службеник телепродаје је дужан упознати клијента са свим карактеристикама

производног асортимана, или карактеристикама услуга које су предмет телепродаје. Он може наставити са закључивањем уговора једино уколико добије изричиту сагласност од стране купца.

*в) интернет аукције*

Аукција је још један популаран метод продаје. Иако постоји већ вековима, развојем технике је прерастао у један од најнапреднијих метода продаје преко интернета. Интернет аукција као место аукције користи одређени веб сајт, на којем *online* "агенти" воде аукцију и где се продају предмети аукција у име њихових продаваца. Због свих тих карактеристика се сајтови за интернет аукције могу назвати електронским тржиштем на које продавци и купци долазе да би трговали, и они у последње време привлаче све већу пажњу јавности. Иако сајтови за интернет аукције носе одређени ниво ризика за купце, популарност интернет аукција свакодневно расте. Једна од значајних карактеристика ових сајтова је да не укључују трансакције између купаца и продаваца. Ови сајтови једино имају улогу места аукције. Постоји неколико облика аукција који се могу користити приликом продаје производа, типа да најнижа или највиша дата понуда побеђује, да свака следећа понуда само продужава време трајања аукције, с тим да на крају највиша понуда побеђује, као и аукције у којима су улоге купаца и продаваца замењене, при чему се продавци међусобно такмиче.

*г) интернет веб продавнице*

Прегледање *online* каталога може бити брже него прегледање рафова малопродајних објеката. То је много погодније за купце који су стално заузети. *Online* продавнице су обично доступне купцима 24 часа дневно. Многи купци имају интернет приступ на послу, као и код куће. Акција куповине се одиграва само једним притиском на тастер миша, док купци седе удобно код куће. Физички одлазак у продавницу захтева путовање, а при томе се одиграва у радно време. Генерално посматрано, *online* продавнице пружају допунске информације о сваком производу, као што су упутства, процедуре одржавања сигурности, демонстрације употребе производа, или произвођачке спецификације производа. Поред тога, неке *online* продавнице пружају бесплатне савете купцима, како би им помогли да лакше одлуче који производ да купе. Одређене продавнице чак дозвољавају купцима да коментаришу и(ли) оцењују производе. Купци лако могу платити купљене производе коришћењем сигурних *online* начина

плаћања без употребе готовине. Интернет веб продавница је глобално тржиште које окупља људе из различитих земаља у непосредну близину.

### 3. Заштита потрошача и продаја на даљину

Методи продаје на даљину све брже постају значајна карактеристика јединственог тржишта. Као што промовише производе или услуге и тражи потенцијалне купце и њихову сагласност да се закључи уговор, у исто време, она излаже купце одређеним ризицима због недостатка директне личне комуникације између продавца и купца. Штавише, купци нису у могућности да испитају природу понуђених производа пре доношења одлуке, због недовољног обима информација пружених од стране продавца. Поред тога, тешкоће могу настати приликом успостављања контакта са непознатим продавцем са којим се закључује уговор. Даље, као још један од проблема се појављују чињенице које доказују легалност и правну снагу уговора, уколико дође до спора.

Заштита купца у оваквим трансакцијама се постиже пружањем купцу одговарајућих информација пре него што наручи робу. Ове информације укључују писмено дату информацију како купац може да поништи уговор, као и давањем контакт информација (укључујући и адресу) продавца и детаља о било каквим гаранцијама. Продавац мора послати купцу писмену потврду наруџбе пре него што се изврши испорука. Купцу мора бити дат одређен временски период у којем би могао да одустане од уговора. У случају испоруке добара са грешком, поврат новца или замена робе мора бити извршена по поврату добара са грешком.

### 4. Аргументација за и против коришћења продаје на даљину

Облици продаје на даљину су за продавце алати уз помоћ којих разбијају географске баријере и досежу глобалну заједницу купаца. Коришћењем продаје на даљину није неопходно успоставити привредне гране, компаније или остале ентитете у циљним земљама. Целокупно пословање може бити вођено преко једног оперативног центра, или *call* центра. На овај начин се постиже једноставност и временска ефикасност трансакција. Још једна од предности је што нема потребе ни за каквим продајним објектима, који посредују између централе продавца и крајњег потрошача. Додатне предности се огледају у лакоћи проналажења производа, као и времену које је потребно издвојити за куповину. Купцима је дато неограничено време које могу да проведу у одлучивању који ће производ купити. Уз то, купци улажу

много мање напора у погледу поређења карактеристика и функција више сродних производа, као и њихових цена, да би што лакше донели одлуку о куповини жељеног производа. Највећа погодност је у томе што могу куповину обавити и од куће, без пуно изгубљеног времена око тражења паркинг места. Основни недостатак продаје на даљину је недостатак личне комуникације. Куповина у одређеном локалном малопродајном објекту улива купцима (наручиоцима) одређено поверење. Купац зна марку производа, продајни објекат, као и особље објекта. Кад купац уђе у продавницу, може питати за савет, добити информације, и разговарати са човеком. Уживање у куповини са осталима и успостављање међуљудских односа (социјалних веза) може бити изгубљено када се купује на даљину. У овом случају је куповина мање поуздана. Неке особе неће имати поверења у куповину на даљину, зато што се трансакције не догађају комуникацијом лицем у лице. Штавише, постоји значајно кашњење у пријему наручених производа. Код производа типа прехрамбених производа купци радије купују на уобичајени начин него купујући на даљину. У случају да купац, након куповине на даљину, није задовољан нарученим производом, повратак производа и повраћај новца може бити много проблематичнији и временски захтевнији него куповина производа у продавници. Штавише, у случају продаје на даљину могу постојати скривени трошкови, а производи могу бити нечасно "зацењени", тј. цене могу бити "надуване".

## V) ЕУ ПРОПИСИ И АСПЕКТИ ПРОДАЈЕ НА ДАЉИНУ КОЈЕ РЕГУЛИШУ

### 1. Регулатива продаје на даљину под Директивом 97/7/ЕЦ

У овом делу рада ће се дати детаљнији опис свих оних обавеза продаваца и права купаца, који су у кратким назнакама раније већ изложени. Директива 97/7/ЕЦ дефинише уговор о купопродаји робе на даљину као уговор између купца, физичког лица, и продавца, правног или физичког лица, који обавља послове продаје на даљину. При томе је, као што је раније већ напоменуто, уговор закључен на начин који не подразумева лични контакт, већ путем, телефона, *e-mail*-а или неког сличног комуникационог медија (Анекс I наводи следеће врсте комуникационих медија: неадресирани и адресирани штампани материјал, стандардна писма, оглашавање путем новина са приложеном наруџбеницом, каталоге, телефонске позиве, радио, *e-mail*, факс и телевизију, тј. телешоп). Члан 3 и Анекс II Директиве наводе тачан списак добара и услуга које не могу бити предмет уговора. Поред тога,

изузетим се сматрају сви они уговори који су закључени путем телекомуникационих средстава као што су говорнице и аутоматске говорне машине. Интересантно је за приметити да се у изузећа убрајају и уговори закључени на аукцијама. Да би уговор био валидан, мора садржавати следеће информације: податке о продавцу, као и његову адресу, главне карактеристике производа који су предмет уговора, цену добара, укључујући и све порезе, трошкове испоруке, начине плаћања и испоруке, клаузулу о начину одустајања од уговора, трошкове коришћења начина комуникације и временски период важења цене добара наведене у уговору. Ако се ради о уговорима који обухватају испоруку добара у траншама, потребно је навести и временски период трајања уговора. Ове информације морају бити јасне и свеобухватне, прилагођене начину на који се обавља комуникација на даљину. У случају комуникације телефоном, идентитет купца, као и комерцијална сврха позива, морају бити недвосмислени. Уколико се изрази жеља за закључивањем уговора, тада се мора дати писмена потврда уговора, најкасније до тренутка испоруке добара. У сваком случају, ова потврда мора садржавати услове под којима купац може одустати од уговора и начин на који купац може користити ово право, поштанску адресу продавца, информацију о постпродајним услугама, као и гаранцијама, и клаузулу о сагласности у вези са поништењем уговора, у случају да није специфицирано време његовог трајања, као и у случају трајања уговора дуже од годину дана. Право о одустајању од уговора укључује и случајеве кад је извршење уговора (ако је предмет уговора пружање услуга) почело пре истека рока од седам радних дана, а уколико се са тим сложио купац. Уколико су испуњени услови о писменој потврди уговора, право на одустајање купца од уговора износи најмање седам радних дана, рачунајући од дана пријема писмене потврде уговора. Ако, пак, продавац није испунио услове о писменој потврди уговора, овај период се продужава на три месеца. У случају да купац одустане од уговора, сав новац који је платио мора му бити надокнађен, а купац једино може сносити трошкове повратa добара продавцу. Овај повратак новца од стране продавца мора бити извршен у року од 30 дана. Члан 6 Директиве детаљније уређује питање коришћења права на одустајање од уговора у појединим случајевима. Кад се ради о извршењу уговора, продавац је у обавези да изврши испоруку добара најкасније у року од 30 дана од дана пријема наруџбенице од стране купца. Међутим, ако продавац није у могућности да изврши свој део обавеза, у случају кад добра нису доступна за испоруку, он мора обавестити купца о томе, а купцу мора бити враћен сав новац који је платио. Све ово мора бити извршено најкасније у року од 30 дана. Такође, продавац, уз купчеву сагласност, може, уместо наручених

добара, испоручити добра истог квалитета и исте цене, уколико је таква могућност предвиђена уговором. Купац мора бити обавештен о овоме на јасан и свеобухватан начин. Трошкови враћања робе након остваривања права на одустајање од уговора ће пасти на терет продавца и купац мора бити обавештен о овоме.

## 2. Регулатива непоштених трговачких поступака под Директивом 2005/29/ЕЦ

Ова Директива има за циљ да у што је могуће већој мери обезбеди заштиту потрошача од нефер потеза продаваца. При томе се под погрешним потезима (акцијама) продавца подразумевају све оне акције које пружају лажне информације, које имају за циљ да обману просечног потрошача. Погрешне акције укључују давање лажних информација о самој природи и главним карактеристикама производа, о цени производа, о потребама за евентуалним интервенцијама на производу, о правима потрошача, о ангажованости продавца у купопродајном односу и о правима трговца. Поред ових активности, ту су и све маркетиншке активности које имају за циљ збуњивање купаца. Анекс I Директиве садржи списак свих активности које се сматрају погрешним. Под обмањујућим пропустима се подразумевају све оне активности које у свом стварном изразу изузимају материјалне информације које просечни потрошачи требају и које узрокују да потрошачи предузимају оне активности које не би предузели да су имали све потребне информације. Под обмањујућим пропустима се, такође, третирају активности кад трговац намерно сакрива или пружа нејасне, неразумљиве, двосмислене или неблаговремене материјалне информације које просечни потрошачи требају, при чему ове активности продавца узрокују предузимање оних акција од стране потрошача које не би биле предузете да су потрошачи имали јасне и разумљиве информације. У случају позива за куповину, као материјалне информације се третирају информације о главним карактеристикама производа, географској адреси и идентитету продавца, цени производа са свим укљученим порезима, аранжманима плаћања, испоруке, извршења уговора и информације о политици решавања притужби, уколико исти одступају од захтева професионалне савесности, као и информације о постојању права на одустајање од уговора. Комерцијалне активности ће се тратирати као агресивне уколико у свом стварном изразу значајно умањују потрошачеву слободу избора производа и утичу на предузимање таквих потрошачевих активности које он не би предузео да није било оваквог понашања.

### 3. Регулатива права потрошача под Директивом 2011/83/ЕЦ

Директива 2011/83/ЕЦ пооштрава услове које продавац мора испунити у циљу заштите права потрошача. Члановима 6-8 се ближе уређују елементи које уговори, у случају продаје на даљину, морају садржавати, да би имали правну снагу. Чланови 9-16 ближе уређују услове под којима купац може одустати од уговора, док се члановима 17-22 уређују остала права потрошача. Када су у питању права потрошача, велики простор у овој Директиви је посвећен праву на одустајање од уговора. За разлику од ранијих прописа, по којима је купац имао право да у року од 7 дана одустане од уговора, у овој Директиви је тај рок продужен на 14 дана. Уколико се ради о уговорима о продаји робе, овај рок тече од дана када купац стиче физичко поседовање робе. Уколико продавац није пружио купцу информацију о праву на одустајање од уговора, ово право истиче у року од 12 месеци, рачунајући од краја иницијалног периода у којем купац може одустати од уговора. У супротном, ово право истиче, као што је већ напоменуто, у року од 14 дана рачунајући од дана кад је купац примио информацију да има право на одустајање од уговора. У погледу коришћења права на поврат, купац је дужан да у року у којем има право да одустане од уговора обавести продавца на јасан и недвосмислен начин о својој одлуци. У том случају, сви трошкови падају на терет купца. У случају купчевог одустајања од уговора, престају све међусобне уговорне обавезе. Ако дође до купчевог одустајања од уговора, продавац је дужан да му, без неоправданог кашњења, надокнади сав новац који је примио, укључујући и евентуалне трошкове доставе, и то у року од 14 дана, рачунајући од дана кад је примио информацију о купчевој одлуци. Ово надокнађивање трошкова мора бити извршено на исти начин на који је продавац примио средства од купца. Међутим, продавац неће бити у обавези да надокнади трошкове уколико се купац изричито определио за начин надокнађивања који је скупљи од најјефтинијег начина који је понудио продавац. Осим уколико продавац није понудио могућност поврата робе о свом трошку, продавац може ускратити надокнађивање трошкова све док не прими робу од купца. Са друге стране, купац своју обавезу враћања добара мора извршити у року од 14 дана рачунајући од дана када је послао обавештење о одустајању од уговора. Купац је дужан да сноси само директне трошкове враћања робе, изузев уколико је продавац пропустио да обавести купца о тој купчевој обавези. Купац је, такође, у обавези да надокнади сву штету насталу непажљивим руковањем робом приликом њеног враћања продавцу. Међутим, уколико продавац није обавестио купца о могућности одустајања

од уговора, ова обавеза купца изостаје. У овом случају вредност коју купац плаћа је пропорционална временској вредности уговора до момента кад је купац послао обавештење о одустајању (нпр. уколико је купац одустао од уговора 5. дана у оквиру предвиђених 14 дана, он плаћа ону вредност робе која представља временску вредност уговора до тог момента). Члан 14 ст. 4 Директиве регулише случајеве када купац не сноси ове трошкове, док Члан 16 регулише изузетке од права на одустајање. Што се тиче осталих права потрошача, прописано је да је продавац у обавези да испоручи робу у року од 30 дана од дана закључења уговора. Међутим, овај рок се може продужити, уколико продавац није у могућности да о року испуни обавезу, а са купцем је постигнут договор о продужењу рока. Још једна могућност у погледу испоруке добара се огледа у могућности да купац тачно назначи датум кад роба треба да буде испоручена, при чему тај датум не мора бити у оквиру тих 30 дана колико износи прописани рок. Ако ни у једном од претходна три случаја не дође до испоруке добара, или ако продавац одбије да испоручи робу, купац има право да раскине уговор. У случају поништења уговора због неизвршавања продавчевих обавеза, продавац је дужан да без непотребног одлагања надокнади све трошкове купцу. У погледу сношења ризика губитка или оштећења робе, у уговорима у којима продавац отпрема робу купцу, купац сноси овај ризик уколико он сам, или треће лице које он овласти, а које није превозник, дође у физички посед робе. Такође, ризик прелази на купца након испоруке превознку уколико је купац сам одабрао превозника, а да при томе дотични превозник није био предложен од стране продавца. Пре него што се купац обавеже понудом или уговором, продавац мора тражити изричиту сагласност купца за било какву додатну доплату у односу на вредност наведену у уговору. Уколико продавац није добио изричиту сагласност купца, али је закључио уговор помоћу стандардних опција, које би потрошач требало да одбије да би избегао додатна плаћања, купац има право на повраћај ових додатних плаћања.

### 4. Регулатива прагова за регистрацију за обављање продаје на даљину под Директивом 2006/112/ЕЦ

Члан 34 Директиве 2006/112/ЕЦ прописује детаљније услове за регистрацију пореских обвезника ако врше делатност продаје на даљину. Тако је прописан општи праг од 100 000 евра, као и специјални праг од 35 000 евра, који се примењује уколико би општи праг узроковао озбиљније нарушавање конкуренције. У случају потребе постављања нижег прага, тада се потребна документација доставља надлежним регулаторним телима,

која, затим, ове документе доставља Европској Комисији, а она Савету Европе. Тек након свих потребних консултација се доноси одлука о постављању нижег прага. Битно је нагласити да ова документа достављају надлежне институције земље из које се отпрема роба у другу земљу. Ако је годишњи обим промета који је остварен у другој земљи чланици (без обзира да ли се ради о обиму промета из претходне или у текућој календарској години) приближан постављеном прагу, или га прелази, тада се привредни субјект који врши продају на даљину мора регистровати у одредишној земљи чланици. Уколико прагови у одредишној земљи нису достигнути или премашени, тада су робе које су предмет продаје на даљину подложне опорезивању по стопи која важи у земљи чланици продавца.

## VI) РЕГУЛАТИВА НАЧИНА ПЛАЋАЊА КОД ПРОДАЈЕ НА ДАЉИНУ

У контексту анализе продаје на даљину као важно питање се поставља и начин плаћања. Раније спомињане директиве (изузимајући Директиву 2006/112/ЕЦ) регулишу случајеве плаћања платном картицом, али се, исто тако, као методи плаћања могу споменути и плаћање путем *PayPal*-а, као и плаћање путем телефонског банкарства, *e-banking*-а или мобилног банкарства. У том смислу, Европска Комисија је донела две директиве и то Директиву 2007/64/ЕЦ о платним услугама на унутрашњем тржишту и Директиву 2009/110/ЕЦ о електронском новцу. Овде посебно треба нагласити да пословање институција које се баве издавањем електронског новца подлеже како овим двема Директивама, тако и Директиви 2006/48/ЕЦ која регулише кредитне институције.

## VII) ПРИМЕРИ РЕГУЛАТИВА ПРОДАЈЕ НА ДАЉИНУ У ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА ЕУ – СЛУЧАЈ ВЕЛИКЕ БРИТАНИЈЕ

У Великој британији је Канцеларија за фер трговање (*The Office of Fair Trading*) донела и ставила на снагу сет Регулатива продаје на даљину названих Регулативе за заштиту потрошача код продаје на даљину (*Consumer Protection(Distance Selling) Regulations*), које су донете 2000. године, а допуњене амандманима 2005. године. Оне пружају савете купцима и предузећима која се баве продајом на даљину. Међутим, ове Регулативе се не примењују на уговоре о купопродаји земљишта, уговоре о пружању финансијских услуга и уговоре закључене на аукцијама. Као и у случају

претходно елаборираних Директива ЕУ, крајњи циљ ових Регулатива је да заштите потрошача. У том смислу, продавац је дужан да пружи све неопходне информације како о себи, тако и о робама које су предмет трговине, о аранжманима плаћања и испоруке и праву потрошача на одустајање од уговора. Све ово мора бити у писменој форми. Период у којем купац може одустати од уговора износи 7 дана, а продавац је, уколико се уговор закључи, у обавези да изврши испоруку у року од 30 дана. Оно што је битно напоменути је да се ове Регулативе не примењују на трговину између предузећа, тј. *B2B* трансакције. Још једна важна напомена је да се оне примењују искључиво на оне уговоре који су закључени путем телекомуникационих средстава која искључују било какав лични контакт између уговорних страна. При томе комуникација на даљину укључује сва она средства оглашавања наведена у Директивама ЕУ. Будући да су у великој мери у складу са претходно елаборираним Директивама ЕУ, то ће се на овом месту нагласити само они елементи чија регулатива је препуштена самим земљама чланицама, попут периода у којем купац може одустати од уговора. Ове Регулативе уводе категорију делимично изузетих добара и услуга. Под овим уговорима се подразумевају уговори о набавци прехрамбених производа намењених свакодневној потрошњи, уколико су они набављени од редовних испоручилаца тих добара (нпр. уколико млекар сваког дана донесе млеко, уговор о таквој набавци се сматра делимично изузетим), као и уговори о пружању услуга смештаја, превоза, кетеринга, забаве и сл., уколико се пружалац оваквих услуга обавезује на пружање истих на тачно одређени дан, или у тачно одређеном року. У погледу рока у којем се може одустати од уговора, уколико је писмена потврда уговора, са свим додатним информацијама, послата пре или у време испруке добара, отказни рок је 7 радних дана од дана који следи после дана кад су добра испоручена (нпр. уколико су добра испоручена 5. септембра, отказни рок почиње тећи од 6. септембра). У случају да је ова потврда обезбеђена након што су добра испоручена, али у року од 3 месеца почев од дана који следи након дана кад је дошло до испоруке добара, отказни рок ће се завршити након 7 радних дана почев од дана који следи после дана кад је ова потврда примљена. Нпр. писмена потврда и додатне информације су обезбеђене купцу три седмице након што је послао наруџбеницу. Отказни период ће бити 7 радних дана почев од дана који следи након датума (у претходном примеру, 5. септембра) кад су писмена потврда и додатне информације обезбеђене. У случају да продавац није испунио обавезу слања писмене потврде у року од 3 месеца почев од дана који следи после дана кад су добра испоручена, отказни рок се завршава након 3 месеца и 7 радних дана почев од дана који следи после дана

кад су добра испоручена. Уколико је дошло до одустајања купца од уговора, продавац је дужан да надокнади купцу све трошкове у року од 30 дана од пријема обавештења о одустајању. Ови трошкови укључују пуну цену коју је купац платио, као и трошкове испоруке добара купцу. У одређеним случајевима потрошач може сносити трошкове поврата робе, уколико је примио такво обавештење од продавца, међутим, ово није могуће у случају враћања робе са грешком. Ако је продавац вољан да пошаље одређена добра као замену, оваква могућност мора бити назначена у уговору, а у случају одустајања од уговора, као и поврата робе, продавац мора сносити трошкове таквог поврата. Када се ради о поврату робе након одустајања од одговора, уколико је потрошач примио добра пре него што је одустао од уговора, дужан је да врати робу продавцу, а да их, у међувремену, чува са пажњом доброг привредника. Ова обавеза чувања робе изостаје уколико потрошач о свом трошку шаље робу продавцу. Потрошач је у обавези да врати робу продавцу искључиво уколико је примио писани захтев за то, а и тада је у обавези да поврат изврши само у својим пословним просторијама. Ако потрошач није у могућности да врати робу, или ако враћа оштећену робу, то не одлаже или не укида право на поврат новца плаћеног за робу. Продавац се може само ослонити на право да предузме акције против потрошача због кршења одредбе о пажљивом руковању робом. Ако у року од 21 дана, рачунајући од дана одустајања од уговора, продавац захтева поврат робе, а купац без ваљаног образложења одбије то да учини или, пак, ако неразузмно поступи по захтеву, обавеза пажљивог старања о роби се наставља док се не изврши поврат робе. Међутим, ако се у року од 21 дана, почев од дана кад је купац одустао од уговора, не затражи од купца да врати робу, обавеза пажљивог старања о роби престаје по истеку наведеног периода. Кад се ради о извршењу уговора, уколико другачије није договорено, продавац је у обавези да у року од 30 дана изврши своју обавезу. Ако, пак, продавац није у могућности да у овом року изврши испоруку, а са купцем није договорио могућност продужења рока испоруке, тада је продавац дужан да врати сав новац који је примио, при чему тај поврат мора бити извршен у року од 30 дана. Исто тако, у уговору мора изричито бити предвиђена могућност слања добара истог квалитета и цене у замену за добра која нису могла бити испоручена. У случају немогућности извршења уговора, сматраће се да купац никада није ни закључио уговор, али ће купац ипак имати могућност да правним средствима тражи надокнаду трошкова за неизвршење продавчеве обавезе. Током 2011. године је дошло до измене ових регулатива. Новим прописима је продужен период у којем купац може одустати од уговора, тако да он сада износи 14 дана. Друге важне измене су у погледу рока у којем

продавац мора извршити повратак средстава купцу, тако да је овај рок скраћен са 30 на 14 дана. Новина је и да продавци сносе трошкове враћања робе. Све ово је у складу са Директивом 2011/83/ЕЦ. У погледу прагова за регистрацију пореских обвезника код обављања продаје на даљину, годишњи обим промета који мора бити остварен од стране пореских обвезника из других земаља чланица да би се стекла обавеза регистрације у Великој Британији за обављање послова продаје на даљину, мора износити 70 000 фунти (по средњем курсу на дан 7.10.2014. године тај износ је око 89 000 евра).

## VIII) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива 97/7/ЕЦ је ступила на снагу 4.6.1997. године.

Директива 2005/29/ЕЦ је ступила на снагу 11.6.2005. године.

Директива 2006/112/ЕЦ је ступила на снагу 1.1.2007. године.

Директива 2011/83/ЕЦ је ступила на снагу 22.11.2011. године.

## IX) ИЗВОРИ


- "Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council of 20 May 1997 on the protection of consumers in respect of distance contracts", *OJ L 144*, pp. 19-27.
- "Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council ('Unfair Commercial Practices Directive')", *OJ L 149, pp 22-39*
- "Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax", *OJ L 347, pp 1-118*
- "Directive 2011/83/EC of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council", *OJ L 304, pp 64-88*
- "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 (recast)"
- "Directive 2007/64/EC of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on payment services in the internal market amending Directives 97/7/EC, 2002/65/EC, 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 97/5/EC"

- "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"
- http://www.out-law.com/page-430
- http://www.out-law.com/topics/commercial/consumer-protection/the-new-consumer-rights-directive/
- http://www.lawteacher.net/commercial-law/essays/distance-selling-law-essays.php
- http://www.hmrc.gov.uk/manuals/vatposgmanual/vatposg3510.htm
- http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/traders/vat_community/vat_in_ec_annexi.pdf
- http://www.revenue.ie/en/tax/vat/leaflets/distance-sales-eu.html


## X) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Пре него што се да коментар о значају овид Директива Европске уније за Републику Србију, укратко ће се дати осврт на регулативу продаје на даљину у Републици Србији. Постоји неколико закона који регулишу трговину у свим облицима, као што су Закон о трговини и Закон о електронској трговини. Заштита потрошача је регулисана како путем ова два закона, тако и посебним Законом о заштити потрошача. У погледу регулативе видова оглашавања, примењује се Закон о оглашавању. Од осталих важних закона је битно споменути Закон о облигационим односима. Регулатива начина плаћања, тачније, платни промет, је регулисан Законом о платном промету, док законска регулатива плаћања путем *PayPal*-а још није у потпуности усвојена, али је, према сазнањима аутора овог рада, плаћање путем *PayPal*-а делом регулисано Законом о девизном пословању. Упркос свим напорима, нажалост, у Републици Србији функционише релативно мало сајтова који имају законски регулисан начин пословања, а омогућавају продају на даљину. Притом се не мисли на сајтове предузећа, већ на сајтове који омогућавају интернет аукције и који посредују између физичких лица као учесника у купопродаји. Према сазнањима аутора овог рада, једина два сајта овог типа, а који су регулисани законом су *www.limundo.com*, као сајт за интернет аукције и *www.kupindo.com*, као сајт за регулисану интернет трговину, при чему су оба сајта у власништву фирме Лимундо д.о.о из Београда. Због свеприсутног тренда развоја продаје на даљину и у Републици Србији и све масовније појаве сајтова који омогућавају исту, велики значај имају елабориране Директиве ЕУ. Приметно је да су и сами споменути закони који регулишу ову

проблематику у Републици Србији у великој мери усклађени са прописима ЕУ, али, као и у свакој земљи у транзицији, још увек остаје велики простор за злоупотребе и од стране физичких лица као продаваца. Стога би препоруке ишле у правцу доношења таквих прописа који би били у складу са ЕУ прописима, а који би попунили и овај сегмент трговине. Јер, код трансакција између физичких лица као страна у купопродаји, не постоји заштита купца, у смислу да је продавац, тј. физичко лице, дужан издати било какав правни документ који би служио као гаранција купцу за уредно испуњење продавчевих обавеза (ово важи уколико је продавац нерегистрован, тј. уколико није предузетник). Искуство аутора овог рада у погледу куповине добара од физичких лица, а које су обављене преко споменутих сајтова који функционишу по принципу продаје на даљину, је да је релативно мали број продаваца вољан у потпуности сносити одговорност за оно што продају, иако имају законску обавезу пружања истинитих информација о предмету и условима купопродаје.

*UDK: 316.776:061.1*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 185–195*
*Изворни научни рад*

*мр Ивана РАКИЋ*[1]

# ОСВРТ НА „ПОКАЈНИЧКИ“ ПРОГРАМ У ПРАВУ КОНКУРЕНЦИЈЕ ЕУ

ABSTRACT

This paper provides a short review of the rules on leniency program in European Union competition law. The author points out that the new Commission Notice on Immunity from Fines and Reduction of Fines in Cartel Cases has been focused on providing greater transparency and predictability and that recent amendments are intended to improve the efficacy of the leniency programme and thereby, to make exposing a cartel increasingly attractive for cartel participants. The revised Leniency Notice clarifies the information an applicant needs to provide to the Commission to benefit from immunity and also the conditions for immunity and reduction of fines.

*Key words*: leniency program, cartels, competition law, EU.

## I) СВРХА

У праву конкуренције Европске уније, правила о „покајничком“ програму (енг. *leniency program*) пружају могућност учесницима рестриктивних споразума да Европској комисији, као надлежном телу за заштиту конкуренције у ЕУ, пријаве рестриктивни споразум у којем учествују и да на основу те пријаве, под одређеним условима, буду ослобођени од новчане казне или да им новчана казна буде умањена. На тај начин се применом правила о покајничком програму остварује двострука улога у „борби“ против рестриктивних споразума, тако да је покајнички програм један од најважнијих елемената политике према рестриктивним споразумима и веома значајан за заштиту конкуренције на јединственом тржишту ЕУ, с обзиром на то да

[1] Институт за упоредно право, Београд. E-mail: ivanarakic12@gmail.com.

рестриктивни споразуми представљају најтежи облик повреде конкуренције на тржишту. С једне стране, покајнички програм има превентивну улогу, јер представља значајан механизам одвраћања учесника на тржишту од закључивања рестриктивних споразума (*detterent effect*), а с друге стране, представља један од најзначајнијих механизама за откривање и доказивање рестриктивних споразума. На тај начин се применом правила о покајничком програму отежава или спречава закључивање нових рестриктивних споразума, и увећава вероватноћа откривања већ закључених рестриктивних споразума и олакшава њихово доказивање. Оваква улога покајничког програма остварује се подстицањем тржишних учесника да пријаве рестриктивни споразум и тако изиграју дослух у којем учествују. Пошто су рестриктивни споразуми инхерентно нестабилни, стварањем подстицаја тржишним учесницима да изиграју дослух у којем учествују доприноси се нестабилности дослуха, јер сваки учесник у дослуху полази од тога да је боље да он први изигра дослух, односно пријави рестриктивни споразум, него да буде изигран и пријављен, и на тај начин кажњен: подстицај за пријављивање недозвољеног споразума огледа се управо у могућности да тај споразум буде откривен и да његови учесници буду кажњени.[2]

Покајнички програм је уведен у право ЕУ 1996. године, када је Европска комисија утврдила прва правила којима је регулисала програм ослобађања од кажњавања учесника у забрањеном споразуму који, под одређеним условима, пријаве Европској комисији постојање тог споразума и његове учеснике.[3] Основни недостатак предвиђених правила је био тај што правила нису гарантовала учесницима у споразуму да ће добити потпуни имунитет од кажњавања, односно да ће у потпуности бити ослобођени од плаћања износа новчане казне. Учесници у споразуму су једино били сигурни да ће им казна бити смањена само за 75%, пошто је Европска комисија могла да смањи

[2] Понашање учесника у дослуху и постојање противречних подстицаја са којима су тржишни учесници суочени, у економији се објашњава примером који је познат као „затвореникова дилема" (енг. *prisoner's dilemma*), а који представља случај у теорији игара (енг. *theory of games*). Вид. више Christopher R. Leslie, "Antitrust Amnesty, Game Theory, and Cartel Stability", *Journal of Corporation Law*, бр. 2/2006, стр. 455 и даље; Giorgio Monti, *EC Competition Law*, Cambridge University Press, New York, 2007, стр. 333-334; Patricia Carmona Botana, "Prevention and Deterrence of Collusive Behavior: The Role of Leniency Programs", *Columbia Journal of European Law*, бр. 1/2006, стр. 56-61; Phillip C. Zane, "Price Fixer's Dilemma: Applying Game Theory to the Decision of Whether to Plead Guilty to Antitrust Crimes", *Antitrust Bulletin*, бр. 1/2003, стр. 6-17.

[3] Commission notice on the non-imposition or reduction of fines in cartel cases, *O.J.*, бр. C. 207/1996.

новчану казну од 75 до 100%, што је значило да је постојала могућност да би учесници у покајничком програму ипак морали да плате новчану казну у износу од највише 25% новчане казне коју би платили да нису пријавили споразум. Тиме су били знатно умањени подстицаји учесницима на тржишту да Европској комисији пријаве забрањене споразуме у којима учествују и да сарађују са Комисијом. Поред тога, учеснику који пријави споразум није аутоматски добијао имунитет, већ само под условом да Комисији *први* достави *одлучујући доказ* (*decisive evidence*) о постојању рестриктивног споразума. Уколико учесник не достави доказ који има одлучујући утицај у поступку утврђивање повреде конкуренције настале услед спровођења рестриктивног споразума, Комисија није могла тог учесника да ослободи од казне.

Да би се увећале правна сигурност и транспарентност покајничког програма и тиме подстакли учесници на тржишту да пријаве рестриктивне споразуме у којима учествују, Европска комисија је 2002. године утврдила нова правила о покајничком програму.[4] Делимично су отклоњени недостаци који су до тада постојали, будући да су ублажени критеријуми за учешће у покајничком програму. Учесницима у рестриктивном споразуму је било омогућено да аутоматски добију потпуни имунитет од кажњавања уколико први пријаве рестриктивни споразум и уколико испуне и друге предвиђене услове. Такође су били предвиђени услови за умањење новчане казне учесницима који пријаве споразум а не испуњавају услове за ослобађање од новчане казне.[5] Ипак, и правила из 2002. године имала су одређене недостатке, због чега су 2006. године усвојена нова правила о покајничком програму, утврђена у Обавештењу Европске комисије о ослобађању од новчане казне и умањењу новчане казне у случајевима рестриктивних споразума (даље у тексту: Обавештење Европске комисије).[6] Сврха нових

[4] Commission Notice on immunity from fines and reduction of fines in cartel cases, *O.J.*, бр. C. 45/2002.

[5] Више вид. François Arbault, Francisco Peiró, "The Commission's new notice on immunity and reduction of fines in cartel cases: building on success", *Competition Policy Newsletter*, бр. 2, June 2002, стр. 15. и даље; Jarrett D. Arp, Christof R. A. Swaak, "Immunity from Fines for Cartel Conduct Under the European Commission's New Leniency Notice", *Antitrust*, Vol. 16, бр. 3/2002, стр. 59. и даље; Bertus Van Barlingen, "The European Commission's 2002 Leniency Notice after one year of operation", *Competition Policy Newsletter*, бр. 2/2003, стр. 16. и даље; Julian M. Joshua, "That Uncertain Feeling: The Commission's 2002 Leniency Notice", *2006 EU Competition Law and Policy Workshop/Proceedings*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, стр. 11. и даље.

[6] Commission Notice on Immunity from fines and reduction of fines in cartel cases, *O.J.*, бр. C. 298/2006. Вид. и European Commission, *Competition: revised Leniency Notice – frequently asked questions*, MEMO/06/469, 7.12.2006.

правила јесте да се још више увећају предвидљивост и транспарентност покајничког програма, да се увећају подстицаји учесницима на тржишту да пријаве рестриктивне споразуме у којима учествују, и на тај начин се унапреди делотворност покајничког програма. Осим тога, Европска комисија је желела да изменама постојећих правила приближи покајнички програм ЕУ програмима који постоје у другим земљама, нарочито програму који се примењује у Сједињеним Америчким Државама.

## II) САДРЖАЈ

### Ослобађање од новчане казне

Европска комисија може да ослободи од новчане казне оног учесника у рестриктивном споразуму који први пријави тај споразум и своје учешће у њему, и који Комисији достави доказе који јој омогућавају да обави циљани увиђај (*targeted inspection*) у вези са наводним рестриктивним споразумом или који јој омогућавају да утврди повреду конкуренције због спровођења рестриктивног споразума.[7] Учесник који први пријави рестриктивни споразум може, дакле, добити имунитет од кажњавања у два случаја. *У првом случају*, пре покретања поступка испитивања повреде конкуренције због спровођења рестриктивног споразума, учесник мора да достави доказе који Европској комисији омогућавају да покрене поступак заштите конкуренције и да спроведе увиђај у пословним и приватним просторијама учесника у споразуму, као једну од најделотворнијих доказних радњи у поступцима испитивања повреде конкуренције. Достављени докази морају бити довољни за доношење одлуке о спровођењу увиђаја (улазак у просторије и преглед просторија, увид у списе, испитивање и саслушање лица), како би Европска комисија могла на тај начин да прикупи неопходне податке на основу којих може да донесе одлуку о повреди конкуренције. Овакво решење представља новину у праву ЕУ, будући да је оно уведено Обавештењем Европске комисије из 2006. године. Тиме је ублажен услов за учешће у покајничком програму, пошто је сада довољно да се доставе докази који Европској комисији омогућавају да донесе одлуку о спровођењу „циљаног" увиђаја.[8] Уколико Комисија, у тренутку пријаве рестриктивног

[7] Чл. 8. Обавештења Европске комисије.

[8] Вид. више Sari Suurnäkki, María Luisa Tierno Centella, „Commission adopts revised Leniency Notice to reward companies that report hard-core cartels", *Competition Policy Newsletter*, бр. 1/2007, стр. 8-9; Ami Kayhko, "European Commission's 2006 Leniency Notice – For Better or for Worse", *Competition Law International*, Vol. 4, бр. 2/2008, стр. 43-44.

споразума, већ има довољно доказа да донесе одлуку о покретању увиђаја, односно поступка испитивања повреде конкуренције или ако је већ извршила увиђај, учесник који је пријавио споразум не може бити ослобођен од новчане казне по овом основу.[9] У Обавештењу Европске комисије прецизно се наводе подаци које учесник у споразуму мора да достави да би био ослобођен по овом основу, па је тако потребно да се доставе подаци о учеснику који пријављује споразум, осталим учесницима у наводном рестриктивном споразуму и свим лицима која су, према сазнањима учесника који пријављује споразум, на неки начин укључена у спровођење споразума; информације о самом рестриктивном споразуму (детаљан опис садржине споразума, укључујући његове циљеве; тржиште производа и географско тржиште на којем се остварује утицај примене споразума; трајање споразума; опис радњи предузетих за спровођење споразума – датуми, локације, садржина); информације о пријавама поднетим другим телима за заштиту конкуренције у ЕУ или ван ЕУ, или о преговорима који се воде или који су вођени са овим телима у вези са пријављеним споразумом; и све друге доказе о наводном споразуму којима подносилац пријаве располаже и који су му доступни у време подношења пријаве.[10] *У другом случају*, након покретања поступка испитивања повреде конкуренције, учесник који први пријави споразум може бити ослобођен од новчане казне уколико Комисији достави доказе на основу којих она може да донесе одлуку да је спровођењем рестриктивног споразума повређена конкуренција. Достављени докази би, дакле, требало да омогуће Комисији да утврди повреду конкуренције и да оконча поступак заштите конкуренције који је она већ претходно покренула. Уколико Комисија нема довољно доказа да утврди повреду конкуренције, а учесник у споразуму јој такве доказе достави, Комисија може тог учесника ослободити, али под условом да ниједан учесник у споразуму није пре њега пријавио споразум, односно да није доставио доказе који су Комисији омогућили да покрене поступак заштите конкуренције и да спроведе увиђај поводом истог споразума.[11] Учесник у споразуму који захтева ослобађање од новчане казне по овом основу мора да достави правовремене инкриминишуће доказе о наводном споразуму и да пружи све информације које се захтевају и од учесника који пријављује споразум пре покретања поступка испитивања повреде конкуренције (информације о учесницима у споразуму и

[9] Чл. 10. Обавештења Европске комисије.

[10] Вид. чл. 9. Обавештења Европске комисије.

[11] Чл. 11. Обавештења Европске комисије.

подносиоцу пријаве, о самом споразуму, и о пријавама поднетим другим телима за заштиту конкуренције или о преговорима који се воде са овим телима).[12] Учесници који пријаве споразум и поднесу захтев за ослобађање од новчане казне морају да изврше и одређене обавезе које се односе на потпуну, континуирану и брзу сарадњу са Европском комисијом. Обавезе сарадње укључују обавезу достављања Комисији свих релевантних информација и доказа у вези са пријављеним споразумом без одлагања; обавезу да буду на располагању Комисији и да одговоре брзо на сваки њен захтев у вези са утврђивањем чињеница; да Комисији омогуће приступ директору, свим запосленим и бившим запосленим; да не уништавају, фалсификују или прикривају информације или доказе који се односе на пријављени споразум; да не откривају информације дате у пријави док Комисија не донесе обавештење о утврђеним битним чињеницама (*statement of objections*).[13] Учесници су истовремено дужни да обуставе даље учешће у пријављеном споразуму, осим оних активности које су према мишљењу Комисије у интересу даљег вођења поступка испитивања повреде конкуренције.[14] Учесници могу да пријаве споразум у било ком тренутку током трајања поступка испитивања повреде конкуренције, али Комисија може да одбије њихов захтев уколико је поднесен након доношења обавештења о утврђеним битним чињеницама. Учесник у рестриктивном споразуму може да поднесе Европској комисији и претходну пријаву рестриктивног споразума са захтевом да му се утврди редослед подношења пријаве (маркер, енг. *marker system*).[15] Претходна пријава мора да садржи основне податке о подносиоцу пријаве, о учесницима у споразуму и о самом споразуму, а ако пријава буде прихваћена, касније се морају доставити потпуни подаци и сви релевантни докази. Могућност подношења претходне пријаве омогућена је Обавештењем Европске комисије из 2006. године и представља значајан подстицај учесницима у рестриктивном споразуму да се пријаве Комисији, будући да на тај начин учесници чувају себи (прво) место док Комисија не одлучи о њиховој пријави, тј. остварују право на приоритет у редоследу подношења пријаве. Европска комисија неће одлучивати о другим пријавама док не донесе одлуку о постојећим пријавама истог споразума, а ако подносилац претходне пријаве изврши њену допуну у предвиђеном року, сматраће се да је пријава поднета на дан

[12] Чл. 11. Обавештења Европске комисије.

[13] Вид. чл. 12(a) Обавештења Европске комисије.

[14] Вид. чл. 12(b) Обавештења Европске комисије.

[15] Вид. чл. 15. Обавештења Европске комисије.

подношења претходне пријаве.[16] Када Европска комисија утврди да је учесник у споразуму доставио све неопходне информације и доказе, она ће донети одлуку којом тог учесника условно ослобађа од новчане казне (*conditional immunity*), а након завршетка поступка и доношења одлуке о повреди конкуренције потпуно ће га ослободити од новчане казне. Ако подносилац пријаве повуче своју пријаву, Европска комисија може користити добијене информације у наставку поступа против подносиоца пријаве.[17] Уколико Европска комисија утврди да подносилац пријаве не испуњава услове за ослобађање од казне, она ће га писменим путем обавестити о томе, а подносилац пријаве може повући своје доказе које је доставио или може затражити од Комисије да му смањи новчану казне уколико за то испуњава услове. Комисија неће разматрати друге пријаве споразума све док не одлучи о постојећој пријави истог споразума, без обзира на то да ли је учесник у споразуму поднео претходну пријаву. Учесник који је принудио друге учеснике на тржишту на закључење и спровођење рестриктивног споразума нема право да захтева ослобађање од новчане казне, али може да захтева да му се новчана казна смањи ако испуни посебне услове који се захтевају за умањење новчане казне.[18]

### Смањење новчане казне

Новчана казна се може смањити оном учеснику у споразуму који не испуњава услове за ослобађање од новчане казне, ако тај учесник Европској комисији достави доказе који имају знатну „додату вредност“ (*added value*) у односу на доказе које Комисија већ поседује. Истовремено, он мора да испуни и следеће обавезе: обавезе потпуне, континуиране и брзе сарадње са Европском комисијом; обавезу обустављања даљег учешћа у пријављеном споразуму; обавезу да не уништава, фалсификује или прикрива информације или доказе који се односе на пријављени споразум и обавезу да не открива информације дате у пријави.[19] Приложени докази имају „додату вредност“ ако својом доказном снагом јачају способност Европске комисије да докаже

[16] Вид. више Sari Suurnäkki, María Luisa Tierno Centella, *op. cit.*, стр. 9-11; Jatinder S. Sandhu, “The European Commission’s Leniency Policy: A Success?“, *European Competition Law Review*, Vol. 28, бр. 3/2007, стр. 149-152; Philippe Billiet, “How Lenient is the EC Leniency Policy? A Matter of Certainty and Predictability“, *European Competition Law Review*, Vol. 30, бр. 1/2009, стр. 14-16.

[17] Вид. чл. 18. Обавештења Европске комисије.

[18] Чл. 13. Обавештења Европске комисије.

[19] Вид. чл. 23-24. Обавештења Европске комисије.

постојање рестриктивног споразума и повреду конкуренције. Таквим доказима се посебно сматрају докази у писаном облику који потичу из периода на које се односе чињенице, јер имају већи значај од доказа који су накнадно утврђени; затим инкриминишући докази који се директно односе на чињенице, јер имају већу снагу од доказа који имају само посредни значај; и самостални докази које није потребно допуњавати, за разлику од доказа које је потребно додатно поткрепити (нпр. изјаве).[20] То значи да се учеснику може смањити новчана казна ако је по реду пријављивања нпр. други или трећи и ако достави додатне доказе које Европска комисија до тада није имала или које није доставио учесник који је први пријавио споразум, а који Комисији омогућавају да утврди релевантне чињенице неопходне за утврђивање повреде конкуренције и тако оконча поступак испитивања повреде конкуренције.[21] Пошто сарадња једног или више учесника у споразуму након покретања поступка испитивања може бити корисна за утврђивање повреде конкуренције, смањење новчане казне се отуда сматра оправданим, а свако смањење казне мора одражавати стваран допринос учесника утврђивању повреде конкуренције, у погледу значаја достављених информација и времена пријављивања Европској комисији. Комисија ће у одлуци којом утврђује повреду конкуренције одредити степен смањења новчане казне која би била изречена учеснику да није пријавио споразум: првом учеснику који достави доказе који имају додату вредност казна се смањује од 30 до 50%, а учеснику којем је признат статус другог учесника који је доставио доказе који имају додату вредност од 20 до 30%. Сваком наредном учеснику који достави ове доказе казна се смањује до 20%.[22] Захтев за смањење новчане казне се може поднети било када током трајања поступка, али Комисија може занемарити сваки захтев који се поднесе након доношења обавештења о утврђеним битним чињеницама. Комисија мора у сваком случају да обавести учесника о томе да ли испуњава услове за смањење казне, а ако утврди да не испуњава услове, учесник нема право смањење казне у складу са Обавештењем Европске комисије.

## III) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Обавештење Европске комисије је ступило на снагу 8. децембра 2006. године, када је објављено у *Службеном гласнику ЕУ*, бр. C. 298/2006. и

[20] Вид. чл. 25. Обавештења Европске комисије.

[21] Вид. више Sari Suurnäkki, María Luisa Tierno Centella, *op. cit.*, стр. 11-12; Jatinder S. Sandhu, *op. cit.*, стр. 152-154; Philippe Billiet, *op. cit.*, стр. 16.

[22] Вид. чл. 26. Обавештења Европске комисије.

примењује се у свим случајевима у којима ниједан учесник на тржишту није контактирао са Европском комисијом у циљу ослобађања од новчане казне или смањења новчане казне. Једино се чл. 31-35. Обавештења примењују од дана објављивања на све нерешене и нове захтеве за ослобађање од казне или за њено смањење. Ове одредбе се односе заштиту изјава које су учесници у покајничком програму дали Европској комисији током поступка.

## IV) ИЗВОРИ


- Arbault François, Peiró Francisco, "The Commission's new notice on immunity and reduction of fines in cartel cases: building on success", *Competition Policy Newsletter*, бр. 2, June 2002, стр. 15-22.
- Arp Jarrett D., Swaak Christof R. A., "Immunity from Fines for Cartel Conduct Under the European Commission's New Leniency Notice", *Antitrust*, Vol. 16, бр. 3/2002, стр. 59-66.
- Philippe Billiet, „How Lenient is the EC Leniency Policy? A Matter of Certainty and Predictability", *European Competition Law Review*, Vol. 30, бр. 1/2009, стр. 14-21.
- Botana Patricia Carmona, „Prevention and Deterrence of Collusive Behavior: The Role of Leniency Programs", *Columbia Journal of European Law*, бр. 1/2006, стр. 47-82.
- „Commission notice on the non-imposition or reduction of fines in cartel cases", *O.J.*, бр. C. 207/1996.
- „Commission Notice on immunity from fines and reduction of fines in cartel cases", *O.J.*, бр. C. 45/2002.
- „Commission Notice on Immunity from fines and reduction of fines in cartel cases", *O.J.*, бр. C. 298/2006.
- European Commission, *Competition: revised Leniency Notice – frequently asked questions*, MEMO/06/469, 7.12.2006.
- Joshua Julian M., „That Uncertain Feeling: The Commission's 2002 Leniency Notice", *2006 EU Competition Law and Policy Workshop/Proceedings*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Kayhko Ami, „European Commission's 2006 Leniency Notice – For Better or for Worse", *Competition Law International*, Vol. 4, бр. 2/2008, стр. 42-46.
- Leslie Christopher R., „Antitrust Amnesty, Game Theory, and Cartel Stability", *Journal of Corporation Law*, бр. 2/2006, стр. 453-488.
- Monti Giorgio, *EC Competition Law*, Cambridge University Press, New York, 2007.
- Jatinder S. Sandhu, „The European Commission's Leniency Policy: A Success?", *European Competition Law Review*, Vol. 28, бр. 3/2007, стр. 148-157.

• Suurnäkki Sari, Tierno Centella María Luisa, „Commission adopts revised Leniency Notice to reward companies that report hard-core cartels“, *Competition Policy Newsletter*, бр. 1/2007, стр. 7-15.
• Van Barlingen Bertus, „The European Commission's 2002 Leniency Notice after one year of operation“, *Competition Policy Newsletter*, бр. 2/2003, стр. 16-22.
• Zane Phillip C., „Price Fixer's Dilemma: Applying Game Theory to the Decision of Whether to Plead Guilty to Antitrust Crimes“, *Antitrust Bulletin*, бр. 1/2003, стр. 1-32.

## V) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУЛИКУ СРБИЈУ

Покајнички програм је уведен у право Републике Србије Законом о заштити конкуренције из 2005. године (*Службени гласник РС*, бр. 79/2005), али је Закон веома сумарно регулисао његову примену. Закон је само предвиђао да се не изриче казна учеснику рестриктивног споразума, као ни одговорном лицу, ако је учесник пријавио Комисији за заштиту конкуренције постојање споразума и његове учеснике пре доношења закључка о покретању поступка против њега.[23] Такво решење није било довољно да подстакне учеснике на тржишту да пријаве рестриктивне споразуме у којима учествују и није обезбеђивало правну извесност и сигурност за учеснике на тржишту, због чега је и заштита конкуренције на тржишту Републике Србије била умањена. Зато је Законом о заштити конкуренције из 2009. године (*Службени гласник РС*, бр. 51/2009, 95/2013) ово питање детаљније уређено, а донета су и два подзаконска акта којима је покајнички програм ближе уређен: Уредба о условима за ослобађање обавезе плаћања новчаног износа мере заштите конкуренције (*Службени гласник РС*, бр. 50/2010) и Смернице за примену члана 69. Закона о заштити конкуренције и Уредбе о условима за ослобађање обавезе плаћања новчаног износа мере заштите конкуренције.[24] Закон о заштити конкуренције из 2009. године (у чл. 69) предвиђа да се учесник рестриктивног споразума који је први Комисији за заштиту конкуренције пријавио постојање споразума или доставио доказе на основу којих је Комисија донела решење о повреди конкуренције услед спровођења рестриктивног споразума, ослобађа од обавезе плаћања новчаног износа мере заштите конкуренције. Учесник може бити ослобођен од новчане казне под условом да Комисија, у тренутку достављања доказа,

[23] Чл. 71, ст. 5. Закона о заштити конкуренције из 2005.

[24] Вид. „Смернице за примену члана 69. Закона о заштити конкуренције“ и „Уредбе о условима за ослобађање обавезе плаћања новчаног износа мере заштите конкуренције“, Интернет, http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/08/Smernice -za-primenu-cl-69-i-uredbe-o-oslobadjanju.pdf, 20.08.2014.

није имала сазнање о постојању рестриктивног споразума или је имала сазнање али није имала довољно доказа да донесе закључак о покретању поступка. Учеснику споразума који не испуњава услове за ослобађање од новчане казне, висина новчане казне може бити смањена под условом да у току поступка Комисији достави доказе који у том тренутку нису били доступни, а који омогућавају окончање поступка и доношење решења о повреди конкуренције. Примена покајничког програма је при томе ограничена, тако да у њему не могу да учествују учесници који су иницирали закључење споразума, за разлику од правила ЕУ, према којима иницијатор има право на смањење новчане казне уколико испуњава предвиђене услове. Узимајући у обзир законска и подзаконска решења, може се рећи да је у Србији успостављен правни оквир за примену покајничког програма у складу са правилима ЕУ и да програм полази од основних принципа на којима се заснива покајнички програм у праву ЕУ. Усвајањем наведених прописа којима се уређује програм ослобађања од новчане казне и умањења новчане казне, Србија је усагласила своје право са правом ЕУ у овој области, чиме је настављен процес усклађивања законодавства са правом ЕУ у области права конкуренције. Тиме је створен ваљан основ за примену покајничког програма и за заштиту конкуренције, будући да се покајнички програм сматра изузетно важним инструментом политике према рестриктивним споразумима, односно један од најзначајнијих механизама за откривање и доказивање рестриктивних споразума.

*UDK: 330.145*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 196–208*
*Изворни научни рад*

*др Добрица ВЕСИЋ*[1]

# ЗНАЧАЈ КЛАСИФИКАЦИЈЕ ТРЖИШТА КАПИТАЛА

ABSTRACT

The capital market is of great importance not only for the development of financial markets, but also for the development of the overall economy. In the capital market trading is done by using the following financial instruments: transferable securities (stocks, bonds, and other forms securitization debt, including depositary receipts), treasury bills, treasury bonds and commercial papers, certificates of deposit and financial derivatives (futures, options, swaps). In the legal and economic theory, there are many classifications of capital markets depending on which criteria is based in classifications. The two primary classifications are as follows: (1) according to the primary and secondary capital markets; (2) according to the criteria of the market; In the European Union there is a special classification of the capital market by strictly defined rules.

Serbia is very important development and primary capital market (broadcast property and debt securities) and secondary capital market (stock market trade, regulated OTC trade and free trade off). The market is under the legal supervision of the public capital markets and those that are under the legal supervision of the non-public capital markets.

*Key words*: capital markets, classification, primary, secondary, legal market, EU, Serbia.

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: dobrica@diplomacy.bg.ac.rs.
Рад је резултат научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедоносни аспекти“ (бр. 179029) за период 2011-2015. који реализује Институт за међународну политику и привреду, Београд, а финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

## I) СВРХА

Тржиште капитала је врло динамично са високом стопом раста и значајном диверсификацијом финансијских производа односно инструмената. У савременим условима врло значајно утиче на привредни развој. Са правног и економског аспекта битна је његова класификација. Постоје, у теорији и пракси бројне класификације. Осим основне класификације на (1) примарна и секундарна тржишта; и (2) према критеријуму организатора тржишта, за Србију, у процесима европских интеграција, врло је битна класификација тржишта капитала према прописима Европске уније. Према правном критеријуму организатора тржишта капитала, разликују се:

(1) организовано тржиште капитала; и

(2) неорганизовано тржиште капитала;

На *организованом тржишту капитала* послове обично усмеравају овлашћени организатори (финансијска берза, организатор ванберзанског тржишта) под надзором регулаторног јавно правног тела. Наорганизованом тржишту се обезбеђује транспарентност трансакција са хартијама од вредности, примењују се чврста правила трговања и тржиште је отворено за јавност. Основна обележја организованог тржишта капитала са правног аспекта су:

(1) чврста унутрашња организација усмеравана од стране организатора (организација је верификована на основу сагласности јавно правног регулаторног тела);

(2) доступност јавности и транспарентност пословања на тржишту капитала;

(3) трговина на основу чврстих, недискриминаторских правила (које је донео организатор и на које сагласност даје јавноправно регулаторно тело);

(4) трговину са стандардизованим финансијским инструментима (хартијама од вредности), одређеним за јавну трговину;

(5) континуирано пословање на тржишту капитала;

(6) одређивање курсева (цена) финансијских инструмената (хартија од вредности) са којима се тргује;

(7) извештајна дужност учесника трговине према организатору и институцији централне евиденције (Централни регистар хартија од вредности);

(8) извршење закључених трансакција на тржишту капитала, најчешће путем посебне одвојене самосталне клиринг институције;

(9) обезбеђење извештаја обавеза из трансакција закључених на тржишту капитала, односно њихове заштите од одређених ризика путем посебне, одвојене гарантне институције;

Организовано тржиште капитала може се класификовати на:

(1) *берзанско тржиште* капитала на коме овлашћени учесници у оквиру берзанског састанка непосредно или електронски тргују са тачно одређеним хартијама од вредности и то према одређеним правилима и у одређеном временском интервалу. На овом тржишту се тргује хартијама од вредности које имају највиши ниво бонитета. У српском праву берзанско тржиште капитала је уређено у облику тзв. *регулисаног тржишта капитала*, као што је организација Београдске берзе а.д. Београд.

(2) ванберзанско тржиште капитала представља тржиште којим управља организатор ванберзанског тржишта. Трговина на ванберзанском тржишту је уређена правилима која су мање строга у односу на берзанска правила трговања. Предмет трговања су хартије од вредности које испуњавају ниже критеријуме у односу на берзанска мерила. Процедуре трговања на ванберзанском тржишту учесницима тржишта су једноставније и приступачније (круг трговања је шири у односу на круг учесника на берзанском тржишту). У домаћем праву је ванберзанско тржиште уређено у облику МТП тржишта.[2] У упоредном праву позната су следећа организована ванберзанска тржишта: *SEAQ* (Велика Британија), *SOFFEX* (Швајцарска), *RM* – sistem (Словачка), *RM* – sistem (Чешка), *NASDAQ* (САД) и сл.

Са *неорганизованим тржиштем капитала* које се често назива и *неинституционализованим тржиштем капитала* не управљају организатори тржишта. Уобичајени назив неорганизованог тржишта је *ОТЦ тржиште*, што се у првобитном значењу преводило као „*трговина преко преградка, односно шалтера"*. У питању је тржиште капитала коме је приступ „слободан" и које функционише спонтано, на коме понуду и тражњу хартија од вредности не повезује овлашћени организатор, који функционише *ad hoc* (од случаја до случаја) и које је без непосредног правног јавног надзора. Учесници на ОТЦ тржишту су регистровани трговци са хартијама од вредности (дилери) који препродају хартије од вредности и зараду (добит) остварују на разлици између продајне и куповне цене. Ова трговина се реализује на основу информатичке технике

[2] Дугалић, В, Штимац, М., *Основе берзанског пословања*, Стубови културе, Београд, 2006, стр. 11.

или непосредно путем телефона. У питању је продаја и куповина непосредно између заинтересованих субјеката, на било ком месту и у било ком времену.

## II) МЕРЕ ЕУ

Посебну класификацију финансијских тржишта (укључујући и тржиште капитала), уређују прописи Европске уније. То су директиве и уредбе, у којима се позивају Комисија и други надлежни органи, тела ЕУ да појачају тржишне инфраструктуре на свим местима трговања и у обрачунским системима да би се савладали ризици повећањем транспарентности, отпорности и јачањем регулаторног надзора над свим агрегираним трговинама, посебно на ОТЦ тржиштима, укључујући и *dark pools* i *crossing networks* трансакције.[3] У садашњој фази, на нивоу Европског парламента и Савета обављају се завршне процедуралне припремне радње у погледу доношења нове директиве о тржиштима финансијских инструмената, којом ће се директивом укинути важећа Директива *MiFID* и којом ће се реаговати на новонастале околности на међународним финсијским тржиштима.[4] У овој директиви креиран је нов, заокружени регулаторни оквир за тржиште капитала. Директива уређује и признаје традиционалне форме добро регулисаног тржишта (финансијске берзе) и уводи нову генерацију организованих система трговања у облику вишеструког (алтернативног) трговачког система (*Multilateral Trading Facility – MTF*). Тако се у тачки 6. уводног дела Директиве *MiFID* између осталог прописује „... да треба да се утврде појмови регулисаног тржишта и *MTF* тржишта и да се узајамно уско ускладе како би одражавали чињеницу да изражавају једнаку функцију организоване трговине. Појам речи „систем“ обухвата сва таква тржишта, која се састоје од збира правила и трговачке платформе као и она која функционишу једино на основу збира правила. Регулисана тржишта и *MTF* тржишта нису дужна у пословању примењивати „технички систем“ за упаривање налога. Тржиште које се састоји само од збира правила која уређују аспекте, који се у односу на чланство, пријем инструмената у трговање, трговање међу члановима, подношење извештаја, у случају потребе и на дужности које се тичу

[3] “European Parliament resolution of 14 December 2010 on regulation of trading in financial instruments – ‘dark pools’” etc. (2010/2075 (NI)).

[4] “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council, on market in financial instruments repealing Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council”, (Recast)/COM/2011/0656 final – 2011/0298 (COD).

транспарентности, представља регулисано тржиште, или *MTF* тржиште у смислу ове директиве...“. Поред напред наведеног. Директива *MiFID* даје подршку новом моделу трговања у виду тзв. „системске интернализације (*SI*) у оквиру које трговци хартијама од вредности систематски (редовно и стално) тргују са својим клијентима за свој рачун и тако креирају алтернативну трговачку платформу и привидно тржиште у односу на финансијске берзе и *MTF* тржиште капитала. Овде је у питању обављање инвестиционе услуге трговања за свој рачун у специфичном облику тзв. *систематске интернализације* код које трговац иступа као маркет мејкер у оквиру привидног тржишта, које организује искључиво за своје клијенте за које извршава њихове налоге изван регулисаног тржишта и мултилатералног трговачког система.[5]

Према овој Директиви тржиште капитала обухвата:

(1) регулисано тржиште (*RT*),

(2) алтернативно трговачко место (мултилатерални трговачки систем – *MTF*),

(3) *ОТЦ* тржиште које представља тржиште мимо регулисаног тржишта, *MTF* тржишта и „систематског интернализатора“ на коме се уговори закључују непосредно између уговорних страна;

Намера ове Директиве није да се захтева примена правила транспарентности пре закључења посла за трансакције реализоване на основу *ОТЦ* тржишта, која су карактеристична по томе што се обављају накнадно (*ad hoc*) и нередовно и да се остварују са противстранама (трговци на велико).

### III) САДРЖАЈ

Тржиште капитала мора да буде стриктно правно регулисано. То се не односи само на јавна тржишта капитала него и на нејавна тржишта капитала. На тржишту капитала се тргује финансијским инструментима преносивим хартијама од вредности (акцијама, обвезницама, другим облицима секјуритизованог дуга, укључујући и депозитне потврде), трезорским записима, благајничким и комерцијалним записима, сертификацијама о депозиту и финансијским дериватима (фјучерсима, опцијама, своповима).

[5] Према чл. 4. тач. 1 подтач. 7 Директиве *MiFID* „системски интернализатор“ значи инвестиционо друштво које на организованој понављајућој, системској бази, тргује за свој рачун тако што извршава налоге клијената изван регулисаног тржишта или МТФ тржишта.

На *примарном тржишту капитала* емитују се хартије од вредности и њихово стицање од стране првог имаоца хартија од вредности. Правно, стицалац уноси хартије од вредности у своју имовину по основу уписа, уплате њихове номиналне или емисионе вредности и њиховог преузимања. Међутим, на примарном тржишту капитала, пренос хартија од вредности са емитента на стицаоца нема за правни основ уговор о купопродаји. То значи да се на овом тржишту не продају нити купују хартије од вредности, већ се емитују. Према њиховој законској концепцији хартије од вредности су емитоване у тренутку када хартије од вредности стекне њихов први ималац. Примарно тржиште представља тржиште са новим хартијама од вредности. Припрему и реализацију емисије хартија од вредности обавља или сам емитент (тзв.сопствена емисија), или се користи услугама инвестиционог друштва (тзв.опцијска емисија). На *секундарном тржишту капитала* емитенти хартија од вредности тргују са емитованим („старим“) хартијама од вредности, које су имаоци (инвеститори) стекли на примарном тржишту капитала. Хартије од вредности се преносе са једног на другог инвеститора, док емитент на секундарном тржишту капитала не остварује никаква додатна „слободна“ новчана средства. Типичан облик секундарног тржишта капитала јесте финансијска берза преко које се обезбеђује ликвидност хартија од вредности. У класичној теорији берзанског права присутне су бројне класификације секундарног тржишта капитала. Тако се према неким традиционалним схватањима на секундарном тржишту капитала трговина са хартијама од вредности дели на:

(1) берзанску трговину;

(2) регулисану ванберзанску трговину;

(3) слободну ванберзанску трговину.

*Берзанска трговина* подразумева све уговоре о продаји хартија од вредности којима се тргује на финансијској берзи. Уговори треба да буду закључени за берзанским пултом (паркетом) или у прописаном облику *електронске трговине*. Уговори се закључују између брокера берзе (као посредника) и брокера члана берзе (као купца, односно продавца), на начин и под условима утврђеним правилима и другим актима финансијске берзе. Предмет берзанске трговине су првокласне хартије од вредности.

*Регулисана ванберзанска трговина* обухвата све уговоре у продаји који гласе на хартије од вредности са којима се на финансијској берзи тргује или не тргује. Уговори се закључују ван берзанског пулта (на незваничном берзанском састанку) или у електронској процедури која нема карактер закључивања берзанског посла између брокера чланова финансијске берзе.

Исто тако уговори могу бити закључени између тзв.независних брокера, као и између независних брокера и брокера чланова финансијске берзе. Предмет ове трговине су хартије од вредности нижег вредносног нивоа и ниже котираности од квалитета хартија од вредности које су предмет берзанске трговине. Трансакције са хартијама од вредности се закључују на начин и под условима који важе за берзанску трговину и уз обавештавање о трансакцијама (пријављивање) финансијској берзи и другој овлашћеној институцији.

*Слободна ванберзанска трговина* обухвата све уговоре о продаји хартија од вредности закључене између: независних брокера, затим између независних брокера и брокера чланова берзе (тј.између инвестиционих друштава), али не под условима који важе за берзанску трговину. У слободној ванберзанској трговини могу учествовати и нерегистровани слободни брокери који немају дозволу управног одбора за обављање берзанске трговине. Предмет ванберзанске трговине су хартије од вредности тзв.трећег нивоа бонитета. Сви учесници ове трговине дужни су (ради евиденције), да сваки закључени уговор у продаји хартија од вредности пријаве финансијској берзи или другој овлашћеној институцији.

Тржиште капитала је под јавним надзором или јавни надзор не постоји, и имајући у виду ту чињеницу, разликују се, са аспекта класификације:

(1) јавна тржишта капитала и

(2) нејавна тржишта капитала;

*Јавно тржиште капитала* налази се под надзором регуларног јавноправног тела, а његови учесници имају извештајне дужности. Овакво тржиште капитала обухвата организатора берзанског тржишта (финансијску берзу или организатора ванберзанског тржишта) и оно обезбеђује транспарентност трансакција са хартијама од вредности, уз примену чврстих правола трговања. У домаћем праву, тржиште капитала је уређено у облику тзв.регулаторног тела и *МТР* тржишта.

*Нејавно тржиште капитала* није под надзором регулаторног јавно правног тела, нема организатора берзанског тржишта, није регулисано, нити је транспарентно. На њему се непосредно, и од случаја до случаја продају и купују хартије од вредности без дозволе за трговање. Према правилима домаћег права исто се делимично односи на *ОТЦ* тржиште (*Over the Counter*) над којим јавни надзор посредно врши Комисија за хартије од вредности преко надзора над инвестиционим друштвима. Најчешће на *ОТЦ* тржишту тргују учесници који имају дозволу за трговање. Када *ОТЦ* тржиште функционише на бази аукције овлашћених банака, тада *ОТЦ*

тржиште представља привремени, прелазни облик тржишта, на путу ка његовом претварању у организовано тржиште капитала.[6] Премда *ОТЦ* тржиште није регулисано, његови учесници подлежу регулацији и јавно правном надзору и имају дужност извештавања. Значи, по правилу су дужни да закључене послове пријављују финансијској берзи или овлашћеној институцији тржишта капитала. У нашем праву трансакције хартијама од вредности које се обављају ван регулисаног тржишта односно *МТР* тржиште, пријављује посредник продавца благовремено Централном регистру хартија од вредности.[7] Међутим, у изузетним случајевима који су прописани у Закону, продавац врши пријављивање финансијској берзи, односно *МТР* тржишту на коме се тргује са дотичним акцијама. На *ОТЦ* тржишту се остварује значајан промет хартија од вредности. Постоји више разлога за реализацију великог промета на овом тржишту.

*Прво*, трошкови трговања (провизије) који су знатно нижи у односу на трошкове трговања на организованом тржишту;

*Друго*, *ОТЦ* тржиште је приступачније малим и средњим привредним друштвима при трговини хартијама од вредности;

*Треће*, *ОТЦ* тржиште омогућава лакшу, бржу трговину са хартијама од вредности, јер је мање формализовано у односу на организовано тржиште капитала.

*Четврто*, на *ОТЦ* тржишту се по правилу тргује са хартијама од вредности нижег квалитета, јер исте не испуњавају критеријуме за трговање на организованом тржишту капитала.

*Пето*, на *ОТЦ* тржишту се може трговати и са квалитетним хартијама од вредности. Овакав облик трговања је најчешће присутно у случајевима када учесници ове трговине не желе да преузму извештајне дужности, о свом пословању, (исто се захтева у трговини на организованом тржишту капитала).

*Шесто*, на *ОТЦ* тржишту је мање ригорозан надзор регулаторног тела, јер се надзор најчешће врши посредно, за разлику од надзора истог тела на организованом тржишту капитала.

У домаћем праву је *ОТЦ* тржиште уређено у облику атипичног финансијског тржишта.

---

[6] Витез, М., *Берзе хартија од вредности и берзанских послова (теорија и пракса),* Економски факултет, Суботица, Култура, Бачки Петровац, 2003, стр. 61.

[7] „Закон о тржишту капитала“, 2011, чл. 4.

Према критеријуму сталности, може се разликовати:[8]

(1) стално (*институционално*) тржиште капитала;

(2) нестално (*привремено*) тржиште капитала;

(3) накнадно (*ad hoc*) тржиште капитала.

*Стално (институционализовано)* тржиште капитала представља берзанско и ванберзанско организовано тржиште капитала, које редовно, систематски, трајно и у облику одређене организације обавља своју делатност.

*Привремено тржиште капитала* организовано је најчешће у облику аукције од стране банака и исто се третира као део активности у оквиру припремних радњи банака најчешће усмерених на оснивање финансијске берзе.

У смислу тачке 44. уводног дела Директиве *MiFID* „Трансакције које чланови или учесници реализују у билатералној основи и код којих се не извршавају све дужности одређене за регулисано тржиште или *MTF* тржишта сагласно Директиви, требало би да се разматрају као трансакције реализоване изван регулисаног тржишта или *MTF* тржишта у смислу дефиниције систематског интернализатора.

У тачки 53 уводног дела Директиве *MiFID* појам тржишта *ОТЦ* se посредно формулише за разлику од *MTP* тржишта.

## IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Основни правни извор представљен је са *Директивом 2004/39/ЕЗ Европског парламента и Савета о тржиштима финансијских инструмената од 21. априла 2004. године*, под називом *Директива MiFID* (*Markets in Financial instruments Directive*), која је ступила на снагу 1. новембра 2007. године. Премда, према називу ове директиве произилази да су предмет регулације тржишта финансијски инструменти, она се, суштински, односи на тржиште капитала. На основу анализиране Директиве, уредби и аката Европске уније, извршена је хармонизација националних права тржишта капитала земаља чланица Европске уније. Наш Закон о тржишту капитала из 2011. године, углавном, је прихватио решења из ових извора права финансијских тржишта Европске уније, чиме је, у великој мери, извршена хармонизација домаћег права са правом Европске уније у овој области.

[8] Петровић, П., *Берзе и берзанско пословање*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2009, стр. 56.

## V) ИЗВОРИ


- "Report on the application by Member States of the EU of the Commission Recommendation on directors remuneration", Commission Staff Working Document Brussels, 13.07.2007 SEC (2007) 1022; Internet, htpp://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/directors-remun/sec 200771022_en.pdf.
- "European Parlament resolution of 14 December 2010 on regulation of trading in financial instruments – 'dark pools'" etc. (2010/2075 (NI)).
- "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council, on market in financial instruments repealing Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Concuil" (Recast)/COM/2011/0656 final – 2011/0298 (COD).
- „Закон о тржишту капитала", *Службени гласник Републике Србије*, бр. 31/2011.
- Дугалић, В, Штимац, М., *Основе берзанског пословања*, Стубови културе, Београд, 2006.
- Витез, М., *Берзе хартија од вредности и берзанских послова (теорија и пракса),* Економски факултет, Суботица, 2003, Култура, Бачки Петровац.
- Вуњак, Н., Ковачевић, Љ., Витез, М., Петровић, П., *Финансијске берзе*, Економски факултет, Суботица, 2014.
- Петровић, П., *Берзе и берзанско пословање*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2009, стр. 56.


## VI) ЗАКЉУЧАК

Применом важеће Директиве *MiFID* остварује се хармонизација националних права држава чланица Европске уније у области финансијског тржишта. Циљ директиве је да се у националним правима креирају једнаки услови за инвестиционе услуге, појача заштита инвеститора, повећа транспарентност, повећа ефикасност, повећа флексибилност и интегрисаност финансијских тржишта, с циљем да се формира јединствено финансијско тржиште на нивоу Европске уније. Ефекти ових мера били су видљиви већ у року од годину дана од момента прописивања, а до наредне анализе тржишта све постојеће одлуке ће бити преиспитане, као и стање конкуренције на тржиштима подложним *ex-ante* регулацији. На основу анализе Закона о тржишту капитала из 2011. године и осталих законских правила, одредби, могу се утврдити следећа основна обележја домаћег регулисаног тржишта капитала:

(1) домаће тржиште је отворено тржиште капитала у облику вишестраног (најмање троугаоног) система;

(2) домаће тржиште сачињавају организатор регулисаног тржишта, који и посредник у трговању. То је једино берза, која има правну форму акционарског друштва, седиште у Републици, дозволу Комисије за хартије од вредности и овлашћени учесници у трговању – инвестициона друштва (чланови регулисаног тржишта – берзе), која имају дозволу Комисије за хартије од вредности и закључују правне послове у вези са хартијама од вредности на берзи;

На основу анализе Закона о тржишту капитала и других законских правила, могу се утврдити следећа основна обележја *MTP* тржишта:

(1) *MTP* тржиште спада у отворено тржиште и у облику је вишестраног система,

(2) тржиште сачињавају: организатор *MTP* тржишта ( а то је брокерско-дилерско друштво, берза) и инвестициона друштва тзв. корисници *MTP*,

(3) брокерско-дилерско друштво или финансијска берза организују и управљају *MTP* тржиштем,

(4) *MTP* тржиште омогућава, олакшава повезивање интереса трећих лица за куповину и продају хартија од вредности (тј. врши посредовање у трговању са овим хартијама од вредности),

(5) посредовање на *MTP* тржишту се одвија у складу са његовим обавезујућим правилима и на начин који доводи до закључења уговора о хартијама од вредности у складу са Законом о тржишту капитала,

(6) предмет уговора о продаји на *MTP* тржишту јесу хартије од вредности које су укључене у трговање на овом тржишту, а у складу са његовим правилима.

## VII) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Основ за регулацију финансијских тржишта одређеније тржишта капитала у Републици Србији је Закон о тржишту капитала који је донет 2011. године. Он је класификовао тржиште капитала у две основне групе: (1) примарно и секундарно тржиште; и (2) тржиште према критеријуму организатора тржишта; Међутим, у процесима интеграције у Европску унију треба имати у виду да је неопходно да Србија изврши класификацију тржишта капитала према прописима Европске уније. На пример, у Закону о тржишту капитала не наводи се попис и опис послова систематског интернализатора. С друге стране, у тачки 50. уводног дела Директиве *MiFID* уређује се правило пословања систематског интернализатора: могу да одлуче да ли ће обезбедити приступ својим котацијама само ситниим

клијентима, затим само професионалним клијентима или и једнима и другима. Законом о тржишту капитала из 2011. године уређени су следећи основни облици тржишта капитала:

(1) регулисано тржиште (берзанско организовано тржиште);

(2) мултилатерална трговинска платформа – *МТР* тржиште (ванберзанско организовано тржиште капитала);

(3) *ОТЦ* тржиште (слободно неорганизовано тржиште капитала);[9]

За финансијске берзе је карактеристично:

(1) да организују и управљају у домаћим регулисаним тржиштем капитала;

(2) да стварају услове за лакше повезивање интереса трећих лица при куповини и продаји хартија од вредности (врше посредовање у трговању са овим хартијама од вредности);

(3) да посредовање обављају у складу са својим обавезујућим правилима и на начин који доводи до закључења уговора о хартијама од вредности;

(4) да су трансакције предмет уговора о продаји хартија од вредности које су укључене у трговању на овом тржишту, а у складу са његовим правилима,

(5) да имају дозволу за свој рад, и да редовно систематски обавља послове у складу са Законом о тржишту капитала;[10]

У Закону је утврђен правни положај *МТР* тржишта:[11] то је мултилатерална трговачка платформа односно систем који организује, односно којом управља организатор тржишта или инвестиционо друштво и који омогућаваи олакшава спајање интереса трећих лица за куповину и продају финансијских инструмената у складу с његовим обавезујућим правилима и на начин који доводи до закључивања уговора.Такође у Закону о тржишту капитала утврђује се правни положај *ОТЦ* тржишта:[12] то је секундарно тржиште за трговање финансијским инструментима који не мора да има организатора тржишта и чији систем трговања подразумева преговарање између продавца и купаца финансијских инструмената у циљу

[9] У члану 2. ставу 1 тач. 20, члану 45. став 1, члану 95. ставу 1. и ставу 2. и другим члановима „Закона о тржишту капитала“.

[10] Вуњак, Н., Ковачевић, Љ., Витез, М., Петровић, П., *Финансијске берзе*, Економски факултет, Суботица, 2014, стр. 7.

[11] У члану 2., става 1., тач. 21., члан 45. став 1., члану 95., ставу 1. и ставу 3., члану 97. и другим члановима „Закона о тржишту капитала”, 2011.

[12] „Закон о тржишту капитала“, чл. 2, став 1., тач. 22.

закључења трансакције. Правило је да могу само инвестициона друштва која поседују дозволу Комисије, да посредују у трговању на *ОТЦ* тржишту. Ово тржиште представља атипично, слободно, неорганизовано тржиште капитала варијабилног карактера (може да има и организатора), на коме се продају и купују хартије од вредности, али уз посредовања инвестиционих друштава. Оно је делимично под посредним надзором Комисије за хартије од вредности. Учесници *ОТЦ* тржишта имају дужност пријављивања (извештавања) закључених послова надлежним институцијама тржишта капитала, а то су: (1) Централни регистар хартија од вредности; (2) регулисаном тржишту; і (3) *МТР* тржишту;

Решења у новом Закону о тржишту капитала, који се припрема, не би смела да буду таква која би омогућавала системским интернализаторима да дискриминишу неке категорије клијената. Унела би се и решења из Директиве по којима:

– систематски интернализатор представља неку врсту унутрашњег креатора финансијског тржишта;
– мали клијент означава клијента који није професионални клијент.

*UDK: 339.16.012.332:347.277*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 209–223*
*Изворни научни рад*

*Владана ПЕТРАКИС*[1]

# ЈЕДИНСТВЕНО ТРЖИШТЕ ХИПОТЕКАРНИХ КРЕДИТА

ABSTRACT

The European Commission proposed the Directive on Credit Agreements for Consumers Relating to the Residential Immovable Property, more commonly referred to as the MCD, on 31 March 2011 for the adoption through the co-decision procedure. After the first reading agreement, the Mortgage Credit Directive was published in Official Journal on 28 February 2014. The Directive known as Directive 2014/17/EU of the European Parliament and of the Council of 4 February 2014 on Credit Agreements for Consumers Relating Residential Immovable Property and Amending Directives 2008/48/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No. 1093/2010 will take effect 20 days after its publication date and Member States will have two years to implement it. This means that the deadline for its implementation will be 21 March 2016. The objectives of this act are to create efficient and competitive single market for consumers, creditors and credit intermediaries with high level of consumer protection and to promote financial stability by ensuring that mortgage credit markets operate in responsible manner. Most of the Directive provisions concerns setting the minimum regulatory requirements that member states are required to meet in order to protect consumers taking out credit agreements secured against the borrowers and also any other lending where the purpose is to acquire or retain property rights. One of the most significant new changes is the introduction of a new disclosure called the European Standard Information Sheet (ESIS). Lenders and credit intermediaries will have to provide personalised information to consumers using ESIS. The purpose of the ESIS is to allow consumers to compare calculation of interest rates, repayment methods and early repayment. Understanding the pre-contractual information is probably the most fundamental

[1] Национална корпорација за осигурање стамбених кредита. E-mail: vladana.petrakis@yahoo.com.

element affecting consumers' financial decision-making procedures. Therefore, the existence of a clear, comprehensive and understandable standardised information sheet containing the main features of mortgage loans is essential for customers to take informed decisions and is necessary for the comparative exercise of the different offers available in the market. This Directive requires from Member States to guarantee the right of borrowers to repay their mortgages before the end of the contract. The Directive will ensure that, when an offered mortgage credit contract is denominated in foreign currency, the borrower is made aware through information and personalised explanations of the related currency risks and the effects there of on the cost of their loan. If a credit agreement relates to a foreign currency loan, Member States must ensure that the consumer has the right to convert the credit agreement into an alternative currency under specified conditions, or that there are other arrangements in place to limit the exchange rate risk to which the consumer is exposed. Domestic solutions cannot solve the problems in the market and common standards across the EU are necessary to promote an efficient and competitive single market for residential mortgages with a high level of consumer protection.

*Key words:* Directive 2014/17/EU, European Standard Information Sheet, single market for residential mortgages, mortgage credit, credit intermediaries.

## I) СВРХА

Директива за хипотекарне кредите Европског Парламента и Већа Европске Уније 2014/17/ЕУ од 04.02.2014. о уговорима о потрошачким кредитима који се односе на стамбене објекте и о измени директива 2008/48/ЕЗ и 2013/36/ЕУ и Уредбе(ЕУ) бр. 1093/10 (даље: Директива 2014/17),[2] се примењује на кредите одобрене за куповину непокретности на територији држава чланица обезбеђене хипотеком или другим сличним средством обезбеђења, које се обично употребљава у дотичној држави чланици за стамбемни објекат или осигуране правом у вези са тим стамбеним објектом (чл. 3) као и уговоре чији је циљ стећи или задржати имовинска права над земљиштем или на постојећој или пројектованој грађевини (чл. 4). Потреба за доношењем ове Директиве је постала нарочито евидентна наступањем светске економске кризе која је дрстично утицала и на тржиште непокретности и на хипотекарне кредите. Држављани држава чланица су изгубили поверење у читав финансијски систем а нарочито у банке. Са друге стране, банке су, нерационалним

[2] Directive 2014 17 EU of the European Parliament and of the Council of 4 February 2014 on credit agreements for consumers relating to residential immovable property and amending Directives 2008 /48 /EC and 2013 /36 /EU and Regulation EU No 1093/ 10 - Official Journal of the European Union.

одобравањем стамбених кредита допринеле све већем броју доспелих кредита, који су имали за даљу последицу све већи број принудних продаја непокретности која су служила као средство обезбеђења тих кредита. У 2007. и 2008. је неколико водећих банака из Сједињених Америчких Држава, међу њима и Lehman Brothers, четврта највећа инвестициона банка у САД-у је прогласила банкрот, као резултат ризичних кредита обезбеђених хипотеком.[3] Проблеми са којима се суочавају Државе чланице на пољу хипотекарних кредита су довели до тога да је постало јасно да више не могу ни решења да буду искључиво у националним правима, већ да је потребно успоставити правила која ће једнако важити на целој територији Европске Уније, како би Јединствено тржиште функционисало на тржишним основама, уз појачану заштиту корисника кредита. Ова Директива ће вишеструко заштити кориснике кредита, обавезујући повериоце и кредитне посреднике да на правно ваљан начин информишу кориснике кредита о свим релевантним чињеницама везаним за кредит као и да их упозоре и појасне могуће ефекте у случајевима променљиве каматне стопе или кредита у страној валути. Заштита корисника кредита се види и у одредбама везаним за неопходно знање и вештине које је поребно да покажу лица запослена код повериоца, како би била у могућности да пруже све релевантне информације потенцијалним корисницима кредита. Корисницима кредита је загарантовано да имају право да превремено отплате кредит. С обзиром да Директива промовише померање тржишта хипотекарних кредита ван граница држава чланица, померајући тежиште ка јединственом, заједничком тржишту, може се очекивати и повећање конкурентности међу давоцима кредита. У том смислу су успостављени и принципи које се односе на дозволу за рад и регистрацију кредитних посредника, за које се формира тзв. пасошки режим којим се омогућава да кредитни посредници раде ван државе чланице у којој су регистровани, односно да могу да пружају своје услуге на територији било које државе чланице.Директива успоставља принципе ауторизације и регистрације кредитних посредника и успоставља пасошки режим за те посреднике. То практично значи да када им једном буде дозвољено обављање послова кредитног посредовања од стране једне државе чланице, моћи ће да делују на целом јединственом тржишту.[4]

[3] Economic and monetary union and the euro, http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/economic_and_monetary_union_and_the_euro_en.pdf

[4] European Commission MEMO/13/1126, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1126_en.htm?locale=en

Директивом се обавезују државе чланице да оосигурају коришћење Европског стандардизованог информативног обрасца (ESIS), типски документ који ће морати да користе сви повериоци, а којим ће корисник кредита бити потпуно информисан, на начин који ће моћи да што једноставније разуме све податке које се тичу уговора о кредиту и последицама закључења . Државе чланице које већ користе одређене форме којима презентују све релевантне информације потрошачима пре закључења уговора о кредиту, као на пример Уједињено Краљевство које користи KFI/Key Facts Illustration, траба да пређу на коришћење Европског стандардизованог информативног обрасца, или ће паралелно користити оба документа због разлике у законодавству Уједињеног Краљевства и Европске Уније.[5] Дирктива прописује напуштање праксе везивања услуга, али дозвољава обједињавање услуга (чл. 2). Под везивањем услуга се подразумева да је корисник стамбеног кредита дужан ради одобрења кредита да закључи такав уговор са повериоцем којим пристаје на пакет услуга односно других производа без којих му кредитна средства неће бити оодобрена. Разлог одбацивања овакве праксе лежи у чињеници да такво везивање клијената, кроз додатне производе и услуге, није понекад у њиховом интересу и да због тог условљавања клијент може да постане презадужен као и да се може смањити његова мобилност. Ова правила ипак не би требало да ограниче праксу објекдињавања услуга, под којом се подразумева понуда или продаја уговора о кредиту у пакету са другим засебним финансијским производима или услугама када је уговор о кредиту расположив и засебно, али не увек под истим условима као када је понуђен у пакету са додатним услугама (чл. 4). Иако Директива као основно правило прописује напуштање наведеног принципа, ипак дозвољава својеврсна одступања од овог правила због природе хипотекарних кредита и ризика који носе за банку. У том смислу је дозвољено да банке поставе неке додатне услове на пример у погледу осигурања живота и имовине. Иако осигурање живота углавном није обавезно, оно се провлачи као „квазиобавезно“. Тако се у пракси сусрећемо са обавезом корисника кредита приликом куповине непокретности да закључи уговор о животном осигурању, уз обавезу да изврши винкулацију права из полисе на банку-кредитора.[6] Исто као и

[5] Dave Patel, EU mortgage credit directive http://www.mortgagefinancegazette.com/technology/eu-mortgage-credit-directive/

[6] Историја осигурања у Србији, Црној Гори и Југославији до 1941, Здравко Петровић, Владимир Чоловић, Душко Кнежевић, 2013.

осигурање живота, тако је дозвољено поставити као и услов одобрења кредита и осигурање имовине, јер се то сматра оправданим, с обзиром да гарантује отплату кредита. Овом се Директивом предвиђа обавезна минимална хармонизација у погледу одредби за заштиту потрошача јер не ограничава државе чланице да задрже односно пропишу стржије услове ради заштите потрошача од оних који су предвиђени Директивом. Одредбе које се тичу Европског јединственог информативног обрасца и обрачуна ефективнее каматне стопе морају бити потпуно имплементиране у национално право држава чланица.

## II) МЕРЕ ЕУ

Европска Комисија је 2003. године покренула поступак идентификације препрека и процене њихових ефеката на унутрашњем тржишту за стамбене кредите, док је 18. марта 2007. године донета Бела књига о интеграцији тржишта хипотекарних кредита Европске уније. Затим је Комисија у својој Комуникацији од 4. марта 2009. године, која се зове „Подстицање европског опоравка", указала на значај осигурања постојања ефикасног и конкурентног Европског тржишта. Комисија је поново 2011. године у новој Комуникацији указала на значај и нужност успостављања механизама и одржавања ефикасног конкуретног тржишта. Након тога, 31. марта 2011. године, Комисија је усвојила предлог Директиве за стамбене кредите.[7] Штета која је била евидентно нанета тржишту непокретности, хипотекарних кредита и читавом банкарском сектору, а нарочито у Португалији, Ирској, Италији, Шпанији и Грчкој је била довољан и јасан разлог за реакцију у циљу доношења правила чију ће примену морати да осигурају све државе чланице.[8] Циљ тог Предлога је био првествено стварање јединственог конкурентног и здравог европског тржишта хипотекарних кредита, уз висок ниво заштите потрошача. Предложени текст Директиве се односи на уговоре о стамбеним кредитима који су обезбеђени хипотеком или неким другим средством обезбеђења карактеристичним за одређену државу чланицу или осигуране правом у вези те непокретности, уговоре о кредиту чији је циљ стећи или задржати имовинска права над

[7] Proposal for Directive of the European Parlament and of the council on credit agreements relating to residential property http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011PC0142&from=EN

[8] Helena Walsh, Directive on credit ageements relating to residential property-European Commision Proposal-Cicero Report http://www.cicero-group.com/wp-content/uploads/2013/03/Mortgage-Credit-Directive-Special.pdf

земљиштем или на постојећој или пројектованој грађевини и уговори о кредиту којима је циљ реновирање стамбеног простора а не потпада под директиву 2008/48/ЕЦ.[9] Истовремено је била остављена могућност државама чланицама проширење примене на друге кориснике кредита или на пословне објекте. С обзиром на величину тржишта стамбених кредита обезбеђених хипотеком у ЕУ, узевши у обзир да је још 2008. године висина неисплаћених хипотекарних кредита достигла висину од 6.000 милијарди евра, што чини 50% БДП Европске уније, постало је ургентно доношење јединствене мере на нивоу Европске уније.[10] Тржиште хипотекарних кредита које успоставља ова Директива је јединствено, ефикасно и конкурентно, са утврђеним критеријумима за решавање проблема које је донела светска економска криза, а који су нарушили поверење потрошача у кредиторе и читав финансијски сектор. Иако је евидентно да свака од држава чланица има своје особености по питању хипотекарних кредита и читавог тржишта кредита обезбеђених хипотеком или другим сличним средством обезбеђења, неопходно је увести јединствена правила у виду сигурног регулаторног оквира и праксе која ће на недвосмислен начин за потрошаче презентовати кредитне производе и услуге, а са друге стране кредиторима обезбедити висок ниво заштите приликом одабира клијената којима ће бити одобрени кредити. У том смислу су и одредбе које се односе на процену непокретности које је средство обезбеђења, а коју је битно обезбедити пре одобрења кредита, те су државе чланице обавезне обезбедити постојање поузданих стандарда процене непокретности (пр.т. 26). Даље је прописано, како би се наведени стандарди могли сматрати поузданим, да је потребно водити се међународним признатим стандардима процене које су развили Одбор за међународну нормизацију вредновања, Европска организација проценитељских услуга или Краљевска организација геодета. Ове и сличне одредбе не значе саме по себи да ће за кориснике кредита бити теже да добију кредит који ће обезбедити хипотеком или сличним средством обезбеђења, нити је то циљ Директиве. Очекује се чак напротив, као и да ће бити повећана конкуренција и већи број кредитних производа. Ипак, с обзиром да се уводи повећана провера кредитне способности потрошача

[9] Report on the proposal Directive of the European Parlament and of the council on credit agreements relating to residential property /www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0202+0+DOC+XML+V0//EN

[10] Helena Walsh, Directive on credit ageements relating to residential property-European Commision Proposal-Cicero Report http://www.cicero-group.com/wp-content/uploads/2013/03/Mortgage-Credit-Directive-Special.pdf

који аплицирају за кредит, може се очекивати смањена могућност одобравња кредита за одређену категорију потрошача.[11] Без обзира на примедбе које се односе на чињеницу да је неодговорно одобравање кредита било углавном пракса Сједињених Амричких Држава, а не Европске уније, ипак је евидентно постојање великог броја одобрених кредита у страној валути корисницима кредита, који су у датом моменту остварили корист због висине каматне стопе, али нису били упознати нити информисани на адекватан начин о течајним ризицима који је са таквим кредитом повезан. Са друге стране је евидентан став држава, попут Уједињеног Краљевства да се MCD (Mortgage Credit Directive) не односи и не узима у обзир главне проблеме оваквог хипотекарног тржишта односно-за повериоце, између осталог, су то тешкоће приликом разумевања кредитних ризика на непознатим хипотекарним тржиштима и сложеност приликом спровођења тј одобравања кредита у страним правним системима. Што се тиче потрошача, с обзиром на природу хипотекарних кредита, углавном се одлучују за већ добро успостављене или домаће повериоце. Због свега тога је став Уједињеног Краљевстава скептичан у погледу ове Директиве. Чак се предлаже да не треба једноставно извршити имплементацију Директиве, већ је боље надоградити постојећи режим са изменама Директиве.[12]

## III) САДРЖАЈ

Ова Директива настоји да осим стварања јединственог хипотекарног тржишта подигне и ниво заштите корисника кредита, а све у циљу очувања и заштите тржишта хипотекарних кредита, јер је његова заштита с обзиром на укупни БДП важна како би се заштитило читаво тржиште. Директива дефинише начине заштите корисника кредита, кредитора, а самим тим и хипотекарног тржишта. Поменућемо начине који пружају најпотпунију заштиту тржишту.

### 1. Надлежна тела за осигирање примене Директиве

Како би се обезбедило осигурање примене и извршавање Директиве, државе чланице су обавезне да именују национална надлежна тела, којима

[11] European Commission MEMO/ 13/1127, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1127_en.htm?locale=en

[12] Implementation of the EU mortgage credit directive https://www.gov.uk/government/consultations/implementation-of-the-eu-mortgage-credit-directive/implementation-of-the-eu-mortgage-credit-directive.

ће бити додељена овлашћења и ресурси за успешно обављање послова. Државе чланице су дужне да осигурају да су надлежна тела, као и сва лица која раде или су радила код надлежних тела, као и стручна лица која су била ангажована од стране надлежних тела, да су дужна да чувају пословну тајну, али то их не спречава да међусобно размењују или прослеђују поверљиве податке, у складу са Директивом, националним правом или правом Уније. Државе чланице су обавезне да обавештавају Комисију и Европско надзорно тело за банкарство (ЕБА) о именовању надлежних тела, о било којим променама и евентуалном постојању више надлежних тела (члан 5).

### 2. Кредити у страној валути

Државе чланице морају да обезбеде да повериоци, кредитни посредници или њихови именовани представници у сваком тренутку стављају на располагање јасне и разумљиве опште информације о уговорима о кредиту и то на папиру или неком другом трајном медију или у електронском облику. У опште информације се убраја да ако су доступни кредити у страној валути, страна валута односно валуте морају бити наведене заједно са објашњењима о последицама, ако је кредит у страној валути (чл. 13). Директивом је одређено да државе чланице треба да имају регулаторни оквир у тренутку закључења уговора о кредиту у страној валути, који ће да обезбеди да потрошач има право да под одређеним условима претвори кредит у алтернативну валуту или да постоје други аранжмани којима се ограничава курсни ризик којем је потрошач изложен у оквиру уговора о кредиту. Под алтернативном валутом се сматра валута у којој потрошач прима приход или поседује непокретност из које кредит треба исплатити или валута државе чланице у којој је потрошсач имао боравиште у тренутку склапања уговора о кредиту или у којој тренутно има боравиште.

Државе чланице осигуравају да у случају да корисник кредита има кредит у страној валути, поверилац на прописан начин обавештава корисника кредита уколико је вредност укупног неподмиреног износа који плаћа потрошач или редовних ануитета варира за више од 20% од оне која би износила ако би се применио курс између валуте уговора о кредиту државе чланице који је важио у тренутку склапања уговора (чл. 23).

### 3. Информације пре склапања уговора

Директивом су утврђене одредбе које подлежу максималној усклађености у односу на информације које морају бити пружене пре

закључења уговора о кредиту путем стандардизованог облика Европског стандардизованог информативног обрасца (ЕСИС) и ефективне каматне стопе (ЕКС), у циљу настанка истинског унутрашњег тржишта са високим и уједначеним нивоом заштите потрошача. Државама чланицама је остављена могућност да задрже или уведу строжије одредбе од оних за које није наведено да подлежу максималној усклађености, узимајући у обзир специфичност уговора о кредиту који се односе на непокретности као и разлике у развоју тржишта и услова у државама чланицама (пр. т. 7). У том смислу је дозвољено да државе чланице задрже или уведу строжије одредбе у циљу заштите потрошача, под условом да су те одредбе у складу са обавезама држава чланица са правом Уније и под условом да се не односе на Прилог 1, који се односи на заједнички стандард за обрачун ефективне каматне стопе и Прилог 2, део А, Директиве који се односи на стандардне информације ЕСИС-а. (чл. 2). Потрошач доставља повериоцу информације о својим потребама, финансијској ситуацији и преференцијама (пр.т. 44). Када потрошач достави потрбне информације, Државе чланице су у обавези да обезбеде да поверилац пре склапања уговора о кредиту пружи на располагање персонализоване информације на основу којих ће корисник кредита моћи да упореди кредите који постоје на тржишту и да на основу поређења и процена импликације донесе одлуку да ли ће закључити уговор о кредиту (чл. 14). Није дозвољено ни одступање од обавезе државе чланице да обезбеди да се те персонализоване информације доставе потрошачу на трајном медију или папиру путем ЕСИС-а (чл. 2). Државе чланице су обавезне да оставе период од најмање седам дана за време којих потрошач може да упореди понуду, процену њихових импликација као и да донесе одлуку да ли ће закључити уговор о кредиту (чл. 14).

### 4. Превремена отплата кредита

Способност потрошача да отплати кредит пре истека уговора о кредиту може да има важну улогу у подстицању конкурентности на унутрашњем тржишту (пр.т. 66). Прописано је да државе чланице треба да осигурају да потошач има право да, у целости или делимично, отплати стамбени кредит. У том случају се потрошач има право на смањење укупних трошкова, који се састоји од камата и трошкова за преостало време трајања уговора. У случајевима када корисник кредита жели да превремено отплати кредит, поверилац је дужан да по примљеном захтеву без одлагања достави кориснику информације потребне за разматрање те могућности, које ће омогућити кориснику кредита да сагледа последице

превремене отплате кредита, са јасно наведеним свим примењеним претпоставкама, које морају бити разумне и оправдане.

### 5. Процена кредитне способности

Кредитна способност и тенденција потрошача да отплаћује кредит треба да се процене пре закључења уговора о кредиту (пр.т. 55). Одлука повериоца о одобрењу крредита би требала да буде у складу са исходом процене кредитне способности, иако позитивна оцена о кредитној способности не треба да обавезује повериоца да одобри кредит (пр.т. 57). Поверилац је дужан да обавести потрошача без неоправданог одлагања уколико је његов захтев за кредит одбијен на основу неативне оцене о процени кредитне способности (пр.т. 61). Државе чланице осигуравају да, пре склапања уговора о кредиту, поверилац врши процену кредитне способности потрошача. Порцена кредитне способности не сме се претежно заснивати на томе да је вредност непокретности већа од износа кредита, или на предвиђањима да ће вредност непокретности расти. Одступање постоји само у случају да се уговор о кредиту закључује ради изградње или обнове објекта (чл. 18). Државе чланице обезбеђују формирање стандарда вредновања стамбеног објекта за потребе давања хипотекарних кредита на својој територији и обезбеђују да повериоци врше промену тих стандарда уколико сами процењују непокретност, односно да предузимају разумне мере како би обезбедиле примену тих стандарда уколико процену врши трећа страна. Унутршњи и спољни проценитељи треба да буду стручни и независни од процеса одобравања кредита (чл. 19). Кредитна способност се процењује на основу информација које има поверилац, а тичу се прихода и расхода потрошача, финансијске и других економских околоности. Те информације поверилац може да добије од спољних или унутрашњих извора. Потрошач је дужан да достави повериоцу податке на његов захтев, који су му потрбни за процену кредитне способности и не може, уколико закључи уговор о кредиту, накнадно раскинути тај уговор зато што су информације које је пре закључења уговора пружио потрошач биле непотпуне. Ипак, и у тој ситуацији би поверилац могао да раскине уговор о кредиту, уколико би могао да докаже да је потрошач намерно ускратио повериоца за те податке односно да је податке фалсификовао (чл. 20).

### 6. Кредитни посредници

Значајне разлике међу одредбама у националним правима о кредитним посредницима у државама чланицама стварају препреке

оснивању и вршењу делатности кредитних посредника на унутршњем тржишту Уније. Немогућност слободног обављања делатности кредтитних посредника на целом подручју Уније омета правилно функционисање унутрашњег тржишта уговора о кредиту у погледу стамбених објеката (пр.т. 68). Кредитни посредници су Директивом дефинисани као физичко или правно лице које не делује као јавни бележник или поверилац, и које не повезује потрошача са повериоцем или кредитним посредником и које у оквиру своје делатности или професије прима новчану надокнаду или другу уговорену финансијску надокнаду. Кредитнии посредник потрошачима представља и нуди уговоре, помаже им у обављању припремних радњи или других предуговорних административних послова у вези уговора о кредиту и склапа уговоре о кредиту са потрошачима у име повериоца (чл. 4. т. 5). Кредитни посредници морају захтевати од свог особља одређени ниво знања и стручности у погледу кредитног посредовања или у погледу саветодавних услуга (чл. 9). Кредитне посреднике за обављање свих послова односно дела послова из области кредитног посредовања или за пружање саветодавних услуга, овлашћује надзорно тело у њиховој матичној држави чланици. Сви овлашћени кредитни посредници, без обзира да ли су правна или физичка лица, морају бити уписани у регистар надлежног тела у матичној држави чланици (чл. 29). Државама чланицама је остављена могућност да дозволе да одређени кредитни посредници буду везани за само једног повериоца, у смислу да само у име једног повериоца закључују уговор са потрошачима (чл. 30). Када надлежно тело државе чланице овласти кредитног посредника за обављање послова кредитног посредовања или давање саветодавних услуга, то овлашћење важи на целој територији Уније, при чему за обављање тих послова није потребно додатно овлашћење од стране надлежних тела држава чланица домаћина. Сваки кредитни посредник који намерава да пружа услуге или образује филијалу у некој држави чланици је дужан да обавести о томе надлежна тела своје државе чланице (чл. 32). Кредитним посредницима могу бити одузета овлашћења за рад и у том случају се бришу из регистра(чл. 33). Кредитни посредници подлежу надзору и то индиректном, као део надзора повериоца у чије име делују, или директном, када везани кредитни посредник пружа услугеу некој другој држави чланици осим матичне државе (чл. 34). Кредитни посредници који обављају послове кредитног посредовања а нису још овлашћени по условима из националног права матичне државе чланице, имају правно да наставе да обављају ту активност до марта 2017,

с тим што те послове могу обављати само у матичној држави, осим ако не испуњавају услове државе чланице домаћина (чл. 43).

## IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива је ступила на снагу двадесетог дана од дана објављивања у Службеним новинама ЕУ. Државе чланице су обавезне да ускладе своје националне законе и друге прописе са Директивом до 21. марта 2016. године. По објављивању закона којима се усклађује национано право са директивом су дужне да о томе одмах обавесте Комисију. То значи да се ова Директива неће примењивати на уговоре о кредиту закључене пре 21. марта 2016. До тада би државе чланице требало да имају успостављен читав механизам који ће омогућити примену ове Директиве. Државе чланице су дужне најкасније до 21. марта 2016. да пошаљу обавештење Комисији и ЕБА о оснивању надлежних тела.

## V) ИЗВОРИ


- Economic and monetary union and the euro, http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/economic_and_monetary_union_and_the_euro_en.pdf
- Implementation of the EU mortgage credit directive, Интернет: https://www.gov.uk/government/consultations/implementation-of-the-eu-mortgage-credit-directive/implementation-of-the-eu-mortgage-credit-directive
- *Patel, Dave, EU mortgage credit directive,* Интернет: http://www.mortgagefinancegazette.com/technology/eu-mortgage-credit-directive/
- *Proposal for Directive of the European Parlament and of the council on credit agreements relating to residential property,* Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011PC0142&from=EN
- *Report on the proposal Directive of the European Parlament and of the council on credit agreements relating to residential property,* Интернет: /www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0202+0+DOC+XML+V0//EN
- Walsh, Helena, *Directive on credit ageements relating to residential property-European Commision Proposal-Cicero Report,* Интернет: http://www.cicero-group.com/wp-content/uploads/2013/03/Mortgage-Credit-Directive-Special.pdf
- Гломазић, Момир, Историја државне хипотекарне банке 1862-1932, Београд, 1933.
- Директива за хипотекарне кредите Европског Парламента и Већа Европске уније 2014/17/ЕУ од 04.02.2014. о уговорима о потрошачким кредитима који се односе

на стамбене објекте и о измени директива 2008/48/ЕЗ и 2013/36/ЕУ и Уредбе (ЕУ) бр. 1093/*10 (Directive 2014/17/EU of the European parlament and of the Council of 4 February 2014. on credit agreements for consumers relating residential immovable property and amending Directives 2008/48/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010)*-Official Journal of the European Union.

- *Закон о националној корпорацији за осигурање стамбеног кредита*, Службени гласник Републике Србије, бр. 55/ 04.
- *Закон о хипотеци*, Службени гласник Републике Србије, бр. 115/2005
- Петровић, Здравко, Чоловић, Владимир, Кнежевић, Душко, *Историја осигурања у Србији, Црној Гори и Југославији до 1941*, стр. 35, Београдска банкарска академија, Издавачка кућа Досије и Институт за упоредно право Београд, 2013.

## 6. ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Хипотекарно тржиште у Републици Србији се убрзано развија у претходних десет година. Ипак, хипотекарно кредитирање у Републици Србији се везује за настанак Управе фондова 1862., која је законом донетим 1898. добила овлашћење да емитује хипотекарне заложнице и обвезнице на бази одобрених хипотекарних кредита. Почевши са радом, Управа фондова је одобравала дугорчне шестопроцентне кредите обезбеђене хипотеком на непокретна добра, и то само до половине процењене вредности непокретности. Под хипотеку су могли да се ставе куће, кућни плацеви, њиве, воденице, ливаде и земља под воћњацима, виноградима и шумама.[13] Управа фондова прераста у Државну хипотекарну банку Краљевине СХС односно касније Краљевине Југославије, а након Другог светског рата у Инвестициону банку, која је укинута одлуком Народне банке Југославије 2002. Грађани су све до Другог светског рата могли да користе хипотекарне стамбене кредите. Да би хипотекарно тржиште могло да функционише, потребно је да се оствари низ услова који се тичу најпре стратегије развоја које ће поставити држава, примарног хипотекарног тржишта, законске регулативе, као и секунундарног хипотекарног тржишта кроз емитовање хартија од вредности на основу одобрених кредита. У Републици Србији су два важна закона посебно обележила хипотекарно тржиште: Закон о хипотеци[14] који је донет као потреба праксе да се у једном закону обједине кључна правила за хипотеку као средство обезбеђења и

[13] Момир Гломазић, Историја државне хипотекарне банке 1862-1932, Београд, 1933, стр. 55.

[14] Закон о хипотеци, Службени гласник Републике Србије, бр. 115/2005.

Закон о Националној корпорацији за осигурање стамбених кредита.[15] Директива за кредите обезбеђене хипотеком треба да буде посебно сагледана из угла осигурања стамбених кредита, које има значајну улогу у развоју и очувању хипотекарног тржишта Републике Србије. Иако осигурање стамбених кредита није обавезно у Републици Србији, банке теже да све стамбене кредите пре одобравања и пласирања осигурају код Националне корпорације за осигурање стамбених кредита. Национална Корпорација за осигурање стамбених кредита (НКОСК) је основана пре десет година Законом, као правно лице специјализовано за осигурање потраживања по основу стамбених кредита које одобравају банке и друге финансијске организације, која су обезбеђена хипотеком, као и за обављање других послова у вези са тим осигурањем,[16] а које је својство правног лица стекло уписом у судски регистар.[17] С обзиром да Корпорација сноси 75% нето губитка у случају да кредит буде проглашен доспелим, те самим тим сноси јако велики ризик, примена одредби Директиве би довела стабилизацији хипотекарног тржишта кроз механизме које успоставља. Кључне разлике хипотекарног тржишта Уније и хипотекарног тржишта Републике Србије, нарочито узимајући у обзир специфичност да је већина хипотекарних кредита осигурана, не би требало да утичу на вишеструку корист примене одредби Директиве у српском праву. Потрошачи односно потенцијални корисници кредита нису довољно инфомисани приликом аплицирања за стамбени кредит и генерално немају висок ниво финансијеске писмености. То врло често може да доведе до презадуживања и немогућности отплате кредитних и других обавеза. Иако се хипотекарно тржиште у Републици Србији посредно штити кроз двоструки вид контроле приликом одобравања стамбених кредита-једна контрола приликом одобравања и једна контрола приликом осигурања кредита, разлог проглашења кредита доспелим услед неизмиривања обавеза по кредиту корисника је углавном последица немогућности исплате од стране корисника. Иако се не може предвидети да ли ће корисник кредита уредно исплаћивати кредит, може се утицати на њега пре одобрења кредита кроз форму Јединственог европског стандардизованог образца. Информисање корисника кредита о последицама узимања кредита у страној валути, би требало нарочито узети у обзир приликом аплицирања за стамбене кредите одобрене у швајцарским францима, с обзиром да су такви кредити довели

[15] Закон о Националној корпорацији за осигурање стамб. кредита, Сл гласник 55/04

[16] Закон о Националној корпорацији за осигурање стамб. кредита, чл. 1, Сл гласник 55/04.

[17] Закон о Националној корпорацији за осигурање стамб. кредита, чл. 2, Сл гласник 55/04.

до богаћења једне стране, повериоца, услед околности за које није одговорна друга страна, корисник кредита.

Указивањем на негативне аспекте таквих кредита, који могу да настану нарочито услед промене курса, кроз писмене информације би се могло утицати да потрошачи одустану од таквих кредита, уколико сматрају да у случају таквих промена не би могли да уредно измирују обавезе. Нарочит проблем представља процена тржишне вредности непокретности која се ставља под хипотеку ради обезбеђења потраживања у тренутку одобрења кредита. Одређена контрола се постиже ограничењем да процену вредности непокретности врше проценитељи уписани у регистар сталних судских вештака. Ипак, с обзиром да се висина кредита директно одређује на основу висине ЛТВ-а (loan to value), а да се ЛТВ углавном рачуна на процењену вредност непокретности или начин рачунања зависи од процењене вредности тј. њеног односа и висине купопродајне цене непокретности, Директива би помоћу прописаних поузданих стандарда приликом процене непокретности допринела већој сигурности. Овиме се не доводе у питање ситуације у којима промена тржишних услова доводи до разлике у процењеној тржишној вредности непокретности приликом одобравања кредита са процењеном тржишном вредности непокретности приликом проглашења кредита доспелим, која је најчешће нижа. Директива се не спомиње рацио LTV али напомиње да приликом одлучивања о кредитној способности потенцијалног корисника кредита не треба одлучивати аутоматски на основу процењене вредности непокретности. Остаје питање на који начин би имплементација Директиве била примењива на субвенционисане стамбене кредите, с обзиром да су то кредити који се одобравају у ограниченом броју људи на основу посебних Програма и Уредби Владе Републике Србије, под посебним условима. Директива би требало да се односи само на комерцијалне кредите, а изостављање субвенционисаних стамбених кредита из поља њене примене би могло кориснике субвенционисаних стамбених кредита ставити у неповољнији положај, нарочито у погледу ускраћивања информација пре одобрења таквог кредита у виду Европског стандардизованог информативног обрасца и едукације корисника кредита. Приликом хармонизације прописа са Директивом у Републици Србији требало би узети у обзир специфичнсти нашег хипотекарног тржишта, врсте стамбених кредита које се одобравају, број кредита које осигурава Корпорација у односу на укупан број одобрених стамбених кредита одобрених од стране банака и евентуално размотрити могућност да се Директивом изврши надоградња постојећег законодавног оквира.

*UDK: 368.212.2*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 224–242*
*Изворни научни рад*

*др Јасмина ВУКОТИЋ*[1]

# СОЛВЕНТНОСТ II (ПОЧЕТАК ОБАВЉАЊА ДЕЛАТНОСТИ ОСИГУРАЊА И РЕОСИГУРАЊА И УСЛОВИ ПОСЛОВАЊА)

ABSTRACT

This paper presents the provisions of Solvency II relating to the taking-up of insurance and reinsurance business and the conditions governing business of the insurance and reinsurance undertakings. The taking-up of the business of direct insurance and reinsurance shall be the subject of prior authorisation and it shall be sought from the supervisory authorities of the home Member State. This authorisation shall be valid for the entire Community and it shall permit insurance and reinsurance undertakings to pursue business there, that authorisation covering also the right of establishment and the freedom to provide services. The Solvency II also stipulates the conditions for authorisation which the home Member State shall require for every undertaking for which authorisation it is sought. As for the conditions governing business, there will be analysed the system of governance in the light of the requirements of the Solvency II. All insurance and reinsurance undertakings shall have an effective system of governance in place, which provides for sound and prudent management of the business. That system shall at least include an adequate transparent organisational structure with a clear allocation and appropriate segregation of responsibilities and an effective system for ensuring the transmission of information. Also, the system of governance shall be proportionate to the nature, scale and complexity of the operations of the insurance or reinsurance undertaking.

*Key words*: insurance, reinsurance, taking-up of business, authorization, conditions governing business, supervisory authorities, home Member State.

[1] Универзитет Привредна академија, Нови Сад. E-mail: vukotic.jasmina@open.telekom.rs.

## I) СВРХА

Како би се олакшало оснивање и обављање делатности осигурања и реосигурања у оквиру Заједнице било је потребно уклонити највеће разлике између закона држава чланица у односу на правила којих морају да се придржавају друштва за осигурање и друштва за реосигурање, као и обезбедити правни оквир да би ова друштва могла обављати делатности осигурања и реосигурања на подручју целог унутрашњег тржишта Заједнице, те на тај начин тим друштвима олакшати покриће ризика и обавеза у Заједници. Такође, друштвима за осигурање и друштвима за реосигурање која су добила одобрење за рад у матичној држави чланици треба допустити да обављају неке или све своје делатности на целом подручју Заједнице оснивањем подружница или пружањем услуга. С обзиром на наведено, потребна је усклађеност за остварење узајамног признавања одобрења и надзорних система, те тиме и јединственог одобрења које важи на територији целе Заједнице и које омогућава да надзор над друштвима обављају матичне државе чланице. Главни циљ прописа о осигурању и реосигурању, као и њиховог надзора је одговарајућа заштита уговарача осигурања и корисника осигурања. Финансијска стабилност и праведна и стабилна тржишта други су циљеви ових прописа који треба узимати у обзир, али ови други циљеви не смеју да угрозе главни циљ. Даље, Директива Солвентност II посебну пажњу посвећује правилној примени начела пропорционалности (како на захтеве које треба да испуне друштва за осигурање и друштва за реосигурање, тако и на вршење надзорних овлашћења), те делотворном систему управљања друштвима јер се неким ризицима може одговарајуће управљати само захтевима везаним за управљање, а не количинским захтевима (захтевима везаним за потребан солвентни капитал).

## II) МЕРЕ ЕУ

Директива 2009/138/ЕС Европског парламента и Савета од 25. новембра 2009. године о оснивању и обављању делатности осигурања и реосигурања (Солвентност II) – *Directive 2009/138/EC of the Europian 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).* Неке одредбе Директиве о оснивању и обављању делатности осигурања и реосигурања су након њеног доношења промењене:

1) Директивом 2011/89/EU Европског парламента и Савета од 16. новембра 2011. године о измени Директива 98/78/ЕС, 2002/87/ЕС,

2006/48/ЕС и 2009/138/ЕС у односу на додатни надзор финансијских субјеката у финансијском конгломерату (*Directive 2011/89/EU of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Directives 98/78/EC, 2002/87/EC, 2006/48/EC and 2009/138/EC as regards the supplementary supervision of financial entities in a financial conglomerate),*

2) Директивом 2013/58/EU Европског парламента и Савета од 11. децембра 2013. године о измени Директиве 2009/138/ЕС (Солвентност II) у погледу рокова за њено преношење и рока за њену примену, те датума стављања ван снаге одређених Директива (Солвентност I) *(Directive 2013/58/EU of the European Parliament and of the Council of 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))* и

3) Директивом 2014/51/EU Европског парламента и Савета од 16. априла 2014. године о измени Директива 2003/71/ЕС и 2009/138/ ЕС, те Уредби (ЕС) бр. 1060/2009, (EU) бр. 1094/2010 и (EU) бр. 1095/2010 у погледу овлашћења Европског надзорног тела (Европског надзорног тела за осигурање и струковно пензијско осигурање) и Европског надзорног тела (Европског надзорног тела за вредносне папире и тржишта капитала) (*Directive 2014/51/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directives 2003/71/EC and 2009/138/EC and Regulations (EC) No 1060/2009, (EU) No 1094/2010 and (EU) No 1095/2010 in respect of the powers of the European Supervisory Authority (European Insurance and Occupational Pensions Authority) and the European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority)).*

## III) САДРЖАЈ

Директива Солвентност II је подељена на 6 глава, при чему су у првој глави регулисана општа правила о оснивању и обављању делатности директног осигурања и реосигурања, у другој су садржане посебне одредбе о осигурању и реосигурању, у трећој одредбе о надзору друштава за осигурање и реосигурање у групи, у четвртој одредбе о реорганизацији и ликвидацији друштава за осигурање, док су у петој глави садржане остале одредбе, а у шестој прелазне и завршне одредбе. У даљем тексту ће бити више речи о почетку обављања делатности осигурања и реосигурања, те о условима којима се уређује пословање у овим делатностима, с тим што ће се одговарајућа пажња обратити и надзорним телима, у мери у којој је то

потребно за намеравано излагање.

### Почетак обављања делатности осигурања и реосигурања

Директива Солвентност II се примењује на друштва која се баве директним животним и неживотним осигурањем и која су основана или желе да буду основана на државном подручју државе чланице. Такође, она се примењује на друштва за реосигурање која обављају само делатности реосигурања и која су основана или желе бити основана на државном подручју државе чланице, уз изузетак чланове IV (која се односи на реорганизацију и ликвидацију друштава за осигурање). Даље, у овој Директиви је извршено прецизирање њене примене у односу на неживотно и на животно осигурање, а предвиђене су и делатности које су искључене из њене примене (нпр. осигурање које је део састава обавезног социјалног осигурања, као и друштва за осигурање и реосигурање која су искључена из подручја примене због своје величине).[2] За почетак обављања делатности директног осигурања или реосигурања (које су обухваћене поменутом Директивом) потребно је претходно одобрење за рад. Одобрење издају надзорна тела матичне државе чланице, а захтев за његово издавање може тражити свако друштво које успоставља своје седиште на државном подручју те државе, као и свако друштво за осигурање које након добијања одобрења за рад жели да прошири своје пословање на целу врсту осигурања или на врсте осигурања осим оних за које је већ добило одобрење. Овако добијено одобрење за рад важи на територији целе Заједнице и њиме се друштвима за осигурање односно реосигурање допушта обављање делатности, при чему то одобрење обухвата и право пословног настањивања и слободу пружања услуга.[3] Одобрење за рад се издаје за одређену врсту директног осигурања која је наведена у Прилозима I (A) и II ове Директиве и по правилу обухвата целу врсту осигурања, изузев ако подносилац захтева пре издавања одобрења за рад жели да обухвати само неке ризике који припадају тој врсти осигурања.[4] По правилу ризици који су укључени у једну врсту осигурања не смеју бити укључени у неку другу врсту осигурања. Изузетно,

[2] Видети ближе о прецизирању примене у односу на неживотно и животно осигурање чл. 2 Директиве 2009/138/ЕС- Солвентност II, а о искључењу из подручја примене чл. 3-12 ове Директиве.

[3] Видети ближе о праву пословног настањивања и слободи пружања услуга чл. 145-161 Директиве 2009/138/ЕС- Солвентност II.

[4] Прилог I се односи на врсте неживотног осигурања, при чему део А на разврставање ризика према врстама осигурања, а део В на опис одобрења која су издата за више од једне врсте осигурања. Прилог II се односи на врсте животног осигурања.

друштво за осигурање које је добило одобрење за основни ризик који припада једној од врста осигурања или групи врста осигурања наведених у Прилогу I може осигурати и ризике укључене у другу врсту осигурања без добијања одобрења за рад за те ризике под условом да су ти ризици повезани са основним ризиком, да се односе на предмет који је покривен од основног ризика и да су покривени уговором којим се осигурава основни ризик. Такође, одобрење за рад може да буде издато за две или више врста осигурања под условом да национално право државе чланице допушта истовремено обављање делатности за те врсте осигурања. Што се тиче реосигурања одобрење се може издати за делатност неживотног реосигурања, за делатност животног реосигурања или за све врсте делатности реосигурања. Друштво које тражи одобрење за рад мора имати један од правних облика који је предвиђен у Прилогу III ове Директиве.[5] Да би добила одобрење за рад друштва за осигурање одн. друштва за реосигурање морају испунити одговарајуће услове:

- друштва за осигурање морају ограничити своје циљеве на делатност осигурања и послове који непосредно произилазе из осигурања, при чему су искључене све друге пословне делатности, а друштва за реосигурање треба да ограниче своје циљеве на делатност реосигурања и повезане послове, с тим што овај захтев може укључивати функцију холдинга и делатности у вези са делатностима финансијског сектора у смислу чл. 2 ст. 8 Директиве 2002/87/ЕС;
- друштва морају да имају прихватљива основна сопствена средства за покриће апсолутног прага минималног потребног капитала;
- друштва морају приложити доказе да ће у будућности имати прихватљива сопствена средства за покриће потребног солвентног капитала, прихватљива основна сопствена средства за покриће минималног потребног капитала и да приложе доказе да ће моћи испунити услове у вези система управљања;
- друштва морају доставити име и адресу свих представника за решавање одштетних захтева у свакој држави чланици осим државе чланице у којој се тражи одобрење за рад, уколико се ради о неживотном осигурању, а питању су ризици разврстни у врсту осигурања која се односи на осигурање од одговорности за употребу моторних возила, уз изузетак одговорности превозиоца;

[5] У Прилогу III су посебно дефинисани облици друштава за неживотно осигурање, друштава за животно осигурање и друштава за реосигурање.

- друштва морају поднети пословни план који садржи податке и доказе о природи ризика односно обавеза које предметно друштво за осигурање односно реосигурање намерава покрити, врсти уговора о реосигурању које друштво за реосигурање намерава склопити са друштвима цедентима, водећим начелима у вези са реосигурањем и ретроцесијом, основним сопственим средствима која чине апсолутни праг минималног потребног капитала, као и трошковима успостављања управних служби и организације за обезбеђење пословања и финансијским изворима који су намењени за покриће тих трошкова.[6]

Друштво за осигурање које тражи одобрење да прошири своје пословање на друге врсте осигурања или на друге ризике који припадају једној врсти осигурања мора поднети пословни план и мора пружити доказ да има одговарајућа сопствена средства за покриће потребног солвентног капитала и минималног потребног капитала.[7] Пре издавања одобрења за рад друштво за осигурање односно друштво за реосигурање мора обавестити надзорна тела о идентитету директних или индиректних акционара или чланова, без обзира да ли су у питању физичка или правна лица, која имају квалификоване уделе у том друштву и о износима тих удела. Надзорна тела ће одбити издавање одобрења за рад уколико нису задовољне квалификацијама акционара или чланова, а узимајући у обзир потребу да се обезбеди управљање друштвом за осигурање односно друштвом за реосигурање пажњом доброг стручњака.[8] У случају уске повезаности између друштва за осигурање односно друштва за реосигурање и других физичких или правних лица, надзорна тела ће издати одобрење за рад таквом друштву ако уска повезаност не спречава делотворно обављање надзорних функција. У случају постојања уске повезаности друштва за осигурање односно друштва за реосигурање су дужна да доставе надзорних телима информације које су им потребне.

[6] За прве три пословне године пословни план мора садржати и још и неке друге елементе (нпр. пројекцију биланса стања, процену будућег потребног солвентног капитала, процену будућег минималног потребног капитала, процену финансијских средстава намењених за покриће техничких резерви, минималног потребног капитала и потребног солвентног капитала и сл.). О овоме Видети ближе члан 23 став 2 Директиве 2009/138/ЕС - Солвентност II.

[7] Потребан солвентни капитал као и начин његовог израчунавања је регулисан у члановима 100–127 Директиве 2009/138/ЕС – Солвентност II, а минимални потребни капитал у члановима 128–131 ове Директиве.

[8] Ближе о стицању квалификованих удела, њиховој процени, те овлашћењима надзорних тела Видети чл. 57–63 Директиве 2009/138/ЕС – Солвентност II.

Уколико се једно или више повезаних лица уређена законима и прописима неке треће земље надзорна тела ће одбити да издају одобрење за рад ако ти закони и други прописи или потешкоће присутне у спровођењу мера спречавају делотворно обављање надзорних функција. Седиште друштава за осигурање односно друштава за реосигурање која подносе захтев за издавање одобрење за рад треба да имају седиште у истој држави чланици у којој се налази њихово регистровано седиште. Приликом издавања одобрења за рад Директива Солвентност II предвиђа да државе чланице не захтевају претходну сагласност или систематско обавештавање о општим и посебним условима полисе осигурања, премијским скалама, техничким подлогама које се посебно употребљавају за израчунавање премијских скала и техничких резерви или о обрасцима и другим штампаним документима које друштва намерава да употребљава у свом пословању са уговарачима осигурања или друштвима цедентима односно ретроцедентима. Међутим, за животно осигурање и искључиво за потребе провере усклађености са националним прописима о актуарским начелима, матична држава чланица може захтевати систематско обавештавање о техничким подлогама које се употребљавају за израчунавање премијских скала и техничких резерви, с тим да овај захтев није предуслов за издавање одобрења друштву за животно осигурање. Такође, државе чланице не задржавају нити уводе обавезу претходног обавештавања или добијања претходне сагласности за намеравано повећање премијских стопа, осим у склопу општем система надзора цена. Државе чланице не захтевају да се захтев за издавање одобрења разматра у светлу економских захтева тржишта. Насупрот томе, државе чланице могу задржати на снази или увести законе и друге прописе који захтевају одобрење оснивачког акта и статута, те достављање осталих докумената потребних за нормално вршење надзора. Надзорна тела треба да се саветују са надзорним телима било које друге државе чланице пре издавања одобрења за рад уколико је подносилац захтева друштво кћи друштва за осигурање односно друштва за реосигурање које је добило одобрење за рад у тој држави чланици, друштво кћи матичног друштва за осигурање односно друштва за реосигурање које је добило одобрење за рад у тој држави чланици, друштво које контролише исто физичко или правно лице које контролише друштво за осигурање односно друштво за реосигурање које је добило одобрење у тој држави чланици. У сличним ситуацијама потребни је саветовање са надлежним телима укључене државе чланице која су надлежна за надзор кредитних институција или инвестиционих друштава. Горе поменуто саветовање одговарајућих тела је посебно врши приликом процене пословног угледа

акционара, те пословног угледа и стручности свих лица која ефективно управљају друштвом или имају друге кључне функције, а укључена су у управљање другим субјектом унутар исте групе. Тела се међусобно обавештавају о свим горе наведеним информацијама, а које су релеванте другим надзорним телима за издавање одобрења за рад, као и за континуирану процену испуњавања услова пословања. У свакој одлуци надзорних тела о одбијању захтева за издавање одобрења за рад морају бити наведени разлози за одбијање и о њој мора бити обавештено друштво подносилац захтева, коме је обезбеђено право обраћања суду у том случају. Право обраћања суду треба да буде обезбеђено и у случају да надзорна тела не реше захтев за издавање одобрења у року од 6 месеци. Даље, о сваком одобрењу односно повлачењу одобрења обавештава се Европско надзорно тело (Европско надзорно тело за осигурање и струковно пензијско осигурање) – EIOPA, које је основано Уредбом (EU) бр. 1094/2010 Европског парламента и Савета, које објављује и ажурира попис друштава за осигурање и друштава за реосигурање на својој интернет страници.

Директива Солвентност II такође предвиђа да друштва за осигурање не могу имати одобрење за истовремено обављање делатности животног и неживотног осигурања, осим изузетно, с тим што се у том случају сваком делатношћу треба посебно управљати. Осим тога, ова Директива задржава постојеће стање тј. друштва која су се на одређене датуме бавила истовремено делатностима животног и неживотног осигурања моћи ће да то наставе, под условом да се сваком делатношћу посебно управља (у смислу да је управљање организовано тако да је делатност животног осигурања одвојена од делатности неживотног осигурања).[9]

### Услови којима се уређује пословање друштава за осигурање односно друштава за реосигурање

Директива о оснивању и обављању делатности осигурања и реосигурања – Солвентност II, за разлику од Директива које чине пројекат Солвентност I, узима за своју основу три нивоа солвентности: 1) раније искључиво присутни квантитативни ниво (под којим се подразумева износ средстава која друштва морају да обезбеде да би била солвентна), 2) квалитативни ниво (под којим се подразумева анализа солвентности друштава са оних аспеката који не могу квантитативно да се изразе, као

[9] О обављању делатности животног и неживотног осигурања и о посебном управљању Видети чланове 73 и 74 Директиве 2009/138/ЕС Солвентност II.

што је нпр. анализа система управљања у друштвима, а са тим у вези и обим овлашћења надзорних тела) и 3) ниво јавне доступности одређених информација. Овде ће се посебно анализирати систем управљања друштима за осигурање и реосигурање, а са тим у вези и овлашћења надзорних тела приликом вршења надзора, те јавно објављивање одређених информација, а сходно одредбама Директиве Солвентност II.

Крајњу одговорност за усклађеност друштва за осигурање односно друштва за реосигурање са законима и другим прописима донесеним у складу са овом Директивом имају административни, управљачки и надзорни органи тих друштава. Друштва за осигурање односно друштва за реосигурање треба да успоставе ефективан систем управљања који обезбеђује управљање пословима пажњом доброг стручњака. Овај систем управљања укључује барем одговарајућу прегледну организациону структуру са јасном доделом и одговарајућом поделом одговорности, те ефективан систем којим се обезбеђује достављање информација. Систем управљања подлеже редовном унутрашњем прегледу. Посебна карактеристика овог система управљања је да он треба да буде сразмеран природи, обиму и сложености послова друштва за осигурање односно друштва за реосигурање. Друштва за осигурање односно друштва за реосигурање имају писана правила која се односе барем на следеће четири кључне функције: управљање ризицима, унутрашњу контролу, унутрашњу ревизију и у случају потребе на издвајање послова (издвајање функција или било које делатности осигурања односно реосигурања) и дужна су да обезбеде да се ова правила спроводе. Поменута писана правила прегледају се најмање једанпут годишње и подлежу добијању претходног одобрења од стране административног, управљачког или надзорног органа, а у случају неке значајне промене у саставу или у одређеном подручју врши се њихово прилагођавање. Друштва за осигурање односно друштва за реосигурање предузимају разумне мере како би осигурала континуирано и редовно обављање својих делатности, а што укључује и стварање планова за случај непредвиђених околности. За предузимање разумних мера друштво употребљава примерене и пропорционалне системе, изворе и поступке. Систем управљања подлеже провери од стране надзорних тела, која имају примерена средства, методе и овлашћења за ту проверу, као и за вредновање новонасталих ризика које су та друштва утврдила, а који би могли утицати на њихову финансијску стабилност. Са овим у вези је и захтев Директиве да државе чланице обезбеђују да надзорна тела имају потребна овлашћења да захтевају да се системи управљања побољшају и ојачају, како би одговарали траженим захтевима прописаним овом Директивом. Главни циљ

надзора је заштита уговарача осигурања и корисника осигурања, а државе чланице су дужне да обезбеде надзорним телима потребна средства, а она морају да имају релевантну стручност, способност и овлашћење за остваривање главног циља надзора. Надзорна тела, не доводећи у питање главни циљ надзора, у обављању својих општих дужности а посебно у изузетним ситуацијама на основу расположивих информација, такође узимају у обзир могуће ефекте својих одлука на стабилност предметних финансијских система у Европској унији, а у раздобљима изузетних кретања на финансијским тржиштима узимају у обзир могуће процикличне ефекте својих мера. Надзор се темељи на приступу који је окренут будућности и заснован је на ризицима, а укључује континуирану проверу правилног обављања послова из делатности осигурања и реосигурања, те усклађеност друштава са надзорним одредбама. Захтеви прописани Директивом Солвентност II примењују се на начин који је пропорционалан природи, обиму и сложености ризика у пословању друштава за осигурање односно друштава за реосигурање. Такође је предвиђено да је финансијски надзор друштава за осигурање односно друштава за реосигурање у искључивој надлежности матичне државе чланице.[10] Претходно је било речи о општим захтевима у вези управљања. У наставку ће се анализирати захтеви које Директива тражи, а односе се на пословни углед и искуство лица која ефективно управљају друштвом или имају друге кључне функције, те о управљању ризицима, унутрашњој контроли, унутрашњој ревизији, актуарској функцији и издвајању послова. Сва лица која ефективно управљају друштвом или имају друге кључне функције морају у сваком тренутку да испуњавају одређене захтеве (*fit and proper requirements*). Прво, њихове стручне квалификације, знање и искуство треба да буду такви да омогуће управљање пажњом доброг стручњака и друго да имају добар углед и интегритет. У случају да дође до промене идентитета лица које ефективно управљају друштвом или су одговорна за друге кључне функције друштва за осигурање и друштва за реосигурање ће о овим променам обавестити надзорно тело, а при томе ће доставити овом телу све информације које су потребне за процену пословног угледа и искуства нових лица која су именована за управљање. Такође, друштва за осигурање и друштва за реосигурање обавештавају надзорно тело и ако је било које од лица наведених у чл. 42 ст. 1 и 2 ове Директиве замењено зато што не испуњава тражене захтеве. У случају да држава чланица захтева од својих

[10] Ближе о надзорним телима, општим начелима надзора и подручју надзора Видети чл. 27-30 Директиве 2009/138/ЕС- Солвентност II.

држављана доказ доброг угледа, доказ да у прошлости нису били у стечају или оба доказа, тада та држава као довољан доказ за држављане других држава чланица прихвата подношење извода из судског регистра или уколико такав регистар не постоји, онда истоветне исправе коју је издао надлежни судски или управни орган матичне државе чланице или државе чланице из које долази страни држављанин. Уколико матична држава чланица или држава чланица из које долази страни држављанин не издаје такав документ, он може бити замењен изјавом под заклетвом или свечаном изјавом (у државама чланицама где није предвиђена изјава под заклетвом), коју предметни страни држављанин даје пред надлежним судским или управним органом или где је то примерено пред нотаром матичне државе чланице или државе чланице из које долази тај страни држављанин. Надлежни судски или управни орган односно нотар издаје потврду којом оверава аутентичност изјаве под заклетвом или свечане изјаве. Што се тиче управљања ризицима, Директива Солвентност II у чл. 44 предвиђа да друштва за осигурање и друштва за реосигурање треба да имају успостављен ефективан систем управљања ризицима који обухвата стратегије, процесе и поступке извештавања који су потребни за утврђивање, мерење и праћење ризика, управљање ризицима и континуирано извештавање, на појединачној и групној основи, о ризицима којима су изложена или би могла бити изложена, те о међусобној зависности тих ризика. Систем управљања ризицима треба да буде ефективан и добро интегрисан у организациону структуру и поступке одлучивања друштва за осигурање односно друштва за реосигурање, те да на примерен начин узима у обзир лица која ефективно управљају друштвом или имају друге кључне функције. Даље, ова Директива предвиђа да систем управљања ризицима покрива ризике који се укључују у израчунавање потребног солвентног капитала, као и ризике који нису или нису у целини укључени у то израчунавање. Систем управљања ризицима треба да покрије барем следеће области: преузимање ризика и обликовање резерви, управљање имовином и обавезама, улагања, посебно деривате и сличне обавезе, ликвидност и управљање концентрацијом ризика, управљање оперативним ризиком и реосигурање и друге технике смањења ризика. Друштва за осигурање и друштва за реосигурање треба да имају функцију управљања ризицима која је структурирана на тај начин да омогућава спровођење система управљања ризицима. У ст. 5 члана 44 Директиве Солвентност II су предвиђени додатни задаци за функцију управљања ризицима за друштва за осигурање и друштва за реосигурање која примењују унутрашњи модел.

У оквиру система управљања ризицима свако друштво за осигурање и друштво за реосигурање треба да спроводи сопствену процену ризика и солвентности. Ова процена не служи за израчунавање потребног капитала. Сопствена процена обухвата најмање: укупне потребе солвентности узимајући у обзир специфични профил ризичности, одобрена ограничења дозвољених ризика, те пословну стратегију друштва, затим континуирану усклађеност са захтевима прописаним за капитал и техничке резерве и значај са којим профил ризичности предметног друштва одступа од претпоставки на којима се темељи потребни солвентни капитал, који је изачунат по стандардној формули или по потпуном или делимичном унутрашњем моделу.[11, 12] Сопствена процена ризика и солвентности представља саставни део пословне стратегије и континуирано се узима у обзир приликом доношења стратешких одлука друштва. Након сваке значајне промене у профилу ризичности друштва за осигурање и друштва за реосигурање обављају сопствену процену ризика и солвентности редовно и без одлагања, а о резултатима сваке сопствене процене обавештавају надзорна тела. Директива Солвентност II даље предвиђа да друштва за осигурање и друштва за реосигурање треба да имају успостављен ефективан систем унутрашње контроле. Овај систем укључује барем управне и рачуноводствене поступке, оквир унутрашње контроле, примерене системе извештавања на свим нивоима друштва, те функцију праћења усклађености (која укључује саветовање административног, управљачког или надзорног органа о усклађености са законима и другим прописима донесеним у складу са овом Директивом, као и процену могућег утицаја било којих промена у правном окружењу на пословање предметног друштва, те утврђивање и процену ризика усклађености). У односу на функцију интерне ревизије Директива Солвентност II тражи од друштава за осигурање и друштава за реосигурање да обезбеде ефективну функцију унутрашње ревизије, која укључује вредновање примерености и ефективности система унутрашње контроле и других елемената система управљања. Ова функција треба да буде објективна и независна од функције пословања. О свим налазима и препорукама унутрашње ревизије

[11] Потребни солвентни капитал друштва за осигурање и друштва за реосигурање могу израчунавати употребом стандардне формуле или потпуног или делимичног унутрашњег модела. Више о стандардној форми видети поглавље VI, одељак 4, пододељак 2, чланови 103-111, а о унутрашњем моделу исто поглавље, исти одељак, пододељак 3. чланови 112-127 Директиве 2009/138/ЕС- Солвентност II.

[12] Ближе о поступку сопствене процене ризика и солвентности Видети члан 45 ставове 1, 2, 2а и 3 Директиве 2009/138/ЕС- Солвентност II.

обавештава се административни, управљачки или надзорни орган који одређује мере које треба предузети с тим у вези и обезбеђује њихово спровођење.[13] Актуарска функција у друштвима за осигурање и друштвима за реосигурање треба да буде ефективна. Садржај ове функције је регулисан у чл. 48 ст. 1 Директиве Солвентност II и тиче се нпр. координирања израчунавања техничких резерви, обезбеђивања примерености методологија и основних модела, као и претпоставки на којима се темељи израчунавање техничких резерви, упоређивања најбоље процене са искуством, давања мишљења о укупној политици преузимања ризика, давања мишљења о примерености уговора о реосигурању и сл.[14, 15] Ову функцију треба да обављају лица која поседују знање о актуарској и финансијској математици које је сразмерно природи, обиму и сложености ризика који су присутни у пословању друштва за осигурање односно друштва за реосигурање и која могу доказати своје релевантно искуство у вези са применљивим професионалним и другим стандардима. Друштва за осигурање и друштва за реосигурање треба да остану у потпуности одговорна за испуњавање свих својих обавеза на основу Директиве Солвентност II када издвајају функције или било коју делатност осигурања односно реосигурања. Издвајање кључних или важних функција односно делатности не треба да се обавља на начин који би могао довести до: значајног погоршања квалитета система управљања предметног друштва, неоправданог повећања оперативног ризика, смањења способности надзорних тела да прате усклађеност друштва са његовим обавезама и угрожавања континуиране и задовољавајуће услуге за уговараче осигурања. Друштва за осигурање и друштва за реосигурање треба да благовремено обавештавају надзорна тела пре издвајања кључних или важних функција односно делатности, као и о свим накнадним значајним променама са њима у вези. Директива Солвентност II у чл. 50 ближе уређује овлашћења Комисије да доноси делегиране акте које се односе на систем управљања друштвима за осигурање и друштвима за реосигурање, као и овлашћења EIOPA да израђује нацрте регулаторних техничких стандарда.[16] Што се тиче

[13] О дужностима ревизора видети члан 72 Директиве 2009/138/ЕС- Солвентност II.

[14] Детаљније о садржају актуарске функције видети члан 48 став 1 тачке а-и Директиве 2009/138/ЕС- Солвентност II.

[15] Техничке резерве и њихово израчунавање су регулисане у члановима 76-86 Директиве 2009/138/ЕС- Солвентност II.

[16] Првобитни члан 50 Директиве 2009/138/ЕС - Солвентност II је промењен Директивом 2014/51/EU. О томе ближе видети члан 12 ове Директиве.

јавног објављивања одређених информација, Директива Солвентност II предвиђа у одредбама чл. 51 да државе чланице треба да захтевају од друштава за осигурање и друштава за реосигурање да сваке године јавно објављују извештаје о својој солвентности и финансијском стању, узимајући у обзир информације и начела из чл. 35 ст. 3 и 4 ове Директиве.[17] Прописан је садржај извештаја тј. које информације он мора са садржи или у целости или путем позивања на информације које су по својој природи и обиму истоветне, а биле су јавно објављене у складу са другим правним или регулаторним захтевима. То су информације које садрже опис пословања и резултата друштва, опис система управљања и процену његове примерености за профил ризичности друштва, опис изложености ризику, концентрације ризика, смањења ризика и осетљивости на ризик за сваку категорију ризика посебно, посебан опис за имовину, техничке резерве и остале обавезе, опис подлога и метода употребљених у њиховом вредновању, заједно са објашњењем свих већих разлика у подлогама и методама који су употребљени за њихово вредновање у финансијским извештајима, као и опис управљања капиталом (структуру и износ сопствених средстава и њихову структуру, износе потребног солвентног капитала и минималног потребног капитала и сл.).[18] У чл. 52 Директиве Солвентност II је предвиђено да државе чланице захтевају од надзорних тела да једанпут годишње обезбеде EIOPA одређене податке (подаци се тичу капиталних додатака по појединим друштвима за осигурање и друштвима за реосигурање), те су предвиђене информације које објављује EIOPA сваке године и њена обавеза да доставља ове информације Европском парламенту, Савету и Комисији.[19] Даље, Директива Солвентност II предвиђа да надзорна тела треба да дозволе друштвима за осигурање и друштвима за реосигурање да не објаве информације када би њиховим објављивањем конкурентска

[17] У члану 35 Директиве 2009/138/ЕС - Солвентност II су предвиђене информације које друштва за осигурање и друштва за реосигурање треба да обезбеде надзорним телима, шта информације треба да садрже (квалитативне и квантитативне елементе, прошле садашње и будуче елементе, информације из унутрашњих и спољних извора), са којим начелима треба да буду усклађене (информације морају одржавати природу, обим и сложеност послова предметног друштва, посебно ризике присутне у његовом пословању, морају бити доступне, потпуне, упоредиве и доследне, релевантне, поуздане и разумљиве) и сл.

[18] Видети ближе о саставу извештаја, посебно део који се односи на опис управљања капиталом, члан 51 став 1 и 2 Директиве 2009/138/ЕС - Солвентност II.

[19] Члан 52 Директиве 2009/138/ЕС - Солвентност II је промењен чланом 14 Директиве 2014/51/EU - Омнибус II.

друштва добила значајну неоправдану предност и када постоје обавезе према уговарачима осигурање или други односи са другим уговорним странама који обавезују друштво на чување тајности или поверљивости. Друштва ће се у својим извештајимао о солвентности и финансијском стању позвати на допуштеност необјављивања информација и навести разлоге за то. Такође, надзорна тела треба да допусте друштвима за осигурање и друштвима за реосигурање да употребе јавне објаве или да се позову на јавне објаве које су сачињене у оквиру других правних или регулаторних захтева под условом да су те јавне објаве по својој природи и обиму истоветне са информацијама које се захтевају сходно чл. 51 ове Директиве. У случају каквих већих промена које значајно утичу на релевантност објављених информација друштва за осигурање и друштва за реосигурање треба да објаве одговарајуће информације о природи и ефектима те веће промене. Под већим променама треба сматрати барем: ако се утврди постојање неусклађености са минималним потребним капиталом и ако надзорна тела сматрају да друштво неће моћи да достави реалан краткорочни финансијски план или ако надзорна тела не приме такав план у року од месец дана од дана када је утврђеноно постојање неусклађености и ако се утврди постојање значајне неусклађености са потребним солвентним капиталом и ако надзорна тела не приме реалан план опоравка у року од 2 месеца од дана када је утврђено постојање неправилности.[20] Осим обавезних информација друштва за осигурање и друштва за реосигурање могу добровољно објавити све информације о солвентности и финансијском стању. Да би могла да одговоре захтевима која се пред њих постављају у вези јавног објављивања друштва за осигурање и друштва за реосигурање треба да имају одговарајуће системе и структуре, те да имају писана правила која обезбеђују континуирану прикладност свих информација које се објављују. Извештај о солвентности и финансијском стању подлеже пре објаве одобрењу административног, управљачког или надзорног органа друштва за осигурање односно друштва за реосигурање. Директивом Омнибус II Комисији су дата овлашћења да доноси делегиране акте којима се ближе одређују информације које морају бити објављене и рокови за годишње објављивање информација, а EIOPA-и да израђује нацрте техничких стандарда за спровођење.[21]

[20] Ближе о објављивању неусклађености Видети члан 54 Директиве 2009/138/ЕС - Солвентност II.

[21] Видети члан 15 Директиве 2014/51/EU - Омнибус II, којим је измењен члан 56 Директиве 2009/138/ЕС - Солвентност II.

## IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

У чл. 311 Директиве Солвентност II је предвиђено да она ступа на снагу двадесетог дана од дана објављивања у Службеном листу Европске уније, а да се одредбе појединих чланова примењују од 1. новембра 2012. године. Такође у чл. 309 је предвиђено да државе чланице доносе законе и друге прописе како би се ускладиле са одговарајућим одредбама ове Директиве до 31. октобра 2012. године, а у чл. 310 да њеним ступањем на снагу престају да важе Директиве 64/225/EEC, 73/239/EEC, 73/240/EEC, 76/580/EEC, 78/473/EEC, 84/641/EEC, 87/344/EEC, 88/357/EEC, 92/49/EEC, 98/78/EC, 2001/17/EC, 2002/83/EC и 2005/68/EC – Солвентност I, са свим својим изменама и допунама.

Рок за примену, усклађивање и стављање ван снаге је продужаван, а последњи пут Директивом 2013/58/EU од 11. децембра 2013. године. Примена одредби Директиве Солвентност II је предвиђена од 1. јануара 2016. године. Од истог дана престају да важе Директиве Солвентност I, а рок за усклађивање је продужен до 31.марта 2015. године.

## V) ИЗВОРИ


- Директива 2009/138/EC Европског парламента и Савета од 25. новембра 2009. године о оснивању и обављању делатности осигурања (Солвентност II) – *Directive 2009/138/EC of the Europian 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 Europian Union (OJ),* L 335, 17.12.2009, pp. 1-155;
- Директива 2013/58/EU Европског парламента и Савета од 11. децембра 2013. године о изменама Директиве 2009/138/EC (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 Europian 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 2011/89/EU Европског парламента и Савета од 16. новембра 2011. године о измени Директива 98/78/EC, 2002/87/EC, 2006/48/EC и 2009/138/EC у односу на додатни надзор финансијских субјеката у финансијском конгломерату – *Directive 2011/89/EU of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Directives 98/78/EC, 2002/87/EC, 2006/48/EC and 2009/138/EC as regards the supplementary supervision of financial entities in a financial conglomerate, Official Journal of the European Union (OJ),* L 326, 8.12.2011. pp. 113-141.

- Директива 2014/51/EU Европског парламента и Савета од 16. априла 2014. године о измени Директива 2003/71/EC и 2009/138/ EC, те Уредби (EC) бр. 1060/2009, (EU) бр. 1094/2010 и (EU) бр. 1095/2010 у погледу овлашћења Европског надзорног тела (Европског надзорног тела за осигурање и струковно пензијско осигурање) и Европског надзорног тела (Европског надзорног тела за вредносне папире и тржишта капитала) – *Directive 2014/51/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directives 2003/71/EC and 2009/138/EC and Regulations (EC) No 1060/2009, (EU) No 1094/2010 and (EU) No 1095/2010 in respect of the powers of the European Supervisory Authority (European Insurance and Occupational Pensions Authority) and the European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority), Official Journal of the European Union (OJ),* L 153, 22.5.2014. pp. 1-61;
- Закон о осигурању РС, *Службени гласник РС,* бр. 55/04, 70/04, 61/05, 85/05, 101/07, 63/2009, 107/2009, 99/2011, 119/2012 и 116/2013.

## VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Закон о осигурању[22] у чл. 2 регулише делатност осигурања коју чине послови осигурања, саосигурања, реосигурања и послови непосредно повезани са пословима осигурања. Под пословима осигурања се подразумева закључивање и извршавање уговора о осигурању и предузимање мера за спречавање и сузбијање ризика који угрожавају осигурану имовину и лица, а под 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. У Закону је предвиђено да послове осигурања може обављати само друштво за осигурање са седиштем на територији Републике Србије и то само оне врсте осигурања за које је добило дозволу Народне банке Србије, те да нико осим оваквог друштва за осигурање не може обављати послове осигурања.[23] Међутим, чл. 3 предвиђа да осим друштва за осигурање (оно може бити основано као акционарско друштво или као друштво за узајамно осигурање) које је добило дозволу надлежног органа за обављање делатности осигурања, ове послове може обављати и огранак страног друштва за осигурање које је добило дозволу за обављање делатности осигурања, али тек после истека 5 година од дана приступања Србије

[22] Закон о осигурању РС, *Службени гласник РС,* бр. 55/04, 70/04, 61/05, 85/05, 101/07, 63/2009, 107/2009, 99/2011, 119/2012 и 116/2013.

[23] Види чл. 23 Закона о осигурању.

Светској трговинској организацији. Једно друштво за осигурање не може истовремено обављати послове животних и послове неживотних осигурања осим у случајевима који су посебно наведени у Закону.[24] Даље, 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, те да акционарско друштво за осигурање може обављати и послове непосредно повезане са пословима осигурања, а у чл. 28. висину основног капитала акционарског друштва. Даље, Закон регулише захтев одн. потребну документацију која треба да се поднесе уз захтев и поступак добијања дозволе за обављање послова осигурања и реосигурања (нпр. уговор о оснивању, предлог статута, пословни план акционарског друштва за осигурање, предлог аката пословне политике, докази о квалификацијама и својствима физичких лица која су предложена за чланове управе и надзорног одбора и сл.).[25] Даље, предвиђен је рок за издавање дозволе, као и разлози за одбијање захтева (уколико нису поднети сви тражени документи и докази, уколико не постоје докази о квалификационој структури чланова управе или надзорног одбора и сл.), те престанак важења дозволе. Народна банка Србије, поред послова надзора и издавања дозволе за обављање послова осигурања, реосигурања, посредовања и заступања у осигурању и других послова непосредно повезаних са пословима осигурања, 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 и 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 се наводи 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 вршењу надзора Народна банка Србије је овлашћена да

[24] Види чл. 14 Закон о осигурању.

[25] Види чл. 39 Закона о осигурању.

наложи у Закону предвиђене мере. Народна банка Србије такође сарађује са надзорним и другим органима у земљи и иностранству и са међународним организацијама. Такође, друштва за осигурање су обавезна да Народну банку Србије редовно, тромесечно или по њеном захтеву извештавају и да јој достављају прописана обавештења и документа.[26] Даље, Закон у прелазним и завршним одредбама предвиђа обавезу постојећих друштва за осигурање да изврше разграничење послова осигурања и послова реосигурања до 31. децембра 2014. године. Посматрајући одредбе нашег Закона о осигурању у односу на регулисање одобрења за обављање послова осигурања и надзора над обављањем тих послова може се приметити постепено приближавање нашег законодавства праву Европске уније у овој области, тако да изложена решења из Директиве Солвентност II могу значајно да утичу на његово даље унапређење. Како овај закон не предвиђа могућност да страна друштва за осигурање односно њихови огранци тренутно обављају делатност на територији Републике Србије, то би се о прихватању овакве могућности требало водити рачуна приликом његових измена. Такође, би се морала посветити већа пажња тзв. квалитативном надзору да би се обезбедио високи степен квалитета процеса управљања у друштвима за осигурање, а са тим у вези би се унапредио и процес извештавања и обавештавања надзорног органа од стране друштава за осигурање.

[26] Види чл. 156-159 Закон о осигурању.

*UDK: 368.1:347.12*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 243–257*
*Изворни научни рад*

*Проф. др Слободан ЈОВАНОВИЋ*[1]

# САВРЕМЕНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У ЗАКОНСКОМ РЕГУЛИСАЊУ ДОБРОВОЉНИХ КОПНЕНИХ ОСИГУРАЊА

ABSTRACT

In this paper, the author analyses the legal approach in regulation of the inland insurances in the Serbian and selected comparative laws of the EU member states. Mandatory insurances, marine and aviation insurances that are regulated by special laws, including personal lines have not been the objects of observation in this paper. Taking into account insurance classification for non-life and life insurance, the author has analysed voluntary, inland, non-life insurances. In line with the above, the author has analysed those inland insurances that he has believed that should be regulated by the Serbian law. The reasoned suggestions for amendments of the existing regulatory framework and the contract law of the voluntary inland insurances are given in the paper using the comparative method and the synthesis of the legal solutions from the foreign jurisdictions. The results of the author's research show desirable direction of the Serbian insurance law reform in the Draft Civil Code of the Republic of Serbia.

*Key words:* Regulated contracts, inland insurance, contract, indemnity, legal expenses insurance, transport insurance, fire insurance.

## I) УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Велики број закључених уговора о осигурању, научно–технолошки развој, увођење нових производа, повећање обима производње и квалитета производа уз истовремену пажњу посвећену заштити природне средине

[1] Универзитет Привредна академија, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад. Е-маил: nsbob@sezampro.rs.

ствара знатне опасности за појединце и друштво. Са друге стране, глобални тренд приватизације државне инфраструктуре и развој инфраструктурних пројеката приватног сектора константно увећавају финансијске ризике које носе власници и уговарачи, што доводи до повећања тражње специјалних врста осигуравајућих услуга.[2] Узимајући у обзир сложеност данашњих трговачких односа у свету и веома високе вредности закључених послова и годишњег промета, многи уговори о осигурању се закључују са веома високим сумама осигурања. Глобална промена климе и учесталост катастрофалних штета због природних непогода као што су земљотреси, оркани, поплаве, дејство климатских ефеката El Niño и El Niña и др. довели су практично до угрожавања расположивих капацитета целе делатности осигурања и реосигурања. Са друге стране, разлози правне сигурности и заштите слабије уговорне стране само су неки од разлога због којих су уговори о добровољном копненом осигурању предмет законског регулисања. Међутим, утврђивање потребе законског регулисања уговора о добровољним копненим осигурањима препуштено је моћи законодавца да препозна које је то врсте уговора о копненим осигурањима потребно регулисати законом и тако ограничити аутономију воље уговарача осигурања. Уколико је законодавац законом регулисао садржину, услове и дејства појединих уговора о копненим осигурањима, говоримо о именованим уговорима, а када то није случај и када је уговорним странама закон препустио да саме определе садржину свог уговорног односа копненог осигурања, говоримо о неименованим уговорима копненог осигурања. Именовани (номиновани – прим. аут.) уговори су уговори чији су садржај, облик и правна дејства регулисани прописима позитивног права. То су уговори који су толико уобичајени у правном промету да је законодавац одлучио да их регулише. У српском праву за одређивање именованих уговора, меродавне су пре свега одредбе Закона о облигационим односима (даље у тексту: ЗОО), али такође треба имати у виду да су се после ступања на снагу ЗОО 1978. године у пословној пракси појавиле и бројне друге врсте уговора робног промета које су регулисане посебним законима.[3] У области уговорног права добровољног копненог осигурања главни извор правног регулисања је ЗОО, с тим да је у току рад на реформи уговорног права осигурања кроз Преднацрт Грађанског законика Републике Србије. Са придруживањем Европској унији (даље у тексту: ЕУ) наша држава ће имати обавезу да усклади своје законодавство са

[2] *Force Majeure and Liquidated Damages Insurance*, Swiss Re, Zürich, 1999, p. 6.

[3] Закон о финансијском лизингу, *Службени гласник РС*, бр. 55/2003, 61/2005 и 31/2011 и Закон о факторингу, *Службени гласник РС*, бр. 62/2013.

правом ЕУ због чега постоји потреба да се одређене врсте уговора о копненим осигурањима које у ЗОО нису регулисане, регулишу у коначном тексту Грађанског законика Републике Србије. С обзиром да актуелна верзија одредби Преднацрта Грађанског законика Репулбике Србије из 2009. године, изузев осигурања правне заштите осигураника и три члана о осигураном случају код осигурања од одговорности, не предвиђа веће проширење списка именованих уговора о копненим осигурањима од оног који већ постоји у ЗОО, поставља се питање да ли је задржавање таквог стања оправдано. Постоје бројни разлози који говоре у прилог проширења броја именованих уговора о копненим осигурањима и они се, у основи, могу свести на три основне групе: заштита потрошача, правна сигурност и усклађивање националног правног оквира осигурања са правом ЕУ. Када се ради о заштити потрошача, регулисањем неког уговора о копненом осигурању законом се могу определити основни ризици и минимални обим покрића што отклања потребу да уговарачи осигурања који нису професионалци траже стручну помоћ приликом закључења таквих уговора. Са друге стране, већа правна сигурност се огледа у убрзању правног промета, извеснијим резултатима у тумачењу уговора и смањивању опасности од ништавости уговора, док се усклађивање српског права са правом ЕУ односи на регулисање оних уговора о копненим осигурањима који су регулисани прописима ЕУ који директно или посредно установљавају потребу за новим осигуравајућим покрићима. У овом раду аутор ће анализирати законодавни приступ у регулисању копнених осигурања у српском и одабраним упоредним правима држава чланица ЕУ. Предмет разматрања аутора неће бити обавезна осигурања, поморска и ваздухопловна осигурања која су предмет регулисања посебних закона, као ни осигурања лица. Полазећи од поделе осигурања на неживотна и животна осигурања, то значи да ће предмет пажње бити искључиво добровољна, копнена, неживотна осигурања која, по мишљењу аутора, треба да буду регулисана посебним одредбама у српском праву.

## II) КОНЦЕПТУАЛНИ ПРИСТУО У РЕГУЛИСАЊУ УГОВОРА О КОПНЕНИМ ОСИГУРАЊИМА

Српски Закон о облигационим односима из 1978. године[4] је у материји уговора о осигурању пошао од традиционалне поделе грађанског права на право о стварима и права лица, при чему је само у два члана регулисано

[4] 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.

осигурање од грађанскоправне одговорности. Тако ЗОО одредбе о уговору о осигурању сврстава у три одељка: 1. заједничке одредбе за имовинска осигурања и осигурања лица, 2. осигурање имовине и 3. осигурање лица. Даље се осигурање имовине дели на осигурање ствари и осигурање од одговорности. Наведена концепција организације материје позната је у одређеном броју закона у упоредном праву,[5] али такође постоје и правни системи у којима поименично нису регулисани уговори о конкретним неживотним копненим осигурањима, у којима је степен уопштавања законских одредби (користи се термин „неживотна осигурања", уместо „имовинска осигурања" – прим. аут.) још виши од оног примењеног у ЗОО.[6] Са друге стране, заступљени су и системи који, поред општих правила за уговоре о неживотном осигурању, регулишу ин цонцрето појединачне уговоре о копненим осигурањима, као што је то случај у аустријском, бугарском, естонском, чешком, француском, грчком, немачком и шпанском праву. Тако на пример, естонски Закон о облигацијама под појмом „неживотна осигурања" обухвата све врсте осигурања имовине изузев копненог транспортног осигурања, осигурања од одговорности и осигурања правне заштите које врсте уговора о осигурању је регулисао посебним одредбама, док се у бугарском Законику о осигурању општа правила „осигурања имовине" примењују на све уговоре о копненим осигурањима с тим да су посебно регулисани уговори о копненом транспортном осигурању, осигурању правних трошкова, осигурању помоћи на путу и осигурању од одговорности. Када се ради о разуђености правног нормирања, правни системи се могу поделити у оне који садрже мали број одредби посвећених регулисању посебних врста уговора о копненим осигурањима и правне системе са детаљнијим регулисањем. Нерегулисањем појединачних уговора о добровољним копненим осигурањима, српски законодавац је у значајној мери препустио осигуравачима да уреде те уговоре о осигурању својим условима осигурања. Зато су општи и посебни услови осигурања значајнији извор правила понашања осигуравајућих друштава, који детаљно одређују начин поступања осигуравача и садржину самог уговора о осигурању него у државама које су ту врсту уговора о осигурању регулисали законом. У наставку излагања, осврнућемо се на одређен број посебних врста копнених

[5] Холандски Грађански законик из 2002. године (Burgerlijk Wetboek), мађарски Грађански законик изз 1959. године (Polgári Törvénykönyvről), румунски Закон о осигурању и реосигурању (Legea nr. 136/1995 privind asigurarile si reasigurarile in ).

[6] Норвешки Закон о уговорима о осигурању из 1989. године (Lov 1989-06-16 nr 69: Lov om forsikringsavtaler (forsikringsavtaleloven), 1989-06-16 nr 70 и фински Закон о уговору о осигурању (Lag om försäkringsavtal, 1994/543).

осигурања у упоредном праву и прописима ЕУ који нису регулисани посебним одредбама у српском праву.

## III) ПРАВНИ ОКВИР ПОСЕБНИХ ВРСТА ДОБРОВОЉНИХ КОПНЕНИХ ОСИГУРАЊА

### 1. Осигурање правне заштите

У државама-чланицама ЕУ осигурање правне заштите представља посебну врсту осигурања, као значајног инструмента за остваривање права грађана на судску заштиту. Чланом 67 Устава Републике Србије свакоме се, под условима одређеним законом, јемчи право на правну помоћ, као и то када је правна помоћ бесплатна. Иако осигурање правне заштите представља средство којим ово право постаје далеко приступачније, у нашој земљи ниједно друштво за осигурање дуго није пружало ову врсту осигуравајуће заштите. У новије време, са развојем различитих врста осигурања одговорности, осигурање правне заштите у нашој земљи почело је да се спроводи искључиво у склопу услова осигурања одговорности из делатности.[7] За разлику од земаља региона где осигурање правне заштите добија све више на значају, статистички подаци показују да се том врстом осигурања у нашој земљи осигуравачи баве још увек у незнатном обиму, с обзиром да је у 2012. години било закључено само 496 полиса осигурања, са укупном премијом од 9.454.000,00 динара.[8] У тренутку писања овог рада, у Србији је само једно друштво за осигурање осигуравало правну заштиту у кривичним, дисциплинским и прекршајним поступцима, али само лекарима и другом медицинском особљу, и то само за случајеве у вези са њиховом професионалном делатношћу. У нашој земљи Закон о осигурању[9] је једини пропис који помиње ову врсту осигурања и опредељује га као посебну врсту у категорији неживотних осигурања. Наведеним прописом у чл. 10, тач. 17, осигурање трошкова правне заштите покривају се судски трошкови, трошкови адвоката и други трошкови поступка. У Европској

[7] Јовановић, Слободан, „Осигурање трошкова правне заштите", Зборник радова са IX годишњег саветовања „Европски пут' права осигурања Србије посебно уговора о осигурању" Удружења за право осигурања Србије (Ј. Славнић, П. Шулејић и С. Јовановић), Палић, 2008, стр. 212, 212–227.

[8] Преглед број осигурања, броја осигураника и премије по врстама и тарифама осигурања за Србију у 2012. години, *Народна банка Србије*, доступно на: http://www.nbs.rs, 25. 2. 2014.

[9] *Службени гласник РС*, бр. 55/2004, 70/2004, 61/2005, 85/2005, 101/2007, 63/2009, 107/2009, 99/2011, 119/2012 и 116/2013.

унији ова врста осигурања спроводи се у складу са Директивом ЕУ о осигурању правне заштите[10] на основу које су државе чланице ускладиле своје националне прописе за ту врсту осигурања. У смислу одредби ове директиве осигурањем правне заштите се, на име одговарајуће премије, преузима обавеза надокнаде трошкова судског поступка и пружања других услуга директно повезаних са осигуравајућим покрићем, са посебним циљем да се: 1) обезбеди надокнада губитка, материјалне или нематеријалне штете коју претрпи осигурано лице вансудским поравнањем, током парничног или кривичног поступка, и 2) одбрани или заступа осигурано лице у парничном, кривичном, управном или неком другом поступку или у вези са било којим одштетним захтевом против њега. Када се ради о регулисању појединих аспеката уговорног односа осигуравача и осигураника, у упоредном праву је уочљиво да је уговор о осигурању трошкова правне заштите адекватно, иако не у истом обиму, регулисан у погледу појединих битних елемената уговора и статусних елемената спровођења ове врсте осигурања. Наведеном директивом прописана је обавеза да се у полиси осигурања прикаже садржина, односно обим осигуравајуће заштите и премија. Ово правило важи без обзира да ли се осигурање трошкова правне заштите спроводи у виду самосталог уговора о осигурању или посебног одељка у оквиру неке друге врсте осигурања.[11] С обзиром да наш Закон о облигационим односима у чл. 902, ст. 1 прописује елементе полисе осигурања као битне састојке уговора о осигурању, очигледно је да је наше право осигурања у том делу усклађено са наведеном директивом. Са друге стране, наши прописи садрже и читав низ других одредби које регулишу уговор, права и обавеза уговорних страна пре, током трајања осигурања и после настанка осигураног случаја. Међутим, у томе се и завршава усклађеност нашег права осигурања са оквиром права осигурања држава-чланица ЕУ, јер не постоје одредбе о начину решавања сукоба интереса на страни осигуравача, начину пружања правне помоћи и ликвидације одштетних захтева, гаранцији осигуранику права на слободан избор адвоката, а посебно у вези са обавезом осигуравача да се осигуранику дају одређене информације пре закључења и током трајања уговора о

[10] Директива Савета ЕУ 87/344/ЕЕЗ од 22. јуна 1987. године о усклађивању закона, подзаконских аката и управних прописа у вези са осигурањем трошкова правне заштите, *Службени лист ЕУ*, Л 185, 4. 7. 1987, стр. 77–80.

[11] Француски Законик о осигурању, Л127-2, немачки Закон о уговору о осигурању, чл. 126, чешки Закн о уговору о осигурању, чл. 42, ст. 3, бугарски Законик о осигурању, чл. 218, ст. 1), Одлука о о осигурању трошкова правне заштите и осигурању помоћи Републике Српске из 2007, чл. 3.

осигурању на основу Директиве Савета 92/49/ЕЕЦ[12] као и других релевантних директива ЕУ.[13] Правни основи, по којима осигуравачи закључују полисе осигурања правне заштите у земљама Европе, налазе се у националним законима у којима су спроведене одредбе наведене директиве. Тако је на пример, у Аустрији ово осигурање регулисано Законом о уговору о осигурању (§§158j-158п), у Белгији Законом о уговору о осигурању (чл. 90–93), у Бугарској Законником о осигурању (чл. 217–221), у Чешкој Законом о уговорима о осигурању (чл. 42), у Данској Законом о уговорима о осигурању, у Естонији Законом о облигацијама (чл. 526–531), у Француској Законником о осигурању (Л 127-1 до Л 127-8), у Грчкој Законом о приватним друштвима за осигурање (чл. 13б), у Холандији Законом о финансијском надзору (чл. 4:65–4:69), у Ирској Уредбом о осигурању трошкова правне заштите из 1991. године, у Италији Законником о приватним осигурањима (чл. 163–164 и 173–174), у Летонији Одлуком о осигурању трошкова правне заштите, у Лихтенштајну Законом о уговору о осигурању (чл. 57–61), у Луксембургу Законом о уговору о осигурању (чл. 93–97), у Мађарској Законом о друштвима за осигурање и делатности осигурања (чл. 103–104), у Немачкој истоименим Законом о уговорима о осигурању (чл. 125–129), у Пољској Законом о осигуравајућој делатности (Анекс, Одељак II, тач. 17), у Португалији Законом о уговору о осигурању (чл. 167–172), у Румунији Уредбом бр. 113114/2006 о примени норми у вези са обављањем послова осигурања трошкова правне заштите, у Словачкој Законом о осигурању (чл. 88), у Шпанији Законом о уговору о осигурању (чл. 76а–76г), у Швајцарској Законом о надзору над осигуравајућим друштвима (чл. 32), у Великој Британији Уредбом о друштвима за осигурање (осигурање трошкова правне заштите) из 1990. године. У Словенији је осигурање трошкова правне заштите регулисано само једним чланом који не садржи доследно спроведене битне одредбе Директива Савета ЕУ 87/344/ЕЕЗ. Чланом 83, ст. 4 Закона о надзору осигурања Словеније прописано је се уговором о

[12] Директиве савета 92/49/ЕЕЗ од 18. 6. 1992. о усклађивању законских, подзаконских и управних прописа у области директног осигурања, изузев осигурања живота, којом се допуњују директиве 73/239/ЕЕЦ и 88/357/ЕЕЦ (Трећа директива о неживотном осигурању), ОЈ Л 228 од 11. 8. 1992.

[13] Директива бр. 2002/92/ЕЦ Скупштине Европе и Савета од 9. децембра 2002 о посредовању у осигурању, Директива 2000/31/ЕЦ Скупштине Европе и Савета од 8. јуна 2000. о извесним правним аспектима услуга информатичког друштва, посебно о електронској трговини на унутрашњем тржишту, Директива 2002/65/ЕЦ Скупштине Европе и Савета од 23. септембра 2002. у вези са дистанционим маркетингом финансијских потрошачких услуга.

осигурању трошкова правне заштите уговором не може предвидети да друштво за осигурање покрива само трошкове правног заступања преко адвоката или другог лица којег ће оно само именовати.[14] У Македонији, чл. 49, ст. 2 Закона о надзору осигурања, супротно од наведене одредбе у Словенији, прописано је да се уговором о осигурању трошкова правне заштите изричито мора навести да друштво за осигурање покрива само трошкове правног заступања преко адвоката или другог лица којег је оно само изабрало. Решење македонског закона је у директној супротности са правилима предметне директиве и судском праксом Европског суда[15] због чега ће морати да се мења у поступку усклађивања македонских прописа са правом ЕУ. У Хрватској, такође на делимичан начин у односу на наведену директиву, чл. 89, ст. 4 Закона о осигурању само се гарантује слобода осигуранику у погледу избора адвоката, односно другог правног заступника у складу са правним прописима. У Федерацији Босне и Херцеговине, Одлуком о осигурању трошкова правне заштите и осигурању помоћи 2006. године извршено је усклађивање правног система осигурања правне заштите у целости са одредбама Директиве Савета ЕУ 87/344/ЕЕЗ.[16] Исти је случај и у Републици Српској.[17] Практично, једино у Црној Гори и Србији национални правни оквир осигурања правне заштите није усклађен са Директивом Савета ЕУ 87/344/ЕЕЗ.

## 2. Транспортно осигурање

У односу на домен примене норми којима се регулише уговор о осигурању, наш ЗОО изричито искључује пловидбена осигурања, осигурања потраживања и реосигурање.

Законом о поморској и унутрашњој пловидби одредбе о пловидбеним осигурањима проширују се, у одређеним случајевима, и на неке облике копненог превоза и других осигурања која су у вези са поморским превозом. У традиционалној подели осигурања прихваћен је термин

[14] Усклађеност наведене одредбе са Директивом Савета ЕУ 87/344/ЕЕЗ потврдио је и Европски суд својом одлуком од 7. новембра 2013. године, у спору Ц-442/12 *Jan Sneller vs DAS Nederlandse Rechtsbijstand / Verzekeringsmaatschappij NV*.

[15] Одлука Европског суда од 7. новембра 2013. године, у спору С-442/12 *Jan Sneller vs DAS Nederlandse Rechtsbijstand / Verzekeringsmaatschappij NV*.

[16] *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 81/06.

[17] Одлука о осигурању трошкова правне заштите и осигурању помоћи, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 15/07.

„транспортна осигурања". Прихваћеним решењем у ЗОО остала је дилема који се закон примењује на осигурања ствари у копненом превозу, када се на њих не примењују правила о пловидбеном осигурању, будући да појам „пловидбена осигурања" исувише широк и може се односити на разне врсте пловидбе, а у одређеним случајевима и на копнена осигурања.[18] С друге стране, ако би се искључила сва транспортна осигурања, онда би се изједначила осигурања у поморском и у свим врстама копненог превоза, што је неприкладно и због тога нигде у упоредном праву није прихваћено. У погледу начина решења наведених дилема, предлажемо решење које садржи шпански Закон о уговору о осигурању у чл. 55: „У случају превоза различитим превозним средствима када је немогуће утврдити тренутак настанка осигураног догађаја, примениће се правила копненог транспортног осигурања ако превоз копненим путем чини његов најважнији део. Али, ако је превоз копном био занемарљив у односу на поморски и ваздушни део, примениће се правила поморског или ваздухопловног осигурања." С обзиром да се на копнена транспортна осигурања примењују општа правила за уговор о осигурању и посебна правила за осигурање имовине и одговорности, поставља се питање у којој мери су посебна правила за осигурање имовине прилагођена специфичностима копнених транспортних осигурања. На пример, у осигурању од одговорности у пловидбеним осигурањима код нас није прихваћена директна тужба а у копненим транспортним осигурањима јесте;[19] затим, да ли осигуравајуће покриће треба прописати да буде од „свих ризика"; да ли задржати рокове застарелости из чл. 380 и на копнена транспортна осигурања. Посебно питање је какав однос императивности и диспозитивности законских норми треба применити. У области копнених транспортних осигурања следећа правила могу се применити као императивна: постојање обавезе осигуравача ако је осигурани случај настао због намерне радњи или из грубе непажње превозиоца или лица под његовим надзором. Висина надокнаде из осигурања да се обрачунава на основу вредности ствари у време њихове предаје на превоз а у месту предаје, на коју се додају трошкови превоза, царине, и други трошкови као и очекивана добит. Даље, то могу бити

[18] Шулејић, Предраг, „Уговор о осигурању у Преднацрту Грађанског законика Србије од 2009. године", Зборник радова са XI годишњег саветовања „Европске (ЕУ) реформе у праву осигурања Србије" Удружења за право осигурања Србије (Ј. Славнић и С. Јовановић), Палић, 2010, стр. 165, 162–187.

[19] Према истраживању аутора у ограниченом броју правних система ЕУ, у немачком, холандском и аустријском праву осигурања нема директне тужбе у области добровољних осигурања од грађанскоправне одговорности.

обавезујућа правила у погледу искључења обавезе осигуравача ако је штета проузрокована намерним поступком или грубом непажњом осигураника или ако је превоз извршен другим превозним средством од оног које је уговорено или вршен претовар током превоза, иако је уговорен директан транспорт, пробијена географска ограничења путовања или употребе превозног средства или када је превоз обављен у друго време од уговореног уз примену одредби о повећању ризика уколико наложене или одобрене измене или прекиди руте нису били неопходни и установљење временски ограниченог права осигуравача да се ослободи обавезе исплатом суме осигурања после наступања осигураног случаја под одређеним условима како је прописано у чл. 141 немачког Закона о уговору о осигурању.[20] Када се ради о застарелости потраживања из копненог осигурања, имајући у виду динамичност закључивања и извршавања уговора о превозу, сматрамо да би требало размислити о прописивању посебног, краћег рока застаре потраживања из уговора о копненом транспортном осигурању, на пример, две године за субјективни рок и три године за објективни рок.

### 3. Осигурање зграда од пожара

Законско регулисање уговора о добровољном осигурања зграда од ризика пожара значајно се разликује у упоредном праву. У српском праву чл. 938 ЗОО регулисано је додељивање накнаде носиоцима залоге и других права, односно забрана осигуравачу да исплати накнаду осигуранику без сагласности носилаца заложних и других права на осигураног ствари установљених пре наступања осигураног случаја. У француском праву Законик о осигурању у седам чланова (Л122-1 до Л122-7) прописује обим покрића пожарног осигурања и услове под којима је обавеза осигуравача искључена. Тако се овим уговором о осигурању покрива сва штета проузрокована ватром или сагоревањем, укључујући и штете настале

[20] Наведеним чланом немачког Закона о уговору о осигурању предвиђено је право осигуравача да изјави осигуранику да жели да се ослободи обавеза по уговору о осигурању исплатом суме осигурања. Ипак, и у том случају осигуравач остаје у обавези да накнади трошкове који су били потребни за отклањање или смањење штете или за обнављање или поправљање осигуране ствари, пре него што осигуранику стигне његова изјава о томе да жели да се ослободи плаћањем суме осигурања.

Према другом ставу истог члана „Право осигуравача да се ослободи својих обавеза плаћањем суме осигурања, престаје ако изјава не стигне осигуранику у року од две недеље од тренутка у коме је осигуравач сазнао за осигурани случај и његове непосредне последице."

хитним мерама гашења и спасавања, нестанком ствари током пожара осим ако не докаже да су оне украдене.[21] Обавеза осигуравача, поред случајева из општих правила, искључена је и у случајевима настанка пожара услед природног својства ствари, вулканских ерупција, земљотреса и других елементарних непогода (од овог искључења у чл. Л122-7 прописан је изузетак у вези са осигурањем имовине и каска моторних возила за ризике олује, оркана и циклона), штета услед пожара на необраним усевима, незаштићеним засејаним површинама и животињама као и засађеном дрвећу. За разлику од француског и српског права, у немачком праву су одредбе о осигурању зграда од пожара посвећене заштити права заложних поверилаца. У наведеном смислу, немачки Закон о уговору о осигурању у одељку посвећеном осигурању зграда од пожара регулише одређени број обавеза осигуравача и осигураника. У односу на осигуравача се предвиђају обавезе: 1) да хипотекарном повериоцу који је пријавио своју хипотеку, потврди пријаву и да му, на његов захтев, саопшти информацију о постојању осигуравајућег покрића и висини суме осигурања, 2) да без одлагања, у текстуалној форми пријави хипотекарном повериоцу, који је своју хипотеку пријавио, ако једнократна или прва премија није благовремено плаћена или ако је осигуранику одређен рок за плаћање текуће премије и 3) да у писменој форми пријави настанак осигураног случаја хипотекарном повериоцу који је своју хипотеку пријавио, осим ако се ради о мањој штети. Немачки закон регулише и рок у којем постоји обавеза осигуравача према хипотекарном повериоцу. Тако, осигуравачева обавеза траје месец дана према хипотекарном повериоцу који је своју хипотеку пријавио и то од тренутка у коме му је саопштено да је одређен рок за плаћање премије или, ако ово саопштење изостане, да се уговор отказује. У вези са осигураником, прописана је његова обавеза да докаже да у тренутку у коме је отказ најкасније био допуштен, непокретност није била оптерећена хипотеком или да се хипотекарни поверилац сагласио са отказом. Коначно, наведени закон забрањује пренос хипотеке на осигуравача после исплате повериоца на штету хипотекарног повериоца истог или нижег ранга, према којем је остала да постоји обавеза осигуравача за плаћање накнаде, што је у складу са одредбом ЗОО из чл. 938, ст. 2 према којој та лица могу захтевати непосредно од осигуравача да им у границама

[21] Исто решење прописано је и данским Законом о уговору о осигурању у чл. 82. У грчком праву уговора о пожарном осигурању ризик крађе током пожара или непосредно по избијању пожара је покривен, ако уговором изричито није искључен из покрића (грчки Закон о уговору о осигурању, чл. 19, ст. 2).

своте осигурања и према законском реду исплати њихова потраживања. Очигледно из разлога доследности, немачки Закон о уговору о осигурању није предвидео могућност ослобађања обавезе осигуравача као у српском праву (ЗОО, чл. 938, ст. 3) када „... у часу исплате осигуравач није знао нити је могао знати за та права...” у ком случају извршена исплата накнаде осигуранику остаје пуноважна.

## IV) ИЗВОРИ


- 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről (мађарски Грађански законик)
- Burgerlijk Wetboek 1969–2002 (холандски Грађански законик).
- Code des Assurances 1930/2008 (француски Законик о осигурању).
- *Force Majeure and Liquidated Damages Insurance*, Swiss Re, Zürich, 1999.
- Gesetz über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz – VVG) vom 23. November 2007 (BGBl. I S. 2631), (немачки Закон о уговору 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, (фински Закон о уговору о осигурању).
- Legea nr. 136/1995 privind asigurarile si reasigurarile in , *Monitorul Oficial*, Partea I, nr. 303 din 30 decembrie 1995, Legea nr. 172/2004, *Monitorul Oficial*, nr. 473 din 26 mai 2004, Ordonanţa de Urgenţă nr. 61/2005, *Monitorul Oficial*, Partea I, nr. 562 din 30 iunie 2005, Legea nr. 172/2006, *Monitorul Oficial*, Partea I, nr. 436 din 19 mai 2006, Legea nr. 180/2007, *Monitorul Oficial*, Partea I, nr. 413 din 20 iunie 2007, Legea nr. 304/2007, *Monitorul Oficial*, Partea I, nr. 784 din 19 noiembrie 2007 (румунски Закон о осигурању и реосигурању у Румунији).
- 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).
- 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).
- ΝΟΜΟΣ ΥΠ΄ ΑΡΙΘ. 2496, Ασφαλιστική σύμβαση, τροποποιήσεις της νομοθεσίας για την ιδιωτική ασφάλιση και άλλες διατάξεις, (ΦΕΚ 87/τ.Α’/16.5.1997) (грчки Закон о уговору о осигурању из 1997.)
- Директива 2000/31/ЕЦ Скупштине Европе и Савета од 8. јуна 2000. о извесним правним аспектима услуга информатичког друштва, посебно о електронској трговини на унутрашњем тржишту (Директива о електронској трговини), *Службени лист Европских заједница*, Л 178, 17. 7. 2000, str. 1–16. – *Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain*

*legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce'), Official Journal of the European Communities, L 178, 17. 7. 2000, pp. 1–16.*

- Директива 2002/65/ЕЦ Скупштине Европе и Савета од 23. септембра 2002. у вези са дистанционим маркетингом финансијских потрошачких услуга, којом се мења Директива Савета 90/619/ЕЕЦ и Директиве 97/7/ЕЦ и 98/27/ЕЦ, *Службени лист Европских заједница*, Л 271, 9. 10. 2002, стр. 16–24. – *Directive 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 concerning the distance marketing of consumer financial services and amending Council Directive 90/619/EEC and Directives 97/7/EC and 98/27/EC, Official Journal of the Euroepan Communities, L 271, 9. 10. 2002, p. 16–24*.
- Директива бр. 2002/92/ЕЦ Скупштине Европе и Савета од 9. децембра 2002 о посредовању у осигурању, *Службени лист Европских заједница*, Л 009, 15. 1. 2003, str. 3–10. – *Directive 2002/92/EC of the European Parliament and of the Council of 9 December 2002 on insurance mediation, Official Journal of the European Communities, L 009, 15. 1. 2003, pp. 3–10.*
- Директива савета 92/49/ЕЕЗ од 18. 6. 1992. о усклађивању законских, подзаконских и управних прописа у области директног осигурања, изузев осигурања живота, којом се допуњују директиве 73/239/ЕЕЗ и 88/357/ЕЕЗ (Трећа директива о неживотном осигурању), *Службени лист Европских заједница*, Л 228 од 11. 8. 1992, стр. 1–23. – *Council Directive 92/49/EEC of 18 June 1992 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to direct insurance other than life assurance and amending Directives 73/239/EEC and 88/357/EEC (third non-life insurance Directive), Official Journal of the European Communities, L 228 , 11. 8. 1992, pp. 1–23.*
- Директива Савета ЕУ 87/344/ЕЕЗ од 22. јуна 1987. године о усклађивању закона, подзаконских аката и управних прописа у вези са осигурањем трошкова правне заштите, *Службени лист Европских заједница*, Л 185, 4. 7. 1987, стр. 77–80 – *Council Directive 87/344/EEC of 22 June 1987 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to legal expenses insurance, Official Journal of the European Communities, L 185, 4. 7. 1987, pp. 77–80*.
- 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 осигурању, *Службени гласник РС*, бр. 55/2004, 70/2004, 61/2005, 85/2005, 101/2007, 63/2009, 107/2009, 99/2011, 119/2012 и 116/2013.
- Закон о факторингу, *Службени гласник РС*, бр. 62/2013.
- Закон о финансијском лизингу, *Службени гласник РС*, бр. 55/2003, 61/2005 и 31/2011.

- Јовановић, Слободан, „Осигурање трошкова правне заштите", Зборник радова са IX годишњег саветовања „Европски пут' права осигурања Србије посебно уговора о осигурању" Удружења за право осигурања Србије (Ј. Славнић, П. Шулејић и С. Јовановић), Палић, 2008, стр. 212–227.
- Кодекс за застраховането, Обн. ДВ. бр. 103 от 23 Декември 2005 г., изм. ДВ. бр. 105 от 29 Декември 2005г., изм. ДВ. бр. 30 от 11 Април 2006 г., изм. ДВ. бр.33 от 21 Април 2006г., изм. ДВ. бр. 34 от 25 Април 2006 г., изм. ДВ. бр. 54 от 4 Юли 2006 г., изм. ДВ. бр. 59 от 21 Юли 2006г., изм. ДВ. бр.82 от 10 Октомври 2006г., изм. ДВ. бр.105 от 22 Декември 2006г., изм. ДВ. бр.48 от 15 Юни 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 Юли 2008г., изм. ДВ. бр.69 от 5 Август 2008г., изм. ДВ. бр.24 от 31 Март 2009г., изм. ДВ. бр.41 от 2 Юни 2009г., изм. ДВ. бр.19 от 9 Март 2010г., изм. ДВ. бр.41 от 1 Юни 2010г., изм. ДВ. бр.43 от 8 Юни 2010г., изм. ДВ. бр.86 от 2 Ноември 2010г., изм. ДВ. бр.100 от 21 Декември 2010г., изм. ДВ. бр.51 от 5 Юли 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. (бугарски Законик о осигурању).
- Одлука Европског суда у спору Ц-442/12 *Jan Sneller vs DAS Nederlandse Rechtsbijstand / Verzekeringsmaatschappij NV* од 7. новембра 2013. године,.
- Одлука о осигурању трошкова правне заштите и осигурању помоћи, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 15/07.
- Одлука о осигурању трошкова правне заштите и осигурању помоћи, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 81/06.
- Преглед број осигурања, броја осигураника и премије по врстама и тарифама осигурања за Србију у 2012. години, *Народна банка Србије*, доступно на: http://www.nbs.rs, 25. 2. 2014.
- Шулејић, Предраг, „Уговор о осигурању у Преднацрту Грађанског законика Србије од 2009. године", Зборник радова са XI годишњег саветовања „Европске (ЕУ) реформе у праву осигурања Србије" Удружења за право осигурања Србије (Ј. Славнић и С. Јовановић), Палић, 2010, стр. 162–187.


## V) ЗАКЉУЧАК

Постоје бројни разлози који говоре у прилог проширења броја именованих уговора о копненим осигурањима и они се, у основи, могу свести на три основне групе: заштита потрошача, правна сигурност и усклађивање националног правног оквира осигурања са правом ЕУ. Када се ради о осигурање трошкова правне заштите у упоредном праву су заступљена два метода регулисања: кроз регулаторни – надзорни оквир

обављања делатности осигурања и њеног надзора или кроз пропис који регулише уговорно право осигурања. Правни оквир осигурања Србије у области осигурања трошкова правне заштите неопходно је ускладити са релевантном директивом ЕУ на један од два наведена начина. С обзиром да се на копнена транспортна осигурања примењују општа правила за уговор о осигурању и посебна правила за осигурање имовине и одговорности, поставља се питање у којој мери су посебна правила за осигурање имовине прилагођена специфичностима копнених транспортних осигурања. И у тој области, поред усвајања у раду описаних правила копнених транспортних осигурања, сматрамо да је тада могуће решити и дилему када се примењују одредбе о поморским осигурањима а када одредбе ЗОО, по угледу на решење из шпанског права.

У области пожарног осигурања одредбе могуће је предвидети детаљнија правила по угледу на француско, грчко и данско право, као што је потребно унапредити заштиту хипотекарних поверилаца по угледу на немачко право.

*UDK: 336.225.1*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 258–272*
*Изворни научни рад*

*доц. др Предраг МИРКОВИЋ*[1]
*др Марко КОЊИКУШИЋ*[2]

# УЛОГА ФИСКАЛНОГ САВЕТА И ОСТВАРИВАЊЕ НЕЗАВИСНОСТИ У РАДУ

ABSTRACT

A Fiscal Council could be an institutional response to the fiscal crisis. In the outgoing fight for the reduction of the budget deficit, spending resources control and achieving fiscal discipline, governments have used fiscal rules as a mechanism for the implementation of appropriate fiscal policy. However, in the last few years it has been recognized that the problems that exist in the area of fiscal policy can be solved only by fiscal rules, because it is proved that the same rules are not well adapted to the needs of the system or the practice has shown that the rules are very often violated. The answer to the growing government debt, indiscipline in fiscal policy, increasing budget deficit the experts have found in creating a fiscal institution to deal with these problems. The idea is to apply the problems that existed in the area of monetary policy and the solutions in this segment in the fiscal policy. The institutional solution is manifested in the establishment of a Fiscal Council as agency that could in the future become an independent fiscal institution, counterpart to the central bank in the monetary sphere. The potential role, objectives and targets of the Fiscal Council are being pointed to in the paper. Nevertheless, the subject of the analysis is achieving work independence of this council as well as policy implications that are linked with the process. In writing this paper mainly foreign data source were used because this subject is not much discussed in our scientific community.

*Key words*: fiscal policy, Fiscal Council, budget deficit, financial crisis.

[1] Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду.

[2] "Преми траде" ДОО. Нови Сад, Е-маил: markozr1979@yahoo.com.

## I) УВОД

Фискални савет је предложен као институционални метод којим ће се одвијати борба против буџетског дефицита у оквиру фискалне политике. Предмет овог научног рада је да се изврши теоријска анализа у контексту улоге и задатака фискалног савета који би исти могли да имају. Поред тога, предмет разматрање је и проблематика остваривања независности у раду фискалног савета, који представља предуслов за ефикасан и стручан рад. У раду ће бити и анализирана корелација између рада фискалног савета и политичких имликација које су повезане са тим процесом. Друштвена оправданост изабране теме се огледа у чињеници да је евидентан дубоки системски поремећај у домену јавних финансија, па се стога овим радом жели указати на одређене предности оснивања фискалних савета, њихове примарне задатке у контексту остваривања циљева фискалне политике, као и њихова комплементарност са фискалним правилима. Научна оправданост рада се огледа у чињеници да ова врста теоријског анализирања улоге фискалног савета, као и потенцијални проблеми у имлементирању његове независности, није била предмет научних и стручних разматрања, нарочито на овим просторима. Рад је конципиран, заједно са уводним разматрањем и закључком у три дела. Први део се бави питањима од значаја која се тичу улоге фискалног савета. Други део рада је базиран на теоријском истраживања у контексту потенцијалних задатака које би савет могао да обавља, док се у трећем делу указује на суштинско питање независности у раду овог савета и одређене политичке импликације које прате овај процес.

## II) УЛОГА ФИСКАЛНОГ САВЕТА КАО САВЕТОДАВНОГ ТЕЛА

Међународна финанасијска криза која је почела у јесен 2008. године, постепено се променила у фискалну кризу у многим земљама. Иако ово само делимично рефлектује утицај на ресецију, постоји бојазан да ово исто може да представља назнаку повратка ранији негативних трендова у домену економске полике.[3] До скоро се сматрало да фискална правила која су била

[3] Ово се нарочито односи на период из 70 година прошлог века, који је трајао све до почетка 90 година, и чија је основна карактеристика била рапидно повећања државног дуга, нарочито у земљама ОЕЦД-а. Та су почела прва размишљања у контексту утицаја фискалне политике на дефицит државног буџета. У том смислу, дискрециона политика се показала као недовољна, па су стога уведена фискална правила, чија основна функција је била да дисциплинују носиоце одлучивања у домену фискалне политике.

имплементира, била довољна да се њиховом применом омогући спровођење адекватне и конзистентне фискалне политике. Ипак, дужничка криза у земљама еврозоне и евроконтинента (Грчка, Мађарска, Португал, Италија, Шпанија) у суштини рефлектује да фискална правила су недовољна или неадекватна за борбу са тренутним стањем у јавним финансијама. Разлог овог стања лежи у више чињеница: прва је да фисклана правила нису била контролисана од стране независних тела или институција; са друге стране постоје јасне индиције да када су прокламоване висине дефицита била поштована, фискални резултати су стајали веома близу фискалним правилима те да није постојао довољан простор за резервни фисклани план. Ови фискални проблеми су довели до тога, да је било потребно тражити нове начине који ће осигурати фискалну дисциплину. Идеја која је произвела веома широку пажњу и дискусију је оснивање независних фискалних институција. Ова врста предлога је била и раније разматрана у оквирима научних кругова који се баве овом проблематиком, али је оно формално дошло путем предлога највећих светских економских организација.[4] Велико интересеовање за потребе оснивања независних фискалних институција је у оквирима научних кругова била веома актуелна теме већ с почетка 90 година. Суштина првобитних предлога је био да се усвоје позитивна искуства из домена функционисања независних монетарних институција, односно независне централне банке. Чак је и ЕУ, тачнији министри финансија чланица ЕУ, су се сагласили 2010. год. да почну да раде на европским стандардима који би се односили на фискалне савете, који би имали задатак да дају независне анализе, процене и прогнозе које би се односиле на стање у области фискалне политике сваке државе чланице. У већини земаља улога фискалног савета има исључиво улогу саветодавног тела, са различитим опсегом задатака од земље до земље. Са друге стране, постоје само одређени изузеци у појединим земљама где фискални савет има већу улогу од саветодавног тела, па у одређеној мери утиче на формално креирање фискалне политике. С обзиром да степен развоја друштвене свести о неопходности изградње институције фискалног типа, која би била по узору на институције из области монетарне сфере, није још достигао критичан ниво, у наставку рада акценат ће бити усмерена различите улоге које фискални савет може да има као саветодавно тело. Иако је ово питање тренутно веома актуелно, много раније су поједине земље изградиле одређене фискалне институције и тела, са већим или мањим овлашћењима,

[4] ММФ, ОЕЦД, ЕЦВ.

у контексту задатака који се сада предлажу у овом домену.[5] Прво питање које се овде намеће је, уколико је фискални савет само саветодавно тело, којим питањима ће се бавити, односно која ће бити његова улога. Опсег рада фискалног савета је различит од земље до земље. Међутим, у пракси постоји одређен број задатака који су имплементирани у готово свим фискалним саветима. Један од главних циљева који се постављају пред фискални савет се односи на предвиђања у контексту остваривања циљева фискалне политике. Уколико је рецимо влада једне земље претерано оптимистична у изради фискалних пројекција, онда би улога фискалног савета могла бити управо да она уместо владе буде тело које ће давати фискалне пројекције.[6] Наиме, владе у својим пројекцијама неретко су склоне да креирају знатно оптимистичније прогнозе у односу на реалне параметре. То је и разумљиво, с обзиром да изабрана власт на сваки начин жели да се покаже као она која је способна да решава све проблеме квалитетније и боље до других политичких чиниоца. Међутим, за разлику од других друштвених сфера, фискална политика има најмање простора за било какву девијацију у прогнозама, па се неретко дешава да на основу нереалних показатеља се креира фискална политика за будући период, што се после може вратити као бумеранг када се предвиђања не остваре. Да би се избегао овај сценарио, потребно је да се фискална предвиђања дају у надлежност управо независног фискалног савета, који би био лишен било каквих спољних фактора, и на реалним основама направио фискалну пројекцију. Наравно да предвиђања, односно пројекције у домену фискалне политике могу бити спровођена и од стране невладиних тела, односно приватних субјеката који се баве овом проблематиком (одређени институти, невладине организације, међународне финансијске организације, итд.), али је увек потребно имати и званичне државне пројекције. Аутор рада се слаже са ставовима одређених стручњака из ове области који истичу да је потребно овај сегмент рада извршне власти (најчешће је у питању Министарство финансија) пребацити у надлежност фискалног савета, чиме

[5] Земље које већ више деценија имају одређене фискалне институције овог типа су: Холандија, Данска, САД, Белгија, Мађарска, Шведска, Канада, Словенија. Масивнији тренд оснивања фискалних савета или других сличних тела је примећен у последњих пет година. Предходно наведене земље су основале ове институције много пре настанка светске економске кризе.

[6] Пројекције фискалног савета се у многим земљама показују као релативно тачне и позудане, јер су лишене утицај политике, и заснивају се искључиво на економским законима – Видети: Hagemann, R. (2010). 'Improving fiscal performance through fiscal councils', OECD ECO/WKP(2010), p. 85.

би смо добили квалитетније и прецизније владине пројекције у овоме домену. С обзиром да улога и задаци представљају релативно комплементарне појмове, у наставку рада акценат ће бити усмерен на конкретне задатке које би фискални савет могао да обавља.[7]

## III) ЗАДАЦИ ФИСКАЛНОГ САВЕТА

У суштини без обзира на разлоге настанка буџетског дефицита, као и различите сфере проблема остваривања фискалне политике, задаци фискалног савета могу бити следећи:

- Ex post процена да ли је фискална политика у прошлости остварила зацртане циљеве;
- Ex-ante процена о томе да ли тренутна фискална политика ће у будућности остварити планиране пројекције;
- Анализа оптималне фискалне политике и њене дугурочне одрживости; и
- Анализа фискалне транспарентности.[8]

Када говоримо о фискалним циљевима, морамо истаћи да су исти условљени цикличним догађајима, што у суштини значи да постоји могућност различите интерпретације о томе да ли су зацртани фискални циљеви остварени или не. Када постоји оваква једна нејасноћа у погледу критеријама за оцењивање, оно производи већи степен могућности различитих политичких манипулација у контексту остварених циљева од стране владе. У том контексту, значај фискалног савета може бити веома битан, јер би један од задатака фискалног савета био да верификује остварене резултате у прошлости. Постојање ризика да касније могу бити предмет критике од стране званичног државног тела – фискалног савета, би у теорији требало да позитивно утиче на одржавање фискалне дисциплине од стране формалних доносиоца одлука из домена фискалне политике. Чак шта више, уколико фискални савет има и ex-анте задатак у надлежности, у контексту процене да ли ће актуелна фискална политика остварити зацртане циљеве, онда је улога и значај фискалног савета знатно наглашенији. Са друге стране, када је у питању задатак фискалног савета у контексту анализе оптималне фискалне политике и њене дугорочне одрживости, можемо истаћи да би било

[7] Alt, J.E. and D.D. Lassen (2006). 'Fiscal transparency, political parties and debt in OECD countries', *European Economic Review*, 50, pp. 1403–39.

[8] Calmfors, L. (2010b). 'The role of independent fiscal institutions', Report to the Prime Minister's Office in Finland, Helsinki. Also as CESifo Working Paper No. 3367.

веома пожељно да фискални савет има задатак да даје такве анализе. Ово је у суштини можда и најважнији задатак, с обзиром да управо недостатак обзирности за будуће последице актуелне фискалне политике, су и довеле до суштине проблема данашњег буџетског дефицита.[9] Буџетски дефицит данас није последица само лоше фискалне политике у ближој прошлости, већ у највећој мери последица континуирано лоше вођене политике дуги низ година, која није узимала у обзир средњорочне и дугорочне аспекте такве политике. Управо разлоге настанак буџетског дефицита и његов рапидни пораст данас, можемо пронаћи у недостатку једног тела које би у садашњости јасно представљао глас шта значе одређене одлуке у садашњости и како оне могу дугорочно имати импликације у контексту будућих фискалних кретања. Такође, фискални савет би требао и да се умногоме позабави транспарентошћу података који се односе на фискалну политику.[10] Јавност би требала да зна шта се крије иза сваке одлуке у домену фискалне политике, и шта то мења у животима обичних грађана. Данас ми немамо такав вид транспарентости, што поново посредно може утицати на доношење неких одлука које могу имати веома битне последице у садашњости и будућности, а да шира јавност сем формалног упознавања са истим, се не упознаје са суштином и последицама таквих одлука. Свакако да ова четри задатка фискалног савета нису једини задаци које би фискални савет могао да обавља, али су свакако примарни. Њихова важност произилази из значају ових задатака. Ипак, свакако је да, од земље до земље би задаци фискалног савета могли бити различити, у зависности од фактора настанка буџетског дефицита, који су поново од земље до земље различити. Тиме би се фискални савет поред већ назначених задатака, бавио и специфичним задацима у оквирима различитих потреба једног економског система. Један од главних задатака фискалног савета, као саветодавног тела, би могло бити и коментарисање и анализа фискланих правила, као и остваривање средњорочних фискалних задатака и дугорочних циљева.[11] Фискални савет би требао да сагледава однос између средњорочних фискалних задатака и дугорочних главних циљева. Средњорочни фискални задаци се могу сагледавати као међу циљеви који су

[9] Fabrizio, S. and A. Mody (2006). 'Can budget institutions counteract political indiscipline? *Economic Policy*, 21, pp. 689–739.

[10] Иако влада све своје одлуке доноси јавно и на увид, услед тога што ове одлуке у реалности су веома нејасне за ширу јавност, улога фискалног савета би требало да буде што јасније приказивање ових одлука.

[11] Debrun, X. and M.S. Kumar (2008), 'Fiscal rules, fiscal councils and all that: commitment devices, signaling tools, or smokescreen?', Proceedings of Banca d'Italia Public Finance Workshop, Rome, Banca d'Italia.

креирани да остваре знатно важније и дугорочније фискалне циљеве. Управо би фискални савет могао да врши процену поклапања средњорочних фискалних циљева са дугорочним фискалним задацима. Уколико би у својим анализама уочили било какав вид девијација са зартаног фискалног пута, фискални савет би требао имати афирмативну улогу у процесу сагледавања разлога девијације, и саветодавног мишљења у погледу могућих решења. Повезано са овим задатком, овде се поставља и питање да ли би фискални савет требао уопште да се бави макроекономским прогнозама. Ако би узимали у обзир армгументе који би позитивно сагледавали ову улогу савета, можемо истаћи да разлог за, би се огледао у чињеници да владине прогнозе су често биле злоупотребљавана у контексту циљева фискалне политике.[12] Са друге стране, уколико се и овај задатак стави у надлежност фискалног савета, онда постоји бојазан да ће обим послова бити дисперзован у много праваца, што се може негативно огледати у реализацији основних односно примарних задатака савета. Такође би се значајно увећали трошкови финансирања рада овог савета, с обзиром на изузетно повећан обим послова, који би захтевао додатне ресурсе, како финансијске тако и кадровске. Мишљења смо да би фискални савет, без обзира на поједина мишљења у стручној и научној јавности, требала остати ван домена маркоекономских прогноза. Један од проблема који посредно утичу на фискалну политику је и квалитет нормативне регулативе која уређује ову материју. Улога фискалног савета, као саветодавног тела, би могла узети у разматрање и ову област фискалне политике. Иако фискални савет мора, као свој примарни задатак, да анализира последице владине политике (*ex post*), амбициознији приступ би био, уколико би фискални савет давао одговоре на последице алтернативне фискалне политике. Тиме би узео у разматрање и владине предлоге, али и предлоге из других извора (стручне и научне јавности која није формално-право део извршне власти). Чак шта више, фискални савет би могао имати улогу институције која ће давати препоруке у погледу адекватне фискалне регулативе. Препоруке у области нормативе која се односи на фискалну политику би се могло показати као позитивно решење у креирању адекватног нормативног оквира. У појединим ставовима одређених стручњака[13] поставља се питање, да ли би се опсег послова из домена саветодавне

[12] Maskin, E. and J. Tirole (2004). 'The politician and the judge: accountability in government', *American Economic Review*, 94, pp. 1034–54.

[13] Mihály, D. (2010). 'The role of independent fiscal institutions in fiscal management: the perspective from an international conference in Hungary', Public Financial Management Blog: Making Public Money Count, Fiscal Affairs Department, IMF, Washington DC.

надлежлежности фискалног савета могао проширити и на области које нису примарна и природна брига савета (питања из области запошљавања, привредног раста итд.). Као и у случају евентуалних макроекономских прогноза, и код овог задатка се као негативан аспект сматра чињеница да би овим дошло до значајног повећања обима предвиђених задатака, што би се негативно одразило на број потребних кадрова у фискалном савету и сам буџет фискалног савета, који би био значајно већи. Уколико би се савет бавио и овим питањима, као и питањима из области примарних задатака, мишљења смо да би онда фискални савет се бавио питањима тренутних трендова у области запошљавања, посебних анализа сваког појединачног решења из области пореза и других фискалних прихода. Овим би фискални савет дошао у позицију независног саветодавног тела које би у реалности веома често коментарисало и оцењивало ова питања, чиме би они дошли у први план а не креатори фискалне политике. У овом случају сматрамо да није ни добро да се фискални савет често оглашава, нарочито ако не подржава одређена владина решења из домена њених прокламованих задатака, јер на тај начин можеући у свакодневну комуникацију преко средстава информисања са владом, чиме би се њен кредибилитет могао довести у питање. Управо изградња кредибилитета фискалног савета би требало да буде једна од примарних брига чланова фискалног савета.

## IV) НЕЗАВИСНОСТ ФИСКАЛНОГ САВЕТА

Незавнисност фискалног савета је изузетно неопходна, незавнисно од тога да ли исто има саветодавну улогу или улогу креатора фискалне политике на један или други начин. Начине остваривања независности фискалног савета према извршној власти, можемо најлакше пронаћи у решењима која су имлементирана приликом изградње независне монетарне институције, као што је централна банка.[14] Искуства и препреке из ове области свакако да могу бити од великог значаја приликом конципирања решења која би имала за циљ остваривање независности фискалног савета. Јер независност фискалног савета, у његовом раду, избору чланова, процесу доношења одлука, је од есенцијалног значај за квалитетан рад и успех овог тела. Уколико постоји у овом процесу било какав већи политички утицај на рад овог савета, онда би квалитет решења које предлаже савет био веома дискутабилан. Кључни фактор за остваривање независности фискалног

[14] Leith, C. and S. Wren-Lewis (2000). 'Interactions between monetary and fiscal policy rules', *Economic Journal*, 110, pp. 93–108.

савета је ткз. буџетска независност.[15] Наиме, фискални савет би требао да има дугорочни буџет, чиме би онемогућио евентуалне изазове које постоје у оквирима извршне власти да врше утицај на рад фискалног савета кроз процес усвајања буџета.[16] Тиме се омогућава неометан рад овог тела. Независност фискалног савета такође може бити угрожена и уколико савет нема довољно предвиђених самосталних ресурса (мисли се углавном на новчане и кадровске ресурсе), па је у обавези да одређене ресурсе црпи из министарства финансија. На овај начин, министарство финансија као једно од министарстава унутар извршне власт, односно владе, може у одређеној мери утицати на независност у раду овог савет, тако што би им ограничавао одређени ниво ресурса који им је потребан. Управо зато је и неопходно адекватно и дугорочно испланирати потребан ниво буџета фискалног савета, да би се смањила могућности утицаја извршне власти на њену независност у раду. Друго питање које се поставља у контексту остваривања независности фискалног савета, је питање коме односно на који начин фискални савет одговора као независно тело. С обзиром да је у природи посла савета да се неретко стручно конфронтира са владом, иста ће бити понекад у искушењу да ограничи независност савета или да им реформулише задатке које су у надлежности савета. У суштини, најбољи вид заштите би требало да представља решење по којем би се периодично вршила евалуација квалитета рада савета.[17] Свакако да ову евалуацију не би смела ни могла да врши извршна власт, већ би за тај посао требала бити ангажована нека међународна финансијска организација (ММФ, ОЕЦД, Светска банка итд.). У том контексту, у радовима појединих стручњака постоје ставови и размишљања која иду у правцу креирања одређених међународних стандарда који би се односили на фискални савет, што би такође била добра смерница у правцу остваривања независности овог тела.[18] Уколико би постојала одређена међународна правила тог типа, онда би и државе биле у обавези да их имлементирају, чиме би у ствари изградња независности фискалног савета била значајно лакша, нарочито у оним

[15] Calmfors, L. (2003). 'Fiscal policy to stabilize the domestic economy in the EMU', *CESifo Economic Studies*, 49, pp. 319–53.

[16] Најочигледнији утицај владе је управо у домену финансирања фискалног савета, па је стога потребно да фискални савет има вишегодишњи усвојени буџет, који неће бити под сталним утицајем актуелне власти.

[17] Debrun, S., D. Hauner and M.S.Kumar (2009).'Independent fiscal agencies', *Journal of Economic Surveys*, 23, pp. 44–81.

[18] Ibid.

земљама у транзицији, које још немају довољне снажне и независне финансијске институције и тела. Тиме би се такође извршила и одређена усаглешеност између земаља у погледу нормативне регулатива на овом пољу.[19] Још једно питање које се делимично намеће је и да ли фискални савет треба да буде тело које оснива парламент земље или влада једне земље. Уколико би фискални савет било тело које оснива парламент и који прати њен рад, онда би свакако утицај извршне власти на њен рад био знатно суженији. Међутим у већини земаља, фискални савет је независно тело које је основано од стране влада држава, и владама тих држава се подносе извештаји о раду. Ово свакако није решење које иде у правцу остваривања пуне независности фискалног савета, али постоје одређене назнаке да би се то у ближој будућности могло и променити. И на крају, у контексту остваривања независности у раду савета, поставља се питање ко би чинио савет. У суштини савет би требао да запошљава људе који долазе из академских кругова, стручњаке из области јавних финансија које запошљава државна администрација, стручњаке из сектора финансијке анализе и бивше политичаре.[20] Веома је важно да у раду овог тела буду запослени људи из академских кругова, јер њихова свест и перцепција проблема са једне стране, и њихова неповезаност са државном администрацијом и политиком уопште, представља гарант за незавност у њиховом раду и процесу доношења одлука. Тиме не инпутирамо да остали чланови савета не би били независни у свом раду, већ само да је највећи степен независности услед природе свог окружења, могу да остваре стручњаци који долазе из академских кругова, нарочито ако узмемо у обзир висок ниво академске репутације који би они желели да задрже. Са друге стране, као питање које се намеће је и зашто би били инкорпорирани неки бивши политичари у рад овог тела. Одговор у суштини лежи у простој чињеници да иза овог тела мора постојати нека одређена бивша политичка личност, која би на неки начин давала одређени легитимитет фискалном савету, и у свакодневним активностима савет ове личности би представљале добар мост између фискалног савета са једне стране и извршне власти са друге стране. Наравно да је основни предуслов за пријем бивших

[19] Прави пример у позитивном смеру представљаја и договор министара финансија ЕУ, који формулише препоруке у погледу оснивања фискалних савета у земљама чланицама уније.

[20] Mihály, D. (2010). 'The role of independent fiscal institutions in fiscal management: the perspective from an international conference in Hungary', Public Financial Management Blog: Making Public Money Count, Fiscal Affairs Department, IMF, Washington DC.

политичара стручност истих, али и њихов дефинитивни разлаз са активним бављењем политиком. Утицај фискалног савета, поред његовог нормативно датог утицаја, се рефлектује и на политичке чиниоце на сцени. Из истог разлога због којег владе су осетљиве на било какву врсту контролу и надзора над њиховим радом, оне су истовремено веома осетљиве на различите ставове по одређеним питањима који долазе до њих од стране фискалног савета. Они те ставове неретко виде као критику владе, а не као други стручни поглед на одређену проблематику и саветодавну улогу коју жели фискални савет да оствари. Овај проблем је веома сличан са проблемом који је постојао у зачетку заснивања независности централних банака, и њихове улоге у монетарном систему. Проблем који је тад настао је, да одређена врста независности је пренешена из политичких центара моћи у руке стручне и независне монетарне институтиције, као што је централна банка. Овај начин дерогирања власти у одређеном сегменту државног управљања, са извршне власти на независну институцију, може да произведе веома негативне импликације на политичком плану. Међутим, управу смо на примеру стварања независне институције као што је централна банка, увидели да је то могуће, уколико постоји општи друштвени концензус, а нарочито сагледавање реалности од стране политичких чиниоца. Настанак овог проблема се веома лако може уочити у следећој илустрацији. Наиме, неретко фискални савети се оснивају на предлог опозиционих странака које представљају критику сваке актуелне власти. Уколико се постигне концензус и иста та опозиција у наредном периоду буде део извршне власти, све оно за шта су се залагали приликом оснивања фискалног савета, може им представљати препреку у остваривању њихових партикуларних политичких интереса. Тако долазимо и до ситуације, да неко ко се залагао за оснивање фискалног савета, може бити управо у будућности кочничар у њиховом раду, јер ће савет представљати независно тело на које не би требало да има утицај ниједна власт. Да би се независност остварила, у предходном делу рада смо истакли и шта је неопходно у том контексту. Са друге стране, уколико фискални савет се не оснује на предлог опозиције, већ сама влада увиди потребу за оснивањем једног таквог тела, проблем неретко настаје приликом следеће промене власти. Наиме, власт која је основала и изабрала ово тело више није део извршне власти, па стога нова власт може заузети веома различит став према овом телу. Може прихватити све његове позитивне аспекте који утичу на боље функционисање финансијског система, али може се догодити и да дође до конфликтних ситуација између извршне власти и фискалног савета, а све под плаштом чињенице да новоизбрана власт није утицала на

оснивање и избор чланова фискалног савета.[21] Да би избегла ове политичке конотације у вези са својим постојањем и радом, фискални савет мора одмах по избору чланова истог да искључиво ради професионално, и да ради на подизању репутације савета као независног тела, чиме би у суштини одузела могућност носиоцима политичке власти да врше утицај на њен рад, јер би се то онда негативно одразило у јавности. Такође, као што смо већ и навеле, било би добро да се на међународном плану изграде правила везана за оснивање, рад и независност фискалног савета, што би значајно помогло у њиховој евентуалној борби са политчким чиниоцима на власти.

## V) ИЗВОРИ


- Agell, J., Calmfors, L., i Jonsson, G. (1996). Fiscal policy when monetary policy is tied to the mast, *European Economic Review*, 40, 1413–40.
- Alesina, A., Campante, F., i Tabellini, G. (2008). Why is fiscal policy often procyclical? *Journal of the European Economic Association*, 6, 1006–36.
- Alesina, A., i Tabellini, G. (2007). Bureaucrats or politicians? Part 1: a single policy task. A*merican Economic Review*, 97, 169–79.
- Alt, J.E, i Lassen, D.D. (2006). Fiscal transparency, political parties and debt in OECD countries. *European Economic Review*, 50,1403–39.
- Auerbach, A.J. (2008). Long-term objectives for government debt. *Studier i finanspolitik*, 1, Swedish Fiscal Policy Council.
- Calmfors, L. (2003). Fiscal policy to stabilize the domestic economy in the EMU. *CESifo Economic Studies*, 49, 319–53.
- Calmfors, L. (2007). Comment on Charles Wyplosz: Fiscal policy councils – unlovable or just unloved?, at Economic Council in Sweden conference on 'Fiscal Rules and Institutions', 22 October, Stockholm, *Swedish Economic Policy Review*, 14.
- Calmfors, L. (2010a). The Swedish Fiscal Policy Council – experiences and lessons, paper presented to the Conference on Independent Fiscal Institutions, 18–19 March, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.


[21] Ово јасно можемо уочити у тренутној затегнутој коресподенцији између Владе Р. Србије са једне стране, и фискалног савета са друге. Проблем је управо настао на начин како је у раду презентовано. Предходна власт је основала фискални савет, али је у међувремену изгубила ту власт и сада исту чине други политички чиниоци. Садашња власт на критике у области фискалне политике, које долазе од стране фискалног савета, гледа са једном врстом резерве, па чак и негодовања. То је последица чињенице да садашња власт није утицала на избор чланова савета, па им се може ставити као замерка да су нека врста рецидива бивше власти.

- Calmfors, L. (2010b). The role of independent fiscal institutions, Report to the Prime Minister's Office in Finland, Helsinki. Also as CESifo Working Paper No. 3367.
- Castellani, F. i Debrun, X. (2005).'Designing macroeconomic frameworks: a positive analysis of monetary and fiscal delegation, *International Finance*, 8, 87–117.
- Debrun, S., Hauner, D., i Kumar, M.S. (2009). Independent fiscal agencies. *Journal of Economic Surveys*, 23, 44–81.
- Debrun, X., i Kumar, M.S. (2008). Fiscal rules, fiscal councils and all that: commitment devices, signaling tools, or smokescreen. *Proceedings of Banca d'Italia Public Finance Workshop,* Rome, Banca d'Italia.
- European Commission (2010a). *Reinforcing Economic Policy Coordination*, COM (2010) 250, Brussels.
- European, Commission (2010b). *Enhancing Economic Policy Coordination for Stability, Growth and Jobs – Tools for Stronger EU Economic Governance*, COM(2010) 367/2, Brussels.
- Fabrizio, S., i Mody, A. (2006). Can budget institutions counteract political indiscipline. *Economic Policy*, 21, 689–739.
- Hagemann, R. (2010). Improving fiscal performance through fiscal councils. OECD ECO/WKP (2010) 85.
- Hallerberg, M., i Hagen, von J. (1999). Electoral institutions, cabinet negotiations and budget deficits in the European Union, in J. Poterba and Hagan, von J., (eds.). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, Chicago.
- Jonung, L., i Larch, M. (2006). Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts. *Economic Policy*, 21, 491–534.
- Leith, C., i Wren-Lewis, S. (2000). Interactions between monetary and fiscal policy rules. *Economic Journal*, 110, 93–108.
- Manasse, P. (2006). Procyclical fiscal policy: shocks, rules, and institutions: a view from MARS, IMF Working Paper No. 06/27.
- Maskin, E., i Tirole, J. (2004). The politician and the judge: accountability in government. *American Economic Review*, 94, 1034–54.
- Mihály, D. (2010). The role of independent fiscal institutions in fiscal management: the perspective from an international conference in Hungary. Public Financial Management Blog: Making Public Money Count, Fiscal Affairs Department, IMF, Washington DC.
- Wren-Lewis, S. (2003). The compatibility between monetary and fiscal policies in EMU: a perspective from the fiscal theory of the price level, in M. Buti (ed.). *Monetary and Fiscal Policies in EMU: Interactions and Coordination*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wren-Lewis, S. (2010a). Macroeconomic policy in light of the credit crunch: the return of counter-cyclical fiscal policy. *Oxford Review of Economic Policy*, 26, 71–86.

• Wren-Lewis, S. (2010b). Comparing the delegation of monetary and fiscal policy, paper presented to the Conference on Independent Fiscal Institutions, 18–19 March, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.

## VI) ЗАКЉУЧАК

Заједничка карактеристика већине постојећих фискалних савета је да они играју само саветодавну улогу без могућности да имају моћ у одређивању величине буџетског дефицита, или креирању фискалне политике уопште. То одражава делимично недостатак концензуса, како у академским круговима, тако и међу политичарима о одговарајућим фискалним циљевима. Разноликост постојећих савета је упечатљива. Док неки имају мали досег који се фокусира на макроекономске и фискалне процене одрживости, други пружају процене фискалне природе, било појединачних пројеката (нпр. у САД и Канади) или друга питања, као што су политике запошљавања (нпр. у Данској, Шведској и Холандији). Неки производи прогнозе, а други не. Фискални савет има широк мандат. Надлежности фискалног савета су веома битне, јер уколико су оне претерано широке, фискални савет може да постане нефлексибилан. Стога је потребно тачно утврдити ниво надлежности фискалног савета, односно његове задатке који ће бити тачно прилагођени потребама фискалног система једне државе. Превелика овлашћења, која су праћена са изразито бројним задацима, могу утицати на неефикасност у раду фискалног савета, преоптерећеност и губљење фокуса у контексту остваривања примарних задатака. Са друге стране, постоји дебата да ли треба фискални савети да се посматрају као замена за фискална правила, или као допуна тих правила. У пракси, рад фискалних савета је у корелацији са фискалним правилими у готово свим случајевима. Они могу да помогну у процени да ли ће правила вероватно бити испуњени (на пример, у Великој Британији, пружајући фискалне прогнозе), да ли су правила довољно флексибилна (на пример, у Шведској, где се ФАА[22] залагао за више фискалног стимуланса у време кризе), или да предлажу побољшања тих правила. Комплементарност између правила и задатака фискалног савета има смисла када се признаје да добра фискална правила ће бити знатно квалитетније имплементирана уз препоруке и мишљења фискалног савета. Фискални савети имају мандат да не дају политичке савете у већини случајева, али требају да дају анализе

[22] Фискални савет или тело које је основано у Шведској. Видети: Calmfors, L. (2010a). 'The Swedish Fiscal Policy Council – experiences and lessons', paper presented to the Conference on Independent Fiscal Institutions, 18–19 March, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.

предности и мане алтернативних политика. Један важан закључак односи се на дугорочну одрживост фискалног савета. Иако владе имају снажне подстицаје да успоставе независне фискалне савете, постоје и касније политичка искушења да ограничавају активности савета како би избегли критике. Опасност од политичког сукоба између савета и владе је јасна, као и недавног искуства у Канади, Шведској, Мађарској, па и Р. Србији као што смо то у раду илустровали. Иако такав конфликт може бити позитиван показатељ да савети буду ефикасни, исти су и даље подложни политичком и финансијском притиску. Када је у питању остваривање независности фискалног савета, постоје најмање три линије одбране у том погледу. Прва, фискални савет мора да гради репутацију добре и независне анализе, што повећава политичку цену уплитања других чиниоца са сфером њихових активностима. Када је то учињено, можда неће бити изражена потреба за формалне гаранције за независност. Али, градити репутацију захтева време, тако да и новоформирани савети могу бити под великим политичким ризицима у почетку свог постојања. Зато друга линија одбране је неопходна. Друга линија одбране потребна је за нове фискалне савета у виду формалних одредаба којима се гарантује независност. Такве одредбе би требале да буду по узору на одредбе које се примењују на централне банке, и да укључују дугорочни период финансирања, забрану отпуштања чланова савета, и начин оснивања и избора чланова савета. Такве формалне гаранције изгледа су најважније у земљама без јаких традиција отворене дебате и компензаторним овлашћења у креирању политике (на пример, земље у источној Европи, међу којима спада и Р. Србија). Трећа линија одбране може бити међународни надзор. Институције као што су ММФ, ОЕЦД, Светска банка, могу и требају да осмисле сет међународних стандарда у контексту остваривања независности фискалног савета (без обзира на разноврсност у задацима) и да прате стање од земље до земље. То би био начин којим би се ограничила могућност утицаја политичара у независност фискалних савета. Закључак аутора рада је да саветодавни фискални савети имају корисну улогу у ублажавање дефицита буџета, као и у адекватном информисању шире јавности у погледу значај одлука које доноси извршна власт. Ипак, успех фискалних савета умногоме зависи од изградње солидне репутације, нарочито у очима шире јавности. Верујемо да ћемо у релативно блиској будућности бити сведоци стварања потпуно независних фискалних тела, која ће имати формална овлашћења у креирању и спровођењу фискалне политике, на начин на који је то питање решено у домену монтерарне сфере.

*UDK: 336.244:061.1:004.773.3*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 273–287*
*Изворни научни рад*

*Оља ЈОВИЧИЋ*[1]
*Спасенија ОЖЕГОВИЋ*[2]
*Драгана ШАРАЦ*[3]

# ЦАРИНСКА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ФУНКЦИЈИ ПОДСТИЦАЈА РАЗВОЈА ЕЛЕКТРОНСКЕ ТРГОВИНЕ И ПОШТАНСКИХ УСЛУГА

ABSTRACT

The customs policy represents one of the cornerstones of the European Union, with the key role in creating the single market and common economic policy of all EU states. This policy defines common obligations in functioning on the external and internal borders of the Union by creating common regulations flows and taxing of goods, by respecting all requests regarding sustainable environment, cultural values, and avoiding money frauds, terrorism and organised crime. The results gained by our researches point out to the fact that until recently, the main role of the customs has been fiscal, this including collection of taxes and indirect export taxes, while the today the main role of customs is primarily in fostering trade and protection the interests of the European Union and its citizens. Customs administrations of the Union members are implementing the EU policy in every segment related to international trade, which implies upgrading the customs system and its procedures by introducing new modern information systems which will improve and foster international trade of goods and services and ease flow of capital. Having in mind that successful cooperation with customs is of crucial importance for further development and integration of postal traffic into the European and global postal trends, this paper sets the framework for further

[1] PE of PTT Communications of "Srbija".

[2] PE of PTT Communications of "Srbija".

[3] Faculty of technical sciences, Novi Sad.

research focused on cooperation between postal operators in Serbia with customs administration in Serbia and in other European Union members emphasizing the level of liberalisation, deregulation and harmonisation of regulations, barriers and developing different modes of overcoming these barriers from different stakeholders in postal services as the area of services of general interest.

*Key words*: customs, customs policy, liberalisation, postal services, e-commerce.

## I) УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Од формирања Бенелукса као царинске уније Белгије, Холандије и Луксембурга 1. јануара 1948. године, развијала се идеја да ова унија прерасте у економску унију, што је релизовано кроз касније настале Европску Заједеницу за угаљ и челик и Евроатом које су промовисале два велика пројекта, царинску унију и програм за пољопривреду. Ова два пројекта, реализована су кроз лансирање заједничке пољопривредне политике 1962. године и кроз стварање царинске уније шест европских земаља, 1968. године. Царинска унија донела је укидање царина, док је заједничко тржиште настало 1993. године, за циљ имало укидање ванцаринских баријера. Заједничка европска економска зона почива на царинској унији, заједничком тржишту и јединственој европској валути. Иако становништво ЕУ чини око 7% светске популације, у ЕУ се генерише 32% укупног дохотка у свету, док њена привреда је постала највећа на свету и представља преко 32% светске економије, са пет држава чланица чије привреде су у петнаест највећих на свету. Настанак царинске уније условљен је низом економских и политичких мотива. Царине представљају изворни приход државе и инструмент економске политике на плану спољнотрговинске размене и политике платног биланса државе. Уколико држава високим царинским стопама штити неконкурентну домаћу привреду, са политичког аспекта могу се обезбедити поени одређених сегмената друштва који фаворизују протекционизам, али са друге стране корисници ће плаћати већу цену за нижи квалитет производа, са суженом могућношћу избора. Појам „царинска унија“ подразумева простор на којем не постоје унутрашње препреке кретању робе и услуга , а на робу која улази споља примјењују се заједничка правила, царине и квоте. Потребно је напоменути да је, у складу са одредбама ГАТТ-а и СТО-а, та врста регионалног трговинског споразума изузета од примене начела „најповлашћеније нације” на државе које нису чланице царинске уније.

## II) СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЦАРИНЕ

Царинска унија је успостављена 1. маја 1968. године, а стварањем јединственог унутпашњег тржишта 1993. године, уклоњена су преостала ограничења слободном кретања робе. Будући да царинска политика није статична, она мора пратити нове технолошке и политичке изазове који се постављају пред Унију. Стратешки циљеви Европске уније у подручју царинске политике, дефинисани су на следећи начин:

- Креирање оквира утемељеног на транспарентним и постојаним правилима која поспешују развој међународне трговине;
- пружање државама чланицама неопходних ресурса и
- заштитита друштва од непоштене трговине и брига о његовим финансијским, привредним, здравственим и еколошким интересима.

Европска унија са популацијом преко 500 милиона становника, представља највећи трговински простор на свету и тренутно броји 27 царинских управа које примењују Царински закон заједнице. Од стране царинских органа Европске уније у 2011. години обрађено је 245 милиона царинских декларација, тачније 8,9 на секунд које су садржале 2,2 милијарде тона робе, вредности 3 300 милијарди евра. Царина се данас суочава са новим изазовима, са једне стране мора се очувати неометани проток роба и услуга уз примену одређених контролних механизама, док са друге стране треба гарантовати очување здравља и безбедности грађана Европске Уније. У циљу постизања баланса између ових захтева, царинске процедуре и контролни механизми морају се модернизовати и у сарадњи са свим учесницима применити у пракси. У складу са овим захтевима, нови „Модернизовани царински закон", (*Modernised Customs* Code), је усвојен априла, 2008. године. У циљу омогућавања наставка тржишне утакмице Европске уније на глобалном тржишту, неопходно је да царинске службе располажу са савременим системом информационих технологија који ће омогућити електронску размену података са другим институцијама у трговини, базираним на заједничком коришћењу нових технологија. У циљу побољшања интероператибилности између аутоматизованих царинских система држава чланица, Европски Савет и Европски Парламент су усвојили Одлуку о безпапирном окружењу за царину и трговину, *Decision on a paperless environment for customs and trade.*[4]

[4] Europan Parlament resolution 2010/2152 (INI), 27 Sept 2011. New Trade Policy or Europa 2010 strategy.

## 1. Улога царине

Главна улога царине данас јесте поспешивање трговине и заштита интереса Европске уње и њених грађана. Царинске управе спроводе политику ЕУ у сваком сегменту везаном за међународну трговину. Они су у првим редовима у борби против превара, тероризма и организованог криминала. Донедавно, главна улога царине била је прикупљање царинских дажбина и индиректних извозних дажбина. Проширење ЕУ, као и нагли развој е комерца, уз константну претњу терористичким нападима, као и интернационализација организованог криминала, условили су промене окружења у којем царина делује. Да би у потпуности одговорила захтевима савременог друштва, царина одржава континуирани дијалог са свим заинтересованим странама. Поспешује се сарадња са сектором бизниса, а Трговинске асоцијације се редовно позивају на семинаре и радне групе где дају допринос у креирању царинске политике и предлагању законодавних иницијатива, нпр. основана је Контакт група за трговину у којој су представљени кључни играчи у међународном ланцу снабдевања.

## 2. Мисија царине

Царински органи су превасходно одговорни за надгледање међународне трговине са Европском унијом, доприносећи отвореној и фер трговини и заједничкој политици ЕУ, нарочито примењујући мере у циљу: заштите финансијских интереса Заједнице и држава чланица, заштите Заједнице од неправичне и илегалне трговине кроз подршку законитих привредних активности, обезбеђење сигурности Заједнице и њених грађана и заштита животне средине у сарадњи са другим органима и одржавање баланса између контролне функције царине и поспешивања законите трговине. Имајући у виду ступање на снагу „Модерног царинског закона", Комисија ЕУ је усвојила Стратешки оквир за развој царинске уније, са заједничким стратешким циљевима:

- заштита друштва и ЕУ финансијских интереса путем развоја ефективних мера усмерених против илегалне и забрањене робе и процене ризика као дела борбе против тероризма и криминала,
- подршка јачању конкурентности Европских компанија путем модернизоване царине усвајањем нових стандарда ЕУ,
- подстицање легитимне трговине дизајнирањем и побољшањем контролног система у циљу смањења застоја у протоку роба и смањењем административних оптерећења компанија,

- контрола и управљање ланцима снабдевања у међународном кретању роба кроз подстицање ефективног и систематског система размене информација о ризицима,
- развој и подстицање сарадње између царинских органа и других владиних агенција и пословне заједнице,

### 3. Царинска политика

Савремена царина има улогу, пре свега, да заштити домаћу производњу и да јој омогући адекватнији и успешнији развој, зато што се са наплатом царине на робу која се увози у царинско подручје једне државе смањује њена претерана конкуренција на тржишту земље увоза. Домаћи купац је мотивисан, врло често, да се опредељује за куповину домаће робе, под условом да је иста приближног квалитета или чак и мало лошија од иностране, увозне робе, на коју је наплаћена царина. Домаћа роба, не само што је јефтинија у односу на иностранu, него је често за њу обезбедјен адекватнији и бржи сервис, а некада и куповина на кредит. Царина поред тог примарног дејства, има и секундарну улогу, она представља и значајан извор прихода држава и њеног буџета. Царинска политика представља један од камена темељаца Европске уније, са кључном улогом у стварању јединственог унутрашњег тржишта и заједничке економске политке.[5] Она дефинше јединствене обавезе у функционисању на спољњим границама Уније, стварањем заједничких одредби о токовима и опорезивању добара уз поштивање очувања животне средине, културних вредности и заштите различитих делатности, спречавањем пиратерије и кривотворења. Царинска унија је настала 1968. године, док су гранични прелази између држава чланица уклоњени 1993. године. Царинска унија темељи се на одредбама „Уговора о функционисању Еуропске уније“, поглавље 1, Слобода кретања робе и поглавља 10, Сарадња на пољу царина, где је утврђено је да ће царинска унија обухватати укупну трговину робом, што првенствено укључује забрану царина на увоз и извоз робе међу државама чланицама Уније, као и примену заједничке царинске тарифе на њихове трговинске односе с трећим државама. Успостављање царинске уније доводи до либерализације трговине унутар блока и до ценовне дискриминације према остатку света.

[5] MiroslavProkopijević, Evropska unija, Službeni glasnik, 2009.

### 4. Поспешивање развоја трговине

Поспешивање трговине представља поједностављење царинских процедура у увозу и извозу, при чему процедуре представљају активности које укључују прикупљање, презентовање, комуникацију и процесуирање података неопходних за пренос роба и добара у међународној трговини. То је кључ развојне политике царине. Европски увозници и извозници представљају 22% светске трговинске размене. Политика поспешавања трговине доноси користи и Европској унији и њеним трговинским партнерима. Царина има кључну улогу помоћи око дефинисања политике развоја, израде оквира за правила имплементације и за одређивање механизама на оперативном нивоу за остварење постављених циљева. Поспешивање трговине је укључено у агенду Светске трговинске организације, децембра 1996. године, када је Сингапурска Министарска Декларација наложила Савету за трговину добара, да предузме кораке да на бази истраживачког и аналитичког сагледавања предложи поједностављење трговинских процедура у циљу прихватања и примене правила Светске трговинске организације у овој области. Министри држава чланица Светске трговинске организације усвојили су, новембра месеца 2001. године, декларацију са мандатом за отпочињање преговора на пољу поспешивања трговине. Преговори су настављени у Дохи 2004. године, а Комисија ЕУ је усвојила низ одлука везаних за тему Светске трговинске организације. Поспешивање трговине и царина посебно покривају поједностављење захтева и формалности везане за царињење робе уз процедуре протока података везаних за увоз или извоз, побољшање радних метода уз транспарентност и ефикасност царинских процедура, редуковање, поједностављење и стандардизацију података захтеваних од царине и примену модерних царинских техника укључујући процену ризика, и поједностављене процедуре за улаз и излаз робе.

## III) ЦАРИНСКА РЕГУЛАТИВА

Правне тековине ЕУ у овој области обухватају Царински закон ЕУ и његове подзаконске акте, Комбиновану номенклатуру ЕУ, Царинску тарифу ЕУ која садржи трговинске преференцијале, тарифне квоте и тарифне суспензије, као и друге прописе који се односе на царину, а не припадају Царинском закону ЕУ. Државе чланице морају да обезбеде да неопходни капацитети за спровођење и контролу примене истих функционишу, као и да се повежу са одговарајућим информационим царинским системима (као што су системи који се односе на тарифу, НЦТС, систем контроле извоза,

систем контроле увоза и др.). Царински органи, такође, морају да обезбеде одговарајуће капацитете за спровођење и контролу примене посебних прописа наведених у одговарајућим областима правних тековина ЕУ, као што су спољна трговина, здравље и безбедност.

### 1. Заједничка царинска тарифа

Док слобода кретања робе осликава унутрашњу димензију царинске уније, царинска тарифа симболизује њен спољни аспект. Заједничком царинском тарифом (*Common External Tariff - CET, Common Customs Tariff – CCT*) прописане су царинске дажбина које се наплаћују на увоз робе у Унију. Наиме, од 1968. године, државе чланице немају право самосталног вођења царинске политике. О њој се одлучује заједнички на нивоу Уније, а имајући у виду обавезе преузете међународним споразумима. Царине на увоз индустријских производа у ЕУ у просеку износе 4%, али се увелико примењују повлашћене стопе и често слободан увоз за робу из суседних држава, из привреда у развоју и у транзицији, те из држава кандидата за чланство у ЕУ. Осим тога, Уговором о Европском економском простору (ЕЕА) Норвешкој, Исланду и Лихтенштајну загарантован је неограничен приступ Еуропској царинској унији и уживање темељних слобода унутрашњег тржишта. Исто важи и за Швајцарску.

### 2. Јединствена царинска декларација

Делотворна царинска унија претпоставља да се тарифа мора примењивати према истоветним правилима у свим државама чланицама. У циљу обезбеђења јасноће и јединствености примене царинских прописа, те отклањања ризика различитих интерпретација или правних недоумица, Европска унија је донела Јединствену царинску декларацију (*Community Customs Code* – CCC), у којој је прикупљено и изложено целокупно законодавство које се односи на трговину Уније с трећим државама. Декларација једнозначно одређује основне појмове везане уз царниску унију, нпр. царински простор, поступак царињења и утврђивање вредности робе, правила о пореклу робе, транзит робе (ТИР и АТА карнети).

### 3. Номенклатура заједничке царинске тарифе

Номенклатура заједничке царинске тарифе (CCTN), врло је важан инструмент, не само за прикупљање царина, већ и за статистичко праћење

спољне трговине, а посредно и за примену посебних мера у склопу трговинске, пољопривредне, фискалне и монетарне политике. Управо зато што служи у царинске и статистичке сврхе, често се употребљава израз „комбинована номенклатура" (*combined nomenclature*). Она се заснива на међународној класификацији Хармонизоване регулативе, коју саставља Светска царинска организација, а ЕУ је допуњује својим потподелама, тзв. *CN* поднасловима (CN *subheadings*).[6] Упоредо са увођењем комбиноване номенклатуре, успостављена је база података *TARIC* (*Integrated Community Tariff database*), која пружа увид у релевантне царинске одредбе зависно о *CN* коду поједине робе и на тај начин даје потребне информације надлежним националним царинским службама. Модерно административно управљање све више се служи компјутерским технологијама и методама. Стога је ЕУ успоставила неколико компјутерских система, нпр. *CIS* (*Customs Information System*), како би унапредила сарадњу држава чланица и осигурала бољу примену царинских прописа.

## IV) ЗНАЧАЈ ПРОГРАМА „ЦАРИНА 2013" ЗА РАЗВОЈ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Европска унија и Република Србија потписале су априла месеца 2008. године, „Споразум о стабилизацији и придруживању", заједно са „Прелазним споразумом о трговини и трговинским питањима". Овај споразум представља оквир узајманих обавеза везаних за широки дијапазон политичких, трговинских и економских питања. Прелазни споразум је ступио на снагу 1. фебруара 2010. године. На Савету министара спољних послова, одржаном 14. јуна 2010. године, министри су донели одлуку да својим скупштинама доставе Споразум о стабилизацији и придруживању на ратификацију. Првог септембра 2013. године, пошто је поступак ратификације окончан на обе стране, почео је са применом Споразум о стабилизацији и придруживању ЕУ.

Република Србија има позитиван биланс остварених резултата (*track record*) у примени обавеза из Споразума о стабилизацији и придруживању и Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима. Прелазни комитет и неколико поткомитета заседа на годишњем нивоу како би расправљали о питањима која укључују унутрашње тржиште, конкурентност, транзитни саобраћај, трговину, царину, порезе, пољопривреду и рибарство. Уопштено гледано, Србија у овим областима испуњава своје обавезе из Споразума о

[6] Уговор о Европској унији – *Рим-Мастрихт-Амстердам*. Београд: Међународна политика, 1999.

стабилизацији и придруживању и Прелазног споразума, и сарадња добро напредује. Интерне контроле које су спровеле царинска администрација и полиција, резултирале су знатним бројем истражених случајева и изречених казни. 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". За спровођење програма у Републици Србији надлежна је Управа царина Србије која је именовала националног координатора задуженог за општу координацију и управљање програмом у Управи царина Србије.

## 1. Однос Царинске уније и Републике Србије

У циљу усклађивања са Комбинованом номенклатуром Европске уније за 2012. годину и распоредом либерализације Прелазног споразума.Влада Републике Србије је новембра 2011. године, усвојила измене и допуне номенклатуре царинске тарифе, чиме је остварен значајан напредак на пољу царинског законодавства. Ипак, регулатива још увек није потпуно усаглашена са правном тековином ЕУ. Усвојени су закони о мерама царинске безбедности, укључујући и овлашћене економске оператере, при чему предстоји њихова имплементација. Усвојена је и Уредба о примени мера за заштиту права интелектуалне својине. Међутим, од Управе царина Србије се, поред осталог очекује да у потпуности примени електронску размену података са носиоцима права интелектуалне својине, адекватан законодавни оквир за културна добра, као и одредбе о контроли готовог новца усклађене са правном тековином ЕУ. Такође, остварен је напредак у вези са административним и оперативним капацитетима. Управа царина Србије је наставила да побољшава своје административне капацитете у циљу делотворне примене царинских закона. Применила је поступке везане за интегритет царинских службеника и унапредила борбу против корупције. Накнадне контроле и системи анализе ризика су додатно ојачани усвајањем стратегије накнадне контроле, систематизацијом поступака и стварањем електронске базе података царинских преступника. Ојачана је ревизија, док је централна царинска Управа овлашћена да врши ревизију појединачних царинарница. Децембра 2011. године, Државна ревизорска институција је сачинила извештај о беспрекорној финансијској евиденцији Управе царина Србије за 2010. годину. Управа царина успоставља потпуно оперативан ИТ систем заснован на интерконективности различитих одељења. Око 90% царинских декларација се подноси електронски, а имплементиран је и концепт електронског потписа. На пољу олакшања

трговине, Управа царина Србије примењује систем за размену прелиминарних информација са Босном и Херцеговином, Црном Гором и БЈР Македонијом. Прелазним споразумом се утврђује област слободне трговине са ЕУ и прогресивно укидање царинских дажбина за широк спектар производа. Њиме се предвиђа и обавеза Србије да усвоји Комбиновану номенклатуру. Споразумом се предвиђа административна сарадња у царинским питањима и прописују правила о пореклу робе која се морају поштовати, како би привредни субјекти из ЕУ и Србије могли да користе трговинске преференцијале. Такође, овим споразумом се отвара пут ка постепеном приближавању српског царинског законодавства правним тековинама ЕУ. Када је реч о царинском законодавству, српски закон је великим делом усаглашен са правним тековинама ЕУ. Царински закон који је усвојен марта 2010. године, у основи је усаглашен са Царинским законом ЕУ. Комбинована номенклатура се примењује и правила о сврставању су углавном усклађена са правним тековинама ЕУ. Међутим, праксу сврставања, као и доношење одлука о обавезујућим обавештењима о сврставању робе још треба унапредити, како би се достигли стандарде ЕУ. У јуну 2011. године Србија је, такође, укинула административне таксе за редовне активности, чиме је систем усаглашен са захтевима Прелазног споразума и правним тековинама ЕУ. Преференцијалне тарифне квоте се дневно обрађују кроз Информациони систем царинске службе (ISCS) по принципу, *first-come, first-served*. У земљи се не примењују *erga omnes* тарифне квоте ни тарифни максимуми, а недостаје јој и аутоматизовани систем за прикупљање статистичких података. Потребно је усагласити систем аутономних суспензија и тарифних квота са прописима који се примењују у ЕУ. Србија примењује преференцијална правила о пореклу робе и методе административне сарадње које у великој мери подражавају оне које ЕУ примењује у својим споразумима о слободној трговини. Такође, Србија примењује дијагоналну кумулацију са ЕУ и другим државама које припадају процесу стабилизације и придруживања ЕУ. Србија има усаглашене прописе са прописима ЕУ о царинској вредности. Национално законодавство о ослобођењу од плаћања дажбина је усклађено са правним тековинама ЕУ, али нека одступања и даље постоје, нарочито код ослобођења од плаћања дажбина за опрему коју увозе путници или се она увози за њих или код новчаног лимита за ослобођење од дажбина и код стопа за поједностављене декларације. Србија има статус посматрача у „Конвенцији о заједничком транзиту" и намерава да јој приступи чим се за то стекну сви правни и технички услови. Управа царина треба да подстакне даљу примену поједностављених поступака у оквиру посебних овлашћења. Усвојени су закони о иницијативама које се односе на царинску безбедност, као и овлашћене привредне субјекте, али недостају

подзаконски акти. Чини се да су системи за накнадне царинске контроле и анализу ризика били релативно успешни у протеклој години, али их је потребно више користити за систематско планирање и спровођење накнадних контрола. Капацитети за анализу ризика су, такође, спутани недовољно развијеним ИТ системом и непостојањем стратегије. Проценат физичких контрола које царина врши је висок, али није пропорционалан резултатима. Потребно је истражити могућност да се анализа и управљање ризиком промени у тематски систем који би обезбедио циљане контроле ризика, сличан оном који се примењује у ЕУ и који би неизоставно био заснован на савременим ИТ решењима. У складу са условима Прелазног споразума, Управа царина Србије је уложила напоре да достигне ниво заштите права интелектуалне својине који постоји у ЕУ. Значајно је појачала поступке контроле на граници, а сада би требало да додатно ојача делотворна средства за контролу њихове примене. Када су у питању административни и оперативни капацитети, Управа царина константно јача своје административне капацитете у циљу ефикасног спровођења царинских прописа, поузданих процедура и метода рада којима се надлежном особљу омогућава да спроводи царинске прописе и прописе о царинским питањима. Управа царине је, 2010. године, у сарадњи са Светском царинском организацијом, покренула пилот пројекат о јачању интегритета царинских службеника и интензивирању борбе против корупције. У децембру 2010. године Управа царине је усвојила Пословну стратегију за период 2011-2015. ИТ стратегија Управе царина је усвојена 2011. Управа царина тренутно користи Информациони систем царинске службе *(ISCS*). Планира се спајање ISCS са интегрисаном царинском тарифом *TARIS*. Иако се око 90% декларација подноси електронски, размена података о царинским формалностима се само делимично обрађује кроз ИТ систем. Уопштено говорећи, Србија је направила напредак у информатизацији царине и у будућности се планира међусобно повезивање са царинским ИТ системима ЕУ. Србија је у априлу 2009. године приступила програму „Царина 2013" и од тада редовно учествује у његовим активностима. Царински органи размењују информације са другим страним институцијама путем потписаних споразума о међународној сарадњи. Када је реч о олакшању трговине, Управа царина је формализовала поступке за размену најава пре приспећа са суседним земљама. Наставило се са спровођењем Стратегије о интегрисаном управљању границом и Акционог плана (видети, такође, Поглавље 24 – Правда, слобода и безбедност)[7]. Царинско законодавство је готово у потпуности усаглашено са правним тековинама ЕУ, међутим, да би била у стању да се суочи са будућим изазовима, Управа царина мора да ојача

[7] Интернет: www.nbj.co.rs (преузето са Интернет странице дана 05.06.2013. године)

свој рад, унапреди накнадне контроле које се базирају на анализи ризика, да прошири примену поједностављених поступака за поуздане привредне субјекте и унапреди међусобну повезаност и интероперабилност са ИТ системима ЕУ.

## 2. Царински поступци у функцији развоја електронске трговине и поштанског саобраћаја

Достигнућа информатичке револуције, посебно интернета, представљау један од најзна;ајнијих подстицаја развоја привредног и друштвеног живота. Када је примена истих у питању, уочава се посебно место и примена истих у у трговини, а посебно у малопродаји условљавајући бројне промене првенствено у:

- структури канала маркетинга кроз
- доминацији малог броја „великих трговаца“ уз истовремено јачање њихове моћи
- развоју бројних облика и електронске трговине, и
- јачању снаге купаца (могућност истоврене комуникације савремених купаца са малопродавцима кроз различите канале маркетинга; онлине куповина; картице лојалности; интерактивна електронска куповина и сл.)

У складу са настојањима Европске комисије декларисаних у Дигиталној агенди формулисани циљеви до 2015 године су:

- 50% становништва ЕУ куповину обављ путем интернета
- 20% становништва ЕУ куповину путем интернета обавља преко границе своје земље
- 33% малих и средњих предузећа продају обавља путем интернета.

Савремени трендови у пословању и маркетингу, као и промене везане за потребе и очекивања савремених купаца (потрошача) указују на потребу интегрисаног деловања свих привредних и државних чинилаца и јачање потребе за савременом царином заснованом на употреби ИТ достигнућа и достигнућа у области електронске комуникације.

## 3. Законодавни оквир развоја електронске трговине у Републици Србији

Може се рећи да су се стварањем основног законодавног оквира, створили услови за развој електронске трговине у Републици Србини. Присутност бародноси се на подручје администрације у пракси. Поред законодавног оквира бројна системска решења везана за формулисање адекватних

савремених пословних решења такође су већ ствар добре праксе у Републици Србији. Усвојени системски закони који регулишу ову област су: Закон о трговини Царински закон, Закон о електронском потпису, Закон о поштанским услугама, Закон о заштити потрошача, Закон о електронском документу, Закон о облигационим односима, Закон о заштити потрошача, Закон о порезу на додатну вредност, Закон о спољнотрговинском пословању.[8] Представљени кључни резултати истраживања су оквир наших будућих истраживања фокусираних на истраживање достигнућа у области поштанског саобраћаја у земљама ЕУ и Републици Србији као последице успостављених модела унапређене сарадње поштанских оператора са царином. који су допринели унапређењу развоја електронске трговине као једног од кључних генератора развоја савремених пословних модела у поштанском саобраћају.

## 4. Сарадња поштанских оператора са царином у Републици Србији - у сусрет електронској трговини

Резултати истраживања која смо спровели указују на чињеницу да су процеси глобализације и либерализације поштанског тржишта, унели велике промене у поштански сектор. При том, важно је напоменути значајну улогу царине у процесу повећања трговинске размене добара и услуга, која су утицала на већу повезаност економија. Либерализација тржишта такође је за резултат имала укидање претходних баријера које су постојале у трговинској размени добара и услуга као и јачање конкуренције, са далеко већим распоном квалитета и производа који су постали доступни купцима чиме је такође повећано подручје поштанских активности отворених за конкуренцију. Током протеклих неколико година, поштански оператори су, широм света, били суочени са значајним променама на тржишту поштанских услуга. Мултинационални клијенти захтевају једнообразне, квалитетне поштанске услуге у читавом свету. Не само што је дошло до великог развоја електронских и дигиталних комуникација, већ су Директиве ЕУ о поштанским услугама почеле да врше значајан утицај, пошто су се поштанска тржишта отворила широм ЕУ. Као референтни оквир, Покретачи промена у поштанском сектору у Србији, у великој мери слични су покретачима промена на глобалном нивоу. Унапређен животни стандард допринео је расту привредних активности. Пошта више није облик „личне комуникације“ већ пренос пословних и комерцијалних информација, што се види по великом обиму пошиљака усмерених првенствено од предузећа, влада и невладиних

[8] Љиљана Станковић, Регионална конференција „Електронска трговина и поштанске услуге, Аранђеловац, 5-6, јун 2013.

организација, ка домаћинствима и појединцима. Та „комерцијализација“ поштанског сектора, произвела је нова очекивања код пословних клијената. Са променом поштанског тржишта, поштанске службе су се трансформисале из служби основаних како би обезбедиле и гарантовале једноставно лично право на комуникацију, у медиј масовне комуникације како за привредни, тако и јавни сектор. Поштанске службе широм света, препознате су као витални део информационо-комуникационе технолошке инфраструктуре и у појединим случајевима привлаче инвестиције у циљу обезбеђења реаланог привредног развоја Са глобализацијом националних економија, и овлашћени јавни и приватни поштански оператори проширили су своја пословања ван националних граница. Како су Владе усвајале стратегије које су смањивале баријере на пољу трговине и конкуренције, тако су се отварале могућности да нови учесници уђу на тржиште и угрозе постојеће операторе. У неким земљама, јавни поштански оператори купили су сопствене међународне курирске и пакетске компаније, како би интернационализовали своје пословање и поједноставили царинске процедуре.

## V) ИЗВОРИ


- *Europan Parlament resolution* 2010/2152(INI), 27 sept 2011. New Trade Policy pr Europa 2010 strategy
- Rudden and Wyatt's, *EU Treaties and Legislation,* Ninth edition, Oxford UP 2004.
- Вукадиновић, Радован, *„Право Европске уније*". Београд: Институт за међународну политику и привреду, 1995.
- Интернет: www.evropskaunija.info (преузето са Интернет странице дана 12.052013. године)
- Интернет: www.nbj.co.rs (преузето са Интернет странице дана 05.06.2013. године)
- Јовановић Мирослав, „*Европска економска интеграција*",Београд:, Економски факултет 2004.
- Прокопијевић Мирослав, *Европска унија*, Службени гласник, 2009.стр.343.
- Станковић, Љиљана. Регионална конференција „Електронска трговина и поштанске услуге, 5-6, јун 2013, Аранђеловац
- *Уговор о Европској унији* - Рим-Мастрихт-Амстердам. Београд: Међународна политика, 1999.


## VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Имајући у виду чињеницу да су царински системи држава чланица Европске Уније били веома различити и да би представљали велике препреке

тржишним интеграцијама, царинска унија је сматрана *conditio sine qua non* стварања јединственог европског тржишта. Царинска унија је елиминисала царине између држава чланица, али је према трећим државама спроводила протекционистичку политику. Укидање царина на јединственом европском тржишту, анулирано је донекле увођењем ванцаринских баријера, које су постале једино средство заштите домаћег тржишта. Царина има посебну улогу при премошћавању царинских и ванцаринских баријера које постоје, посебно код низа економских интеграција. У складу са мерама из Програма који је усмерен на поједностављење царинских процедура и заштиту тржишта и грађана од преваре, потребно је предузети активности у циљу реализације програма за развој информатичких програма за размену података и стварање електронских база података. Србија је постигла значајан напредак у домену усвајања правних тековина ЕУ и посвећености реформама у области царине. Може се закључити да је улога царине веома важна и у процесу развоја електронске трговине, савременог генератора развоја поштанског саобраћаја, како у земљама ЕУ тако и у Републици Србији. У овом раду су представљени најважнији резултати наших истраживања у функцији оквира будућих истраживања фокусираних на сагледавање међузависности улоге царине, развоја електронске трговине и развоја поштанског саобраћаја. Важно је напоменути да је дуги низ година, глобална конкуренција у поштанском сектору била је ограничена на мултинационалне компаније за курирску и пакетску доставу, као што су *TNT Express, DHL, UPS i Federal Express (FedEx*). Иако је процес поштанске дерегулације навео многе поштанске операторе да ове приватне мултинационалне операторе посматрају као главну претњу домаћим поштанским услугама, тренд који постоји у последњих неколико година указује на стварање нове „поштанске слике", где се конкуренција између различитих поштанских оператора развија на домаћем ттржишту. Ово је такође случај и у Републици Србији, где су нови актери регионални поштански оператори за експресне и курирске услуге, као и страни поштански оператори са територије ЕУ ушли на наше национално тржиште преко аквизиција.С обзиром на то да су европске интеграције један од приоритета Републике Србије, потребно је напоменути да се очекује насатавак овог тренда кроз даљи развој европских интеграција у којем ће значајну улогу одиграти сарадња између царине, електронских трговаца и преко педесет регистрованих учесника на тржишту поштанских услуга у Републици Србији. Имајући у виду значајне активности и мере која Република Србија предузима како у области царине, развоја елкетронске трговине и поштанског саобраћаја, може се закључити да се наша земља укључује у савремен европске токове све тешње сарадње између царине, е-трговаца и водећих поштанских оператора.

*UDK: 631.11(1-773):061.1*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 288–306*
*Изворни научни рад*

*др Душан ДАБОВИЋ*[1]

# РУРАЛНИ РАЗВОЈ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРЕМА УРЕДБИ 1305/2013

ABSTRACT

The Regulation (EU) No 1305/2013 lays down general rules governing the Union's support to rural development, financed by the European Agricultural Fund for Rural Development ("the EAFRD") and established by the Regulation (EU) No 1306/2013. It sets out the objectives to which rural development policy is to contribute and the relevant Union priorities for rural development. It outlines the strategic context for the rural development policy and defines the measures to be adopted in order to implement the rural development policy. In addition, it lays down rules on programming, networking, management, monitoring and evaluation on the basis of responsibilities shared between the Member States and the Commission and rules to ensure coordination of the EAFRD with other Union instruments (Art. 1). The Regulation declares its three main objectives: fostering the competitiveness of agriculture; ensuring the sustainable management of natural resources, and climate action; achieving a balanced territorial development of rural economies and communities including the creation and maintenance of employment (Art. 3). Due to the urgency of preparing the smooth implementation of the measures envisaged, this Regulation entered into force on the day of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

*Key words*: EAFRD, rural development, EU, agriculture, agricultural policy.

[1] Министарство пољопривреде и заштите животне средине – Управа за заштиту биља, Београд. Е-маил: dusan.dabovic@minpolj.gov.rs.

## I) УВОД

Уредба 1305/2013[2] је једна од основних Уредби на којима се заснива нова Заједничка аграрна политика Европске уније, у складу са стратегијом „Према Европској унији 2020. и касније". Овом Уредбом се уређује подршка руралном развоју од стране Европског пољопривредног фонда за рурални развој и укида Уредба (ЕЦ) број 1698/2005.[3] Осим тога, Уредба успоставља циљеве политике у области руралног развоја. То су: унапређење конкурентности пољопривреде; омогућавање одрживог управљања природним ресурсима и супротстављање климатским променама; као и постизање равномерног развоја подручја у погледу руралне економије, укључујући и отварање нових радних места. Такође, Уредба успоставља правила о програмирању, повезивању, управљању, надзору и процењивању, на основу подељене одговорности Европске комисије и држава чланица, као и правила којима се координира рад Европског пољопривредног фонда за рурални развој, са другим пољопривредним инструментима Уније. Уредба је, са другим Уредбама у овој области, објављена 20. децембра 2013. године, када је и ступила на снагу.

## II) СВРХА

Европски пољопривредни фонд за рурални развој *(The European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD)* требало би да допринесе остваривању стратегије „Према Европској унији 2020. и касније" промовисањем одрживог руралног развоја, у складу са другим инструментима Заједничке аграрне политике *(Common agricultural policy – CAP).* Такође, овај фонд би требало да допринесе развоју пољопривредног сектора у правцу веће избалансираности, иновативности и заштите животне средине. Осим тога, у оквиру *CAP*, рурални развој би, укључујући и друге секторе, требало да омогући унапређење конкурентности пољопривреде, одрживо управљање природним ресурсима и супротстављање климатским променама, као и постизање равномерног развоја у погледу руралне економије, укључујући стварање нових радних места. Постављени циљеви руралног развоја постижу се имајући у виду шест приоритета Европске

[2] "Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 december 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005", *O.J. L 347/487, 20.12.2013.*

[3] "Council regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005, on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)", *O.J. L 277/1, 21.10.2005.*

уније у овој области: унапређивање трансфера знања и иновација; побољшање рада фарми и повећање конкурентности свих грана пољопривреде у свим регионима, као и промоција иновативних тенологија и одрживог менаџмента; промоција организација у ланцу хране, укључујући прераду и маркетинг пољопривредних производа, добробит животиња и управљање ризиком; обнављање и заштита екосистема; промоција ефикасности природних ресурса и преласка на економију ниског угљеника и угрожавања климе; промоција друштвене инклузије, смањења сиромаштва и економског развоја у руралним областима.[4]

## III) САДРЖАЈ

### Програмирање руралног развоја

*EAFRD* би требало да у државама чланицама делује кроз програме руралног развоја, у складу са Стратегијом 2020, да би се применом одређених мера постигли постављени циљеви. Прописано је да држава чланица може поднети један програм за читаву територију, или више регионалних програма. Изузетно, у оправданим случајевима, држава чланица може поднети национални програм и регионалне програме, при чему стратегије националног и регионалних програма морају бити усклађене. У оквиру поднетих програма, држава чланица може развити тематске подпрограме, који, између осталог, могу да се односе на: младе фармере, мала пољопривредна газдинства, планинска подручја, жене у руралним областима, активности у циљу ублажавања климатских промена и биодиверзитет. При томе, у Анексу IV ове Уредбе дат је списак мера и активности од посебног значаја за сваки од наведених подпрограма. Осим тога, тематски подпрограми се могу односити и на реструктурисање пољопривредних сектора који утичу на развој одређених руралних области. У погледу садржаја програма Уредба прописује да ће, осим елемената наведених у члану 27 Уредбе (ЕУ) бр. 1303/2013, сваки програм садржати и: *ex ante* процену наведену у члану 55 Уредбе (ЕУ) бр. 1303/2013; *SWOT* анализу ситуације и идентификацију потреба које се морају односити на географско подручје које покрива програм; опис стратегије; опис активности; опис примењених мера; план евалуације; финансијски план; план индикатора; табелу о додатном националном финансирању, по свакој мери; списак врста подршке које ће се користити у остваривању програма;

[4] *Ibid.,* Article 1, 3-5.

информацију о сагласности са мерама финансираним од стране других инструмената заједничке пољопривредне политике; активности које се спроводе ради укључивања партнера; структуру националне руралне мреже и одредбе о њеном управљању.[5] Ако су у програм укључени подпрограми, сваки подпрограм ће садржавати: посебну анализу ситуације базирану на *SWOT* методологији, као и идентификацију потреба које се односе на подпрограм; посебне циљеве подпрограма, као и избор мера; посебни индикатор план, са планираним трошковима и приходима за сваку меру.[6]

Држава чланица подноси захтев Комисији за сваки програм, са наведеним подацима. Ако држава чланица поднесе захтев за измену одобреног програма, Комисија ће одлучивати да измени програм у следећим случајевима: ако постоји измена у програмској стратегији кроз промену више од 50 одсто од квантификованог циља; ако постоји измена о учешћу *EAFRD* у једној или више мера; ако постоји промена у учешћу ЕУ у годишњој помоћи програму. У свим осталим случајевима Комисија ће одобрити измену. При томе, одобрење Комисије није потребно за техничке исправке које не утичу на политику и мере, тако да ће о таквим изменама држава чланица само обавестити Комисију.[7]

## Подршка руралном развоју

Свака мера руралног развоја мора бити програмирана да би била у сагласности са једним или више приоритета Европске уније у области руралног развоја. Списак мера од посебног значаја за приоритете ЕУ у области руралног развоја дат је у Анексу VI Уредбе. Мера преношења знања и активности у области информација обухвата тренинг курсеве, радионице и обуке, као и краткорочну размену руководстава пољопривредних газдинстава и др. Међутим, подршка у оквиру ове мере не обухвата курсеве или тренинг који су део редовних образовних програма. Тела која спроводе ову меру морају имати одговарајуће квалификовано особље које ће обављати

[5] "Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006", *O.J., L 347/320, 20.12.2013*.

[6] "Regulation (EU) No 1305/2013", *op. cit.*, Article 6-9.

[7] *Ibid.,* Article 10, 11.

такве активности. При томе, процењена вредност ове мере је вредност организовања и преношења знања или информације. Подршка саветодавним услугама и управљању газдинствима додељује се ради помоћи пољопривредницима, младим пољопривредницима, руководиоцима пољопривредних газдинстава, као и за промовисање тренинга саветодаваца. Тела која су одабрана да пружају ове услуге морају имати образоване тренере, са одговарајућим искуством у датој области. При томе, прописано је да избор пружаоца услуга мора да се обави у отвореном поступку јавних набавки, уз искључење кандидата који су у сукобу интереса. Савети индивидуалним пољопривредницима, младим пољопривредницима, као и руководиоцима газдинстава, морају бити повезани са најмање једним приоритетом ЕУ у области руралног развоја и морају покривати најмање један од прописаних елемената. Такође, саветовање може покривати и друга питања, посебно информације које се односе на климатске промене, биодиверзитет и заштиту вода, органску производњу и др.[8] Подршка ради подизања квалитета пољопривредних производа и хране за животиње огледа се у подршци пољопривредницима и групама пољопривредника о питањима као што су: производња вина; сертификација газдинстава; производња пољопривредних производа са посебним карактеристикама; производња посебним методама; и др. Подршка у оквиру ове мере може да обухвата и трошкове који настају на основу активности у области информисања и промоције на унутрашњем тржишту у вези квалитета пољопривредних производа и ограничена је на максимални ниво помоћи који је наведен у Анексу II Уредбе. Такође, подршка инвестицијама може да обухвата: унапређење пољопривредног холдинга; прераду, маркетинг и развој пољопривредних производа и памука; побољшање инфраструктуре, као и уштеде енергије и воде; не-производне инвестиције које су повезане са циљевима који се односе на климу и заштиту животне средине, укључујући биодиверзитет; и др. Подршка може бити додељена младим пољопривредницима, који су први пут постављени за руководиоца пољопривредног газдинства, при чему је та помоћ ограничена на 24 месеца.[9] Мера помоћи ради надокнаде штете изазване природним непогодама и увођење одговарајућих превентивних активности, обухвата инвестиције обнове пољопривредног земљишта и штета у производњи које су настале као последица природних непогода. Ова помоћ се додељује индивидуалним пољопривредницима, као и групама пољопривредника, али и организацијама, ако се може утврдити веза између те организације и

[8] *Ibid.,* Article 13-15.

[9] *Ibid.,* Article 16-17.

инвестиције у пољопривреди која је претрпела штету. При томе, потребно је да надлежни орган у држави чланици утврди да је дошло до минимум 30 одсто штете на усеву. Међутим, ова помоћ се не може исплатити ради намирења изгубљене добити до које је дошло приликом природне непогоде. Такође, држава чланица ће водити рачуна да се ова врста помоћи не поклапа са другим врстама помоћи по истом основу. Максимални износи ове врсте помоћи су наведени у Анексу II Уредбе. Подршка развоју газдинства и пословању односи се на младе пољопривреднике, не-пољопривредне активности у руралним областима, као и на развој малих газдинстава. Субјекти подршке могу бити индивидуални или групни пољопривредници, као и правна лица. Утврђени су различити критеријуми ограничења помоћи, као што су временски, друштвени и економски у датој средини, тако да је помоћ за младе пољопривреднике ограничена на 18 месеци од почетка рада на газдинству, односно пословања.[10] Подршка основним услугама и обнови села у руралним подручјима обухвата: израду и ажурирање планова развоја локалних самоуправа и села у руралним областима и њихових основних услуга, као и планова заштите и управљања који се односе на области од велике природне вредности; инвестиције у стварање, унапређење и развијање свих врста малих инфраструктура, укључујући инвестиције у обновљиву енергију и уштеде енергије; интернет ифраструктуру, укључујући креацију, унапређење и експанзију; инвестиције у припремање, унапређење и експанзију локалних основних услуга, за руралну популацију, укључујући културу и забаву; инвестиције за јавну употребу у инфраструктуру за рекреацију, туристичке информације и мале туристичке инфраструктуре; студије и инвестиције које су повезане са одржавање, обновом и подизањем културних и природних наслеђа села, руралних предела и предела са очуваном природом; укључујући социо-економске аспекте, као и активности усмерене на подизање свести о заштити животне средине; инвестиције усмерене на измештање активности и конверзију зграда и других објеката који се налазе унутар или близу сеоских насеља, са циљем побољшања квалитета живота, или повећања заштите животне средине. Прописано је да ће се подршка у оквиру ове мере односити на инфраструктуре малих размера, како је то дефинисано у програму од стране државе чланице.[11]

Подршка улагању у развој површина под шумама и унапређење одрживости шума, односи се на: пошумљавање; успостављање агрошумских система; спречавање и обнову шума од шумских пожара, природних непогода

[10] *Ibid.,* Article 18-19.

[11] *Ibid.,* Article 20.

и катастрофа, укључујући и ширење биљних штетних организама и болести, као и последице климатских промена; инвестиције у побољшање заштите животне средине, као и потенцијале шумских екосистема; улагања у технологију шумарства, као и у обраду и маркетинг шумарских производа. За газдинства изнад одређене величине (коју ће одредити државе чланице у програму) подршка ће бити условна, односно додељиваће се на основу релевантних информација из плана управљања или еквивалентог инструмента дате шуме, у складу са правилима о одрживом газдовању шумама, која су дефинисана од стране Министарске конференције о заштити шума у Европи 1993. године. Предвиђено је да ће подршка пошумљавању бити одобрена јавним и приватним држаоцима земљишта и њиховим удружењима и покриваће трошкове пошумљавања, као и годишњу премију по хектару за покривање трошкова изгубљене добити, за максимални период од дванаест година. У случају државног власништва земљишта, подршка се може одобрити само ако је орган управљања тог земљишта приватно тело или општина и покриваће само трошкове пошумљавања. При томе, прихватају се како пољопривредна, тако и непољопривредна земљишта, док ће се пошумљавање вршити садницама које у прилагођене климатским условима на датој територији.[12] Подршка успостављању агрошумских система одобрава се приватним држаоцима земљишта, као и општинама и њиховим удружењима, ради накнаде трошкова садње и у виду годишње премије по хектару за накнаду трошкова одржавања за максимални период од пет година. При томе, агрошумски систем означава систем у којем се дрвеће гаји у комбинацији са пољопривредним производима на истом земљишту. Минимални и максимални број стабала по хектару утврђује свака држава чланица, узимајући у обзир локалне климатске услове, утицаје животне средине, врсте шумског биља и потребу да се осигура одрживо коришћење пољопривредног земљишта. Ова врста подршке је ограничена на максималну стопу наведену у Анексу II Уредбе. Такође, Уредба предвиђа да се помоћ за превенцију и обнављање оштећених шума од шумских пожара и елементарних непогода и природних катастрофа може дати приватним и јавним држаоцима шума, као и другим приватним и јавним телима и њиховим удружењима, а односи се на: успостављање заштитне инфраструктуре; локалне активности ниске превенција против пожара или других елементарних непогода, укључујући коришћење испаше животиња; успостављање и унапређење објеката за праћење, као и комуникационе опреме, у случају шумског пожара, појаве биљних штетних организама и

[12] *Ibid.,* Article 21-22.

болести; враћање потенцијала шумама оштећеним пожаром и другим елементарним непогодама, укључујући болести, штетне организме као и катастрофе и последице климатских промена. Подршка по овом основу подлеже претходном утврђивању од стране надлежних државних органа држава чланица да је дошло до природне катастрофе и да је том катастрофом, или мерама усвојеним у складу са Директивом 2000/29/ЕЦ, ради искорењивања биљне болести или штетних организама, дошло до уништења најмање 20% релевантног шумског потенцијала.[13] Подршка за инвестиције у циљу побољшања отпорности и подизања вредности шумских екосистема у погледу животне средине, додељује се приватним и јавним држаоцима шума, као и њиховим удружењима, ради постизања циљева заштите животне средине, за пружање услуга екосистема и/или за унапређење естетике шума и шумског земљишта у датој области, или за побољшање потенцијала екосистема ради ублажавања климатских промена, не искључујући ни економске користи које се могу појавити на дужи рок. Осим тога, помоћ за инвестиције у технологију, обраду и маркетинг производа шумарства даје се приватним држаоцима шума, као и општинама и њиховим приватним и јавним удружења, али и малим и средњим предузећима за инвестиције унапређења потенцијала шумарства, или за обраду, мобилисање и маркетинг, којима се додаје вредност шумских производа. Инвестиције које се односе на побољшање економске вредности шума биће одређене у односу на очекивана побољшања у шумама на једној или више локација, док ће инвестиције у вези са коришћењем дрвета као сировине или енергетског извора бити ограничене само на радне операције пре индустријске прераде.[14] Помоћ групама произвођача и организацијама се одобрава ради олакшавања њиховог оснивања у сектору пољопривреде и шумарства у циљу: прилагођавања рада група произвођача и организација захтевима тржишта; заједничког стављања робе у промет, укључујући припрему за продају, централизацију продаје и снабдевања купаца на великом простору; успостављања заједничких правила о информацијама о производњи; и других активности које могу да буду спроведене од стране група произвођача и организација, као што је развој пословних и маркетиншких вештина и организација и олакшавање иновативних процеса. Ова подршка се даје групама произвођача и организацијама које су званично признати од стране надлежног органа држава чланица на основу бизнис плана и ограничена је на мала и средња предузећа. При томе, државе чланице утврђује да ли су циљеви бизнис плана постигнути

[13] *Ibid.,* Article 23-24.

[14] *Ibid.,* Article 25-26.

у року од пет година од признавања групе произвођача или организације. Подршка се исплаћује на основу бизнис плана, као паушална помоћ у годишњим ратама, тако да је дегресивна, а обрачунава се на основу вредности годишње тржишне производње групе или организације. Прописано је да ће држава чланица платити последњу рату тек након што утврди тачну примену бизнис плана. Такође, државе чланице дају подршку у области заштите животне средине и климатских услова, у складу са својим националним, регионалним или локалним специфичним потребама и приоритетима. Ова мера има за циљ да сачува и промовише неопходне промене пољопривредне праксе које чине позитиван допринос животној средини и клими. Укључивање ове помоћи у програме руралног развоја је обавезно на националном и/или регионалном нивоу и одобрава се пољопривредницима и групама пољопривредника који предузимају, на добровољној основи, активности које се састоје од једне или више мера у области животне средине и климе, при томе укључујући, али не ограничавајући се на пољопривредне површине. Ова врста плаћања покрива само оне обавезе у складу са Поглављем I, Глава VI Уредбе (ЕУ) бр 1306/2013, као и других релевантних услова утврђених националним законом.[15] Сви такви услови морају бити идентификовани у програму. При томе, државе чланице ће настојати да обезбеде да лица која обављају активности у оквиру ове мере поседују знање и информације потребне за спровођење таквих активности. Обавезе у оквиру ове мере ће бити предузете за период од пет до седам година. Међутим, ако је неопходно, државе чланице у својим развојним програмима за поједине врсте обавеза могу одредити дужи или краћи период. Исплате се врше на годишњем нивоу, ради накнаде трошкова и изгубљене добити који проистичу из преузетих обавеза. При томе, могу бити покривени и трансакциони трошкови до вредности од 20% од уплаћене премије за агро-еколошке климатске обавезе. У оправданим случајевима за операције које се тичу очувања животне средине, подршка може бити одобрена паушално или као једнократна исплата. Ова врста подршке може се одобрити за очување и одрживо коришћење и развој генетичких ресурса у пољопривреди, али не и за обавезе које су обухваћене у оквиру органске пољопривреде.[16] Подршка органској пољопривреди се одобрава, по хектару пољопривредне површине, пољопривредницима или

[15] "Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008", *O.J., L 347/549, 20.12.2013*.

[16] "Regulation (EU) No 1305/2013", *op. cit.*, Article 27-28.

групама пољопривредника, који предузимају, на добровољној основи, конверзију или одржавање праксе и метода органске пољопривреде у складу са Уредбом (ЕЗ) бр 834/2007 и који су активни земљорадници у смислу члана 9. Уредбе (ЕУ) бр 1307/2013.[17] Ова подршка се одобрава само за обавезе које су у складу са Поглављем I, Глава VI Уредбе (ЕУ) бр 1306/2013, као и других релевантних обавеза утврђених националним законом.[18] Обавезе у оквиру ове мере се планирају за период од пет до седам година. Ако је подршка дата за конверзију у органску пољопривреду, државе чланице могу одредити краћи почетни период који одговара периоду конверзије. С друге тране, ако је подршка дата за одржавање органске пољопривреде, државе чланице могу да обезбеде у својим програмима руралног развоја годишње продужење након престанка почетног периода. Исплате корисницима по овом основу се врше једном годишње ради накнаде трошкова и измакле добити које проистичу из преузетих обавеза. Уредба предвиђа подршку која се одобрава, на годишњем нивоу, по хектару пољопривредне површине, или по хектару шуме, ради накнаде корисницима за трошкове и измаклу добит, с обзиром на имплементацију Директиве 92/43/ЕЕЦ, Директиве 2009/147/ЕЦ и Оквирне директиве о водама.[19] Ова врста подршке се даје пољопривредницима и приватним држаоцима шума, као и удружењима приватних држалаца шума. У оправданим случајевима може се одобрити и другим управљачима земљишта. Ова врста подршке се може додељивати само за следеће области: пољопривредна и шумска подручја Натура 2000, која су одређена у складу са Директивама 92/43/ЕЕЦ и 2009/147/ЕЦ; друге разграничене области заштите природе са еколошким ограничењима које важе за пољопривреду или шуме чиме се доприноси спровођењу члана 10. Директиве 92/43/ЕЕЦ, под условом да, по програму руралног развоја, те области не прелазе 5 одсто од одређених

[17] "Council Regulation (EC) No 834/2007 of 28 June 2007 on organic production and labelling of organic products and repealing Regulation (EEC) No 2092/91", *O.J., L 189/1, 20.7.2007*; "Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 december 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009", *O.J., 20.12.2013*.

[18] "Regulation (EU) No 1306/2013", *op.cit*.

[19] "Council directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora", *O.J. No L 206/7, 22.7.92*; "Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds (codified version)", *O.J. L 20/7, 26.1.2010;* "Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy", *O.J. L 327/1, 22.12.2000*.

Натура 2000 подручја; пољопривредне површине укључене у планове управљања речним сливом према Оквирној директиви о водама.[20] Подршка пољопривредницима у планинским и другим областима које се суочавају са природним или другим посебним ограничењима одобрава се у годишњем износу по хектару пољопривредног земљишта ради накнаде додатних трошкова и измакле добити у вези ограничења пољопривредне производње у датој области. Додатни трошкови и приходи се обрачунавају у односу на области које нису погођене природним или других специфичних ограничења, узимајући у обзир исплате на основу Главе 3 Наслов III Уредбе (ЕУ) бр. 1307/2013.[21] Плаћања се одобравају пољопривредницима који се обавезују да обављају пољопривредне активности у областима одређеним у складу са чланом 32. Уредбе. Износ помоћи се утврђује у распону између минималног и максималног износа прописаног у Анексу II Уредбе. Ови износи могу бити повећани у одређеним случајевима, узимајући у обзир специфичне околности које су наведене у програмима руралног развоја. Државе чланице ће обезбедити дегресивни начин плаћања за део који је изнад одређеног нивоа по газдинству, осим ако подршка покрива само минималне износе по хектару како је наведено у Анексу II. Државе чланице ће да одреде подручја која испуњавају услове за подршку по следећим категоријама: планинска подручја; подручја, осим планинских, која се суочавају са значајним природним ограничењима; и друге области погођене одређеним ограничењима. Да би испунили услове за подршку, планинска подручја морају имати значајна ограничења могућности коришћења земљишта, као и значајан пораст трошкова производње због: постојања, услед висине, веома тешких климатских услова; или на нижој висини, присуство већег дела подручја са сувише стрмим падинама за коришћење машина или која захтевају употребу веома скупе специјалне опреме, или комбинацијом ова два фактора. Да би се остварило право на исплате, осим планинских подручја, сматраће се да се подручје суочава са значајним природним ограничења уколико најмање 60 одсто од пољопривредних површина испуњава најмање један од наведених критеријума. Осим наведених услова, зоне ће имати право на исплате ако су погођене одређеним ограничењима, ако је то неопходно за управљање земљиштем ради очувања или побољшања животне средине, да би се одржао

[20] *Ibid.,* Article 29.

[21] "Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009", *O.J. L 347/608, 20.12.2013*.

крајолик, да би се сачувао туристички потенцијал ове области, или да се заштите обале.[22] Подршка ради добробити животиња се одобрава пољопривредницима који врше, на добровољној основи, активности које се састоје од једне или више мера добробити животиња и који су активни земљорадници. Ова давања покривају само оне обавезе које испуњавају релевантне обавезне стандарде утврђене у складу са Поглављем I, Глава VI Уредбе (ЕУ) бр. 1306/2013 и других релевантних обавезних услова. Те обавезе ће бити предузете за обновљиви период од једне до седам година. Плаћања се годишње додељују ради накнаде пољопривредницима за трошкове и измаклу добит који проистичу из овог њиховог опредељења. Такође, подршка заштити шума и климатских услуга се одобрава по хектару шуме јавним и приватним држаоцима шума, као и другим приватним и јавним телима и њиховим удружењима, која предузимају, на добровољној основи, активности које се састоје од једне или више мера заштите шума и климатских услуга. У случају државних шума у власништву, подршка се може одобрити само ако је орган управљања такве шуме приватно тело или општина. Плаћања ће обухватити само оне обавезе које испуњавају услове утврђене од стране националног шумарског акта или другог релевантног националног прописа. Сви такви услови морају бити идентификовани у програму. Обавезе ће бити предузете за период између пет и седам година. Међутим, када је то неопходно и оправдано, државе чланице могу за поједине врсте обавеза у својим програмима руралног развоја одредити дужи период. У оправданим случајевима за активности које се односе на очувања животне средине, подршка се може одобрити као пропорционална или једнократна исплата по јединици површине за обавезу да се одрекну комерцијалне употребе дрвећа и шума.[23] Посебна подршка се одобрава у циљу промовисања сарадње која укључује најмање два ентитета, а посебно: сарадњу различитих актера у ланцу сектора пољопривреде, шумарства и хране, као и других актера који доприносе остваривању циљева и приоритета политике руралног развоја, укључујући групе произвођача, задруге и међу-гранске организације; стварање кластера и мрежа; оснивање и рад оперативних група за пољопривредну продуктивност и одрживост као што је наведено у члану 56 Уредбе. Сарадња се односи, нарочито, на следеће: пилот пројекте; развој нових производа, праксу, процесе и технологије у секторима пољопривреде, хране и шумарства; сарадњу међу малим привредним субјектима у организовању заједничког процеса рада и деобу објеката и ресурса, а за развој и/или маркетинг туристичких услуга које

[22] *Ibid.,* Article 31-32.

[23] *Ibid.,* Article 33.

се односе на рурални туризам; хоризонталу и вертикалну сарадњу између актера у ланцу снабдевања за успостављање и развој кратких ланаца снабдевања и локална тржишта; промотивне активности у локалном контексту које се односе на развој кратких ланаца снабдевања и локалних тржишта; заједничке акције предузете у циљу ублажавања или прилагођавања климатским променама; заједничке приступе пројектима заштите животне средине и еколошкој пракси, укључујући ефикасно управљање водама, коришћење обновљивих извора енергије и очување пољопривредних предела; хоризонталну и вертикалну сарадњу у одрживом коришћењу биомасе за употребу у производњи хране и енергије и индустријским процесима; имплементацију, нарочито од стране група јавних и приватних партнера, израду планова газдовања шумама, или еквивалентних инструмената; диверсификацију пољопривредних активности у активности које се тичу здравства, социјалне интеграције, подржавања заједница пољопривреде и образовања о животној средини и храни.[24] Подршка у оквиру мере „Управљање ризицима“ обухвата: финансијске доприносе пољопривредницима за премије осигурања за усеве, животиње и биљке од економских губитака услед неповољних климатских догађаја, животињских или биљних болести, ширења штетних организама или еколошког инцидента; накнаде штете пољопривредницима, за економске губитке изазване штетним климатским догађајима или појавом животињских или биљних болести или штетних организама; средства стабилизације, у виду финансијских доприноса заједничким фондовима, ради накнаде пољопривредницима за значајан пад њихових прихода. Мерење обима настале штете може бити прилагођено специфичним карактеристикама сваке врсте производа користећи: биолошки индекс (количина губитка биомасе) или еквивалентни индекс за губитак приноса на фарми, локалном, регионалном или националном нивоу, или индекс временске прогнозе (укључујући количине падавина и температуре) за локални, регионални и национални ниво. При томе, појава неповољног климатског догађаја или животињске или биљне болести или штеточине или инцидента у животној средини мора бити формално призната као таква од стране надлежног органа државе чланице. Државе чланице могу, по потреби, одговарајућим критеријумима успоставити ограничење премије осигурања. Уредба успоставља и подршку фондовима за нежељене климатске догађаје, појаву животињских и биљних болести, штеточина или инцидента животне средине. Да би се остварило право на подршку по овом основу, заједнички фонд мора: бити акредитован од стране надлежног органа, у складу са националним

[24] *Ibid.,* Article 34-35.

законодавством; имати транспарентну политику према уплати и повлачењу из фонда; имати јасна правила која прописују одговорност за било које настале дугове. Државе чланице ће дефинисати правила за конституисање и управљање фондовима, посебно за давање накнада и услова за пољопривреднике у случају кризе, као и за управљање и праћење усаглашености са овим правилима.[25]

Подршка ради стабилизације прихода одобрава се само када пад прихода прелази 30 одсто од просечне годишње зараде појединачног пољопривредника у периоду од претходне три године или просек од три године на основу периода од претходних пет година искључујући највиши и најнижи унос. Исплатама из узајамног фонда пољопривредницима ће се надокнадити мање од 70 одсто од изгубљеног прихода у години када је произвођач стекао право да добије ову помоћ. Такође, посебна врста подршке је предвиђена за финансирање комплементарних националних директних плаћања у Републицу Хрватској.[26]

### Локалне акционе групе

Поред послова из члана 34. Уредбе (ЕС) бр. 1303/2013 локална акциона група може да обавља додатне задатке у области управљања и/или финансија.[27] Наиме, локална акциона група може тражити авансно плаћање од надлежне агенције за плаћање само ако је таква могућност прописана у програму руралног развоја, међутим, износ аванса не може прећи 50% подршке. При томе, подршка за ЛЕАДЕР локални развој може да садржи " ЛЕАДЕР почетни пакет" за локалне заједнице које нису спровеле ЛЕАДЕР за период 2007-2013. Наиме, "ЛЕАДЕР почетни пакет" састоји се од подршке за изградњу капацитета и малих пилот пројеката и није условљена подношењем локалне развојне стратегије. Подршка за „ЛЕАДЕР активности сарадње" одобрава се за пројекте сарадње у оквиру државе чланице (унутар-територијална сарадња) или за пројекте сарадње између територија неколико држава чланица или територија у трећим земљама (транснационална сарадња); припремну техничку подршку за пројекте унутар-територијалне и транснационалне сарадње, под условом да су локалне акционе групе у стању да покажу да су способне да предвиде реализацију конкретног пројекта. Поред других локалних акционих група, партнери локалне акционе групе у вези подршке ЕАФРД могу бити: групе локалних јавних и приватних

[25] *Ibid.,* Article 36-38.

[26] *Ibid.,* Article 39-41.

[27] "Regulation (EU) No 1303/2013...", *op.cit.*

партнера у руралном подручју које спроводе локалне развојне стратегије у оквиру или ван Уније; групе локалних јавних и приватних партнера са неруралне територије које спроводе локалне развојне стратегије. У случајевима када пројекти сарадње нису изабрани од стране локалне акционе групе, државе чланице могу успоставити систем континуиране сарадње. Након прописаног поступка на националном нивоу, државе чланице ће доставити Комисији одобрене пројекте транснационалне сарадње.[28]

## IV) ЗАЈЕДНИЧКЕ ОДРЕДБЕ

Да би се испунили услови за подршку ЕАФРД, ако је вероватно да ће инвестиција имати негативан утицај на животну средину, инвестицији мора да претходи процена очекиваног утицаја на животну средину, у складу са законом специфичним за ту врсту инвестиција. Трошкови који могу бити покривени ЕАФРД подршком су: конструкција, набавка, укључујући лизинг, или побољшање непокретне имовине; куповина или куповину на лизинг нових машина и опреме до тржишне вредности средства; општи трошкови везани за основне издатке као што су хонорари за архитекте, инжењере и консултанте, као и хонорари који се односе на савете о заштити животне средине и економске одрживости, укључујући и студије изводљивости; нематеријална улагања (стицање или развоја компјутерског софтвера и аквизиције патената, лиценци, ауторских права, заштитних знакова и др.); трошкови успостављања планова газдовања шумама и њихов еквивалент.[29]

## V) ПОЉОПРИВРЕДНА ПРОДУКТИВНОСТ И ОДРЖИВОСТ

Програм за пословање и иновативност (*Entrepreneurship and Innovation Programme – EIP*) за пољопривредну продуктивност и одрживост: промовише ресурс-ефикасан, економски одржив, продуктиван, такмичарски, ниске емисије, климатски пријатељски и еластичан сектор пољопривреде и шумарства, рад на агро-еколошким производним системима и рад у складу са основним природним ресурсима на којима се заснивају пољопривреда и шумарство; помаже стабилно и одрживо снабдевање хране, хране за животиње и биоматеријала, укључујући и постојеће и нове врсте; побољшава процесе за очување животне средине, адаптацију на климатске промене и ублажава их; гради мостове између најсавременијих истраживања и технологија и

[28] *Ibid.,* Article 42-44.

[29] *Ibid.,* Article 45.

пољопривредника, шумара, руралних заједница, предузећа, невладиних организација и саветодаваца. *EIP* за пољопривредну продуктивност и одрживост ће настојати да постигне своје циљеве: стварањем додатне вредности бољим повезивањем истраживања и пољопривредне праксе и подстицањем ширег коришћења расположивих иновационих мера; промовисањем бржег и ширег преношења иновативних решења у праксу; и информисањем научне заједнице о потребама истраживања у пољопривредној пракси. *EIP* оперативне групе образују део *EIP* за пољопривредну продуктивност и одрживост. Ове групе се успостављају од стране заинтересованих актера као што су пољопривредници, истраживачи, саветници и предузећа која су укључена у сектор пољопривреде. Ове групе утврђују интерне процедуре које обезбеђују да њихов рад и доношење одлука буду транспарентни и да се избегне сукоб интереса. *EIP* оперативне групе ће сачинити план који садржи; опис иновативног пројекта који треба да се развије, тестира, прилагоди или примени; опис очекиваних резултата и допринос *EIP* унапређењу продуктивности и одрживом управљању ресурсима. Приликом примене својих иновативних пројеката оперативне групе доносе одлуке о изради и имплементацији иновативних акција и имплементирају иновативне активности кроз мере финансиране кроз програме руралног развоја.[30]

## VI) ФИНАНСИЈЕ, МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА

Укупан износ подршке Европске уније за рурални развој у складу са овом Уредбом за период од 1. јануара 2014. до 31. децембра 2020. године, биће 84.936 милиона еура. Ради транспарентног процеса коришћења ових значајних средстава установљен је систем мониторинга и евалуације, који има за циљ да: покаже напредак и резултате политике руралног развоја, као и процену утицаја, ефикасност и релевантност руралних интервенција развојне политике; допринесе бољој циљаној подршци руралном развоју; подржи процес учења у вези са мониторингом и евалуацијом. Кључне информације о реализацији програма, као и о извршеним операцијама, укључујући и кључне информације о сваком кориснику и пројекту, треба да се региструју и одржавају електронским путем. Корисници подршке у оквиру мера руралног развоја и локалних акционих група се обавезују да ће да обезбеде Управном органу и/или именованим оцењивачима или другим овлашћеним органима све потребне информације и да дозволе мониторинг

[30] *Ibid.,* Article 55-57.

и евалуацију програма, посебно у односу на испуњавање одређених циљева и приоритета. Управни орган и Одбор за праћење из члана 47. Уредбе (ЕУ) бр 1303/2013 прати квалитет спровођења програма.[31]

При томе, Управни орган и Одбор за праћење врше мониторинг сваког програма руралног развоја путем финансијских, излазних и циљних показатеља. Уредба је прописала и рокове за подношење извештаја. Наиме, до 30. јуна 2016. године, за 2014. и 2015. годину, као и до 30. јуна сваке наредне године до 2024. године, држава чланица мора да поднесе Комисији годишњи извештај о реализацији спровођења програма руралног развоја у претходној календарској години на својој територији. Поред услова из члана 50 Уредбе (ЕУ) 1303/2013 годишњи извештај о реализацији садржи податке између осталог, о финансијским обавезама и расходима по свакој мери, као и преглед активности које су предузете у односу на план евалуације.[32]

## VII) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Ова Уредба је ступила на снагу даном објављивања у Службеном листу Европске уније (*O.J. L 347/487, 20.12.2013.*), а примењује се од 1. јануара 2014. године.

## VIII) ИЗВОРИ


- "Council directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora", *O.J. No L 206/7, 22.7.92*; "Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009
- "Council regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005, on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)", *O.J. L 277/1, 21.10.2005*.
- "Council Regulation (EC) No 834/2007 of 28 June 2007 on organic production and labelling of organic products and repealing Regulation (EEC) No 2092/91", *O.J., L 189/1, 20.7.2007*; "Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 december 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009", *O.J., 20.12.2013*;
- "Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional


[31] "Regulation (EU) No 1303/2013...", *op.cit.*

[32] *Ibid.,* Article 58, 68, 72, 75.

Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006", *O.J., L 347/320, 20.12.2013*;

- "Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 december 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005", *O.J. L 347/487, 20.12.2013.*
- "Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008", *O.J., L 347/549, 20.12.2013*;
- "Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009", *O.J. L 347/608, 20.12.2013*;
- „Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју", *Службени гласник РС, број 30/10*;
- „Закон о пољопривреди и руралном развоју", *Службени гласник РС, број 41/09*.
- On the conservation of wild birds (codified version)", *O.J. L 20/7, 26.1.2010;* "Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy", *O.J. L 327/1, 22.12.2000*;

## IX) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Према Закону о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, рурални развој је развојна политика којом управља држава и која представља скуп мера које доприносе унапређењу квалитета живота људи који живе у руралним областима.[33] Прописано је да на предлог министарства надлежног за послове пољопривреде, Влада доноси Национални програм руралног развоја, за период који не може бити дужи од седам година. При томе, Национални програм руралног развоја садржи мере и друге активности, као

[33] „Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју", *Службени гласник РС, број 30/10.*

и очекиване резултате, облике, врсте намене и обим појединих мера подстицаја.[34] Према члану 34 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, подстицаји за мере руралног развоја обухватају подршку програмима који се односе на: инвестиције у пољопривреди за унапређење конкурентности и достизање стандарда квалитета; одрживи рурални развој; унапређење руралне економије; припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја. Прописано је да су одстицаји за подршку програмима који се односе на инвестиције у пољопривреди за унапређење конкурентности и достизање стандарда квалитета врста подстицаја који се спроводе у циљу унапређења тржишног пословања, достизања стандарда квалитета и унапређења конкурентности, док су подстицаји за подршку програмима који се односе на одрживи рурални развој врста подстицаја који се спроводе у циљу унапређења заштите животне средине. Осим тога, наводи се да су подстицаји за подршку програмима који се односе на унапређење руралне економије врста подстицаја који се спроводе у циљу унапређења квалитета живота у руралним подручјима. Подстицаји за подршку програмима који се односе на припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја су врста подстицаја који се спроводе у циљу омогућавања локалним учесницима руралног развоја да дугорочно побољшају потенцијале својих локалних средина кроз израду и подршку у спровођењу локалних стратегија руралног развоја. Министар ближе прописује врсте подстицаја за мере руралног развоја, услове, начин остваривања права на подстицаје за мере руралног развоја и обрасце захтева, односно пријаве за остваривање права на подстицаје, као и максималне износе подстицаја по кориснику и по врсти поједине мере.[35]

[34] „Закон о пољопривреди и руралном развоју", *Службени гласник РС, број 41/09*.

[35] „Закон о подстицајима...", *op.cit*., члан 34.

*UDK: 663-21:061.1*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 307–317*
*Изворни научни рад*

*мр Ивана РАКИЋ*[1]

# ПРАВИЛА ЕУ О ПРОИЗВОДЊИ ОРГАНСКОГ ВИНА

ABSTRACT

This article aims to provide an overview of the sector of organic wine production in the European Union. New EU rules for "organic wine" establish a subset of oenological practices and substances for organic wines and represent a solid basis for further development of the organic wine sector. Although the new rules are a good political compromise about the level of sulphites reduction in organic wine, they offer a clear benefit to consumers and have the advantage of improved transparency. As of August 2012, organic wine growers can use term "organic wine" on their labels with the EU organic logo replacing the label "wine made from organic grapes" for products produced before 31 July 2012.

*Key words*: organic wine, organic production, organic farming, EU law.

## I) СВРХА

Органска производња у Европској унији уређује се од 1991. године, када су утврђена прва правила која су на нивоу ЕУ регулисала сектор органске хране и органске пољопривреде. Уредбом о органској производњи пољопривредних производа из 1991. године постављен је основ за развој органске производње у ЕУ, да би се данас овом сектору признала изузетна улога у развоју Заједничке пољопривредне политике ЕУ (*Common Agricultural Policy*) и одрживог развоја ЕУ.[2] Поред тога што доприноси заштити здравља и животне средине и очувању природне разноликости (биодиверзитета),

[1] Институт за упоредно право, Београд. E-mail: ivanarakic12@gmail.com.

[2] "Council Regulation (EEC) No 2092/91 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs", *Official Journal*, L. 198/1991.

органска производња представља и важан чинилац у производњи здравствено безбедне хране и у заштити потрошача, и значајно доприноси развоју пољопривредних подручја и на тај начин развоју привреде ЕУ. Органска производња је систем строго контролисане и сертификоване биљне и сточарске производње која припада одрживој пољопривреди и која истовремено подразумева процес одрживог развоја руралних подручја. То је целовит систем управљања производњом који ограничава или потпуно елиминише употребу синтетизованих средстава, а подразумева примену само природних поступака и супстанци и високих стандарда о добробити животиња. Методе органске производње искључују или ограничавају употребу генетски модификованих организама (ГМО) и јонизујућег зрачења, инсектицида, пестицида, фунгицида и вештачких ђубрива, регулатора раста, хормона, антибиотика и других хемијских препарата, и дозвољавају само минималну (ограничену) употребу инпута који не потичу са фарме. Дакле, органска производња је одрживи систем производње пољопривредних и других производа, који промовише оздрављење и унапређење екосистема, будући да се спроводи уз строго поштовање еколошких принципа путем рационалног коришћења и очувања природних ресурса, употребе обновљивих извора енергије, високог степена очувања биодиверзитета и биолошких циклуса и заштите животне средине. У условима великих климатских промена и забринутости за здравље људи и животиња и заштиту животне средине, потреба за органском производњом и органским производима постаје све већа и све очигледнија. Отуда се и регулатива ЕУ развијала у складу са циљевима који се могу постићи унапређењем органске производње. Уредбу о органској производњи пољопривредних производа из 1991. године заменила је Уредба о органској производњи и означавању органских производа, коју је 2007. године донео Савет ЕУ (даље у тексту: Уредба 834/2007).[3] Међутим, Уредбом 834/2007 није била уређена производња органског вина, будући да су таква правила свесно изостављена из нове уредбе због несагласности земаља чланица ЕУ о (ограниченој) употреби сумпора у производњи вина. Новом Уредбом Европске комисије о органском вину проширен је домен примене правила ЕУ на органско вино (даље у тексту: Уредба о органском вину), тако да је сада регулатива ЕУ о органској производњи потпуна и обухвата све секторе органске производње.[4]

[3] "Council Regulation (EC) No 834/2007 on organic production and labelling of organic products and repealing Regulation (EEC) No 2092/91", *Official Journal*, L 189/2007. Amended by Council Regulations No 967/2008 (*O.J.* L. 264/2008), 517/2013 (*O.J.* L. 158/2013).

[4] "Commission implementing regulation (EU) No 203/2012 of 8 March 2012 amending Regulation (EC) No 889/2008 laying down detailed rules for the implementation of Council

Нова европска правила о органском вину доприносе већој транспарентности, олакшавају потрошачима препознавање (органског) вина и доприносе бољем позиционирању ЕУ на међународном тржишту органског вина. Тиме не само што се развија јединствено тржиште ЕУ, него се и јача конкурентност произвођача из ЕУ на међународном тржишту, с обзиром на то да су многе друге винородне земље (нпр. САД, Чиле, Аустралија, Јужноафричка Република, Аргентина, Канада) већ утврдиле посебна правила за производњу органског вина.

## II) МЕРЕ ЕУ

Основни извор права у ЕУ којим се уређује органска производња јесте већ поменута Уредба 834/2007 о органској производњи и означавању органских производа, коју је 2007. године донео Савет ЕУ. Уредба 837/2007 одређује основне циљеве и принципе органске производње и утврђује правила о органској производњи, обележавању органских производа, контроли и трговини са трећим земљама. Поред ове уредбе, примењују се и следеће уредбе:

1. *Уредба Европске комисије бр. 889/2008 о детаљним правилима за примену Уредбе 834/2007 у погледу органске производње, означавања и контроле органских производа* (даље у тексту Уредба 889/2008).[5] Најважнијим изменама Уредбе 889/2008 сматрају се измене које су извршене 2009, 2010. и 2012. године. Измене из 2009. године се односе на аквакултуру и узгој морских алги, а измене из 2010. године на обележавање органских производа ознаком „органски производи из ЕУ“ (лого ЕУ). Изменама из 2012. године, тј. Уредбом бр. 203/2012 о органском вину коначно се уносе измене у погледу производње органског вина, тако да је, након ових измена, правилима ЕУ сада обухваћен цео сектор органске производње.

2. *Уредба Европске комисије бр. 1235/2008 о детаљним правилима за примену Уредбе 834/2007 у погледу увоза органских производа из трећих*

Regulation (EC) No 834/2007, as regards detailed rules on organic wine“, *Official Journal*, L. 71/2012.

[5] “Commission regulation (EC) No 889/2008 laying down detailed rules for implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007 on organic production and labelling of organic products with detailed rules on production, labelling and control“, *Official Journal*, L. 250/2008. Amended by Commission Regulations No 1254/2008 (*O.J.* L. 337/2008); No 271/2010 (*O.J.* L. 84/2010); No 344/2011 (*O.J.* L. 96/2011); No 426/2011 (*O.J.* L. 113/2011); 126/2012 (*O.J.* L. 41/2012); No 505/2012 (*O.J.* L. 154/2012); No 392/2013 (*O.J.* L. 118/2013); No 519/2013 (*O.J.* L. 158/2013); No 1030/2013 (*O.J.* L. 283/2013).

*земаља* (даље у тексту Уредба 1235/2008).[6] Уредбом 1235/2008 ближе се уређује увоз органских производа из трећих земаља како би се обезбедиле контрола и сертификација производа у складу са Уредбом 834/2007.

3. Различите уредбе које регулишу сектор винарства и производњу конвенционалног вина у ЕУ примењују се и у области органског вина, будући да се овим правилима регулишу заједничка организација тржишта вина, категорије вина и производа од вина, квалитетна вина произведена у посебним регионима (признатог порекла), енолошки поступци, промет и дистрибуција вина, укључујући регистар вина и др. Најзначајнијом се сматра *Уредба Савета ЕУ бр. 479/2008,* којом се успоставља заједничка организација тржишта вина, у складу са Уредбом бр. 1234/2007 којом се успоставља заједничка организација пољопривредних тржишта и која утврђује посебна правила за поједине пољопривредне производе.[7] Поред ове уредбе, могу се издвојити и две уредбе које утврђују детаљна правила за примену Уредбе 479/2008 и чије одредбе се примењују и у области органског вина, будући да на њих упућује Уредба о органском вину из 2012. године. *Уредба Европске комисије бр. 606/2009* утврђује одређена детаљна правила за примену Уредбе 479/2008 у погледу врста производа од винове лозе, енолошких поступака и применљивих ограничења, а *Уредба Европске комисије бр. 607/2009* утврђује одређена детаљна правила за примену Уредбе 479/2008 у погледу заштићених ознака порекла и географских ознака, традиционалних назива, обележавања и представљања одређених производа у сектору вина.[8] Уредбе 606/2009 и

[6] „Commission Regulation (EC) No 1235/2008 of 8 December 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", *Official Journal*, L. 334/2008. Amended by Commission Regulations No 537/2009 (*O.J.* L. 159/2009); No 471/2010 (*O.J.* L. 134/2010); No 590/2011 (*O.J.* L. 161/2011); No 1084/2011 (*O.J.* L. 281/2011); No 1267/2011 (*O.J.* L. 324/2011); No 126/2012 (*O.J.* L. 41/2012); No 508/2012 (*O.J.* L. 162/2012); No 751/2012 (*O.J.* L. 222/2012); No 125/2013 (*O.J.* L. 43/2013); No 519/2013 (*O.J.* L. 158/2013); No 567/2013 (*O.J.* L. 167/2013); No 586/2013 (*O.J.* L. 51/2013).

[7] „Council Regulation (EC) No 479/2008 of 29 April 2008 on the common organisation of the market in wine, amending Regulations (EC) No 1493/1999, (EC) No 1782/2003, (EC) No 1290/2005, (EC) No 3/2008 and repealing Regulations (EEC) No 2392/86 and (EC) No 1493/1999", *Official Journal*, L. 148/2008

[8] „Commission Regulation (EC) No 606/2009 of 10 July 2009 laying down certain detailed rules for implementing Council Regulation (EC) No 479/2008 as regards the categories of grapevine products, oenological practices and the applicable restrictions", *Official Journal*, L. 193/2009; „Commission regulation (EC) No 607/2009 of 14 July 2009 laying down certain detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 479/2008 as regards protected designations of origin and geographical indications, traditional terms, labelling and presentation of certain wine sector products", *Official Journal*, L. 193/2009.

607/2009 примењују се приликом производње органског вина уколико Уредбом о органском вину није другачије предвиђено. Утврђивање нових правила о органском вину реализовано је у оквиру научно-истраживачког пројекта „ORWINE“ (2006-2009), који је покренут са циљем да се успостави јединствени правни оквир за производњу органског вина у ЕУ. Задатак овог пројекта била је упоредно-правна анализа прописа о органском вину у земљама ЕУ и стварање базе података како би се сагледале сличности и разлике између критеријума о производњи органског вина у овим земљама и да би се утврдили јединствени критеријуми који би важили у ЕУ. После вишегодишњег одлагања, правила о органској производњи вина усвојена су као једини политички компромис земаља чланица ЕУ који је у том тренутку било могуће постићи, с обзиром на спор земаља чланица о употреби сумпора у производњи органског вина: с једне стране, Италија и Шпанија су се нпр. залагале за строжа правила и за веома ограничену употребу сулфита, а с друге стране, Немачка и Аустрија су сматрале да би строги критеријуми успорили развој њиховог сектора производње органског вина и залагале су се за примену вишег дозвољеног нивоа сулфита у производњи вина. Компромис је ипак постигнут, јер је то био једини начин да се произвођачима у ЕУ омогући да означавају своје вино као *органско* (а не као *вино од органског грожђа*) и тако се лакше изборе са огромним конкурентским притисцима произвођача органских вина ван ЕУ.[9] Према подацима за 2012. годину, засади под органским виноградима у свету обухватају површину од 284.265 ha (што чини 4% укупне површине на којој се узгаја грожђе у свету), а у Европи ти засади обухватају површину од 241.732 ha. То значи да органски виногради у Европи обухватају 85% укупне површине под органским виноградима у свету. Шпанија, Француска и Италија су земље које имају највеће површине под засадима органских винограда у свету и веома велико учешће органских винограда у засадима свих винограда. У Шпанији та површина износи 81.262 ha (са учешћем од 8,4%), у Француској 64.801 ha (са учешћем од 8,5%) и у Италији 57.347 ha (са учешћем од 7,9%). У Сједињеним Америчким Државама, нпр., органско грожђе се узгаја на површини од 15.647 ha, у

[9] Cristina Micheloni, „Development of EU rules for wine - explaining the process“, *EU rules for organic wine production – background, evaluation and further sector development*, IFOAM EU Group (ed.), IFOAM EU Group, Brussels, 2013, стр. 7-8; Alessandro Triantafyllidis, Cristina Micheloni, Uwe Hofmann, „The European regulation on organic wine processing: a long debate and a political compromise to solve a long standing issue“, *European Organic Regulations (EC) No 834/2007, 889/2008 and 1235/2008*: An Evaluation of the First Three Years – Looking for Further Development, Andrzej Szeremeta *et al.* (eds), IFOAM EU Group, Brussels, 2012, стр. 13-14; European Commission - Press Release, *New EU rules for 'Organic Wine' agreed*, бр. IP/12/113, 8.02.2012, стр. 1-2.

Аргентини на површини од 5.359 ha, у Аустралији на површини од 282 ha, у Канади на површини од 262 ha, у Чилеу на површини од 4.592 ha, и у Јужноафричкој Републици на површини од 773 ha.[10] Може се закључити да су европски произвођачи органског вина изузетно важни учесници на светском тржишту, што потврђују и подаци о извозу органског вина из Европе у САД. Органско вино се у САД највише увезе из Француске (33,7% вредности укупно увезеног органског вина у САД), затим из Италије (29,3%), Новог Зеланда (7,6%) и Шпаније (7,5%). Остатак увоза (21,9%), потиче из 30-ак других земаља.[11]

## III) САДРЖАЈ

Уредбом о органском вину, први пут се утврђују посебна правила за производњу органског вина у складу са Уредбом 1234/2007, након више од 20 година одлагања да се таква правила донесу. Органско вино је прва област која је у ЕУ уређена касније него што је то учињено у САД и другим земљама, будући да је у погледу свих других производа, ЕУ била предводник.[12] Нова правила се примењују од 1. августа 2012. године, тако да обухватају и вино које је добијено од органског грожђа убраног у 2012. години. Произвођачи органског вина у ЕУ сада могу да користе лого ЕУ и ознаку „органско вино“ (“Organic wine“). Вина која су произведена од грожђа из ранијих берби могу само да носе ознаку „вино од органског грожђа“ („Wine made from organic grapes“) и не смеју да користе лого ЕУ за органске производе. Вино које је произведено и флаширано пре 1. августа 2012. године може да се означава као„вино од органског грожђа“ све док произвођачи имају залихе тог вина, тако да се може очекивати да ће „вино од органског грожђа“ још годинама бити у промету, с обзиром на дуг рок

[10] Helga Willer, Julia Lernoud, Bernhard Schlatter, „Current Statistics on Organic Agriculture Worldwide: Organic Area, Producers and Market“, *The World of Organic Agriculture – Statistics and Emerging Trends 2014*, Helga Willer und Julia Lernoud (eds), FiBL/IFOAM, Frick/Bonn, 2014, стр. 89. и 108-109.

[11] Вид. Wine Monitor Nomisma, *2013: The share of Italians who have consumed organic wine has increased to 11.6%. Italy is the second-ranked organic wine exporter to the United States with €56 million* – Press Release, http://www.nomisma.it/index.php/en/press-area-en/press-releases-in-italian/item/435-4-april-2014-in-2013-the-share-of-italians-who-have-consumed-organic-wine-has-increased-to-11-6, 8.06.2014, стр. 2-3.

[12] Cristina Micheloni, „Labelling of organic wines“, *EU rules for organic wine production – background, evaluation and further sector development*, IFOAM EU Group (ed.), IFOAM EU Group, Brussels, 2013, стр. 26.

трајања вина.[13] Док нису донесена правила о органском вину, произвођачи, дакле, нису смели да користе ознаку „органско вино“, будући да су постојећа правила регулисала само онај део поступка производње вина који се односи на узгајање органског грожђа, а не и на цео поступак производње вина („од грожђа до вина“) у складу са методима органске производње. То је било само *вино произведено од органског грожђа*, али не и *органско вино*, пошто правила нису гарантовала да је процес производње вина спроведен према начелима органске производње. Нова правила обавезују произвођаче да се вино производи од органског грожђа, односно да садржи само органске састојке, али и да се производи према правилима о органској производњи предвиђеним Уредбама 834/2007 и 889/2008. Уредба о органском вину из 2012. године уводи нова правила којима се уређују енолошка пракса, поступци и енолошка средства за производњу вина, као што су адитиви и друга додатна средства. Многа енолошка средства и енолошки поступци који се користе за производњу конвенционалног вина према Уредбама 1237/2007, 606/2009 и 607/2009 показали су се као неприкладни за производњу органског вина и нису били у складу са начелима органске производње, тако да се Уредбом о органском вину предвиђају посебне забране и ограничења постојећих енолошких поступака и средстава. У производњи органског вина сада су дозвољена само енолошка средства и енолошки поступци, процеси и обраде предвиђени Прилогом VIIIa Уредбе 889/2008 који је у ову уредбу унесен након измена из 2012. године.[14] Према Уредби о органском вину, не смеју се примењивати они енолошки поступци и енолошка средства који би могли довести у заблуду потрошаче у погледу својстава произведеног вина, будући да се тим поступцима може битно променити састав вина тако да оно изгуби својства органског вина. Зато се новим правилима забрањују следећи енолошки поступци: делимично концентровање хлађењем, уклањање сумпор-диоксида ($SO_2$) физичким поступком, примена електродијализе и катјонских измењивача у стабилизацији тартарата (тј. у односу на таложење соли винске киселине), делимично уклањање алкохола из вина, примена свих нових физичких метода који су предвиђени Уредбом 144/2013 којом се мења Уредба 606/2009 (нпр. нанофилтрирање или ултрафилтрирање, као и повезивање мембранских процеса).[15] Примена неких енолошких поступака у одређеној мери је ограничена, тако да су следећи процеси

[13] Вид. чл. 95(10)(a) Уредбе 889/2008.

[14] Чл. 29(c) и 29(d)(1) Уредбе 889/2008.

[15] Чл. 29(d)(2) Уредбе 889/2008.

дозвољени под посебним условима: 1) приликом термичке обраде вина, у складу са Уредбом 606/2008, температура не сме бити виша од 70°C; 2) приликом центрифуге и филтрирања вина у складу са Уредбом 606/2009, са агенсима за филтрирање или без њих, величина отвора не сме бити мања од 0,2 микрометра.[16] Правила које регулишу употребу сулфита и сумпор-диоксида у вину (изражених као $SO_2$) дозвољавају ограничену употребу сумпор-диоксида у вину, што се сматра великим компромисом који су постигле земље чланице ЕУ. Резултати истраживања у оквиру пројекта „ORWINE“ показали су да произвођачи вина од органског грожђа већ смањују количину сумпор-диоксида у таквом вину и да је количина употребљеног сумпор-диоксида мања од количине која се употребљава у производњи конвенционалног вина.[17] Зато је било примерено да се утврди дозвољени, тј. највиши ниво сумпор-диоксида у производњи органског вина који је нижи од дозвољене количине у производњи конвенционалног вина, будући да, с једне стране, није било могуће забранити употребу сумпор-диоксида, а с друге стране, дозвољене количине које се користе у производњи конвенционалног вина биле су веома велике. Уважавајући научна истраживања која показују да минимална, односно умерена употреба сумпор-диоксида није штетна за здравље, и чињеницу да управо сумпор-диоксид омогућава винима да дуже трају, Европска комисија је учинила уступак земљама које су се залагале за употребу сумпор-диоксида у производњи органског вина, будући да се у производњи вина, сумпор-диоксид традиционално користи за заштиту и чување вина, као снажан антиоксиданс, антисептик и антимикроб (антибиотик или антимикотик). Органска вина зато ипак могу да садрже одређену количину сумпор-диоксида, пошто сумпор-диоксид има антиоксидантно, антисептичко, антибактеријско и антигљивично дејство. Деловање сумпор-диоксида има дакле вишеструко повољно дејство, због чега је сумпорисање вина један од незаобилазних поступака у производњи вина. Сумпор-диоксид спречава развој нежељених микроорганизама и побољшава хемијски састав, и тиме боју, укус и мирис вина, тј. његов квалитет. Међутим, прекомерна употреба сумпор-диоксида може умањити квалитет вина и негативно утицати на здравље људи услед његове токсичности. Зато се приликом декларисања вина, од произвођача и продаваца захтева да тачно назначе садржај сумпор-диоксида, у складу са правилима о дозвољеној количини сумпор-диоксида у органском вину. Према Уредби о органском вину, дозвољени ниво сумпор-

[16] Чл. 29(d)(3) Уредбе 889/2008.

[17] Вид. т. 8. Увода Уредбе о органском вину.

диоксида у органском вину је за 30-50 милиграма по литру (mg/l) мањи од дозвољеног нивоа сумпор-диоксида у конвенционалном вину, у зависности од врсте вина и од садржаја (остатка) шећера у вину израженог као збир глукозе и фруктозе. Дозвољене количине више су у винима која су слађа, пошто се сумпорисање вина појачава сразмерно са слашћу вина. Такође је дозвољено нешто јаче сумпорисање белих вина. Садржај укупног $SO_2$ у mg/l у црвеним винима не сме бити већи од 100, под условом да је садржај шећера мањи од 2 грама по литру (g/l). Максималан садржај $SO_2$ у белим и розе винима не сме бити већи од 150 mg/l, под условом да је садржај шећера мањи од 2 g/l. У свим осталим винима, ниво укупног дозвољеног садржаја $SO_2$ смањује се за 30 mg/l од дозвољеног нивоа $SO_2$ који је предвиђен за одговарајући тип конвенционалног вина према Уредби 606/2009. Максималан садржај $SO_2$ може се увећати само у случају када је због изузетно лоших временских прилика у појединим географским подручјима, односно виноградима потребно применити додатне енолошке поступке који укључују јаче сумпорисање вина због снажних напада бактерија и гљивица. Квалитет органског грожђа може бити умањен због таквих временских услова, па је тада могуће употребити веће количине $SO_2$ од дозвољених како би се очувао квалитет вина из претходних година.[18] Јаче сумпорисање може бити извршено само привремено, тј. само за производњу вина од органског грожђа убраног у берби у којој су биле изузетно лоше временске прилике, а количина $SO_2$ при томе не сме прећи дозвољене количине предвиђене Уредбом 606/2009 за производњу конвенционалног вина (нпр. садржај укупног $SO_2$ не сме бити већи од 150 mg/l (у црвеним винима), односно од 200 mg/l (у белим и розе винима), под условом да је садржај шећера мањи од 5 g/l. Уколико је садржај шећера најмање 5 g/l, садржај укупног $SO_2$ не сме бити већи од 200 mg/l – у црвеним винима, односно од 250 mg/l – у белим и розе винима).

## IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба бр. 203/2012 о органском вину којом се мења Уредба 889/2008 ступила је на снагу трећег дана од дана објављивања у *Службеном гласнику ЕУ*, бр. L. 71/2012, од 9. марта 2012. године, а примењује се од 1. августа 2012. године.

[18] Чл. 47(1)(е) Уредбе 889/2008.

## V) ИЗВОРИ


- „Commission implementing regulation (EU) No 203/2012 of 8 March 2012 amending Regulation (EC) No 889/2008 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007, as regards detailed rules on organic wine“, *Official Journal*, L. 71/2012.
- „Commission regulation (EC) No 889/2008 laying down detailed rules for implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007 on organic production and labelling of organic products with detailed rules on production, labelling and control“, *Official Journal*, L. 250/2008.
- „Commission Regulation (EC) No 606/2009 of 10 July 2009 laying down certain detailed rules for implementing Council Regulation (EC) No 479/2008 as regards the categories of grapevine products, oenological practices and the applicable restrictions“, *Official Journal*, L. 193/2009.
- European Commission - Press Release, *New EU rules for 'Organic Wine' agreed*, бр. IP/12/113, 8.02.2012.
- Micheloni Cristina, „Development of EU rules for wine - explaining the process“, *EU rules for organic wine production – background, evaluation and further sector development*, IFOAM EU Group (ed.), IFOAM EU Group, Brussels, 2013, стр. 7-8.
- Micheloni Cristina, „Labelling of organic wines“, *EU rules for organic wine production – background, evaluation and further sector development*, IFOAM EU Group (ed.), IFOAM EU Group, Brussels, 2013, стр. 26-28.
- Ракић Ивана, „Органска производња“, *Усклађивање права Републике Србије са правним тековинама ЕУ: приоритети, проблеми, перспективе*, Александра Рабреновић, Јелена Ћеранић (урс), Институт за упоредно право, Београд, 2012, стр. 39-54.
- Triantafyllidis Alessandro, Micheloni Cristina, Hofmann Uwe, „The European regulation on organic wine processing: a long debate and a political compromise to solve a long standing issue“, *European Organic Regulations (EC) No 834/2007, 889/2008 and 1235/2008*: An Evaluation of the First Three Years – Looking for Further Development, Andrzej Szeremeta *et al.* (eds), IFOAM EU Group, Brussels, 2012, стр. 13-14.
- Willer Helga, Lernoud Julia, Schlatter Bernhard, „Current Statistics on Organic Agriculture Worldwide: Organic Area, Producers and Market“, *The World of Organic Agriculture – Statistics and Emerging Trends 2014*, Helga Willer und Julia Lernoud (eds), FiBL/IFOAM, Frick/Bonn, 2014, стр. 34-124.
- Wine Monitor Nomisma, *2013: The share of Italians who have consumed organic wine has increased to 11.6%. Italy is the second-ranked organic wine exporter to the United States with €56 million* – Press Release, http://www.nomisma.it/index.php/en/press-area-en/press-releases-in-italian/item/435-4-april-2014-in-2013-the-share-of-italians-who-have-consumed-organic-wine-has-increased-to-11-6, 8.06.2014

## V) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Правни оквир органске производње у Србији успостављен је по угледу на право ЕУ и заснива се на принципима на којима почива органски сектор у ЕУ. Усвајањем Закона о органској производњи (*Сл. гл. РС*, 30/2010) и Правилника о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње (*Сл. гл. РС*, 48/2011, 40/2012), Србија је наставила процес усклађивања законодавства са правом ЕУ у области органске производње.[19] Међутим, овај процес није окончан, будући да производња органског вина и увоз органских производа нису (посебно) уређени. То значи да област производње органског вина још увек није усаглашена са правилима ЕУ. Уредба ЕУ о органском вину отуда може послужити као узор приликом утврђивања националних правила о органском вину, будући да су таква правила неопходна како би се сектор органског вина уредио у складу са правилима ЕУ. Ипак, важније је то што би се усклађивањем са правом ЕУ створио ваљан основ за развој органског виноградарства у Републици Србији и за пружање сталне финансијске подршке и давање подстицаја произвођачима органског вина, као и за бољу заштиту потрошача и за заштиту произвођача од нелојалне конкуренције. То значи да регулисање ове области има вишеструки значај, посебно ако се има у виду околност да Србија има велики потенцијал за развој органског виноградарства и да је органско виноградарство у Србији у повоју. Развој органског виноградарства зависиће, према томе, у великој мери од примене (усаглашених) прописа и од рада овлашћених контролних организација, као и од едуковања произвођача и подизања свести потрошача, односно јавности о органском виноградарству.

[19] Детаљније о прописима Републике Србије о органској производњи и о проблемима који се јављају у примени ових прописа вид. Ивана Ракић, „Органска производња“, *Усклађивање права Републике Србије са правним тековинама ЕУ: приоритети, проблеми, перспективе*, Александра Рабреновић, Јелена Ћеранић (урс), Институт за упоредно право, Београд, 2012, стр. 40. и даље.

*UDK: 332.146:656*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 318–332*
*Изворни научни рад*

*Спасенија ОЖЕГОВИЋ*[1]
*Драгана ШАРАЦ*[2]
*Невена ВИДАНОВИЋ*[3]

# РЕГИОНАЛНА САРАДЊА У ОБЛАСТИ Е-УПРАВЕ И УЛОГА ПОШТЕ

ABSTRACT

This paper includes the research of users' needs for information society services, i.e. e-government on the basis of historical, cultural and economic ties in the territory of former Yugoslavia and the new trends in e-business and digital data transfer. It defines a functioning legal framework and economic viability for introduction of these services, and all this from the point of participation of post in the electronic market.

*Key words:* regulations, e-government, region, post, EU

## I) УВОД

Завршна акта недавно одржаног конгреса Светског поштанског савеза, различита планска документа органа Европске уније, као и конкретне активности јавних поштанских оператора, укључујући и Пошту Србије, јасно стављају до знања да постоји свест о неопходности стварања праве комбинације традиционалних поштанских услуга и савремених информационо

[1] ЈП Пошта Србије. Е-маил: sozegovic@ptt.rs

[2] Факултет техничких наука, Универзитет у Новом Саду. Е-маил: dsarac@uns.ac.rs;

[3] Факултет техничких наука, Универзитет у Новом Саду. Е-маил: nevenavidanovic90@gmail.com

– комуникационих технологија, уз најшире схваћене логистичке услуге, као једном од кључних начина да Пошта задржи и унапреди унапреди своју улогу друштвено кохезивног фактора, гаранта уравнотеженог регионалног развоја, па чак и покретача укупног економског напретка и повећања благостања свих грађана.[4] Бројна истраживања указују на чињеницу да електронска трговина представља кључни фактор економског раста и повећања броја запослених широм Европске Уније. „Саопштење Европске Комисије о е-трговини и онлајн услугама идентификује доставу робе купљене онлајн, као један од пет приоритетних фактора развоја е-трговине до 2015. године.“[5] Достава поштанских пошиљака ima је посебно значајна јер има велики утицај на успостављање поверења између продавца и купца, чиме директно доприноси развоју електронске трговине. „Начини куповине и доставе робе у Европи се брзо и коренито мењају. Док се корисници у ЕУ све више окрећу онлајн куповини, посебно преко граница својих матичних земаља (али и даље у оквиру ЕУ), истовремено расте потреба за системом доставе која задовољава очекивања савремених корисника и на једноставан и комфоран начин олакшава њихов свакодневни живот, јачајући тако њихово поверење у е-трговину, једног од кључних генератора развоја и унапређења поштанског саобраћаја у свету и код нас.[6] Стратегија развоја информацијононог друштва у Републици Србији до 2020. године истиче да су два основна покретача развоја информационог друштва – отворен и квалитетан приступ Интернету и развијено електронско пословање, које уклучује е-управу, е- трговину, е-правосуђе, е-здравље и е-образовање.[7] Међутим, у истом документу се са забринутошћу констатује да је напредак у развоју Интернета и е-управе у Републици Србији на ниском нивоу у односу на земље ЕУ.[8] До 2020. године, планирано је да сви грађани наше земље буду у могућности да електронским путем остварују контакт са органима управе, судовима, системом здравствене заштите, „осим контаката кој и по својој природи захтевају физичко присуство.“ Актуелне електронске

[4] Оља Јовичић, Поштанска стратегија из Дохе са освртом на интегративни план реформе и развоја, XXX Симпозијум о новим технологијама у поштанском и телекомуникационом саобраћају – ПосТел 2012, Београд, 04. и 05. децембар 2012.

[5] Зелена књига - Интегрисано тржиште пакетске доставе као фактор развоја електронске трговине у ЕУ, Европска комисија, Брисел, 2012. стр.1.

[6] исто

[7] Стратегија развоја информационог друштва у Србији до 2020. године.

[8] Дејан Ђуровић, Наташа Прерадовић, *E-government* као комуникациона универзална услуга, XXXI Симпозијум о новим технологијама у оштанском и телекомуникационом саобраћају – ПосТел 2013, Београд, 3. и 4. децембар 2013.

јавне услуге, којима је могуће приступити преко портала еУправа Републике Србије (www.euprava.gov.rs), углавном подразумевају e-*government* услугу само у једном сегменту (преузимање образаца са сајта у електронској форми, при чему се, плаћање такси и подношење попуњених образаца обавља физичким путем на шалтерима 30 различитих одговарајућих институција). У другим земљама света, још пре неколико деценија, издвојила се улога Поште као главног носиоца кохезије између различитих институција истог друштва. Студија Светског поштанског савеза, која је обухватила 93 државе чланице, идентификовала је 55 поштанских електронских услуга које именовани поштански оператори држава пружају, од чега је 11 означено као е-говернмент услуге:[9]

- електронски сертификат,
- електронско продужење важења возачке дозволе,
- онлајн куповина карата за спортске и културне догађаје,
- електронска студентска пријава на факултет,
- електронска исплата пензија,
- онлајн пријављивање за издавање пасоша,
- управљање електронским здравственим картонима,
- електронске медицинске потврде и уверења,
- електронско плаћање лекарских услуга,
- електронски документи потребни за извоз робе,
- електронски царински документи.

Како се светска економија и привреда развијају у смеру Интернет економије (привреде) у сектору информационо комуникационих технологија треба тражити извор мудрог, одрживог и свеобухватног раста. Процена је да су информационо комуникационе технологије заслужне за раст продуктивности од 50% у свим привредним гранама протеклих година.[10] Услед постојеће разуђености тржишта ЕУ (на 28 различитих тржишта у оквиру ЕУ) неопходно је, пре свега, отклонити све регулаторне препреке за даљи раст и развој тржишта. Имајући то у виду, као и потребу да ЕУ поново постане конкурентна на глобалном тржишту у пролеће 2013. на седници Европског Савета предвиђено је да Европска комисија представи конкретне мере за

[9] Дејан Ђуровић, Наташа Прерадовић, Е-говернмент као комуникациона универзална услуга*, XXXI* Симпозијум о новим технологијама у оштанском и телекомуникационом саобраћају – ПосТел 2013, Београд, 3. и 4. децембар 2013.

[10] Стратегија развоја информационог друштва у Србији до 2020. године.

успостављање јединственог тржишта информационих и телекомуникационих технологија на територији ЕУ. Овај предлог се наставља на главне директиве из 2002, измењене и допуњене 2009. Јединствено тржи ште електронских комуникација подразумева да грађани и привредна друштва електронским комуникационим услугама могу приступити са било којег места у ЕУ, без преко-граничних ограничења или неоправданих додатних трошкова. Привредна друштва која обезбеђују електронске комуникационе мреже и услуге могу вршити делатност и пружати мреже и услуге без обзира на место њиховог пословног настанка или место у ЕУ на којем се налазе њихови корисници. Успостављањем јединственог тржишта електронских комуникација подстицало би се тржишно надметање, улагање и иновације на подручју мрежа и услуга. Посебне предложене мере би требало да доведу до интензивнијег тржишног надметања у погледу квалитета инфраструктуре и цена. Главни изазови при интеграцији и стварању јединственог тржишта огледају се у отклањању препрека у систему давања одобрења и правилима која се примењују на пружање услуга тако да одобрење добијено у једној држави чланици важи у свим осталим државама чланицама, као и да оператори пружају своје услуге доследним спровођењем регулаторних обавеза.

## II) ПОШТА, НОВЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ, ЕЛЕКТРОНСКЕ КОМУНИКАЦИЈЕ И УСЛУГЕ

Мисија и визија Светског поштанског савеза представља обезбеђивање сталног одрживог развоја квалитетне, ефикасне и доступне универзалне поштанске услуге у циљу задовољења нарастајућих потреба корисника путем:

- Слободног протока поштанских пошиљака на јединственој поштанској територији састављеној од међусобно повезаних мрежа,
- Прихватања јединствених стандарда квалитета и употребе нових технологија,
- Обезбеђења сарадње и међуповезаности заинтересованих страна,
- Подстицања ефикасне техничке сарадње,
- Задовољења потреба корисника.[11]

Визија Светског поштанског савеза је новом поштанском стратегијом дефинисана тако да је „Поштански сектор виђен као основна компонента

[11] Оља Јовичић, Поштанска стратегија из Дохе са освртом на интегративни план реформе и развоја, XXX Симпозијум о новим технологијама у поштанском и телекомуникационом саобраћају – ПосТел 2012, Београд, 04. и 05. децембар 2012.

глобалне економије". Поштански сектор се на овај нач ин ставља у срце светске економије што га чини основним стожером економског раста и развоја држава чланица Савеза. На националном нивоу, свака земља је слободна да дефинише своју поштанску политику. У том смислу, именовани (јавни) оператори могу да дефинишу стратегију која је најбоља за њих на основу специфичних изазова и могућности са којима се суочавају. На свакој земљи чланици је да дефинише подручје и начин примене своје универзалне услуге. Технолошка сарадња ће и у наредном циклусу бити важан фокус активности Савеза. Изградњу капацитета и техничку помоћ треба гледати као стубове развоја сарадње који, у овом контексту, могу да се посматрају као средство путем кога земље чланице могу да остваре с своје стратешке циљеве. Савез треба да заговара повећану примену технологије и да подстиче примену иновативних развојних пројеката, као и да охрабри ве ћу сарадњу између развијених и неразвијених земаља, нарочито кроз размену ресурса, технологија и знања. Глобална информационо - комуникациона инфраструктура основа је за процес глобализације који се јавља широм света. Могућност приступа великој количини информација које су доступне у тренутку, на било ком месту, као и употреба Интернета од стране предузећа довела је до глобалне производње, потрошње и конкуренције. Електронско пословање подразумева нови тренд у обављању пословних процеса уз примену електронске технологије, односно комбиновану употребу информационих технологија и телекомуникација. Основу таквог система чине нови системи комуницирања, засновани на електронској размени података *(EDI - Electronic Data Interchange).* Поштанске управе широм света, на време су препознале значај електронске размене података, и електронског пословања уопште, тако да су на време кренуле са увођењем новог информационо - комуникационог система. Актима Светског поштанског савеза и Законима о поштанским услугама у већини земаља предвиђа се могућност електронске размене података што је предуслов за креирање услуге која повезује потребе корисника, електронску размену података и папирну документацију.У овом анализирана је потенцијална улога Поште Србије у развоју услуга из области електронског пословања, тачније електронске управе. Услуга је базирана на главном сегменту корисника који чине избегла и расељена лица са територије Хрватске и Босне и Херцеговине што је последица дешавања на Балкану у протеклих двадесетак година, и којих на територији Србије данас има око 97.354.[12] Осим избеглих лица, ту су и власници некретнина, привредници, пензионери

[12] Интернет: http://www.kirs.gov.rs/docs/StanjeIPotrebeIzbeglickePopulacije.pdf (23.04.2014)

који су стекли услове за иностране прензије, лица која имају право на држављанство по рођењу или на основу порекла родитеља, итд. Пре свега услуга, као и потенцијални корисници базирани су на историјској, културној и економској повезаности поменутих земаља. Идеја је да се овим корисницима омогући брз и једноставан начин добијања неопходних личних докумената посредством Поште која има најраспрострањенију мрежу корисничких приступних тачака. Како би се остварио што бржи и економичнији пренос докумената неопходна је интеграција папирног и електронског преноса докумената кроз систем.

## III) КЉУЧНИ ПРЕДУСЛОВИ ЗА УКЉУЧИВАЊЕ ПОШТЕ СРБИЈЕ У РАЗВОЈ Е-УПРАВЕ И РЕГИОНАЛНУ САРАДЊУ НА ПОДРУЧЈУ БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Електронско пословање (*Electronic Business*) је општи концепт који обухвата све облике пословних трансакција или размене информација које се изводе коришћењем информационе и комуникационе технологије и то:

- између предузећа,
- између предузећа и њихових купаца, или
- између предузећа и јавне администрације.[13]

Један од облика електронског пословања јесте и е-управа (*E-governmet*) или дигитална управа, *on-line* или интернет управа која се у ширем смислу односи на олакшавање процеса информације, комуникације и трансакције између и унутар државних институција. Е-управа истовремено покрива олакшавање процеса тока информације, комуникације и трансакције између државних институција, грађана и подузећа. Да би се олакшао тај процес интеракције мисли се пре свега на коришћење електронких информационих и комуникацијских технологија.[14] За потребе електронског пословања у оквиру Поште Србије постоји Центар за електронско пословање Поште (ЦеПП), мултимедијални кориснички центар, који пружа услуге електроског пословања уз систем заштите елекронских трансакција и података. Основна функција ЦеПП-а јесте да повеже имаоце информација (Пошту, Телеком, Теленор, поштанске управе других земаља, банке,

[13] Милосављевић Милан., Мишковић Владислава, Електронска трговина, Универзитет Сингидунум, Београд, 2011.

[14] Стојановић Ивана, Електронска трговина и куповина путем интернета у Србији, Универзитет Сингидунум, Београд, 2011.

саобраћајна предузећа, разне агенције, привредне субјекте, и др), односно њихове информационе системе, са корисницима услуга. За нормално функционисање ЦеПП-а најважнија је могућност примене више канала приступа: фиксна и мобилна телефонија, Интернет, КДС, шалтери, и др.[15] У оквиру пословања ЦеПП-а, изграђена је инфраструктура јавних криптографских кључева, *PKI* систем и сертификационо тело које се зове Сертификационо тело Поште. Електронски (дигитални) сертификати Сертификационог тела Поште намењени су свим учесницима електронског пословања у Републици Србији, Електронски сертификат представља електронски документ којим се утврђује веза између идентитета субјекта и његовог јавног кључа. Конкретно, електронски сертификат садржи:

- податке о идентитету корисника коме је издат сертификат, као што су име и презиме, е-маил адреса,
- јавни криптографски кључ корисника сертификата,
- податке о ентитету који је издао сертификат, тј. о сертификационом телу.[16]

Поред јавног, корисник добија и тајни кључ са којим врши своју идентификацију приликом приступа систему. Електронски сертификати и тајни криптографски кључеви могу да се чувају на следећим медијима:

- хард диск, дискета или ЦД,
- PKI смарт картица,
- PKI УСБ смарт токен.[17]

Сертификационо тело Поште издаје следеће врсте електронских сертификата:

1. Квалификовани сертификат,
2. WEБ сертификат,
3. CEP сертификат за Web сервер,
4. CEP сертификат за електронско потписивање,
5. *Unified Communications sertifikat*,
6. *TSA sertifikat* za *Timestamp* сервер,
7. VPN сертификат за VPN сервер,

[15] Кујачић Момчило.: Нове технологије и услуге у поштанском саобраћају, Факултет техничких наука, Нови Сад, 2012.

[16] Интернет: http://www.ca.posta.rs/elektronski_sertifikati.htm (05.05.2014).

[17] Интернет: http://www.ca.posta.rs/elektronski_sertifikati.htm (05.05.2014).

8. *Code Signing sertifikat*.[18]

Поред електронских сертификата, неопходан елемент у електронском пословању јесте и електронски потпис. Електронски потпис омогућава фирмама и грађанима да документа потписују електронским путем без својеручног потписа, да склапају уговоре и обављају друге трансакције. Електронски потпис је скуп података у електронском облику који су придружени или су логички повезани са другим подацима у електронском облику и који служе за идентификацију потписника и аутентичност потписаног електронског документа. Електронски потпис представља технологију чијом се применом у системима електронског пословања омогућава провера аутентичности потписника, дате поруке или документа. Такође, електронски потпис има и додатну особину да штити интегритет електронски потписане поруке. Технологија електронског потписа се базира на решењима асиметричне криптографије и на коришћењу два криптографска кључа:

- тајни или приватни кључ, којим се врши потписивање података и
- јавни кључ, којим се врши верификовање потписа.[19]

Принцип рада технологије електронског потписа је следећи: корисник који жели да поптисује електронска документа поседује пар кључева, јавни и тајни. Уколико корисник (пошиљалац) жели да пошаље потписан документ другом кориснику (примаоцу), он врши потписивање документа својим тајним кључем, а затим тако потписан документ прослеђује примаоцу. Прималац после преузимања потписаног документа, врши верификовање потписа коришћењем јавног кључа пошиљаоца, који је пар тајном кључу којим је тај документ потписан.[20] Идеја јесте креирање услуге уз комбиновање следећа три фактора:

- чињеница да су људи на Балкану на неки начин повезани и да деле исту историју,
- потреба свих људи да поседују лична документа,
- развој нових технологија као новог вида комуницирања и преношења порука и података.

Начин функционисања ове услуге приказан је на Слици 1. и обухвата следеће кораке:

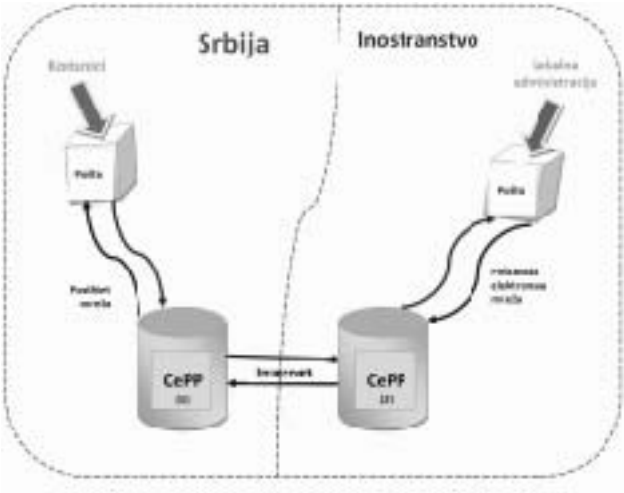
[18] Интернет: http://www.ca.posta.rs/dokumentacija/default.htm (18.05.2014)

[19] Интернет: http://www.ca.posta.rs/elektronski_sertifikati.htm (05.05.2014).

[20] Интернет: http://www.ca.posta.rs/dokumentacija/default.htm (18.05.2014)

- корисник из Србије захтева услугу на шалтеру било које поште на територији Србије или *online* путем Интернет апликације доступне на сајту Поште,
- захтев корисника се односи на прибављање одређених докумената из његовог родног места на територији Хрватске или Босне и Херцеговине,
- корисник врши одабир докумената које жели да добије, а шалтерски радник утврђује идентитет корисника (уз помоћ личне карте или неког другог личног документа),
- корисник бира начин пријема докумената (на шалтеру поште или на кућној адреси), као и начин плаћања поштарине (он лине плаћање, платном картицом, поузећем, и сл),
- шалтерски радник затим саставља захтев за одређеним документима, при чему уноси податке као што су: име и презиме корисника, врсту траженог документа, место и земљу из које је документ потребно набавити, и сл,
- захтев у електронској форми путем интерне рачунарске мреже Поште шаље надлежној целини за електронско пословање - ЦеПП, Београд,
- захтев се обрађује и прослеђује даље путем Интернета, тачније е-маилом, до надлежног центра за електронско пословање у одредишној држави (Хрватска или БиХ),
- одредишна земља обрађује пристигли захтев и путем своје поштанске мреже прослеђују га даље до локалне поште у месту из ког је корисник захтевао одређени документ,
- уз сарадњу са локалном администрацијом, поштански оператор добија тражена документа (у папирној или електронској форми) и прослеђује их назад поштанском оператеру у Србији на исти начин на који је добијен захтев (ЦеПП, локална пошта),
- у Србији, у локалној пошти у којој је захтев добијен, врши се верификација и штампање документа (који представља валидан документ у папирној форми) и његова испорука кориснику.

*Слика 1. Шематски приказ функционисања нове услуге*




Услови које Пошта мора да испуни како би се услуга успешно обављала су:

- Интернет конекција између поштанских оператера у Србији и Хрватској, односно БиХ (међународна сарадња),
- правна регулатива,
- безбедност и заштита података у току дигиталног преноса, и
- конверзија папирних докумената у дигитални облик (од стране локалне администрације или поштанског оператера).

Ова услуга је првенствено креирана за одређену групу корисника, а то су избеглице и расељена лица са територије Хрватске и Босне и Херцеговине. Њих према попису из 2008.године у Србији има 97.354, и они су највећи корисници услуге.[21] Међутим, може бити интересантна и неким другим групама корисника. Власници некретнина, привредници, пензионери који су стекли услове за иностране пензије, лица која имају право на држављанство по рођењу или на основу порекла родитеља, али и држава и државни органи се такође могу јавити као корисници услуге јер они имају сталну потребу за разменом докумената са суседним државама. У корист томе иде и чињеница да је Пошта у власништву државе, и да на једноставан, сигуран и брз начин државни органи могу задовољити своје потребе коришћењем Поште као

[21] http://www.kirs.gov.rs/docs/StanjeIPotrebeIzbeglickePopulacije.pdf (23.04.2014)

посредника. Ова услуга се може понудити и нпр. туристима из поменутих земаља, уколико су им из неког разлога хитно неопходна таква документа. Документа која су неопходна корисницима, и која могу бити захтевана су:

- Извод из матичне књиге рођених,
- Уверење о држављанству,
- Радна књижица,
- Документа везана за имовину.

Идеја ове услуге је да се целокупан пренос података изврши електронским путем. Из тог разлога можемо рећи да су неопходни ресурси за реализацију ове услуге у Пошти следећи:

- запослени на шалтерима пошта и на испоруци пошиљака,
- хардвер (компјутери, штампачи, ПОС терминали, и сл),
- софтвер (апликација за кориснике на сајту Поште, и апликација на рачунарима шалтерских радника за креирање захтева корисника),
- инфраструктура мреже Поште за пренос података.

Прелазак са папирних на дигиталне процедуре, из правне перспективе, зависи од тога да ли ће законски систем државе препознати дигиталне процедуре и на њих применити све оне правне норме које важе за класичне процедуре. Приликом планирања и увођења нове услуге осим формирања бизнис плана, неопходно је и испоштовати сву неопходну правну регулативу како приликом увођења, тако и приликом саме експлоатације услуге. У овом конкретном случају ради се о услузи из групе електронских услуга, па је поред Закона о поштанским услугама ("Сл. гласник РС", бр. 18/2005 и 30/2010) неопходно усаглашавање и са Законом о електронској трговини ("Сл. гласник РС", бр. 41/2009), затим Законом о електронском документу ("Сл. гласник РС", бр. 51/2009) и на крају са Законом о електронском потпису ("Сл. гласник РС", бр. 135/2004). С друге стране, неопходно је одређеним законским одредбама обезбедити компатибилност и валидност докумената који се достављају јер они због дигиталног начина преноса не могу да поседују класични печат и потпис надлезних органа у Хрватској или Босни и Херцеговини. Из тог разлога неопходно је да државни и локални органи управе у Србији препознају ова документа као потпуно важећа. Пошта у овом случају треба стати у заштиту корисника, односно својим угледом, али и логом компаније који би био утиснут на конкретна документа након њиховог штампања гарантује поузданост и тачност информација које они садрже. Једино на тај начин би главна идеја ове услуге у потпуности била остварена. Приликом формирања овакве услуге која захтева сарадњу са

другим државама, неопходно је билатералним споразумима дефинисати све могуће проблеме, али и права и обавезе обе стране. У овом конкретном случају, Пошта Србије мора обезбедити сарадњу са јавним поштанским операторима у Хрватској и Босни и Херцеговини, односно са Поштама Српске, затим Јавним предузећем БХ Пошта, и Хрватском поштом. Питања од значаја за пружање ових услуга, решавају се билатерарним споразумима између земаља и поштанских оператора. Након креирања услуге један од најважнијих начина приближавање услуге корисницима јесте креирање маркетинг плана. Маркетинг план представља скуп активности које имају за циљ да се нова услуга приближи корисницима. Он обухвата анализу тржишта, сегментацију корисника, рекламирање услуге одабраним сегментима, као и планирање трошкова целокупног маркетинг плана. У овом случају сегментација тржишта, односно корисника је на неки начин унапред одређена јер је услуга креирана само за одређене групе корисника. Креирање цене услуге је најбитнија активност приликом увођења нове услуге. Цена услуге се формира на основу процењених трошкова како поштанских, тако и непоштанских активности које су укључене у реализацију услуге. Ту би спадале плате запослених, амортизација опреме, израда неопходних софтвера и апликација, куповина неопходних сертификата, трошкови прибављања неопходних докумената и њихова дигитализација, као и трошкови штампања и доставе, али и маркетинга. Највећи проблем јесте процена и обрачун трошкова услуге на страни Пошта Хрватске и Босне и Херцеговине јер део који је везан за трошкове самог прибављања докумената од локалних управа као и њихово превођење у дигитални облик не може се измерити на једноставан начин. Из разлога што су сви ти подаци пословна тајна поштанских управа није их могуће прибавити за потребе овог рада. Заштита података је процес обезбеђивања и заштите информација, односно података од губитка или оштећења. Због тога је у циљу безбедности података у савременом пословању потребно пронаћи механизам који ће обезбедити:

- заштиту тајности информација (спречавање откривања њиховог садржаја),
- интегритет информација (спречавање неовлашћене измене информација),
- аутентичност информација (дефинисање и провера идентиттета пошиљаоца).[22]

У циљу остваривања заштите тајности, интегритета и аутентичности информација, безбедносне функције се деле на следеће главне категорије:

- Аутентификација

[22] Tanenbaum, Computer Networks, Fourth Edition, 2003.

- Ауторизација
- Криптографија
- Електронски потпис
- Електронски сертификат.[23]

Безбедност података приликом електронског преноса од изузетне је важности јер се на тај начин штите лични подаци корисника. У овом случају, неопходна је заштита података на релацији локална пошта - ЦеПП (Београд) односно у оквиру ПостНет мреже, затим заштићена и шифрована размена електронских писама (е-маил) између ЦеПП-а и надлежног сектора Поште у Хрватској или Босни и Херцеговини, као и заштита података у оквиру електронске поштанске мреже поменутих земаља. Интерна савремена рачунарска УИС мрежа је развијена према свим важећим законима и прописима, тако да се ослања на принцип заштите података, односно њихову тајност што подразумева заштиту личних података, поверљивост пренетих или меморисаних података и заштиту приватности. С друге стране, Сертификационо тело Поште издаје различите врсте сертификата за заштиту података, од којих одређене користи и сама Пошта. Из тог разлога могуће је потписивање и шифровање електронских писама коришћењем апликације Microsoft Outlook Express како би се заштитили подаци приликом размене електронских писама.[24] Неопходно је усклађивање свих релевантних параметара (врста сертификата, начин шифровања, и сл.) са Поштама Хрватске и БиХ како би оваква комуникација уопште била могућа. Различитим врстама билатералних уговора могуће је договорити и дефинисати све неопходне услове. Поштански оператери у Хрватској и БиХ имају сопствени информатички систем повезивања пошта у локалну мрежу и пренос података кроз исту, па самим тим постоје и одређени начини заштите података.

## IV) ИЗВОРИ


- Peterson, Davie, Computer Networks: A Systems Approach, Fourth Edition (The Morgan Kaufmann Series in Networking), 2007.
- Tanenbaum, Computer Networks, Fourth Edition, 2003.
- Ђуровић, Дејан, Прерадовић, Наташа, E-government као комуникациона универзална услуга, XXXI Симпозијум о новим технологијама у оштанском и телекомуникационом саобраћају – ПосТел 2013, Београд, 3. и 4. децембар 2013.


[23] Peterson, Davie, Computer Networks: A Systems Approach, Fourth Edition (The Morgan Kaufmann Series in Networking), 2007.

[24] Tanenbaum, Computer Networks, Fourth Edition, 2003.

- Зелена књига - Интегрисано тржиште пакетске доставе као фактор развоја електронске трговине у ЕУ, Европска комисија, Брисел, 2012.
- Интернет: http://www.ca.posta.rs/dokumentacija/default.htm (18.05.2014)
- Интернет: http://www.ca.posta.rs/elektronski_sertifikati.htm (05.05.2014).
- Интернет: http://www.kirs.gov.rs/docs/StanjeIPotrebeIzbeglickePopulacije.pdf (23.04. 2014)
- Јовичић, Оља, Поштанска стратегија из Дохе са освртом на интегративни план реформе и развоја, XXX Симпозијум о новим технологијама у поштанском и телекомуникационом саобраћају – ПосТел 2012, Београд, 04. и 05. децембар 2012.
- Кујачић Момчило.: Нове технологије и услуге у поштанском саобраћају, Факултет техничких наука, Нови Сад, 2012.
- Милан, Милосављевић, Владислава, Мишковић, Електронска трговина, Универзитет Сингидунум, Београд, 2011.
- Стојановић Ивана, Електронска трговина и куповина путем интернета у Србији, Универзитет Сингидунум, Београд, 2011.
- Стратегија развоја информационог друштва у Србији до 2020. године.


## V) ЗАКЉУЧАК

Међународна сарадња и повезаност привреде и грађанства, један су од услова напретка светске привреде у условима глобализације и тренутне економске стагнације. Потреба за комуникацијом и преносом робе вековима је била главни покретач прогреса, кроз развој различитих технологија и економије обима. Поред осталих и е-продавци у великој мери зависе од интегрисања и функционалности јединственог тржишта е-тговине укако у Европи тако и у свету у којем значајну улогу има Пошта. Закључује се да је за развој е-трговине неопходно обезбеђење успешног реализовања наведених системских процеса интегрисања што је без сумње дуготрајан процес који захтева и време и улагања, али представља и велику развојну шансу за поштански саобраћај,делатност од општег интереса, како у Републици Србији и ЕУ тако и широм света. „Службе Европске Комисије су већ покренуле низ активности чији је циљ унапређење конкурентности транспортног и логистичког сектора у Европи, употребом паметних технологија и повезивењем, посебно мањих предузећа, у дигиталне транспортне и логистичке ланце“.[25] У складу са наведеним, и предметом овог рада, закључено је да су Информационе технологије (ИТ) и савремене

[25] Зелена књига – Интегрисано тржиште пакетске доставе као фактор развоја електронске трговине у ЕУ, Европска комисија, Брисел, 2012.

електронске комуникације базни основ за развој е-трговине, убрзавање царинских процедура и развој међународне поделе рада. Други значајан правац у примени ИТ је управо развој е-управе за коју не постоје границе и препреке у виду територијалне развођености оног који захтева и оног који пружа одговарајуће услуге. Реализација ове међународне сарадње, могућа је на више начина. У овом раду описали смо предлог једног од тих начина, који се реализује и путем поштанске мреже, која је хиљадама година уназад, без обзира на различита културна, верска, економска и друга дешавања, била главна спона међу људима широм света.

*UDK: 339.5.057.7:061.1](497.11)*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 333–346*
*Изворни научни рад*

*Невена СТАНКОВИЋ*[1]

# УСКЛАЂИВАЊЕ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

In the process of European integration and in accordance with the European Union enlargement policy states should gradually harmonise their foreign policies with the EU. In the case of the Republic of Serbia we often hear criticism that its foreign policy is not harmonised with the EU and that in this way, it does not sufficiently show willingness to become a "sincere" member of this community, what causes mistrust with its European partners. However, before we accept the thesis that Serbia has not sufficiently harmonised its foreign policy with the EU we should give an answer to the questions what EU foreign policy is at all and to what extent its members states themselves manage to make a compromise in this field. Also, it should be determined in what Serbia's different positions concerning some foreign policy matters differ from any other EU member state when it is not a part of the compromise which is necessary in order to adopt common decisions in the EU foreign policy. The main thesis in this paper is that Serbia harmonises its foreign policy sufficiently not jeopardising its European integration as well as that there is no reason for mistrust with its European partners. The main indicator for such a thesis is the United Nations where Serbia mostly votes like the EU as well as that it joins in imposing sanctions to third states against which the EU does so. The field where Serbia's foreign policy is not harmonised with the EU are its foreign policy priorities and it is not unusual that a state uses its "free" space until

[1] Невена Станковић, истраживач сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: nevena@diplomacy.bg.ac.rs. Рад је реализован у оквиру пројекта „Србија у савременим међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти" Министартва просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, бр. ОИ179023 за период 2011–2015. године.

it becomes a full member of the EU. In the same way, based on the co-operation between EU member states and PR China, it will turn out that member states cannot adjust their foreign policies towards this country. This argument will show that when they have foreign policy priorities like Serbia EU member states prevent a compromise to be reached as the only way to take an EU foreign policy position.

Key words: Republic of Serbia, foreign policy, European Union, Common Foreign and Security Policy

## I) УВОД

Државе које желе да постану члан ЕУ морају да испуне тзв. критеријуме из Копенхагена. Копенхагеншки критеријуми се деле на 1) политичке (подразумева стабилне институције које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина), 2) економске (разрађена тржишна економија и капацитети којима може да се ступа у конкуренцију са тржишним силама ЕУ;) и 3) правне (да се преузму обавезе чланства, укључујући неодступање од циљева политичког, економског и монетарног јединства). Питање да ли дрзава испуњава критеријуме оцењује Европска комисија (у даљем тексту Комсија), а сваки следећи корак одобрава Савет министара тј. државе чланице ЕУ. Поставље се питање зашто држава да усклађује своју спољну политику са ЕУ, када то није експлицитно наглашено у оснивачким уговорима или у успостављеним критеријумима за чланство? Одговор на ово питање је у томе што је са ступањем на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању (потисан 2008, а ступио на сагу 2013. године, у даљем тексту ССП), Република Србија прузела обавезу да усклади своје законодавство са правом ЕУ.[2] Делови Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП) и Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП) ЕУ, представљају део европског *Acquis Communautaire* и управо због тога, држава при усклађивању свога законодавства са европским *Acquis Communautaire* временом треба да усклађује и своју спољну политику.

Међутим, када је у питању карактер ЗСБП, потребно је истаћи да државе чланице ЕУ одлуке углавном доносе консензусом и често не могу да се усагласе око неке политике. Заправо, што је интерес одређене државе чланице израженији, теже је доћи до конзензуса. У овом раду ће бити представљена спољна политика Србије, у складу са тим како је дефинисана у Стратегији спољне политике, а затим ће бити образложена ЗСБП ЕУ, и на крају ће бити представљено како тече усклађивање спољне политике Србије и ЕУ. Однос

[2] Интернет: http://www.seio.gov.rs.

између ЕУ и НР Кине показаће како ЕУ не успева да усвоји једну спољну политику према великој сили као што је Кина. У делу који се односи на усклађивање спољне политике видећемо како Србија све више учествује у различитим заједничким акцијама држава чланица ЕУ у међународним организацијама, као и то да са сваким ступњем европских интеграција Србија све више усваја заједничке ставове и подржава иницијативе ЕУ, а не излази из оквира својих најважнијих спољнополитичких приоритета. На тај начин, јасно ће се видети да Србија не одступа при усклађивању своје спољне политике са ЗСБП толико драстично, да би то ометало њен европски пут, те да нема никаквих разлога за неповерење код европских партнера. Поред стицања статуса пуноправног члана ЕУ, главни интереси Србије су очување територијалног интегритета, где главне савезнике представљају Русија и Кина, као и привлачење директних страних инвестиција где су јој, иако не једини, опет веома значајни партнери Русија и Кина. То су главни разлози зашто Србија не жели да усклади своје ставове када је у питању осуда Кине за кршење људских права или увођење санкција Русији због стања у Украјини.

## II) СПОЉНА ПОЛИТИКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Према усвојеној Стратегији спољне политике, Србија своју спољну политику темељи на тзв. четири стуба, која подразумевају најбоље могуће билатералне односе са Сједињеним Америчким Државама, Руском Федерацијом, НР Кином и ЕУ. Међутим, ова стратегија одмах истиче како је ЕУ „најважнији и најпогоднији оквир за развоји демократије, економски напредак, владавину права и за изградњу Републике Србије као савремене европске државе и равноправног учесника и партнера у најуспешнијем мировном и економском пројекту у историји европског континетна“.[3] На овај начин је јасно издвојена ЕУ, као главни од четири стуба на којима се темељи спољна политика Србије. Међу стратешким спољнополитичким циљевима, као примарни циљ, Статегија дефинише стицање статуса пуноправног члана ЕУ. Међутим, „очување суверености, незавнисности и територијалне целовитости ... трајни су национални интереси“.[4] Питање једнострано проглашене независности Аутономне покрајине (АП) Косова и Метохије додатно усложњава позицију Србије и ЕУ. Од 28 држава чланица ЕУ, њих 25 је признало једнострано проглашени независност Косова. Са друге стране, Русија и Кина пружају снажну подршку

[3] *Стратегија спољне политике Републике Србије*, стр. 2, Интернет: www.emins.org

[4] Ibid., стр. 11.

територијалном интегритету Србије у Савету безбедности Организације Уједињених нација (УН) на тај начин што не дозвољавају промену Резолуције 1244 према којој Косово и Метохија представљају део Србије. За Србију, посебно је важно статусно-неутрално деловање УН, на основу Резолуције 1244 и због дијалога Београда и Приштине, које је почело у току 2013. године и које за циљ има нормализацију односа, без прејудицирања коначног статуса. У Стратегији се истиче да је јачање међународне економске сарадње, такође један од важних циљева спољне политике Србије. Србија најинтензивнију економску сарадњу, поред ЕУ и држава региона, има са Русијом и Кином. Русија представља важног економског партнера Србији.[5] Србија је једина држава у Европи, поред неких чланица Заједнице независних држава (ЗНД), која има потписан Споразум о слободној трговини са Русијом. Споразум прописује да се за робу, за коју се може доказати да је пореклом из Србије (која има више од 50% садржаја из Србије), не плаћа царина када је намењена за тржиште Русије, осим ако није изузета из режима слободне трговине.[6] Пројекат „Јужни ток“, који финансира Русија, представља геостратешки веома значајан пројекат, не само за привредни развој Србије, већ читавог региона. Значај тог пројекта огледа се у безбедном снабдевању гасом, повољнијем транспорту, мањој цени гаса, великим развојним могућностима, а треба да допринесе и бољој повезаности са суседним државама.[7] Русија је 2013. године одобрила Србији државни финансијски кредит од 500 000 000 америчких долара.[8] Кина је такође веома значајан економски партнер Србији. Највеће кинеске инвестиције у Европи су у Србији (у току кинеске инвестиције на изградњи моста Земун-Борча, улагања на деоници ауто-пута на Коридору 11, улагање у нову термоелектрану Костолац Б3 и у плану су заједничке инвестиције у модернизацију пруге Београд-Будимпешта).[9]

[5] Између ове две земља постоји Споразум о слободној трговини потписан 28. августа 2000. године ради продубљивања и унапређења узајамне трговинско-економске сарадње.

[6] Интернет: http://siepa.gov.rs/sr/index/sporazumi/rusija.html

[7] Интернет: http://www.srbijagas.com/projekti/juzni-tok.51.html

[8] Интернетт: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1788-13Lat%20-%20Vlada%20300413.pdf

[9] Интернет: http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2013&mm=12&dd=02&nav_id=784416

## III) ЗАЈЕДНИЧКА СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА ЕУ

Када је у питању ЗСБП ЕУ, треба нагласити да је то ужи концепт од спољне политике ЕУ јер спољна политика обухвата све политике настале на нивоу ЕУ у вишедеценијском развоју наднационалних и међувладиних институција ЕУ. Тако, концепт спољне политика ЕУ, коју спроводи Високи представник за спољну и безбедносну политику ЕУ подразумева четрнаест целина: 1. Заједничку спољну и безбедносну политику; 2. Развој и сарадњу; 3. Европску политику суседства, 4. Глобалне изазове, 5. Непролиферацију и разоружање, 6. Одговоре на кризу, 7. Људска права, 8. Хуманитарну помоћ, 9. Сарадњу са индустријализованим земљама; 10. Инструмент за стабилност, 11. Међународне и регионалне организације; 12. Специјалне представнике Европске уније; 13. Спречавање сукоба, изградње мира и посредовања; 14. Стратегију ЕУ за сајбер безбедности.[10] У новембру 1993. године, након потешкоћа у процесу ратификације, ступио је на снагу Уговор из Мастрихта. Међу најзначајнијим новинама овог уговора била је замена Европске политичке сарадње *(European political cooperation)* увођењем ЗСБП. Што се тиче институција ЕУ, када је у питању ЗСБП, Европски савет представља главно тело у идентификацији стратешких интреса и циљева ЕУ.[11] Ово тело, састављено од председника држава или влада, одлуке доноси једногласно на предлог Савета министара. Савет министара спољних послова друго је по важности тело где се усвајају одлуке у области ЗСБП. Ово тело, такође, одлучује једногласно када се усваја одлука, сем уколико је другачије наведено у уговору (позитивна енумерација). Сваки од 28 министара спољних послова може уложити вето на усвајања неке одлуке. Како би се избегла блокада коју једногласност често производи, предвиђен је концепт уздржавања од гласања, и у том случају се прави посебна декларација којом је та држава изизузета од спровођења одлуке, али се слаже да одлука буде спроведена у име ЕУ. Уколико се у Савету министара поступа по одлуци Европског савета, одлуке се доносе квалификованом већином.[12] Према актерима који су учествовали, информисаним посматрачима и чак грађанима ЕУ, у првим годинама функционисање ЗСБП било је разочаравајуће. Најважнији разлози су били то што је остављено много простора за импровизацију, већинско гласање није

[10] Интернет: http://www.eeas.europa.eu/policies/index_en.htm.

[11] Consolidated Version of the Treaty on European Union, члан 22.1, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ /LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:EN:PDF.

[12] Ibid, члан 31.

на прави начин инкорпорирано, а механизми за спровођења заједничких акција нису разрађени. ЗСБП није имала наднационални карактер што је додатно лимитирало њене домете. То се најбоље види у ограниченој улози Комисије, формалног искључивања Европског суда правде и могућношћу држава чланица да блокирају све одлуке у Савету. Добар пример ограниченог деловања у оквиру ЗСБП представља распад Југославије када су механизми ЕУ доживели крах, а државе чланице деловале без икаквих конслутација при признавању нових држава насталих распадом.[13] Од Мастрихта до Лисабона, државе чланице су доста урадиле на унапређењу ЗСБП. Тако Лисабонски уговор (2009) предвиђа четири типа одлука у ЗСБП:[14]

1) Одлуке о стратешким циљевима и интересима ЕУ;

2) Одлуке о заједничким ставовима;

3) Одлуке о заједничким акцијама и

4) Одлуке о спровођењу аранжмана за заједничке позиције и акције.

Када су у питању инструменти ЗСБП који ЕУ стоје на располагању у заштити својих интереса, подељени су на дипломатске, економске и војне инструменте. Даље, ови инструменти су подељени на: 1) санкције, 2) превенција сукоба, изградња мира и медијација, 3) управљање кризама и 4) борба против ширења конвенционалног наоружања.[15] Санкције представљају класичне рестриктивне мере ЕУ са циљем спровођења неког специфичног циља ЗСБП који је наведен у Уговору. Битно је нагалсити да ЕУ често спроводи санкције које је предложио Савет безбедности Уједињених нација. ЕУ је дефинисала циљеве спречавања (превенције) сукоба у тзв. „Гетенбуршком програму" *(Gothenburg Programme)* још 2001. године.[16] Разлог томе је што ЕУ као глобални актер има обавезу да одржава мир у свету и да доприноси његовој промоцији. Медијација представља део превентивне дипломатије ЕУ на терену, и посматра се као компонента свеобухватних алата ЕУ у области спречавања сукоба и изградњи мира у конфликтним земљама. Под медијацијом се подразумева помоћ у преговорима између конфликтних страна, где медијатор даје предлоге и сугестије. Концепт дијалога је дефинисан као отворен процес који има за циљ пре свега стварање културе комуникације

[13] Smith E, Michael: "Whats wrong with CFSP", The politics of Istitutional Reform, Prepared for delivery at the 5th Biennial Conference of the European Community Studies Association, Seatle, May 1997, p. 3.

[14] Интернет: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

[15] Интернет: http://www.eeas.europa.eu/cfsp/salw/index_en.htm.

[16] Интернет: http://www.eplo.org/.

и тражење заједничких тачака, што треба да доведе до изградње поверења и поболјшање разумевања међу представницима супротстављених страна, а такође може да помогне да се спречи сукоб и бити средство у процесу помирења и процесу изградње мира. Као један од најважнијих циљева ЗСБП је спречавање ширења и борба против конвенционалног наоружања, оружја малог калибра и мина, обзиром да ова врста оружја одузима много цивилних жртава и обилато се користи за извођење криминалних и терористичких акција. Посебна пажња дата је забрани пролиферације оружја за масовно уништење, разоружању и контроли извоза оружја.[17] Пролиферација ОМУ представљена је као потенцијално највећа претња безбедности ЕУ. Европска стратегија за безбедност под називом „Европска безбедност за бољи свет" *(European Security Strategy, "A Secure Europe in a better world")* представља документ у коме су утврђени глобални изазови и одређене највеће претње по безбедност ЕУ.[18] Као што је наведено у уводу овог рада, на примеру односа ЕУ и Кине показаће се како ни ЕУ не успева да заузме заједнички став када државе чланице ЕУ имају изражен спољно политички интерес. У односима које државе чланице имају према Кини, можемо приметити да се углавном деле око два основна питања: како се поставити према кинеском утицају на европску привреду и како се ангажовати према Кини у политичком смислу. Приступи држава чланица ЕУ се углавном оцењују на основу приступа према тајванском питању, приступу тибетанском питању (спремност на састајање са Далај Ламом), питању људских права, спремност на укључивање у решевању глобалних проблема, гласање поводом анти-дампинга, позиције трговинског дефицита и става поводом кинеских инвестиција у Европи.[19] На основу ове анализе стручњаци су дошли до, наравно условне, категоризације држава ЕУ у односима према Кини:

Прву групу држава чине тзв. Отворени (истакнути) индустријалисти *(assertive industrialists)* – Ова група се састој од Немачке, Чешке Републике и Пољске. Ове државе су вољне да се супроставе Кини политички и економски. Не сматрају да тржишни закони треба да одређују европски приступ Кини, спремни су да је притискају са специфичним захтевима као и да подржавају протективну анти-дампинг политику.[20]

[17] Интернет: http://eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/index_en.htm

[18] Документ је Европски савет усвојио 2003, а допуњен је 2008. године.

[19] Fox, John, Godement, François: "A Power Audit of EU-China Relations", POLICY REPORT, 2009, Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. p. 22.

[20] Ibidem, p. 13.

Другу групу држава чине тзв. Идеолошки слободни трговци *(Ideological Free-Traders)* – У ову групу држава спадају Данска, Холандија, Шведска и Уједињено Краљевство ВБ и СИ. Оне су спремне да притискају Кину политички, али не и економски. Овакав став отежава ЕУ да изгради кохерентан одговор Кинеској, пажљиво планираној, високо централизованој и обично, веома агресивној економској политици. Слободна економија је за ове државе израз економског интереса.[21]

Трећој групи држава припадају тзв. Предусретљиви меркантилисти *(Accommodating Mercantilists)* – У ову групу спада највећи број држава. Састоји се од Бугарске, Кипра, Финске, Грчке, Мађарске, Италије, Малте, Потругала, Румуније, Словачке, Словеније и Шпаније. Ове државе сматрају да ће добра политичка сарадња са Кином донети и економска добра. Сматрају да економски интереси морају да доминирају над политичким.[22]

На крају, четвртој групи држава припадају тзв. Европски следбеници *(European Followers)* – У ову групу држава спадају оне којима односи са Кином нису у центру њихове спољне политике. Ту спадају Аустрија, Ирска, Литванија, Летонија, Естонија, Белгија и Луксембург.Иако је став ових држава позитиван, оне су чешће само следбеници европске политике, а ретко када покрећу иницијативе.[23]

Кина је научила да извлачи корист из подељености држава чланица ЕУ. Она односе са ЕУ третира као партију шаха у којој влада гужва са друге стране и препирање око тога у ком правцу се треба кретати. У таквим условима нема деилеме ко је у стању да одигра бољу игру. Као што је нео-ауторитарни академик Пан Веи *(Pan Wei)* рекао: „ЕУ је слаба, политички подељена и војно неутицајна. Економски она је џин, али се тога више не плашимо јер знамо да ЕУ више треба Кину него Кина ЕУ“[24]

## IV) УСКЛАЂИВАЊЕ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ СРБИЈЕ И ЕУ

Најпознатији случајеви када је Србија значајно разочарала своје европске партнере, пре ступања на снагу ССП, су случајеви који поптуно одговарају спољно политичким приоритетима Србије и за које је имала изражен интерес. То су случајеви у вези са питањем осуде Ирана за кршење

[21] Ibidem, p.14.

[22] Ibidem, p. 15.

[23] Ibidem, p.16.

[24] Ibidem, p. 3.

људских прва 2008. године и бојкот додељивања Нобелове награде за мир кинеском дисиденту 2010. године. Након ступања на снагу ССП, криза у Украјини, поново је отворила питање да ли европски партнери треба да имају поверења када је у питању привржености Србије ЗСБП ЕУ. Тема понашања власти у Ирану била је у фокусу УН новембра 2008. године када је Србија одбила да подржи резолуцију против кршења људских права у Ирану, коју су заједно иницирале САД и државе чланице ЕУ. Тада се министар спољних послова Вук Јеремић позвао на савезништво две земље око питања статуса Косова. „Иран је данас један од најзначајнијих подржавалаца Србије у Исламској конференцији и захваљујући њима велика већина држава које учествују у тој организацији није признала независност Косова“, објаснио је Јеремић став званичног Београда“.[25] Србија је 2010. године била једна од 18 земаља које су бојкотавале церемонију у Ослу поводом додељивања Нобелове награде за мир кинеском дисиденту Лију Сјаобоу. Тада је известилац европског парламента за Србију, Јелко Кацин, изјавио да је шокиран одлуком Србије да њен представник не присуствује додели Нобелове награде за мир и додао у изјави за Дојче веле: „Нема ниједне земље кандидата за чланство у ЕУ, или потенцијалног кандидата, која на такав начин манифестује своју сервилност”. Министар спољних послова Србије Вук Јеремић објаснио је ову одлуку тиме што Србија, иако посвећује велику пажњу поштовању људских права, води рачуну и о односима са Кином: “Србија билатералним односима са Кином посвећује изузетно велики значај. Све наше одлуке везане су за остварења националних интереса. Кина је један од најважнијих билатералних партнера Србије”, истакао је Јеремић.[26] Ова два случаја јасно показују да је тежња Србије да спречи талас признања једнострано проглашене независности Косова и Метохије било важније од од осуде људских права у Кини или у Ирану. Посебно је важно да је оваква политика била у складу са Стратегијом спољне политике Србије, као и са фазом у процесу европских интеграција у којој се Србија тада налазила (ССП није ступио на снагу).[27] Исто, или слично, су поступиле и друге источно европске

[25] Интернет: http://www.danas.rs/danasrs/politika/srbija_nece_moci_da_cuti_o_iranu_.56.html? news_id=165562&action=print#sthash.e6mexU5r.dpuf

[26] Интернет: http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Jeremic-Srbiji-vazni-i-ljudska-prava-i-Kina.lt.html

[27] На пример, Румунија, иако није тражила никакв транзициони период за усвајање европског законодавства које се тиче ЗСБП, ипак је случају интервенције у Ираку (2003), била на страни САД.

државе, али оне су већ биле чланице ЕУ па на њих није било могуће извршити такву врсту притиска.[28] Најновији случај кризе у Украјини (2014) поново је отворио питање усклађивања спољне политике Србије, али је сада у питању увођење санкција Руској Федерацији, а Србија је отпочела преговоре о чланству. Нова фаза у процесу европских интеграција за Србију је почела јануару 2014. године, када су почели преговори за чланство. О овом питању, најпре се у медијма појавила тврдња да западне земље траже од Србије да се придружи увођењу санкција Русији, да би затим премијер Србије Александар Вучић изјавио да ће Србија поштовати територијални интегритет Украјине, али неће уводити санкције Русији. Убрзо затим се огласио и Директор канцеларије за јужну и централну Европу у америчком Стејт департменту Џонатан Мур који је истакао да очекује да како се Србија буде приближавала ЕУ, морати да предузима кораке, који ће компликовати њене односе са Русијом, али ће бити конзистентни са ставовима других чланица ЕУ.[29] Иако је изјава Мура вероватно тачна, за тренутну позицију Србије много је важнија изјава европског комесара за проширење Штефана Филеа који је изјавио да у овом тренутку ЕУ поштује став Србије као суверене земље по питању ситуације у Украјини и увођењу санкција Русији, док је премијер Србије Александар Вучић изјавио да историјски и традционални ставови не дају Србији исти став по овом питању, као остале земље ЕУ.[30] Тања Мишчевић, шефица преговарачког тима Србије са ЕУ, сматра да ће Србија морати да усклађује своју спољну политику са ЕУ чак и по цену модификације односа са Русијом.[31] У сваком случају, можемо закључити да је такав сценарио врло остварљив посебно након отварања преговара за чланство, али та модификација сигурно неће бити толико

[28] Интернет: http://www.newbalkanpolitics.org.mk/item/EU-ACCESSION-PRESSURES-AND-FOREIGN-POLICY-DILEMMAS#.U2eJj4GSxC0

[29] Интернет: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=05&dd=03&nav_category=11&nav_id=843362

[30] Интернет: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=05&dd=05&nav_category=1262&nav_id=843829

[31] Оно што видим као најважнији моменат наше спољне, безбедносне и одбрамбене политике са отварањем преговора о чланству јесте, као и у свим другим областима, потреба стратешког промишљања. Као што морате знати какву пољопривреду желите 2020. и 2030. да бисте знали како да се усредсредите на посао који данас морате да обавите, тако и у спољној, безбедносној и одбрамбеној политици морате да знате где желите да будете и како треба да изгледа", истакла Тања Мишчевић. Интернет: http://www.tanjug.rs/novosti/118462/miscevic—moracemo-da-modifikujemo-i-saradnju-sa-rusijom.htm, 24.02.2014.

драстична да доведе у питање пријатељске односе Србије и Русије. Најбољи пример посвећености усклађивању спољне политике Србије са ЕУ представљају активности у различитим међународним организацијма у којима државе ЕУ заједнички предлажу декларације или имају заједничке наступе. Управо су такве активности државе одраз приоритетног схватања процеса европских интеграција и усвајања вредносног оквира ЕУ. У том смислу, Србија се константно од 2008. године све више придруживала, (са изузетком 2009), заједничким наступима ЕУ у различитим међународним организацијма. На пример, у Савету Европе, током 2008. године од 170 декларација Србија није подржала 43, 2009. од 152 декларације није подржала 54, у току 2010. од 61 није подржала 15, док у 2011. години од 86 само у 8 случајева Србија није подржала декларације ЕУ.[32] У ОЕБС, Србија се у 2008. години није придружила у 17 случајева, у 2009. у 49 случајева, у 2010. 31 случају, док у 2011.години Србија се није придружила ЕУ у 22 случаја. У најважнијој светској организацији, Уједињеним нацијама, Србија је у 2013. години ускладила своја гледишта и наступе са ЕУ у чак 86 посто случајева.[33] Ово јасно показује да је Србија снажно посвећена хармонизацији спољне политике са ЕУ, али да још увек користи мали маневарски простор који има до стицања пуноправног члана. Крајње је очигледно да је известан број декларација (нарочито током 2009. године) био у директној вези са државама „савезницама" у СБ УН – Русијом и Кином. Са њима је Србија одржавала редовне консултације у вези са стратегијом „дипломатске офанзиве", а у циљу спречавања даљег признавања Косова као независне државе. И све остале декларације које Србија није подржала, као што је случај са Ираном или Азербејдзаном, имале су директне везе са принципијелним ставом ових држава по питању непризнавања Косова као самосталне државе. Овде је важно направити једно разјашњење када је у питању Косово у ЕУ. За Србију најважније области у процесу европских интеграција су Европска политика проширења *(Enlargement policy),* која је под надлежношћу Комисије и област под називом Спречавање сукоба, изградња мира и посредовање *(Conflict Prevention, Peace building and Mediation)* што припада међувладином делу ЕУ, и под надлежношћу је Високог представника. Прва политика, (или област) је важна због тога што је Србија 2013. године добила датум за

[32] Интернет: http://www.isac-fund.org/download/Od_cetiri_stuba_spoljne_politike_do_evropskih_integracija.pdf

[33] Податак добијен од Одељења за УН, Министрства спољних послова Републике Србије.

почетак преговара за чланство у ЕУ и што је тиме отворила 35 поглавља која је потребно усагласити са ЕУ. Важност друге целине је у томе што су, такође 2013.године, почели директни преговори између премијера Србије и тзв. Републике Косово у канцеларијама Европске службе за спољно деловање (ЕЕАС) под покровитељством Високе представнице Кетрин Ештон. Оваква ситуација створила је својеврсни преседан када је у питању процес европских интеграција једне државе. Наиме, под иницијативом Немачке и Велике Британије, врло утицајних чланица ЕУ, Комисија је у преговорима са Србијом убацила преговоре између Београда и Приштиние у поглавље 35, које носи назив "Остала питања". На овај начин ЕУ је направила директну везу између напретка у преговорима Србије у процесу европских интеграцијама, која су одређена углавном техничким питањима, са прворазредним националним питањем, а односи се на суверенитет и територијални интегртитет једне државе.[34] Друго веома осетљиво питање које показује све већи спремност Србије да следи курс Брисела представљају санкције које ЕУ уводи трећим државама и организацијама. Када су у питању санкције које ЕУ уводи и овде је чињеница је да са сваким наредним кораком у европским интеграцијама Србија све више усклађује своју спољну политику са ЕУ. Тако је, на пример, Београд у намери да убрза процес придруживања ЕУ већ у неколико случајева следио спољну политику Брисела када је у питању увођење санкција. Марта 2011, Србија је одлучила да уведе санкције Белорусији на захтев ЕУ, заправо да белоруском председнику Александру Лукашенку и његовим сарадницима забрани улазак у земљу. Године 2011. Србија је увела санкције Сирији, а 2012. године се придружила санкцијама које је ЕУ увела Ирану за заустављање међународног платног промета и увоз гаса из Ирана.[35]

[34] Поводом дијалога између представника Србије и тзв. Републике Косова у Briselu, политиколог и бивши министар за Косово и Метохију, Слободан Самарџић, у изјави српском дневном листу „Политика" тврди да се илузија приступања ЕУ користи за коначни услов који ће ЕУ поставити Србији, а то је признање АП Косова и Метохије као независне државе. Због тога ЕУ, према Самарџићу, Србију и не посматра кроз Политику проширења, већ кроз Заједничку спољну и безбедносну политику. Иако, не можемо прихватити да се на Србију у процесу европских интеграција примењују само механизми ЗСБП и ЗБОП, свакако да ниједна друга држава која се придружила ЕУ није имала овакву процедуру придруживања. Интернет: http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Samardzic-Iluzija-pristupanja-EU-kao-opravdanje-za-Kosovo.lt.html, 01.09.2012.

[35] Интернет: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1119554/Sankcije+u+skladu+sa+procedurom+EU.html

## V) ИЗВОРИ


- Casarini, Nicola: "The evolution of the EU-China relationship: From constructive engagement to strategic partnership", Published by European Union, Institute for security studies, 2006, Интернет: http://www.iss.europa.eu.
- Consolidated Version of the Treaty on European Union, Član 22.1. Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:EN:PDF.
- Fox, John, Godement, François: "A Power Audit of EU-China Relations", POLICY REPORT, Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE, 2009.
- Новаковић, Игор, Кајгановић, Јелена, Никчевић, Сара, Од четири стуба спољне политике до европских интеграција: *Постоји ли воља за стратешко усмерење спољне политике Србије*, ИСАЦ Фонд, Центар за међународне и безбедносне послове , www.isac-fund.org, ИСБН 978-86-86383-15-0.
- *Стратегија спољне политике Републике Србије*, страна 2., Интернет: www.emins.org.
- Smith. E. Michael: "Whats wrong with CFSP", The politics of Istitutional Reform, Prepared for delivery at the 5th Biennial Conference of the European Community Studies Association, Seatle, May, 1997.


## VI) ЗАКЉУЧАК

Република Србија константно, са сваким наредним кораком у европским интеграцијама, усклађује своји спољну политику са ЕУ. Потпуно је логично да у увој фази европских интеграција, уколико се пажљиво избалансирају предности и користи, Србија не жели себи да допусти било какве политичке размирице са Русијом и Кином јер су користи које Србија има од одличне сарадње са овим државама политичке и економске природе, а то у већој мери испуњава циљеве њене спољно политичке Стратегије у датом тренутку. Међутим, не треба имати илузију да се овај маневарски простор који постоји у току преговора све више сужава и да ће Србија морати да ревидира односе чак и са овим државама. Пример односа између ЕУ и Кине јасно је показао да државе чланице ЕУ када имају изражен интерес не постижу консензус у ЗСБП. Интерес Србије према Русији и Кини је сувуше изражен да би у овом тренутку могла у потпуности да усклади своју спољну политику са ЕУ. Обе државе пружају значајни подршку Србији када је у питању територијални интегритет земље што представља прворазредно национално и територијално питање. Такође, обе државе су веома значајни економски партнери Србије.

Али чињеница је да ће се са сваким наредним кораком у европским интеграцијама Србија све више удаљавати од ових држава и да ће све чешће следити став 28 држава чланица ЕУ. То показује повећан број декларација и заједничких наступа при којима Србија следи курс евроспких партнера у међународним организацијама Оно што је најбитније, Србија се по питању усклађивања спољне политике не разликује много ни од држава чланица ЕУ када су у питању њихови национални спољно политички приоритети, али ни од нових држава чланица, које су недавно биле у процесу преговарања, као што су Бугарска и Румунија. Због свега тога, европски партнери немају разлога да Србију гледају са неповерењем када је у питању њена посвећеност, или способност, да следи ЗСБП ЕУ.

*UDK: 339.9:061.1](5-15)*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 347–358*
*Изворни научни рад*

*др Слободан ЈАНКОВИЋ*[1]

# УСКЛАЂИВАЊЕ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ СРБИЈЕ СА ПОЛИТИКОМ ЕУ ПРЕМА ИСТОЧНОМ МЕДИТЕРАНУ И БЛИСКОМ ИСТОКУ

ABSTRACT

Serbia is a candidate country in the process of EU integration. If it wishes to become a full member must align with the Common Foreign and Security Policy (CFSP). This is one of the accession criteria. The author examines possible alignment of Serbia with the European Mediterranean and Middle East Policy. In order to do that it presents the recent history of the EU engagement in the region and the current strategy and policy of the EU in the region. The CFSP policy shows a lack of coherence and functionality in the mentioned region. That is why it is hard to define in detail with what Serbia should harmonise and align at all.

*Key words:* EU, Mediterranean, Union for Mediterranean, Middle East, CFSP, Serbia.

## I) УВОД

Република Србија је стицањем кандидатуре за пуноправно чланство у ЕУ јануара 2014, преузела низ обавеза, међу којима је и усклађивање са Заједничком спољном и безбедносном политиком (ЗСБП) Уније.[2]

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад је реализован у оквиру пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународно економски, правни и безбедносни аспекти“, Министарства науке Републике Србије, ев. бр. 179029, за период 2011-2015. године.

[2] Milagros Álvarez Verdugo, “The enlargement of the European Union and the European Security and Defence Policy”, Интернет, http://www.recercat.net/bitstream/handle/ 2072/204363/4)%20

Србија се у свом спољнополитичком деловању, ослања делом и на југословенско наслеђе које подразумева сарадњу са земљама трећег света и у оквиру тога са земљама Блиског истока и Северне Африке. Због обавезе усклађивања са Унијом потребно је видети каква је политика ЕУ ка том делу света. Свакако овде је претежније истражити политику ЕУ, јер је Србија та која се прилагођава односно усклађује. Зато ћемо само овлаш у закључном делу поменути српску политику према овом делу света, која треба да се услаглашава са политиком ЕУ. Прво питање које се намеће у истраживању јесте да ли заиста постоји или ефективно делује ЗСБП? На ту тему је већ писано (Трапара) са оценом да не постоји заједничка политика Уније као наддржавне заједница већ да је посреди стално балансирање и усклађивање интереса неколико земаља из Уније као и САД.[3] Бавећи се анализом и оценом политике ЕУ према земљама јужног и источног Средоземља (Блиски исток и Северна Африка) делимично се даје одговор и на постојаност то јест кохеренетност ЗСБП ЕУ. С обзиром да на политику ЕУ, како према земљама чланицама тако и споља, утичу бројни актери, полазимо од становишта да нема конзистентне политике из званичног Брисела са којом се Србија може ускладити. Осим тога, спољна а и безбедносна политика ЕУ је реактивна. Наиме она се усклађује са политиком НАТО а понекад и само са политиком САД. То се најбоље може видети управо кроз политику Уније на јужном и источном Медитерану.

## II) ПОЛИТИКА ЕУ ПРЕМА ЈУЖНОМ И ИСТОЧНОМ МЕДИТЕРАНУ

Европска унија наследила је од ЕЕЗ заједничке смернице у економским и политичким односима са земљама Блиског истока и Северне Африке (МЕНА земље). Данас се та политика формално заснива на Европској суседској политици. Јужно и источно Средоземље, то јест Северна Африка и део Блиског истока представљају део европског суседства, које је важно за европску безбедност. Још 1972. године, ЕЕЗ (претеча ЕУ) истакла је да земље медитеранског басена имају суштински значај за њу што изискује

The%20enlargement%20of%20the%20European%20Union%20and%20the.pdf?sequence=4, приступ: 27/03/2014.

[3] Владимир Трапара, „Ограничења заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ: коме заправо Србија треба да се прилагоди?", у: Драган Ђукановић и Милош Јончић (прир.), Институт за међународну политику и привреду, Београд 2012, стр. 42-56.

додатно ангажовање. Тада је ЕЕЗ формулисала *Глобалну медитеранску политику* (ГМП). Она је уведена као наставал тежње Француске а онда и другиох чланица да обезбеде наставк утицаја у бившим колонијама, предупреде пирење утицаја СССР-а и обезбеде наставак слободног приступа нафти и рудним богатствима.[4] Ипак, иако помпезно названа, ГМП као кохерентно деловање у пракси није заживела.[5] Ови региони представљају стратешки важну сировинску базу за привреде ЕУ земаља (енергенти и низ руда и минерала важних за привреде ЕУ) и тржишта за услуге и финалне производе из ЕУ. Али и локација за измештање дела производње из Уније у земље са јефтином радном снагом а које су географски близу (нпр. Мароко са Реноовим погонима). Паралелно са настојањем земаља Уније, често у садејству са САД, да обезбеде наставак економског присуства приметно је снажније учешће Кине у међународној трговини и политици и делимично Русије. Званични кључни циљеви заједничке спољне политике Уније за Северну Африку и Блиски исток су:

1) „Охрабрити политичке и економске реформе у свакој појединачној земљи с уважавањем њихових посебности (Европска суседска политика)."
2) „Охрабрити регионалну сарадњу међу земљама региона и са Европском унијом (Унија за Медитеран)."

Осим ова два циља, на истој страници сајта Европске службе за спољне активности, наводи се: „Европска унија активно подржава решење Израелско-палестинског сукоба и члан је такозваног Блискоисточног квартета (САД, ЕУ, Русија и УН) (Блискоисточни мировни процес).[6]

Прва два циља су широко постављена и допунски се могу тумачити на основу докумената која ближе и детаљније дефинишу званичну политику ЕУ у овом делу света. Трећи циљ је конкретнији па ћемо лакше оценити како се он остварује у пракси.

Ваља истаћи да је ЕУ у *Барселонској декларацији*, којом је покренула *Евро-медитеранско партнерство* (Евромед)1995, истакла амбициозне

[4] Robert Taylor, "Implications for the Southern Mediterranean Countries of the Second Enlargement of the European Community", Europe Information Development, X/225/80 June 1980. [EU Commission - Brochure]; Eva Chihelková, "Euro-Mediterranean relations and their heading. On the way to a differentiated multilateralism?", *Agricultural Economics* – Czech, 60, 2014 (1): 31–48, p. 33.

[5] Stefan Brocza, "The failure of the EU's Mediterranean policies", *Current Concerns*, No 1, 15 January 2012.

[6] "North Africa, Middle East and Arabian Peninsula", Интернет, http://eeas.europa.eu/mideast/index_en.htm, приступ: 12/05/2014.

циљеве који су оманули. То су били: 1) стварање зоне мира и стабилности (Прва корпа), 2) установљавање зоне заједничког просперитета (друга корпа) и 3) промоција узајамног разумевања међу народима региона (корпа три). Према речима Стефана Брокзе (*Stefan Brocza*) аустријског стручњака за ЕУ, раније ангажованог у влади и касније универзитетског професора, политика из прве корпе постала је „мизерни промашај"[7] Међутим, ни друге две корпе нису донеле опипљивије резултате. Пошто је ова политика оманула, 2004. је установљена *Европска суседска политика* (ЕСП) којом су обухваћене и земље јужног Медитерана, на чему је инсистирала Француска. *Унија за Медитеран* (УзМ), скромнија ид Евромед-а, покренута је 2008, опет на иницијативу Француске али слабије институционално утемељена у односу на идеју француског председника Николаса Саркозија. УзМ формално окупља чланице ЕУ и све земље Средоземља изван Уније плус Мауританију.[8] Циљеви су били „заједнички рад у 1) области екологије, 2) изградњи саобраћајне инфраструктуре, 3) (цивилној заштити) заштити од природних и других катастрофа, 4) планирању развоја соларне енергије (*Mediterranean solar energy plan*), 5) у области вишег образовања и истраживања и 6) подстицају малим предузећима."[9] Већ после непуне три године могло се констатовати да и ова инцијатива Уније има резултате попут Евромеда.[10] Иако формално постоји, УзМ је „пројекат који никад није почео."[11] Грандиозно замишљени пројекат снабдевања ЕУ земаља соларном енергијом из Сахаре – Дезертек – који је био и најамбициознији пројект у оквиру УзМ, фактички је напуштен средином 2013. године. На тај начин је у потпуности отпао четврти циљ Уније за Медитеран.[12] Продубљивање

[7] Stefan Brocza, "The failure of the EU's Mediterranean policies", op. cit.

[8] Првобитно 27+16, а после пријема Хрватске 28+15.

[9] *Euro-Mediterranean Partnership (EUROMED)*, Интернет, http://eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm, скинуто: 13/05/2011.

[10] Види о томе више у: Слободан Јанковић, „Либијска криза и њене последице", *Међународна политика* 2011, vol. 62, бр. 1142, стр. 30-51.

[11] Nicola Censini, "The Union for the Mediterranean: a project that never took off", Young democrats for Europe, March 28 2012, Интернет, http://youngdemocrats.eu/the-union-for-the-mediterranean-a-project-that-never-took-off_202.html, приступ: 19/05/2014.

[12] Највећи партнер Сименс се после Боша повукао из пројекта још у октобру 2012. Пошто је низ компанија одустао од улагања у овај пројекат невладина Фондација Дезертек се и сама повукла из истоимене иницијативе крајем маја 2013. године. Занимљиво је да се Фондација повукла из сопствене иницијативе. Види: "Desertec's collapse unlikely to affect EU energy plans", Интернет, http://www.rtcc.org/2013/07/05/desertecs-collapse-unlikely-to-affect-eu-energy-plans/#sthash.RBXLu6iM.dpuf, приступ: 18/05/2014.

израелско-палестинског сукоба и застој мировног процеса паралисали су део активности. Економска и финансијска криза ЕУ, те политичке промене у Египту и Тунису и оружани сукоби у Либији и у Сирији докрајчили су УзМ који само формално опстаје као и Евромед раније.

## III) АКТУЕЛНА СТРАТЕГИЈА И ЦИЉЕВИ

Не постоји званична стратегија ЕУ за Блиски исток и Северну Африку. Ипак постоји низ стратешких докумената, студија, предложака академских и стручних кругова по овом питању. Увек постоје и актуелни циљеви који се (после пословичног неиспуњавања) мењају у зависности од успешности оних претходно дефинисаних. Званични кључни циљеви заједничке спољне политике Уније за Северну Африку и Блиски исток данас су:

1) „Охрабрити политичке и економске реформе у свакој појединачној земљи с уважавањем њихових посебности (Европска суседска политика).”
2) „Охрабрити регионалну сарадњу међу земљама региона и са Европском унијом (Унија за Медитеран).”

Осим ова два циља, на истој страници сајта Европске службе за спољне активности, наводи се: „Европска унија активно подржава решење Израелско-палестинског сукоба и члан је такозваног Блискоисточног квартета (САД, ЕУ, Русија и УН) (Блискоисточни мировни процес).[13]

Прва два циља су широко постављена и допунски се могу тумачити на основу докумената који ближе и детаљније дефинишу званичну политику ЕУ у овом делу света. Трећи циљ је конкретнији па ћемо лакше оценити како се он остварује у пракси.

Кључни циљеви ЕУ наспрам Африке, у оквиру ње и Северне Африке, а тако и према Блиском истоку су:

а) одржање мира и безбедности, кроз политику превенције конфликта и дугорочне изградње мира кроз разрешења постојећих сукоба и учвршћивања одрживог развоја;[14]

б) неометани приступ сировинама и тржиштима ових земаља;

[13] “North Africa, Middle East and Arabian Peninsula”, Интернет, http://eeas.europa.eu/mideast/index_en.htm, приступ: 12/05/2014.

[14] *The Africa-Eu Strategic Partnership: A Joint Africa-EU Strategy*, Lisbon, 9 December 2007, 16344/07 (Presse 291), pp. 2,3,5.

в) контрола миграционих кретања, која је још увек у највећој мери у надлежности држава чланица и представља једну од најоштријих дебата по питању националног суверенитета односно надлежности ЕУ.[15]

Мирне границе и мирно суседство, ЕУ настоји да оствари кроз: а) регионални приступ; евромедитеранско партнерство и УзМ; и б) билатерални — стварање појаса придружених земаља на истоку и југу, од којих би оне на јужном (али и источном) Медитерану могле напредовати до *Напредног статуса*.[16] Дакле као и у случају земаља које имају намеру да се интегришу у ЕУ, Унија се служи политиком условљавања и нуђења Споразума о придруживању (Association Agreement–AA), изузетно и *Напредног статуса* (Advanced status-AS). Осим тога, ЕУ је у низу докумената предвидела могућност војног ангажмана за остварење мира и безбедности. Последња у низу стратегија и сличних докумената ЕУ према Јужном Медитерану, *Партнерство за демократију и заједнички просперитет са јужним Медитераном* (A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean) настао је као одговор на промене у Северној Африци почетком марта 2011. године.[17] ЕУ, дакле, на почетку метежа који је захватио арапски свет, изражава жељу за демократским, стабилним, напредним и мирним Јужним Медитераном.[18] Већ сама чињеница да ЕУ само за јужни обод Средоземља дефинише низ политика које треба спровести али не и за Блиски исток, односно источно Средоземље и земље Арабијског полуострва говори о дометима, односно ограничењима ЕУ. За разлику од *Европске стратегије безбедности* из 2003, у *Партнерству за демократију* нафта и гас се помињу само једном, док енергија заузима изузетно мали простор, иако су Алжир и Либија битни снабдевачи више земаља северног Средоземља. Осим тога, као и у време писања Европске стратегије безбедности, Унија је кумулативно остала

[15] Слободан Јанковић „Савремени миграциони трендови: последице по Србију", *Национални интерес*, бр. 2, год. VI, vol. 8, Београд 2010.

[16] Sabine Fischer, Erwan Lannon, "The ENP Strategic Review: the EU and its neighbourhood at a crossroads", *European Union Institute for Security Studies*, ISS Analysis May 2011, p. 3.

[17] *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, Joint Communication To The European Council, The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, COM(2011) 200 final, Brussels, 8.3.2011.

[18] *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, op. cit., p. 2.

највећу увозник енергије на свету.[19] У новом документу се нагласак ставља на обновљиве изворе енергије и декарбонизацију до 2050. године те перспективу стварања заједничког енергетског тржишта.[20] Овакав приступ, са акцентом на демократизацијји и развоју цивилног друштва по западном моделу је наглашено идеолошки и суштински следи вишевековну традицију наметања својих вредности другим народима и друштвима. Последице овакве политике су видљиве и у опадајућој трговини са земљама Блиског истока и северне Африке али и у константном дефициту Уније у ваневропској трговини. ЕУ је 2000. године имала 46 одсто учешћа у укупној трговини МЕНА земаља, да би то спало на 30 одсто 2011. године.[21] Азија, а првенствено Кина и Индија постали су главни трговински партнери МЕНА земаља.[22] У *Партнерству за демократију*, ЕУ наводи старе циљеве али и донекле старе подстицаје за реформе. Наиме, у овом документу говори се о могућности партнерских земаља да обнове преговоре о придруживању с циљем достизања *Напредног статуса* (Advanced status).[23] Међутим, већ 2010. године, Тунис и Јордан су преговарали о *Напредном статусу* са ЕУ. Тунис је за време Бен Алија више пута хваљен од стране европског Комесара за проширење и европску суседску политику, Штефана Филеа.[24] Извештај о примени Европске суседске политике, конкретно *Партнерства за демократију и заједнички просперитет са јужним Медитераном*, показује наставак бирократко-идеолошког састављања извештаја који служе за стварање

[19] European Union: Energy, Интернет, http://europa.eu/pol/ener/index_en.htm, приступ: 14/05/2014. "Nukes Best Option Against Russian Gas", Forbes 4/14/2014, Интернет, http://www.forbes.com/sites/ jamesconca/2014/04/14/nukes-best-option-against-russian-gas/, приступ: 15/05/2014. Стратегија ЕУ је 2003. наводила чињеницу да је Унија највећи увозник енергената на свету и да увози око 50 одсто својих потреба што треба да се увећа на барем 70 одсто 2030. године.

[20] *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, op. cit., p. 10.

[21] Giorgia Giovanetti, "Trade Relations Among Mediterranean Countries", Panorama Strategic Sectors, Economy and Territory, IEMed. Mediterranean Yearbook 2013, p. 240, Табела 17.

[22] Intra- and inter-regional merchandise trade, 2012, Table I.4, у: "World Trade Organization International Trade Statistics" 2013, p. 21.

[23] *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, op. cit., p. 5.

[24] "Tunisia and the European Union: a solid, confident and forward-looking partnership", 25 March 2010, Интернет, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/articles/10-03-25_tunisia_en.pdf, скинуто: 17/06/2011.

илузије о успешности.[25] Говори се о безбедносној мисији ЕУБАМ Либија (*Border Management Assistance Mission In Libya – EUBAM Libya*) покренутој јуна 2013. Циљ мисије је интегрисана контрола граница а извештај не спомиње да се земља распада и да ЕУ финансира и обучава само једну од наоружаних милиција.[26] Извештај о примени углавном доноси низ препорука, а када је реч о резултатима даје уопштене оцене, да би прикрио неуспех. Међудржавни мултилатерални састанци и потписивање неколико маргиналних споразума, махом о регулисању миграција и процедура издавања виза (*Mobility Partnership* са Мароком и Тунисом) наводе се као успеси.[27] Ту се наводе и бројна саопштења међународних организација и форума, чији су резултат предавања и радионице. Наводи се и да је ЕУ одлучила јула 2013. да војно крило Хизбулаха прогласи терористичком групом и уведе јој санкције чиме се сврстала уз ранију америчку и израелску политику.[28] Од три мисије ЗБОП у региону, ЕУБАМ Либија, ЕУПОЛ КОППС и ЕУБАМ Рафа, ниједна се не може навести као успешна. ЕУБАМ Либија која је као и остале две, цивилна мисија ЗБОП, већ је умешана у унутрашње поделе у северноафричкој земљи. Међутим, овај скромни ангажман ЕУ, иза себе крије и један нетранспарентан циљ а то је успостављање обавештајног центра у Триполију. Наиме, приватне безбедносне компаније које обезеђују особље ЕУБАМ-а, имају задатак да се баве и обавештајним радом за ЕУ што се види у тендеру за приватне безбедносне компаније које треба да обезбеђују особље ЕУБАМ-а.[29] Чланови ЕУ мисије у Либији, смештени су у хотелу у Триполију, под заштитом приватне безбедносне компаније која до даљњег, без тендера, ради послове обезбеђења и размене поверљивих података са Бриселом, што је у складу

[25] "Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013. Regional report: A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean Partners", *European Commission*, *Brussels*, 27.3.2014, SWD (2014) 100 final.

[26] "EU 'civilian' mission training paramilitaries in Libya", *EU Observer* 18.11.13, Интернет, http://euobserver.com/foreign/122134, приступ: 22/11/2013.

[27] Regional report: A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean Partners, op. cit., pp. 3, 4.

[28] Ibid, p. 6.

[29] Тендер је у међувремену поново расписан. *1-2013 Call for Contributions for EUBAM*, Annex I, "Advertisement for International Seconded/Contracted Staff Members", EEAS M_D GCIV 0023001 23-04-2013, p. 6, Интернет, http://www.difesa.it/SGD-DNA/Staff/DG/PERSOCIV/Bandi-EU-Internazionali/Documents/bando_eubam_23_04_2013/annex1.pdf, приступ: 20/05/2014.

са одредбом да лично шеф мисије унајмљује и одговара за приватно обезбеђење мисије.[30] Чланови мисије, осим у случају преке потребе, не смеју да сами управљају возилима, не смеју да напуштају хотел а посебно не град.[31] Колико је мисија успешна говори и захтев мисије да се делимично пресели на Малту због тешке ситуације у Либији. Наиме, у истом хотелу у којем је смештена ЕУ мисија, октобра 2013. привремено је киднапован премијер Либије. Том приликом су отмичари провалили и у безбедносну канцеларију ЕУБАМ-а и отели нешто од опреме.[32] Поверљиви извештај али и јавни одговор немачке Федералне владе посланицима у Бундестагу, откривају да је земља подељена на више територија које контролишу различите милиције, као и да влада у Триполију контролише само границу са Тунисом и са Египтом.[33] За разлику од ЕУ, поједине државе чланице, на првом месту Италија, а онда Велика Британија и Француска, не само што су војном агресијом срушиле Гадафијев режим, него данас врше обуку либијских безбедносних структура, контролишу миграционе токове и либијске воде.[34] За разлику од земаља чланица, ЕУ није била у стању да покрене и изведе војну операцију ЕУФОР Либија (*EUFOR Libya*).[35]

[30] "EU 'mentors' helping Libya stop unwanted migrants", EUobserver 14.10.13, Интернет, http://euobserver.com/justice/121766, приступ: 28/04/2014; И "Answer of the Federal Government to the Minor Interpellation tabled by the Members of the Bundestag Ulla Jelpke, Andrei Hunko, Annette Groth, Inge Höger, Stefan Liebich, Petra Pau, Halina Wawzyniak and the Left Party parliamentary group - Bundestag printed paper 18/280, 20 December 2013", Интернет, http://www.statewatch.org/news/2014/mar/libya—development-of-the-EUBAM-mission-in-libya.pdf, приступ: 28/04/2014.

[31] Ови подаци садрже се у полутајном документу ЕУ, који је постао доступан јавности тако што га је непознато лице доставило француском интернет сајту Mediapart: "Revised Draft Concept of Operations "Plus" (CONOPS PLUS) for the CSDP mission EUBAM Libya", Council of the European Union Brussels, 18 April 2013 8182/4/13 REV 4, CPCC,RESTREINT UE/EU RESTRICTED, Интернет, http://www.mediapart.fr/files/EUBAMRapportAVRIL2013.pdf., приступ: 20/05/2014.

[32] "Answer of the Federal Government to the Minor Interpellation tabled by the Members of the Bundestag Ulla Jelpke, Andrei Hunko, Annette Groth, Inge Höger, Stefan Liebich, Petra Pau, Halina Wawzyniak and the Left Party parliamentary group - Bundestag printed paper 18/280, 20 December 2013", op. cit. Питање и одговор број 10.

[33] Ibidem, Питање и одговор број 4.

[34] О томе више детаља у: Ibid, и: "Revised Draft Concept of Operations "Plus" (CONOPS PLUS) for the CSDP mission EUBAM Libya", op. cit.

[35] *Council Decision 2011/210/CFSP*, Official Journal of the European Union, L 89/18 5.4.2011.

ЕУПОЛ КОПС (EUPOL COPPS) мисија обуке палестинске полиције на Западној обали званично је једна од најуспешнијих мисија ЗБОП.[36] У извештајима доступним јавности не помињу се сталне критике међународних организација за људска права попут Амнести интернешнела и Хјуман Рајст Воча на рачун управо ове полиције због бројних прекорачења овлашћења, мучења затвореника и хапшења критички настројених новинара.[37]

EUBAM Rafah можда представља највећи неуспех. Наиме, ова мисија је имала активности од 24.11.2005. до 13.06.2007. када се бавила надзором, оценом и верификацијом примене усаглашених правила за рад граничног прелаза Рафа.[38] Мисија није оперативна од јуна 2007 због санкција Хамасу. Ипак, чланови мисије, седе у Појасу Газе, седам година ишчекујући почетак активности.

ЕУ нема јединствену спољну политику што је највидљивије у случају Сирије. Тада су, као 2003. поједине чланице биле кооперативне са САД а друге не. Зато Унија није могла да усагласи заједнички став приликом доношења одлуке о скидању ембарга на наоружање тзв. сиријској опозицији маја 2013.[39] Када има усаглашено деловање Унија има реактивну спољну и безбедносну политику. Она следи и суштински делује у пару са НАТО-ом и често на иницијативу САД.

Након НАТО иницијативе за мултилатералну сарадњу у регији Медитеранског дијалога (настао 1994, укључује седам земаља — Мауританију, Алжир, Мароко, Тунис, Египат, Израел и Јордан) започиње ЕУ Процес из Барселоне 1995. године. Заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ (*The Common Security and Defence Policy – CSDP*) је инаугурисана у Келну јуна 1999. након НАТО агресије на СРЈ. Истанбулска иницијатива (ICI) за сарадњу земаља Блиског истока са НАТО, по моделу ПзМ-а је усвојена у Константинопољу 28. јуна 2004.[40]

[36] "EUPOL COPPS: What contribution to the resolution of the Arab-Israeli conflict?", *European Security review*, http://www.isis-europe.eu/, приступ: 22/11/2013.

[37] На пример: "Palestine: Palestinian Authority Police Beat Protesters", *Human Rights Watch* JULY 30, 2013, Интернет, http://www.hrw.org/news/2013/07/30/palestine-palestinian-authority-police-beat-protesters, приступ: 22/11/2013; и "Palestinian Authority police arrest Bethlehem journalist George Canawati", 11/11/2013, Интернет, http://www.jpost.com/, приступ: 20/11/2013.

[38] "EUBAM Rafah", Интернет, http://www.eubam-rafah.eu/node/2300, приступ: 28/11/2013.

[39] "EU governments fail to reach deal on Syria arms embargo: Austria", *Reuters* May 27, 2013, Интернет, http://www.reuters.com/, приступ: 29/5/2013.

[40] *Istanbul Cooperation Initiative*, 28 June 2004, Интернет, http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-cooperation.htm, приступ: 28/04/2008.

На самиту у Истанбулу 2004, одлучено је да НАТО појача присуство у једном од најтурбулентнијих региона: кроз а) тренирање ирачке војске, б) појачани ангажман у Авганистану, в) прерастање *Медитеранског дијалога* у партнерство и г) оснивање *Истанбулске иницијативе за сарадњу* (Istanbul Cooperation Initiative).[41] Четири године касније (2008) ЕУ оживљава Евро-медитеранско партнерство кроз Унију за Медитеран (УзМ). Део система ФРОНТЕКС, под називом ЕУРОСУР (European Border Surveillance System EUROSUR), коначно је покренут због операције у Либији. Он покрива размену и контролу података само са земљама чланицама Шенгена (изузев Швајцарске), мада постоје протоколи сарадње и са Великом Британијом која је безуспешно инсистирала да и САД добије приступ овом систему контроле спољних граница ЕУ.[42]

„ЕУ има подељене надлежности у спољној политици са земљама чланицама. Многе од круцијалних интерних и спољних политика зависе од одлука кључних земаља чланица, Немачке, Француске и Уједињеног Краљевства. Наведене земље на неформалним састанцима ... доносе оквире у којима ће се донети одлуке о спољној и унутрашњој политици ЕУ. Ове земље и у нешто мањој мери Италија и Шпанија имају велику слободу у спољној политици у односу на тела ЕУ која имају спољнополитичке ингеренције (Председник ЕУ, Министар Спољних послова ЕУ, Савет ЕУ и Европска комисија).[43] (...) Зато, када горе наведене три земље доносе неку спољнополитичку одлуку по питању евроинтеграција можемо то сматрати и политиком ЕУ.”[44]

## IV) ЗАКЉУЧАК

Званични Београд се после дугог низа година, због неуспешних преговора око статуса КиМ изразитије окренуо и земљама Блиског истока.

[41] Слободан Јанковић „Од Медитерана до Авганистана”, оригинални, *Национални интерес*, бр. 3, год. V, vol. 6, Београд 2009, стр. 174-75.

[42] “EU Tightens Its Grip on the Mediterranean”, October 16, 2013, Интернет, http://www.thetrumpet.com/article/11025.19.0.0/world/military/eu-tightens-its-grip-on-the-mediterranean, приступ: 05/05/2014.

[43] “Борба нових чланица за утицај у ЕУ”, Euractiv 21.09.2011.Интернет, http://www.euractiv.rs/eu-prioriteti/2724-borba-novih-lanica-za-uticaj-u-eu-, скинуто: 26/09/2011.

[44] Александар Саша Гајић и Слободан Јанковић „Четири стуба српске спољне политике”, у: Др Драган Ђукановић и Милош Јончић (прир.), *Спољна политика Србије и заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ*, Институт за међународну политику и привреду і Hanns Seidel Stiftung 2012, стр. 188.

Српска Стратегија повећања извоза предвидела је шири Блиски исток као једно од четири перспективна тржишта за извоз српских производа.[45] Окретање Несврстанима па и земљама Блиског истока, подударило се са позитивном политиком Исламске Републике Ирана према Србији. Уз подршку ове земље представник Србије био је гост конференције Несврстаних у Техерану, септембра 2007.[46] Након проглашења албанске државе на тлу Србије (17. фебруар 2008), и доласка нове Владе, започиње дипломатска офанзива. Пошто се нова Влада определила да затражи саветодавно мишљење од стране Међународног кривичног суда, било је потребно да ова иницијатива добије подршку већине у ГС УН, чиме је одлучивање по овом питању, унеколико измештено из СБ УН у којем је претио вето Западних земаља за одлуке које би обесмислиле прокламовану независност албанског Косова. Лобирање, односно низ разговора, слања порука и преговарања допринели су да истакнута већина исламског света подржи или остане неутрална по питању статуса јужне српске покрајине. Алжир истакнуто, а мање видно и Египат подржали су српску позицију. Успех дипломатске офанзиве поводом статуса јужне покрајине АП Косово и Метохија међу бројним земљама Блиског истока и Северне Африке, умањен је после попуштања притисцима Запада (САД и ЕУ). Одустајање од представљања текста резолуције Генералној Скупштини УН, који су подржале бројне земље из овог и других делова света а на притисак окрњило је тада углед српске дипломатије. Проблем је и чињеница да би Србија морала да се сагласи са политикама које можда штете њеним националним интересима попут борбе за територијални интегритет и економску безбедност. Србија се придружила економским санкцијама против Ирана и Сирије, земљама које су биле политички а у мањој мери и економски партнери Србије. Но осим, историјата српске блискоисточне политике и става ЕУ, проблем усклађивања се односи на с једне стране непостојаност кохерентне заједничке спољне (и безбедносне политике) ЕУ, као и на нефункционалност и бирократизам и када постоји формални консензус чланица. Зато се може закључити да данас није сасвим јасно са чиме би Србија требало да се усаглашава.

[45] Шире о потенцијалу овог региона за економску и политичку сарадњу у: Slobodan Janković, Strategy for the Developing and Underdeveloped countries: Relations with North Africa and the Middle East", у зборнику: Едита Стојић Карановић и Слободан Јанковић (прир.), *Елементи стратегије спољне политике Србије*, Институт за међународну политику и приовреду, Београд 2008, стр. 349-360.

[46] На основу материјала Министарства спољних послова те разговора са дипломатским представницима Ирана и службеницима МСП Србије вођеним пред крај 2008.

*UDK: 355.02:061.1*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 359–369*
*Изворни научни рад*

*др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ*
*др Иван ДУЈИЋ*[1]

# ЕВРОПСКА ОДБРАМБЕНА АГЕНЦИЈА КАО ФАКТОР ЗАЈЕДНИЧКЕ БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ

ABSTRACT

In this paper, the author analyzes the structure and mission of the European Defence Agency. The mission of the the European Defence Agency is to support the Council and the Member States in their efforts to improve the European Union's defence capabilities in the field of crisis management and to sustain the Common Security and Defence Policy (CSDP). The Agency acts are under the authority and the political supervision of the Council. Each year, the Council issues guidelines for the work of the Agency, notably with regard to its work programme and the financial framework of the Agency. The Agency reports regularly to the Council on its activities.

*Key words:* European Defence Agency, European Union, Common Foreign and Defence Policy.

## I) УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Формирање Европске одбрамбене агенције (у даљем тексту: Агенција), првобитно је иницирано у нацрту Уговора о Уставу за Европу поднетом на

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs. Рад је реализован у оквиру пројекта „Србија у савременим међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти“ Министартва просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, бр. ОИ179023 за период 2011–2015. године.

самиту у Солуну од 19. до 20. јуна 2003. године. Наиме, Европски Савет дао је задатак одређеним телима да предузму мере у правцу стварања, међувладине агенције која би радила на плану јачања одбрамбених способности развоја, истраживања и набавки наоружања. Поменута иницијатива изнета у Солуну, била је на линији Европске безбедносне стратегије од 12. децембра 2003. године, која је идентификовала потребу оснивања Агенције као важног фактора у развоју ефикасних и флексибилних европских војних ресурса. У 2004/551/CFSP од 12. јула 2004, Савет је основао Европску одбрамбену агенцију.[2] Њеним формирањем, пружен је одговор на конкретне захтеве држава чланица ЕУ, трећих земаља, организација и ентитета. Агенција је омогућила државама чланицама ЕУ да јачају и развијају своје одбрамбене капацитете у области управљања кризама, промовисања и унапређења сарадње у области наоружања, јачања Европске одбрамбене индустријске и технолошке базе *(European Defence Industrial and Technological Base*) и стварања конкурентног европског тржишта војне опреме. Уз наведено, државе чланице добиле су могућност да развијају сарадњу са истраживачком заједницом у руковођењу стратешким технологијама за будуће одбрамбене и безбедносне потребе а која би у перспективи могла довести до јачања индустријских потенцијала Европе у овој области. Кроз рад Агенције, државе чланице могле су унапредити своје релевантне политике и стратегије, те у консултацији са Комисијом могле су предузети и потребне мере у циљу уравнотеженог развоја Европске одбрамбене индустријске и технолошке базе узимајући у обзир сопствене индустријске капацитете. Иначе, само оснивање Агенције, довело је до имплементације Заједничке спољне и безбедносне политике *(Common Foreign and Security Policy),* те посебно, Европске безбедносне и одбрамбене политике *(European Security and Defence Policy).* Агенција је добила задатак да кроз слање писама о намерама, кроз конкретне облике имплементације и инкорпорације принципа и правила развија блиске односе са постојећим групама и организацијама као што су Организација за заједничку сарадњу по

[2] Европска одбрамбена агенција основана Заједничком акцијом Савета од 12. јула 2004. године, измењена је Заједничком акцијом Савета од 7. априла 2008. године, а дефинитивно је укинута са Одлуком Савета од 12. јула 2011. Видети: Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency, *Official Journal of the European Union* L 245/17; Council Joint Action 2008/299/CFSP of 7 April 2008 amending Joint Action 2004/551/CFSP on the establishment of the European Defence Agency *Official Journal of the European Union* L 102/34; Council Decision 2011/411/CFSP of 12 July 2011 defining the statute, seat and operational rules of the European Defence Agency and repealing Joint Action 2004/551/CFSP, *Official Journal of the European Union* L 183/16.

питању наоружања (*Organisation de coopération conjointe en matière d'armement* – OCCAR) или Западно-европска група за наоружање (*Western European Armaments Group* – WEAG) или Западно-европска организација за наружање (*Western European Armaments Organisation* – WEAO). Генерални секретар и Високи представник Европске уније добили су водећу улогу у структури Агенције, као и место обезбеђења веза између Агенције и Савета. У вршењу улоге политичког надзора и креирања политике, Савет је добио овлашћења да издаје смернице Агенцији. Приликом усвајања смерница и одлука у вези са радом Агенције, у састав Савета се по правилу се укључују и министари одбране. Иначе, све смернице или одлуке које би биле усвојене од стране Савета а односиле би се на рад Агенције, морале би бити усаглашене са Уговором о оснивању ЕУ. У одржавању веза са Саветом, Агенција је дужна да поштује преузете обавезе ЕУ. Рад Агенције подразумева учешћа специфичних група чланица, као и израду повремих програма и пројеката. С обзиром да Агенција поседује правни субјективитет неопходан за обављање прописаних функција, претпоставља се да мора прописати правну процедуру за доношење одлука. Одлуке Агенције морају бити усклађене са правом ЕУ.

У односу на државе чланице, једини изузетак направљен је у случају Данске. Протоколом о положају Данске, анексом Уговора о ЕУ и Уговора о оснивању Европске заједнице, Данска није узела учешће у доношењу и примени одлука и акција Европске уније које производе последице у одбрамбеној области. Такође, Данска није учествовала ни разради и усвајању Заједничке акције, нити каснијих амандмана и одлука и отуда је остала ван обавезе њихове имплементације.

## II) ПРАВНИ СТАТУС И ДЕЛОВАЊЕ АГЕНЦИЈЕ

Полазећи од измена Уговора о оснивању Европске уније које су уведене Лисабонским споразумом од 13. децембра 2007. године, те Извештаја о спровођењу Европске безбедносне стратегије усвојеног два дана пре тог датума, а у којем се подупире водећа улога Агенције у развоју кључних одбрамбених способности и Заједничке безбедносне и одбрамбене политике *(Common Security and Defence Policy),* 12. јула 2011. године, Савет је донео Одлуку 2011/411/CFSP о утврђивању статута, седишта и оперативним правилима Агенције и о стављању ван снаге Заједничке акције 2004/551/CFSP од 12. јула 2004. Одлуком се дефинише седиште Агенције у Бриселу и њен правни субјективитет неопходан за обављање функција и постизање зацртаних циљева. Државе чланице обавезале су се да Агенцији обезбеде уживање најшире могуће правне способности која се према њиховим законима може

дати правним лицима. Агенција тако, може стећи или располагати покретном или непокретном имовином и може имати страначку и уговорну способност. Поменутом Одлуком Савета, потврђује се наставак рада Агенције основане за подручје развоја одбрамбених способности, истраживања и набавку наоружања. Настављајући да делује под ингеренцијама Савета као подршка Заједничкој спољној и безбедносној политици и Заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици, а унутар јединственог институционалног оквира ЕУ, Агенција није довела у питање одговорност европских институтуција. Агенција је остала отворена за учешће свих држава чланица ЕУ, а чланице које су већ узеле учешће задржале су тај статус. Свака држава чланица која је хтела учествовати у раду Агенције након ступања на снагу предметне Одлуке Савета, или се пак, желела повући из Агенције морала је претходно обавестити Савет и Високог представика за спољне послове и безбедносну политику ЕУ који је овом Одлуком, добио кључну улогу у структури и одржавању везе између Савета и Агенције. У поменутој Одлуци Савета потврђује се да би Агенција требало одговорити на све оперативне захтеве држава чланица ЕУ у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике и да би у том смислу сарађује са различитим субјектима. Из наведеног произилази да је Агенција наставила сарадњу са постојећим организацијама попут Организације за заједничку сарадњу по питању наоружања (*Organisation de coopération conjointe en matière d'armement* – OCCAR) или пак, са Европском свемирском агенцијом (ESA), на бази оквирног споразума и писма намере.

## III) МИСИЈА АГЕНЦИЈЕ

Агенција има улогу да подупире активности Савета и држава чланица у напорима за побољшање способности ЕУ на плану управљања кризама и спровођења Заједничке безбедносне и одбрамбене политике у садашњој и будућој форми. По правилу, Агенција утврђује оперативне потребе и спроводи мере за испуњавање тих потреба и захтева. Она доприноси спровођњу мера нужних за оснаживање индустријских и технолошких капацитета у сектору одбране. Агенција учествује у утврђивању европске политике способности и наоружања и помаже при процени побољшања војних способности. Коначно, мисија Агенције не доводи у питање компетенције држава чланица у одбрамбеној области.

## IV) ОВЛАШЋЕЊА И ФУНКЦИЈЕ

У извршавању овлашћења и функција, Агенција је дужна да поштује надлежности ЕУ. Извршавањем овлашћења и функција не могу се довести

у питање надлежности држава чланица у области одбране. С обзиром на овлашћења Савета, функције Агенције састоје се у:

а) доприносу у утврђивању циљева војних способности држава чланица и оцени поштовања обавеза у вези са способностима које су преузеле државе чланице, и то:
- утврђивањем будућих захтева ЕУ у вези са одбрамбеним способностима у сарадњи са надлежним телима Савета укључујући ЕУ Војни комитет *(EU Military Committee* – EUMC) коришћењем механизама за развој способности (*Capability Development Mechanism* – CDM) и свих каснијих механизама;
- координирањем имплементације плана за развој способности (*Capability Development Plan* – CDP) и свих каснијих планова;
- оцењивањем обавеза према критеријумима које државе чланице треба да усагласе у односу на способности преузеете од стране држава чланица кроз процес имплементације плана за развој способности уз коришћење механизама за развој;

б) промовисању усклађивања оперативних потреба и доношењу ефикасних и компатибилних метода набакви, и то посебно:
- промовисањем и координацијом војних захтева;
- промовисањем економичне и ефикасне набавке идентификовањем најбољих пракси;
- осигурањем процене финансијских приоритета за развој и стицање способности;

в) предлагању вишестраних пројеката ради испуњења циљева који обухватају војне способности, координацији програма држава чланица, те управљању програмима сарадње и то:
- извшравањем и давањем предлога мултилатералних пројеката;
- утврђивањем и предлагањем нових пројекта сарадње;
- утврђивањем и предлагањем сарадње у оперативним областима;
- коринацијом постојећих програма држава чланица;
- преузимањем одговорности за управљање посебним програмима;
- припремањем програма на захтев држава чланица којима би управљала Организација за заједничку сарадњу по питању наоружања или којима би се управљало по основу других аранжмана.

г) помагању истраживања војне технологије и координирању истраживачких активности и проучавања техничких решења за будуће оперативне потребе, и то:

- промовисањем истраживачких активности тамо где је то потребно, а у сврху испуњавања будућих захтева у вези способности одбране и безбедности, све у циљу јачања европског индустријског и технолошког потенцијала;
- промовисањем ефикасног заједничког истраживања и технологије у области одбране;
- убрзавањем истраживања и технологије у области одбране на основу студија и пројеката,
- сарадњом са Комисијом на потпуном искоришћавању синергије између истраживачких програма у области одбране, цивилног сектора или безбедности.

д) давању доприноса у утврђивању и извшавању свих целисходних мера за јачање индустријске и технолошке базе одбрамбеног сектора и за побољшање ефикасности војних издатака посебно:

- давањем доприноса у стварању међународно конкуретног европског тржишта војне опреме којим се не доводе у питање правила унутрашњег тржишта и надлежности Комисије на овом пољу;
- развојем одговарајућих политика и стратегија у координацији са Комисијом и по потреби са индустријом;
- развојем и усклађивањем одговарајућих поступака на нивоу целе ЕУ.

е) давању доприноса структуралној сарадњи у складу са одлукама Савета, и то:

- подстицањем великих заједничких иницијатива за развој способности;
- редовном проценом способности држава чланица у давању доприноса трајној структуралној сарадњи утврђеној на основу члана 2. Протокола бр. 10 придодатог Уговору о оснивању.

## V) ПОЛИТИЧКИ НАДЗОР И ИЗВЕШТАВАЊЕ САВЕТА

Агенција функционише под надлежношћу и политичким надзором Савета коме редовно доставља извештаје о своме раду. Обавеза извештавања Савета постоји само у погледу важних питања. Агенција подноси и извештаје који садрже информације о доприносу активностима процене у контексту развоја структуралне сарадње према Протоколу бр. 10 придодатог Уговору о

оснивању. Извештаји се подносе Савету у новембру сваке године за текућу годину, како би се осигурали елементи за програм рада и буџет Агенције за наредну годину. По правилу, Савет даје смернице потребне за деловање Агенције а које су у вези са њеним програмом рада. Агенција извештава и Управни одбор. До краја марта текуће године Агенција предлаже финансијски план који Савет одобрава под условом да је усаглашен са трогодишњим програмом рада Агенције за наредне 3 године. Коначно, Агенција даје препоруке Комисији и Савету потребне за спровођње њене мисије.

## VI) СЛУЖБЕНИЦИ И ТЕЛА АГЕНЦИЈЕ

### Директор Агенције

У Агенцији раде службеници различитог ранга. Највиши по рангу јесте директор Агенције који представља високог представника Европске уније за спољне послове и безбедносну политику. Он је одговоран за целокупно функционисање Агенције и редовно извештавање Савета о активностима Агенције. Директор води рачуна о извршавању обавеза извршног директора да уз подношење редовних извештаја, спроводи смернице Савета и одлуке Управног одбора. Коначно, директор је одговоран и за преговоре о административним аранжманима са трећим државама и организацијама, групама и субјектима у складу са инструкцијама Управног одбора, као и за реглисање радних односа са њима. Најкасније до 14. јула 2014. године, директор је имао обавезу да Одбору за усмеравање поднесе извештај у вези спровођења Одлуке о утврђивању статута, седишта и начина деловања Агенције и о стављању ван снаге Заједничке акције 2004/551/CFSP од 12. јула 2004., како би Савет могао да преиспита њену сврсисходност (тзв. клаузула преиспитивања).

### Управни одбор

Управни одбор представља агенцијско тело одговорно за доношење одлука. Састоји се од по једног представника држава чланица. Одлуке које Управни одбор доноси обавезује владе и представника Комисије. Иначе, Одбор делујуе на нивоу министара одбране држава чланица или њихових представника. Састанци Одбора одржавају се два пута годишње и по правилу истима председава директор Агенције. Састанци се могу иницирати на захтев држава чланица у којем случају директор заказује састанак у року од једног месеца. Председавање се може делегирати на представнике министара

одбране. Састав Одбора може бити на нивоу директора за наоружање, за истраживање и технологију, за одбрамбену политику и др. Састанцима могу присуствовати различити функционери попут представника Европске службе за спољне послове, генерални секретар НАТО или његов представник, као и други представници организација, група и аранжмана чији је рад нужан за деловање Агенције. Управни одбор делује у оквиру смерница Савета тако што: одобрава извештаје који се подносе Савету; усваја годишњи програм Агенције а на основу предлога који подноси директор Агенције до 31. децембра сваке године; усваја општи буџет Агенције до истог датума сваке године у складу са лимитима утврђеним у финансијском оквиру Агенције који је донео Савет; одобрава *ad hoc* пројекте и програме Агенције; именује извршног директора и до два његова заменика; одобрава препоруке Савету или Комисији; доноси пословник Агенције; одлучује о могућности поверавања административних и финансијских овлашћења Агенцији од стране држава чланица; мења правила поводом извршавања општег буџета Агенције и одобрава годишњи завршни рачун; мења прописе који се односе на ангажовано особље и стручњаке; одређује аранжмане који се односе на учешће или повлачење држава чланица и закључује административне аранжмане између Агенције и трећих лица; даје инструкције у вези административних аранжмана директора Агенције и одобрава *ad hoc* аранжмане. Све активности везане за одлучивање, Одбор извршава тек пошто обезбеди квалификовану већину држава чланица. Ако представник државе чланице у Одбору одбије гласати због заштите интереса сопствене државе, гласање се неће спровести. У том случају, директор Агенције обраћа се Савету с циљем да се Одбору дају одговарајуће смернице. У супротном, Одбор може усвојити одлуку да се предмет упути на одлучивање Савету. И у том случају одлука се доноси квалификованом већином. Иначе, Савет доноси одлуку акламацијом. На предлог извршног директора или чланице Агенције, Управни одбор може основати одборе за припрему административних одлука и одлука о буџету, као и одлука које се односе на специфична питања унутар надлежности Агенције. У састав првог наведеног одбора улазе представници држава чланица и представник Комисије, а у други одбор само представници држава, осим ако Управни одбор не одлучи другачије.

### Извршни директор

Извршни директор је правни заступник Агенције. Њега и његове заменике именује Управни одбор, а на предлог директора Агенције на мандат од 3 године. Изузетно тај мандат се може продужити још за 2 године.

Деловање извршног директора и његових заменика налази се под надзором директора Агенције. Извршни директор предузима све потребне мере како би осигурао ефикасност и безбедност рада Агенције. Одговоран је за рад и надзор радних јединица и за рад особља Агенције. Уз наведено, извшрни директор одговара за целокупно управљање Агенцијом а нарочито за спровођење годишњег плана рада Агенције и његову припрему, као и за припрему рада Управног одбора. Он има дужност да припреми нацрт општег буџета, да припреми трогодишњи план рада и трогодишњи финансијски оквир који се подносе Одбору. Такође, извшрни директора дужан је да осигура блиску сарадњу са телима Савета, да припреми извештаје о пројектима и програмима, приходу и трошковима, као и о спровођењу општег буџета Агенције. У оквиру програма рада и општег буџета Агенције, извршни директор има овлашћења да склапа уговоре и запошљава особље.

### Особље

Особље Агенције има статус уговорних или сталних чланова особља који се бирају међу кандидатима из држава чланица на географској основи и из институција Европске уније. Чланове особља бира извршни директор према њиховим способностима и стручности, а на основу јавно спроведеног конкурса. У сваком појединачном случају води се рачуна да особље буде на највишем нивоу способности и ефикасности. На предлог извршног директора и након консултација са Одбором за усмеравање, директор именује особље и закључује уговоре о раду. Особље се састоји од: 1) особља које заснива радни однос на одређено време из држава чланица заступљених у Агенцији; 2) стручњака које су упутиле државе чланице за посебне послове у оквиру програма и пројеката Агенције и, 3) функционера Европске уније упућених да раде у Агенцији на одређено време или на посебним пословима у оквиру пројеката Агенције. У случају спорова између особља и Агенције, надлежан је Суд правде ЕУ.

## VII) ОДГОВОРНОСТ АГЕНЦИЈЕ

Агенција сноси одговорност у погледу извршавања уговора. Меродавно право за регулисање правне одговорности у овом случају јесте, право које се примењује на уговор *(lex contractus)*. Решавање евентуалних спорова на основу арбитражних клаузула садржаних у уговорима Агенције решаваће у сваком случају Суд правде ЕУ. Лична одговорност особља према Агенцији утврђена је меродавним правилима која се примењују на саму Агенцију.

## VIII) ПОВЛАСТИЦЕ И ИМУНИТЕТИ

Повластице и имунитети Агенције предвиђени су у Протоколу бр. 7, о повластицама и имунитетима Европске уније који је приложен Уговору о ЕУ и Уговору о функционисању ЕУ. Повластице и имунитети извршног директора и особља Агенције, прописани су Одлуком о представницима влада држава чланица у оквиру Савета. Одлука о повластицама и имунитетима Агенције и члановима особља донета је 10. новембра 2004. године.

## IX) ОДНОС АГЕНЦИЈЕ СА КОМИСИЈОМ

Између рада Агенције и Комисије постоји одређена повезаност која се огледа у чињеници да је Комисија члан Управног одбора без права гласа. Такође, Комисија учествује у пројектима и програмима Агенције. Агенција код закључивања аранжмана и радних односа са Комисијом води рачуна о нивоу стручног знања потребног за остваривање сопствених активности и функција од интереса за остваривање надлежности Европске уније. Између Агенције и Комисије или између држава чланица и Комисије могуће је закључивање посебних аранжмана којима се регулише покривање доприноса из општег буџета Европске уније.

## X) ОДНОС АГЕНЦИЈЕ СА ТРЕЋИМ ДРЖАВАМА, ОРГАНИЗАЦИЈАМА И СУБЈЕКТИМА

Агенција закључује административне аранжмане са трећим државама, организацијама и субјектима у циљу извшравања сопствене мисије. Аранжмани се односе на:

- регулисање односа између Агенције и треће стране;
- одредбе о консултацијама везано за питања деловања Агенције;
- питања безбедности.

Поред наведеног, Агенција има обавезу да поштује јединствени оквир и аутономију ЕУ у погледу доношења одлука. Аранжмане закључује Управни одбор на основу одобрења Савета који доноси једногласно одлуке.

Агенција развија односе са Организацијом за заједничку сарадњу по питању наоружања (*Organisation de coopération conjointe en matière d'armement* – OCCAR) на основу оквирног споразума с циљем укључивања и усвајања његових начела у пракси. Применом механизма за развој способности (*Capability Development Mechanism* – CDM), Агенција

обезбеђује разговетост и усклађеност развоја. Између Агенције и НАТО такође се развијају односи на основу закључивања административних аранжмана уз поштовање постојећег оквира сарадње држава чланица ЕУ и НАТО. С циљем олакшавања могућности за учешће у пројектима и програмима, Агенција може успостављати односе у области рада и са другим оргаизацијама и трећим државама. Бившим чланицама Западноевропске групе за наоружање (*Western European Armaments Group* – WEAG), а које нису чланице ЕУ омогућава се разговетност у вези са специфичним пројектима и програмима Агенције у намери њиховог учешћа У поменутом смислу, формира се консултативни одбор као форум за размену мишљења и информација о питањима од заједничког интереса која улазе у оквир мисије Агенције. Одобором председава извршни директора или неки од његових заменика, а у његовом раду учествују представици држава чланица, представник Комисије и представници бивших чланица WEAG које нису чланице Европске уније. Остале чланице НАТО из држава које нису чланице ЕУ могу на сопствени захтев узети учешће у консултативном одбору сходно одредбама закључених аранжмана. Консултативни одбор може имати улогу да окупи и треће стране поводом расправе о одређеним питањима од заједничког интереса која су у надлежности Агенције.

## XI) ЗАКЉУЧАК

Агенција чини део безбедносне и одбрамбене структуре ЕУ. Она има статус правног лица којим се обезбеђује правни и институционални оквир за сарадњу у области одбране. Циљ јој је, да развија одбрамбене способности у области управљања кризама и да промовише и унапреди европску сарадњу у наоружавању. Такође, циљ Агенције је, и да ојача европску индустријску и технолошку базу у области одбране, да створи конкурентно европско тржиште наоружања и војне опреме, те да промовише истраживања која треба да испуне захтеве будућности. Мисија Агенције састоји се од давања подршке Савету и државама чланицама у њиховим напорима у спровођењу Заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Такође, мисија Агенције састоји се и у побољшању способности за одбрану ЕУ у области кризног менаџмента. Агенција делује под окриљем политичког надзора Савета. Сваке године, Савет даје смернице за рад Агенције, посебно у вези са програмом рада и финансијским оквиром Агенције. С друге стране Агенција редовно извештава Савет о својим активностима.

*UDK: 355.02(4+497.11)*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 370–376*
*Изворни научни рад*

*Мс Милан ЛИПОВАЦ*[1]

# ЕВРОПСКА ОДБРАМБЕНА АГЕНЦИЈА – НОВА ИЗВОЗНА ШАНСА ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

ABSTRACT

Serbian Minister of Defence Nebojša Rodić and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy Catherine Ashton (who is also the Director of the European Defence Agency), signed the Administrative Arrangement between the Ministry of Defence of the Republic of Serbia and the European Defence Agency in Brussels on 13 December 2013. In this article, the author analyzes the importance, role and perspectives of the European Defence Agency and the "emerging European defence market" in the Serbian export of defence industry products.

*Key words*: European Union, Common Foreign and Security Policy, Common Security and Defense Policy, European Defense Agency, importance for Republic of Serbia, export of arms and panoply.

## I) САДРЖАЈ

Постоји више споразума који у расправи о Заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици Европске уније (ЗБОП) завређују посебну пажњу. Прво, споразум из Мастрихта (1992), којим је успостављена Заједничка спољна и безбедносна политика (ЗСБП) као „други стуб" уније, али са више него декларативним циљевима, попут очувања мира и јачања међународне безбедности у складу са Повељом УН, промовисања међународне сарадње, развијања и консолидовања демократије и владавине права и поштовања људских права и слобода. Затим, споразум из Амстердама (1997), којим је формирана канцеларија Високог представника за ЗСБП, са циљем да

[1] Факултет безбедности, Београд. Е-маил: milanlipovac@gmail.com

координише спољну и безбедносну политику ЕУ, а када је потребно и заступа интересе тадашњих 15 чланица ЕУ. Даље, у погледу институционалне изградње безбедносних капацитета ЕУ, важно је поменути Лисабонски споразум (2009), којим је створена позиција Високог представника ЕУ за спољне послове и безбедносну политику, која практично обједињује неколико функција: председник Савета за ЗСБП, председник Савета за спољна питања, потпредседник Европске комисије и начелник Европске одбрамбене агенције. Од новембра 2009. године, функцију Високог представника ЕУ за спољне послове и безбедносну политику обавља Кетрин Ештон (*Lady Catherine Asthon*). У оквиру бирократског апарата ЗСБП Европске уније, поред Европске одбрамбене агенције, постоје још и Европски институт за студије безбедности (*EISS*) и Сателитски центар Европске уније (*EUSC*).

Европска одбрамбена агенција – ЕОА или „Агенција" (*European Defence Agency – EDA*) основана је 12. јула 2004. године одлуком Савета министара ЕУ са циљем да се „подрже државе чланице и Савет у њиховим напорима да се унапреде европске одбрамбене способности у области управљања кризама и да се сачува и унапреди европска безбедносна и одбрамбена политика" (Council Joint Action 2004/570/CFSP).

Савет министара је 12. јула 2011. године усвојио Статут, донео одлуку о седишту и утврдио оперативна правила ЕОА. Мисије Европске одбрамбене агенције су: развијање одбрамбених способности ЕУ; промоција истраживања и развој технологије у области одбране; промовисање сарадње кроз размену информација у оквиру постојећих програма и у вези са будућим потребама држава; стварање јединственог европског одбрамбеног тржишта, односно тржишта наоружања и војне опреме; као и подстицање истраживачког рада са циљем јачања европског индустријског и технолошког потенцијала у одбрамбене сврхе (Council Decision 2011/411/CFSP). Европска одбрамбена агенција је зато усредсређена на побољшање одбрамбених способности путем интеграције и размене информација данас фрагментарних одбрамбених система земаља чланица, али и држава које нису чланице ЕУ (Норвешка, Швајцарска и Србија). ЕОА овим државама пружа и стручно знање и мишљење у вези са ЕОА пројектима и програмима (чији је буџет око 30 милиона евра), али и са пројектима Европске свемирске агенције – ЕСА (*European Space Agency – ESA*), Организације за сарадњу на плану заједничког наоружања – ОСПЗН (*Organisation for Joint Armament Cooperation – OCCAR*) и Европске агенције за безбедност авиосаобраћаја – ЕАБА (*European Aviation Safety Agency – EASA*), чији буџети износе између 100 и 250 милиона евра (EDA, 2014). Министар одбране Небојша Родић и висока представница за

спољне послове и безбедносну политику Европске уније Кетрин Ештон (која је и начелница Европске одбрамбене агенције), потписали су 13. децембра 2013. године у Бриселу Административни уговор о сарадњи између Министарства одбране Републике Србије (МО РС) и Европске одбрамбене агенције (*Administrative Arrangement between the Ministry of Defence of the Republic of Serbia and the European Defence Agency*). По Захтеву за приступ информацији од јавног значаја, копију потписаног уговора смо добили од овлашћеног лица из Сектора за политику одбране Министарства одбране Републике Србије. Сам Уговор се састоји од 12 чланова основног текста и Анекса Уговора који има 3 члана. У члану 1. Уговора констатују се заједничка настојања Министарства одбране Републике Србије и Европске одбрамбене агенције у размени „становишта и информација по питањима од заједничког интереса а у оквиру мисија Агенције". ЕОА се такође обавезује на омогућавање што транспарентнијег учешћа МО РС у заједничким пројектима и програмима, као и уважавање пуне аутономије у погледу доношења одлука, и од стране Републике Србије и од стране Европске уније, по питању преузимања нових уговорних обавеза. У члану 2. Уговора констатује се учешће представника МО РС у Консултативном одбору (КО), који представља форум за размену мишљења и информација о заједничким интересима у вези са мисијама ЕОА. Консултативним одбором председава Извршни директор. Редовно се сазива два пута годишње, али и у случајевима када постоји заједнички интерес (члан 3). Одбор се такође може састајати и у вези са истраживањем и технологијом у области наоружања (члан 4). Чланом 5. прописан је начин размене информација, „информације се достављају транспарентно на бази реципроцитета". Размењени документи у оквиру Консултативног одбора представљају званична становишта држава потписница Уговора. Консултативни одбор може писмено размењивати информације без формалног сазивања састанка. Начин и природа комуникације изван оквира КО су прописани у члановима 6. и 7., тако што Агенција из редова својих запослених одређује Особу за контакт, а МО РС одређује Официра за везу, како би се убрзала комуникација у вези са радом КО и учешћем у пројектима и програмима ЕОА. Особа за контакт и Официр за везу би требало да процењују заједнички интерес и унапређују ефикасност и траспарентност КО, тако што МО РС пружају максимум информација, детаља и упозорења који ће послужити као основа за доношење одлуке о учешћу у конкретном пројекту или програму; и тако што ЕОА пружају максимум информација о потенцијалном доприносу МО РС у случају учешћа у конкретном пројекту или програму. О пројектима и програмима, као и учешћу Министарства одбране РС одлучује Управни одбра ЕОА на основу

Поглавља 4 Одлуке Савета министара (Council Decision 2011/411/CFSP) и процене евентуалног доприноса МО РС (чланови 8. и 9). Размена информација на основу овог Уговора између Европске уније и Републике Србије подразумева адекватне безбедносне процедуре и заштиту класификованих информација (члан 10). Овај Уговор садржи и Анекс, који може бити преиспитан а амандмане морају прихватити обе стране (члан 11). Важење овог Уговора није временски одређено а обе уговорне стране га могу једнострано раскинути (члан 12). Анекс Уговора дефинише процедуре за учешће МО РС у *ad hoc* пројектима и програмима ЕОА, тако што МО РС шаље допис Агенцији у којем наводи у ком конкретно пројекту или програму жели да учествује и са којим државама чланицама је постигла договор око заједничког учешћа, те на којим конкретно задацима и у чему ће се састојати допринос МО РС. О својој одлуци Извршни одбор ЕОА писмено обавештава МО РС. Уколико Извршни одбор одобри учешће МО РС у *ad hoc* пројекту или програму, МО РС ће уживати сва права и обавезе у складу са Уговором и Анексом, као и државе чланице ЕУ.

## II) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Административни уговор о сарадњи између Министарства одбране Републике Србије и Европске одбрамбене агенције ступио је на снагу даном потписивања, односно 13. децембра 2013. године.

## III) ИЗВОРИ


- "The Council of the European Union (2004)". Council Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004 on the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina. *Official Journal of the European Union L 252/10,* 28.7.2004.
- "The Council Of The European Union (2011)". Council Decision 2011/411/CFSP of 12 July 2011 defining the statute, seat and operational rules of the European Defence Agency and repealing Joint Action 2004/551/CFSP. *Official Journal of the European Union L 183/16,* 13.7.2011.
- "Administrative Arrangement between the Ministry of Defence of the Republic of Serbia and the European defence agency". Internet: http://www.eu-brussels.mfa.gov.rs/newstext.php?subaction=showfull&id=1387270093&ucat=109&template=Headlines&


## IV) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Европско одбрамбено тржиште у настајању према подацима Европског парламента из 2012. године има промет преко 96 милијарди евра, и у

индустрији директно ангажованих 400.000, а индиректно 960.000 радника.[2] Са друге стране, одбрамбена индустрија има значајног удела у привреди Србије. Условно, можемо је поделити на три сегмента. Први сегмент чини двадесетак предузећа са већинским државним капиталом и већи број приватних фирми које углавном производе наоружање и војну опрему која није на листи државних предузећа а најчешће су регистроване за трговину наоружањем и војном опремом.[3] У табели 1. је представљен производни сегмент најпознатијих и највећих државних предузећа одбрамбене индустрије.

*Табела 1. Производни сегмент државних предузећа домаће одбрамбене индустрије*

| | Назив предузећа | Место | Главни извозни производ | Број запослених |
|---|---|---|---|---|
| 1. | "Застава оружје" | Крагујевац | стрељачко наоружање и топови средњег калибра | око 2.000 |
| 2. | "Слобода" | Чачак | муниција средњег калибра, артиљеријска муниција, ракете за ручне ракетне лансере, тромблонске мине, муниција за бацаче граната и сигнална муниција | око 1.400 |
| 3. | "Крушик" | Ваљево | минобацачка муниција, вођене противоклопне ракете и ракете за преносне ракетне системе противваздухопловне одбране, минобацачи | око 1.400-1.500 |
| 4. | "Први партизан" | Ужице | муниција за стрељачко наоружање и муниција малог калибра (укључујући и муницију калибра 5,56 mm) | око 800-900 |
| 5. | "Милан Благојевић" | Лучани | барут и барутна пуњења, укључујући и двобазна ракетна горива | око 970 |

[2] Кораћ, С. и Булатовић, А., „Европско одбрамбено тржиште у настајању“. *Међународни проблеми, 63*(1), Београд, 2011., стр. 7-23. Видети Интернет: Европски парламент (2012). Информативни чланци – Одбрамбена индустрија. Преузето 05. августа 2014. са http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hr/display Ftu.html ?ftuId=FTU_5.9.5.html

[3] Према подацима из годишњег извештаја, 163 правна лица су била регистрована за спољно трговински промет наоружања и војне опреме и робе двоструке намене („Годишњи извештај о реализацији спољнотрговинског промета контролисане робе за 2011. годину“ (*Сл. гласник РС*, бр. 57/2013), стр. 27-34.

| | Назив предузећа | Место | Главни извозни производ | Број запослених |
|---|---|---|---|---|
| 6. | "Прва искра" | Барич | експлозиви и експлозивне смесе | око 150 |
| 7. | „Утва“ | Панчево | Авиони:<br>- Лола Утва Г-4М Супер Галеб;<br>- Лола Утва 96<br>- Ласта 95 | око 300 |
| 8. | „14. октобар“ | Крушевац | Вишецевни модуларни лансер ракета ЛРСВМ калибра 122 и 128 mm и самоходном хаубицом 122 mm д-30/04 СОРА | 1640 цела фабрика „14 октобар“ |
| 9. | „Телеоптк – Жироскопи“ | Земун | Различите нишане за оружја и оруђа | / |
| 10. | „Прва петолетка – наменска“ | Трстеник | Хидрауличне, пнеуматске, серво-управљиве системе и компоненте | / |

НТПС, Интернет, http://www.ntp.rs/wp-content/uploads/2013/12/RP-107-NTPS_Forum_4.pdf

Други сегмент одбрамбене индустрије Републике Србије представљају предузећа из других сектора, попут хемијског, електро сектора и сектора металургије а која уз стратешко партнерство са неком већом компанијом могу променити намену и ојачати технолошку базу домаће индустрије одбране. Трећи сегмент, пак, везује се за истраживање а чине га Војнотехнички институт, Технички опитни центар и три техничко-ремонтна завода који су у саставу МО РС. Бар на папиру, ови подаци делују импресивно и стиче се утисак да РС на европском тржишту наоружања и војне опреме има шта да понуди. Међутим, иако је министар Родић Уговор о сарадњи потписао у децембру 2013. године, МО РС до данас није учествовало, нити је испољило иницијативу за учешће у неком од пројеката и програма у оквиру мисија ЕОА. За то наравно постоје субјективни разлози, али и објективни проблеми. Наиме, јединствено европско одбрамбено тржиште је још увек само замисао европских бирократа које, и пред великог броја уговора који су потписани, неће тако брзо бити успостављено. Са друге стране, готово све државе чланице Европске уније су чланице НАТО, а на јединственом НАТО тржишту важе НАТО правила и стандарди, према којима, између осталог, земље чланице те Алијансе имају право првенства

на том тржишту у односу на државе које нису чланице. Оно што не иде на руку домаћим произвођачима из Србије који су потенцијални извозници у НАТО земље су и високе технологије, скупе лиценце, али и стандарди везани за производњу и складиштење муниције за пешадијско наоружање и експлозивних материјала, као и стандарди везани за безбедност и здравље запослених. Управо из овог разлога, домаћа предузећа у земље чланице НАТО више извозе ловачку и спортску, него муницију за лако стрељачко наоружање. У укупном извозу муниције у САД, Велику Британију, Немачку, Бугарску и Белгију спортска и ловачка муниција чини око 70-90%, јер не подлеже стандардима о војном наоружању. У том смислу, извозну шансу можда треба тражити у заједничком наступу на НАТО тржишту са предузећима из НАТО земаља која имају технологију и потребне лиценце. У сваком случају, извоз домаћих производа наменске индустрије представља важан извор девизног прилива, па је тако укупан извоз у Велику Британију у 2011. години био 27.664.000 америчких долара, у Немачку 16.231.000 америчких долара, у Бугарску 15.332.000 долара, а у Белгију 9.735.000 долара.[4] Како се европско одбрамбено тржиште буде развијало, а домаћи произвођачи буду добијали потребне лиценце и буду овладавали новим технологијама, Уговор о сарадњи МО РС са ЕОА ће све више добијати на значају, јер представља добар оквир за економску сарадњу и велику извозну шансу за домаћу наменску индустрију, чији ће производи моћи да се наметну, можда не толико квалитетом колико конкурентним – ниским ценама. Добра позиција домаћих производа на тржишту ЕУ не би имала само позитивне ефекте на укупан привредни развој РС, него и на промоцију на међународном плану, али и на развој сарадње и поверења са другим државама – трговинским партнерима.

[4] „Годишњи извештај о реализацији спољнотрговинског промета контролисане робе за 2011. годину“, *Сл. гласник РС*, бр. 57/2013, стр. 35-38.

*UDK: 331.105.44:061.1*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 377–393*
*Изворни научни рад*

*Др Жаклина НОВИЧИЋ*[1]

# ЗАПОШЉАВАЊЕ У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА У ЕУ – АДМИНИСТРАТИВНА КОНВЕРГЕНЦИЈА ДРЖАВА ЧЛАНИЦА

ABSTRACT

Considering a short overview and analysis of comparative practice in representative EU member states it can be said that EU member states have opened large areas of public services for employment of non-residents that are at the same time citizens of some other member states, i.e. EU. In some of them citizenship is a *conditio sine qua non* for the access to public services, which is regulated by national constitutions. In some states national laws have been duly and successfully harmonised with the European legislation in the field of free movement of persons. In some other states, in spite of the adaptation at the legislative level the access of non-resident to national public services is still prohibited at the administrative practice level. There are still numerous difficulties concerning administrative convergence at the European level, this primarily resulting from the importance of the state administration and public services for the state sovereignty. The difficulties that are also present at the administrative practice level are reflected in insufficient information on the activities mentioned above, language barriers, difference in the levels of administrative practice and cultural perception, etc.

*Key words*: EU public services, administrative convergence, labour market.

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: zaklina@diplomacy.bg.ac.rs. Рад је реализован у оквиру пројекта „Србија у савременим међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти“ Министартва просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, бр. ОИ179023 за период 2011–2015. године.

## I) ПОЈАМ И ПРАВНИ ОСНОВ АДМИНИСТРАТИВНЕ КОНВЕРГЕНЦИЈЕ У ЕУ

Јавне службе сваке земље састављене су од „организоване бирократије" у јавном сектору која, по дефиницији, представља „један од фактора који олакшавају развој и свеопшту модернизацију друштва", и важан су део тржишта рада и запошљавања.[2] Јавне службе су, такође, фундаментално важан израз суверенитета држава – учешће у наднационалној организацији Европске уније (ЕУ) доводи до постепеног и делимичног преноса суверених права и обавеза, што свакако утиче и на карактер и функције јавне службе државе. Може се рећи да је досадашњи развој европске интеграције довео до одређеног степена приближавања јавних служби држава чланица ЕУ, односно до одређене „административне конвергенције".[3] Наиме, радници у јавним службама начелно су изузети из слободе кретање радника у ЕУ, што је, иначе, фундаментално право везано за грађанство/држављанство ЕУ (тзв. право на слободно кретање и настањивање), али према судској пракси Суда правде ЕУ (Европског суда правде, ЕСП) тај изузетак треба тумачити што уже у функцији европске интеграције. Зато питање прецизне елаборације значења појмова „запошљавање", „јавна служба", односно „послови у јавној служби", представља претходно и прворазредно теоријско, али и практично питање.

У овом тексту се ради о питању разграничења надлежности између држава чланица и ЕУ у питањима запошљавања у јавној служби. Питања разграничења надлежности између националног и наднационалног нивоа власти регулишу, најпре, неки општи принципи права ЕУ, међу првима – принцип додељене надлежности, односно *преноса* надлежности, према којем ЕУ има само оне надлежности које су јој Уговорима пренеле државе чланице, односно оне надлежности које нису пренете на Унију остају државама чланицама.[4] При томе се ради о преносу оних права суверена која се ефектније могу задовољити и поштовати на нивоу ЕУ, што прописује принцип *супсидијарности.* Према принципу *пропорционалности*, садржај и облик акције ЕУ не треба да прелазе оквир који је неопходан за постизање

[2] Cf. Maria-Iliana Pravita, "The Access of EU Citizens to the Public Service: A Comparative Analysis", *Review of European Studies*, Vol. 2, No. 2; December 2010, p. 21. Из неведене дефиниције су, овом приликом, изостављене све негативне стране бирократије и бирократизације државе и државног апарата.

[3] Ibid., p. 21.

[4] Чланови 4(1) и 5(2) Уговора о ЕУ (УЕУ).

циљева Уговора.[5] Посебности и надлежности држава чланица ЕУ штити и принцип поштовања *националних идентитета* држава чланица ЕУ, који су „инхерентни у њиховим фундаменталним структурама, политичким и уставним, укључујући регионалне и локалне самоуправе", као и „њихових суштинских државних функција".[6] За европску интеграцију је посебно важно како се наведени принципи комбинују са принципом *узајамног поштовања* и *искрене сарадње*, према којем државе чланице треба да олакшају остварење задатака Уније и одустану од сваке мере која би могла да угрози постизање циљева Уније.[7]

Поред наведених општих принципа који се углавном односе на разграничење надлежности, за област запошљавања у јавној служби држава чланица ЕУ постоје и конкретне уговорне норме које представљају правни основ „административне конвергенције" у овој области. Ту спада, најпре, уговорни одељак о слободном кретању радника, као фундаменталном праву на слободно кретање и настањивање унутар територије држава чланица.[8] Примарни правни основ представља *члан 45* Уговора о функционисању ЕУ, који гарантује *слободу кретања радника* под резервом ограничења оправданих разлозима јавног реда, јавне безбедности и јавног здравља.[9] Ова одредба садржи принцип *укидања сваке дискриминације* засноване на држављанству између радника држава чланица у погледу запошљавања, награђивања и других услова рада.[10]

[5] Члан 5(3) и 5(4) Уговора о ЕУ (УЕУ), као и Протокол (бр. 2) о примени принципа супсидијарности и пропорционалности. Више о овим принципима у: Жаклина Новичић, „Механизам раног упозорења на повреде принципа супсидијарности и пропорционалности", *Европско законодавство*, бр. 31–32, 2010, стр. 67–76.

[6] Члан 4(2) УЕУ.

[7] Члан 4(3) УЕУ.

[8] "Слобода кретања лица, капитала и услуга", наслов IV, поглавље 1 Уговора о функционисању ЕУ (УфЕУ), чланови 45 до 48 (радна снага).

[9] То је бивши члан 39 Уговора о оснивању Европске заједнице/УЕЗ, односно члан 48 УЕУ, који се бави слободом кретања радника у ЕУ.

[10] Наведено право садржи, право радника: а) да прихвате стварно учињене понуде за запослење; б) да се у ту сврху слободно крећу на територији држава чланица; ц) да бораве у једној од држава чланица у циљу запослења, у складу са законским и административним прописима који регулишу запослење на националном нивоу; д) да се после престанка запослења у држави чланици настањују на њеној територији, у складу са условима које Комисија утврди у одговарајућим уредбама.

Више о слободи кретања у ЕУ генерално у: Жаклина Новичић, „Слобода кретања људи у праву Европске уније", *Међународни проблеми,* Вол. LV, бр. 1, стр. 57-88.

Другим речима, правило слободног кретања радника директно је повезано са забраном дискриминације и правилом једнаког третмана људи у ЕУ.[11] Међутим, наведени члан 45. УфЕУ у параграфу 4. предвиђа и *принцип искључења* од запошљавања у јавним службама, односно рестрикције приступа јавним службама за оне послове који се тичу *вршења јавне власти* и одговорност за *очување општег интереса* државе или других јавних органа (што не треба мешати са горе наведеним ограничењима из разлога јавног реда, јавне безбедности и јавног здравља). Послови у јавној управи повезани са вршењем јавне власти и очувањем општег интереса искључени су, дакле, из генералног правила слободе кретања радника и из примене принципа забране дискриминације на основу држављанства.[12]

Уговором из Мастрихта 1992. године уведео је *грађанство Уније* као додатно држављанство, не као замена за национално држављанство, а остала су и наведена ограничења слободе кретања радника из члана 45(4) УфЕУ.[13] Као објашњење за начин на који су се државе чланице ЕУ усклађивале са наведеним изузетком од слободе кретања радника у светлу даљег наставка европске интеграције, понуђено је управо то „двојно држављанство".[14] Наиме, када је одредба о слободи кретања радника написана и унета у Уговоре о ЕЕЗ из 1957. године, у већини чланица се приступ државној служби или јавној администрацији сматрао политичким правом везаним са држављанство – на исти начин као и бирачко право. Све чланице су тада имале законске одредбе према којима су приступ јавним службама или администрацији условљавале држављанством, а понегде је то било гарантовано и уставима. Уговором из Мастрихта државе чланице су проширили изборна права на грађане ЕУ (дајући им право да гласају на локалним изборима у другим чланицама), али нису укинуле

[11] Свака дискриминација на основу држављанства забрањена је чланом 18. УфЕУ, као и чланом 21(2) Повеље ЕУ о основним људским правима. Више о најновијим трендовима у погледу једнаког третмана и забране дискриминације генерално у: Жаклина Новичић, Забрана дискриминације у праву ЕУ: 'хоризонтализација' општег принципа у предметима Манголд и Кучукдевечи", у: Душко Димитријевић (ур.)*, Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније (II део),* ИМПП, 2012, стр. 808-828.

[12] На сличан начин, члан 51. УфЕУ искључује из слободе настањивања активности које су у држави повезане, макар и привремено, са вршењем јавне власти.

[13] Члан 9. УЕУ и члан 20. УфЕУ.

[14] Jacques Ziller, *Free Movement of European Union Citizens and Employment in the Public Sector: Current Issues and State of Play*, Part I – General Report, Report for the European Commission, European Group for Public Administration (EGPA), European Commission, 2010, p. 13.

поменута ограничења из члана 45(4) УфЕУ, за која је установљен принцип тумачења путем судске праксе ЕСП.

Осим наведеног примарног извора права, слободу кретања радника регулише и *секундарно законодавство*, а најбитније су две уредбе Савета министара из 1968. и 1976. године, као и две директиве из 1968. и 2004. године, о укидању ограничења за кретање и настањивање радника унутар ЕУ.[15] При томе, Уредба из 1968. године о слободи кретања радника упућује на изузетак од запошљавања у јавној администрацији из члана 45(4) УфЕУ, и то када каже да радници из друге државе чланице „могу бити искључени из учешћа у управљању неким јавно-правним телом или поседовања јавно-правне службе.[16]

Не постоји посебан правни акт који елаборира кључна ограничења из члана 45(4) УфЕУ, односно појам „запошљавања у јавној служби", па јединy смерницу у том смислу представља судска пракса ЕСП. Да би се обезбедила хомогеност примене слободе кретатња и настањивања радника у свим чланицама ЕУ, као и ефективно извршење обавеза које из тога следе, ЕСП је, у принципу, наглашавао да наведене изузетке треба тумачити на стриктан начин како се не би испразнио од садржаја принцип слободе кретња радника.[17] Суд је истицао да се ове одредбе морају тумачити у складу са европским, а не националним правом, те да сви послови у јавним службама треба да буду отворени за грађане других држава чланице ЕУ, при чему ограничења запошљавања треба примењивати само на оне послове који подразумевају *вршење јавне*

[15] Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community; Council Regulation (EEC) No 312/76 of 9 February 1976 amending the provisions relating to the trade union rights of workers contained in Regulation (EEC) No 1612/68 on freedom of movement for workers within the Community. Council Directive 68/360/EEC of 15 October 1968 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for workers of Member States and their families; 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.

[16] Члан 8. Уредбе 1612/68. Ова уредба гарантује приступ запошљавању у прихватној држави чланици и супружницима држављана ЕУ или њиховој деци која нису сама грађани ЕУ.

[17] Cf. Jacques Ziller, *Free Movement of European Union Citizens and Employment in the Public Sector*, op. cit., pp. 10-11.

*власти* и одговорност за очување *општег интереса државе* или других јавних органа, уз претпоставку да на страни оних који их извршавају постоји „посебан однос лојалности према држави и реципроцитет права и обавеза које формирају основ ограничавања држављанства".[18] Такође треба рећи да се ова два критеријума захтевају кумулативно, као и да се изузеци односе само на приступ националним јавним службама, али не и на изгледе даље каријере односних лица (радника).[19] У даљем тексту бавимо се прецизнијим значењем наведених појмова у судској пракси ЕСП.

## II) ПОЈМОВИ „РАДНИК", „ЗАПОСЛЕЊЕ" („ПОСАО") И „ЈАВНА СЛУЖБА"

Појмови „радника", „запослења" („посла") и „јавне службе" нису дефинисани Уговорима ни секундарним законодавством, већ се њихово значење изводи из судске праксе ЕСП. Према тумачењу ЕСП појам „радника" покрива свако лице које: истински и ефективно ради (*i*), под смерницама је неког другог (*ii*), и за који је он/она плаћен (*iii*).[20] Правило је да за све послове не сме бити дискриминације према држављанству кандидата за посао: при избору, у радним условима, и при управљању људским ресурсима; уз то, не сме бити препрека слободном кретању радника: у законодавству, као ни у регулацији или пракси – осим ако је то на одговарајући начин оправдано импративним основама општег интереса и у складу са принципом пропорционалности.[21]

Што се тиче садржаја појма „послови", односно појма „запослења" („запошљавања") у јавној служби (енг. *employment in public services*), оно зависи од језичке верзије документа у којем се помиње, при чему енглески (па и немачки) језик може да заведе. Наиме, оно што је на енглеском језику *служба* или *посао,* тј. „запослење у" (енг. *employment in*), и има исто значење као одговарајући немачки израз (нем. *Beschäftigung in*), у другим језицима донекле јасније и експлицитније значи „послови у" (енг. *posts in*) – на пример, на француском (фр. *emplois*

[18] Case C-149/79, *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, Judgment of the Court of 17 December 1980, t. 10.

[19] Maria-Iliana Pravita, "The Access of EU Citizens to the Public Service", op. cit., pp. 18-19.

[20] Cf. Jacques Ziller, *Free Movement of European Union Citizens and Employment in the Public Sector*, op. cit., p. 14.

[21] Ibid.

*dans*) и италијанском (ит. *impieghi nella*). Строго тумачећи принцип изузећа од правила слободе кретања радника, институције ЕУ су овај термин (енг. *employment in*) увек тумачиле у значњу „послови у" (енг. *posts in*) јер такво тумачење ограничава обим изузетка.[22]

ЕСП се индиректно бавио овим питањем у пресуди из 1974. године у предмету *Sotgui*.[23] У најкраћем, немачки Савезни радни суд је питао ЕСП има ли основа за изузетак од правила о слободи кретања радника, према којем радници запослени у јавном сектору државе чланице, у овом случају поштанске службе, могу бити искључени из правила забране дискриминације, захваљујући постојању приватно-правног уговора о раду.[24] ЕСП је одговорио да се изузеци од слободе кретања радника тичу „само приступа пословима који формирају део јавних служби" и да природа правног односа између запосленог и администрације која га упошљава „нема последице у том погледу."[25] Први део наведене сентенце показује да је ЕСП заиста користио израз „запошљавање у" (енг. *employment in*) у значењу „послови у", како уосталом и стоји у француској и италијанској верзији Уговора.

И појам „јавне службе", односно „јавне администрације", није јасног значења. Наиме, док се у енглеској верзији користи израз „јавна служба" (енг. *public service*), француска, немачка и италијанска верзија користе изразе „јавна адмнистрација" (фр. *administration publique*, нем. *öffentliche Verwaltung*, ит. *pubblica amministrazione*). У Великој Британији се израз „државна служба" (*civil service*) користи као синоним за јавну администрацију, али не за локалну управу; док се у Ирској и на Малти израз „јавна служба" користи за јавну администрацију и у националној и у локалној управи. У многим чланицама концепт „јавне управе" не примењује се на раднике у јавном сектору, већ на организације које извршавају специфичне јавне функције (чак и у форми јавних предузећа).[26]

Све док концепт „јавне службе" може да има шире значење од концепта „јавне администрације" настаје проблем, будући да наведени

[22] Ibid., p. 20.

[23] Case 152-73, *Giovanni Maria Sotgiu v Deutsche Bundespost*, Judgment of the Court of 12 February 1974.

[24] Ibid., t. 2.

[25] Ibid., t. 6.

[26] Jacques Ziller, *Free Movement of European Union Citizens and Employment in the Public Sector*, op. cit., p. 21.

појмови веома значајно варирају од чланице до чланице. Ако свака чланица примењује сопствену дефиницију запошљавања у јавној служби, значајно варира и значење одредбе из члана 45(4) УфЕУ, и тиме обим његове примене. Таква ситуација је супротна принципу једнакости између држава чланица ЕУи принципу униформне примене права ЕУ који је инхерентан систему уговора.

Како би максимално ограничио садржај изузетака од принципа слободе кретања радника, ЕСП је „на бази функционалног приступа", формулисао сопствене критеријуме значења „послова у јавној служби" који би били на исти начин примењени у свим државама чланицама. У најкраћем, „посао у јавној служби" дефинисан је случајем из 1979/80. године (*Комисија в. Белгија*), где се каже да послови у јавној служби из члана 45(4) УфЕУ јесу они „[п]послови који укључују директно или индиректно учешће у вршењу надлежности поверених јавним правом и дужности усмерених на очување општег интереса државе или друге јавне власти." Како је већ поменуто, ти послови заправо претпостављају да постоји „посебан однос лојалности" код оних који их обављају, и „реципроцитет права и дужности" који представља основ обавезе држављанства.[27]

Да би се одредило о којим пословима се ради, а на основу компаративног изучавања законодавства и праксе, ЕСП је предложио синтезу две карактеристике функција које врше носиоци таквих послова: а) вршење јавне власти, и б) очување општег интереса. Он је покушао да примени уобичајени функционални приступ тумачењу комунитарног права, и казао да су то послови који подразумевају „директно или индиректно учешће", то јест учешће које није само резултат надлежности за одлучивање коју формално врши носилац посла, већ које може да проистекне и из утицаја који неко може да има, на пример, у саветовању одлучилаца.[28]

И последње наведене терминолошке конструкције јављају се у различитим језичким верзијама. Док у енглеском тексту наведене пресуде стоји израз „вршење надлежности поверених јавним правом" (енг. *exercise of powers conferred by public law*), у француској верзији стоји „вршење јавне власти" (фр. *exercice de la puissance publique*). Немачка језичка

[27] Case C-149/79, t. 10.

[28] Jacques Ziller, *Free Movement of European Union Citizens and Employment in the Public Sector*, op. cit., p. 22.

верзија користи концепт добро познат у немачком праву – „вршење јавне власти" (буквално значење је „извршење суверених овлашћења", нем. *Ausübung hoheitlicher Befugnisse*), што је еквивалент и француском преводу. Ови различити изрази одговарају идеји „вршења јавне власти" као одређеној функцији, док израз „надлежности поверене јавним правом" може, чини се, погрешно да упути на формалне изворе надлежности. Заправо, и у многим документима институција ЕУ, „јавна власт" (енг. *public authority*) јесте израз који има предност над изразом „надлежности поверене јавним правом".[29] ЕСП говори о „дужностима усмереним на очување општег интереса државе или друге јавне власти", што појашњава да послови који могу потпасти под дефиницију члана 45(4) УфЕУ нису ограничени на државну јавну администрацију или администрацију централне управе, већ то могу бити и послови у локалној или регионалној управи или у аутономним јавним телима.[30]

Наредне пресуде ЕСП су појасниле да, у крајњем, два поменута критеријума („вршење јавне власти" и „очување општег интереса") нису алтернативни, него се при тумачењу узимају кумулативно. Да би се разумело како се они примењују на дати случај, ЕСП је указивао да увек треба имати у виду сврху изузетка од правила слободе кретања радника, односно потребу за „посебним односом лојалности". Судска пракса ЕСП даје одређену идеју о томе који послови одговарају овој дефиницији, при чему је ЕСП наглашавао природу самих тих задатака. У сваком од тих случајева, околности имају одлучујућу улогу, те листа послова који се могу резервисати за држављане није коначна, већ је илустративне природе.[31] На које послове се конкретно мисли, најбоље указује компаративна анализа праксе држава чланица ЕУ.

## III) КОМПАРАТИВНА ПРАКСА ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ЕУ

Постоје различити административни механизми држава генерално, као и начини на које оне хармонизују национално законодавство са европским обавезама у циљу признања права држављанима других држава чланица ЕУ на запошљавање у јавним службама. У једном од расположивих компаративних прегледа, као репрезентативни примери узете су Француска, Немачка, Белгија, Луксембург, Велика Британија, Италија,

[29] Ibid., pp. 22-23.

[30] Ibid., p. 23.

[31] Ibid.

Шпанија и Грчка – будући да су ове земље упоредиве и да све „формирају део настајуће европске структуре".[32] Ове земље представљају различите системе уставних организација и административних традиција: Француска и Немачка, две државе оснивачи ЕЕЗ, престављају континентални модел државне организације и административне конфигурације, а такође су и земље са традицијом позитивног права; грчки правни поредак је усвојио многе елементе ових традиција; Белгија и Луксембург су такође оснивачи ЕУ, са становништвом сличним грчком; на другој страни је британска англосаксонска традиција административног система, која се обично узима као најбољи модел ефективне организације; најзад, Италија и Шпанија су медитеранске земље као и Грчка, и упоредиве у погледу организације држава.[33]

Законодавство држава чланица на националном нивоу било је изложено својеврсној конфликтној ситуацији, будући да је морало је да се повинује, са једне стране, правном поретку ЕЗ/ЕУ и потреби за уским тумачењем изузетака од слободе запошљавања у јавним службама, а са друге стране сопственим уставним и законским обавезама које су обично запошљавање у јавној управи условљавале држављанством. Генерално би се могло рећи да су оне, у принципу, признавале општу слободу кретања радника, али су је селективно ограничавале за одређене послове у јавној служби, и да је резултат то да су за сопствене држављане до данас остали резервисани послови углавном у: одбрани, спољним пословима, правосуђу, унутрашњим пословима, јавним финансијама и пореској управи. Појединачни преглед развоја у наведеним земљама потврђује овај закључак.[34]

Када је *Грчка* 1981. постала члан ЕЕЗ, важећи Устав из 1975. године прописивао је грчко држављанство као основни формални предуслов за запошљавање у јавној служби.[35] Исто је предвиђао и тзв. Кодекс државних службеника из 1977. године, који је промењен 1999. године како би инкорпорирао клаузулу о давању приступа већини јавних служби и

[32] Maria-Iliana Pravita, "The Access of EU Citizens to the Public Service: A Comparative Analysis", op. cit., p. 22.

[33] Ibid.

[34] У даљем тексту углавном се користе налази из: Maria-Iliana Pravita, "The Access of EU Citizens to the Public Service: A Comparative Analysis", op. cit., pp. 19-24. Они су овде допуњени одговарајућом расположивом документацијом.

[35] *The Constitution of Greece* 1975/1986/2001/2008, As revised by the parliamentary resolution of May 27th 2008 of the VIIIth Revisionary Parliament, Art. 4(4).

грађанима ЕУ.[36] Нешто раније, 1996. године, усвојен је и закон о именовању или запошљавању држављана ЕУ у јавној служби, којим је грађанима ЕУ генерално признат приступ запошљавању у јавној служби, али је остављена могућност да се председничким уредбама прецизно одреди који послови (по министарствима, или другим јавним телима) остају резервисани за Грке будући да подразумевају активности везане за вршење јавне власти и одговорност за заштиту општих интереса државе.[37] До 2010. године усвојено је 38 таквих председничких уредби, од којих се већина односила на транспорт и комуникације, а ниједна на посебно важне јавне политике (спољни послови, јавни радови).[38] Наведеној законској регулативи и бројним председничким уредбама недостајала је хомогеност, а ванредна кашњења су забележена и у имплементацији. Европска комисија је упозоравала Грчку да угрожава право на слободно кретање радника у ЕУ, а спорови су решавани и пред Судом правде.[39] У пракси су држављани других држава чланица ЕУ у врло малом степену користили поменуто право, а постојали су и други проблем у његовој примени (на пример, језичке баријере, празнине у признавању стручних, академских и струковних квалификација, разлике у систему социјалне сигурности државних службеника, итд).[40]

У *Француској* је питање запошљавања у јавној служби решавано на законодавном нивоу, уз покушај кориговања кроз пресуде француског Државног савета и ЕСП.[41] Држављанство је као предуслов за приступ јавној служби било прописано Законом из 1983. године, и тек је закон из 1991. године прописао прогресивно отварање свих јавних служби путем уредби и мењањем сваког појединачног закона. Међутим, пресудом француског Државног савета од 31. јануара 2002. године они који нису држављани

[36] Maria-Iliana Pravita, "The Access of EU Citizens to the Public Service: A Comparative Analysis", op. cit., p. 19.

[37] Law 2431/1996 on the "Appointment or recruitment of EU citizens in the public service", *Official Gazette*, A 175, 30th July 1996.

[38] Прва таква уредба објављена је 1998. године; већина њих је из 2001. године, после чега је број уредби драматично смањен, и од 2005, до 2010 ниједна није усвојена. Prema: Maria-Iliana Pravita, "The Access of EU Citizens to the Public Service: A Comparative Analysis", op. cit., p. 20.

[39] Case C-290/94, *Commission of the European Communities v Greek Republic*, Judgment of the Court of 2 July 1996.

[40] Maria-Iliana Pravita, "The Access of EU Citizens to the Public Service: A Comparative Analysis", op. cit., pp. 20-21.

[41] Ibid, p. 22.

Француске нису добили могућност запошљавања у министарствима одбране, економије, финансија, правосуђа, унутрашњих послова, јавног реда и спољних послова, односно у оним пословима који стварају „дужности регулаторне природе"; али ако се ти послови састоје искључиво од „дужности свештеничке или оперативне природе", запошљавање и држављана других земаља ЕУ је било могуће.[42] Тек је законом из 2005. реформисан постојећи правни поредак како би се више јавних послова отворило за грађане ЕУ.[43] Суд правде ЕУ недавно је пресудио да Француска ипак није успела да испуни своје обавезе везане за слободно запошљавање радника у јавној служби.[44]

У административном систему *Немачке* запослени се деле у три различите категорије: јавни службеник чији однос са јавном службом регулише јавно право и који врши јавну власт (нем. *Beamte*, државни службеник), запослени чији је однос према јавној служби регулисан приватним правом (нем. *Angestellte*, запослени) и радник који је плаћен дневним исплатама (нем. *Arbeiter*, радник).[45] У покрајинама (нем. *Länder*), које имају високи степен управне аутономије, спроводи се и „Оквирни закон о јавним службеницима" који, након промена, прописује да сви грађани ЕУ имају право да постану јавни службеници, уз изузетке ограничене, у принципу, на функције које по својој природи могу да задовоље само немачки грађана, односно оне функције које се односе на извршавање јавне власти и одговорност за заштиту општих интереса државе или других јавних тела.[46] Савезне власти и покрајине су се 1996. године договориле о попису препоручених критеријума према којима би се одређивали „резервисани послови" у које спадају, између осталог, послови у националној обрани, полицији, правосуђу, финанцијама и спољним пословима.[47]

[42] Ibid.

[43] Ibid. Zakon br. 2005-843 od 26. jula 2005. (*Loi no 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique*)

[44] Case C-89/07, *Commission of the European Communities v French Republic*, Judgment of the Court of 11 March 2008.

[45] Maria-Iliana Pravita, "The Access of EU Citizens to the Public Service: A Comparative Analysis", op. cit., p. 22.

[46] *Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts – Beamtenrechtsrahmengeset*, 01.07.1957, Zuletzt geändert durch Art. 15 Abs. 14 G v. 5.2.2009.

[47] Maria-Iliana Pravita, "The Access of EU Citizens to the Public Service: A Comparative Analysis", op. cit., p. 22.

Устав *Белгије* предвиђа, као и грчки устав, да је национално држављанство предуслов за запошљавање у јавној служби, уз могућност изузетака прописаних законом. У Белгији се примењује један „водич" који промовише запошљавање у савезној јавној служби, и који одређује да странци, па тиме и држављани других држава чланица, не могу да се запошљавају у дипломатском кору, нити да обављају дужности инспектора социјалне сигурности.[48] И случај Белгије је Комисија ЕУ упућивала на преиспитивање Европском суду правде.[49]

Устав *Луксембурга* такође предвиђа национално држављанство као предуслов за добијање посла у јавној служби, уз могућност да односно законодавство предвиди изузетке. Суд правде ЕУ је 1996. године пресудио да се Луксембург није ускладио са обавезама из европског права.[50] Потом су, на темељу Закона од 17. маја 1999. године, за грађане других држава чланица ЕУ били отворени, уз услов да не подразумевају вршење јавне власти и одговорност за заштиту општег интереса државе, послови у следећим секторима: истраживање, едукација, здравство, копнени превоз, електронске комуникације и телекомуникације, дистрибуција воде, гаса и електричне енергије. Касније су, Уредбом из марта 2004. године, која дефинише запошљавање у државној управи и јавним установама, искључени из општег правила слободног кретања лица одређени послови у сектору образовања, електронским комуникацијама и телекоминукацијама – пошто потпадају под појам запошљавања у јавној служби.[51]

У *Великој Британији* је првобитно, према „Закону о запошљавању странаца" из 1955. године, национално држављанство било предуслов запошљавања у сектору истраживања.[52] Овај закон промењен је једном Уредбом из 1991. године која се тиче запошљавања у државној служби, и која предвиђа да „... странац може бити запослен у било ком пословном својству под влашћу Круне... (*c*) ако је он (*i*) држављанин неке државе чланице Заједнице, ... а није запослен у државној служби у смислу члана

[48] Ibid., p. 23.

[49] Case C-149/79, *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, Judgment of the Court of 17 December 1980; Case C-149/79, *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, Judgment of the Court of 26 May 1982.

[50] Case C-473/93, *Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxembourg*, Judgment of the Court of 2 July 1996.

[51] Maria-Iliana Pravita, "The Access of EU Citizens to the Public Service: A Comparative Analysis", op. cit., p. 23.

[52] *Aliens' Employment Act*, 21st December 1955.

48(4) Уговора о ЕЗ (одступање од слободе кретања радника).“[53] Исте године (21. мај 1991) је и тзв. Уред повереника државне службе објавио „Правила о држављанству у државној служби“, према којима су само Британци имали право да приступе пословима у министарским уредима, дипломатском кору и министарству одбране, и сл.[54] У марту 2007. године објављена је нова Уредба која се односила на запошљавање у државној служби, и имала за циљ да омогући држављанима других чланица ЕУ приступ што већем броју радних места у јавној служби, као и да превазиђе проблеме у ефикасности јавне службе у погледу адекватности и квалификованости запослених. Конкретно, резервисаним пословима сматрају се само послови у безбедносним и обавештајним службама, као и у дипломатској служби и министарству спољних послова.[55] То су, углавном, она радна места која „због осетљиве природе посла, захтевају посебну оданост Круни (...)“.[56]

У *Италији* важи опште правило да италијанско држављанство није услов за приступ јавним службама осим за послове који подразумевају вршење јавне власти, што је држављанима других држава чланица ЕУ признато и законодавним Указом из 1993. године.[57] Документ из наредне године наводи, и формално, као такве послове висока радна места у јавним службама, и то у кабинету владе, министарству унутарњих послова, спољним пословима, правосуђу и финансијама.[58] Том приликом је и објашњено да је национално држављанство обавезно за оне послове чије извршење подразумева посебне одговорности у елаборацији, доношењу одлука и извршењу управних/административних аката, односно за

[53] Maria-Iliana Pravita, “The Access of EU Citizens to the Public Service: A Comparative Analysis“, op. cit., p. 23.

[54] Ibid. (*Civil Service Nationality Rules*, Office of the Civil Service Commissioners, 21st May 1991).

[55] Ibid. (*Employment in the Civil Service*, The European Communities Order, March 2007).

[56] Ibid. Године 2005. процењено је да они чине 25% свих послова у јавној служби, док је 2007. процењено да их је 18% (97.000 радних места). Циљ је био да се смањи број резервисаних радних места у јавној служби, тако да британско држављанство буде потребно само за 5% од укупног броја. Као резултат тога, онима који нису били држављани Британије признато право на више од 70 000 радних места.

[57] Ibid., p. 24. (*Razionalizzazione dell’ organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in material di pubblico impiego*, 3rd February 1993).

[58] Ibid. (*Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Regolamento recante norme sull’accesso dei cittadini degli Stati membri dell’Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche*, the DPCM (Note 24) of 7th February 1994).

послове који подразумевају испитивање законитости административног извршења и одржавање стандарда меритократије.[59]

У *Шпанији* је правило да само шпански држављани имају приступ запошљавању у јавним службама, али је Законом из 1993. године он омогућен и држављанима других држава чланица ЕУ у истраживању, настави, електронској комуникцији и секундарној здравственој служби.[60] Ипак, 1999. године је тзв. Законом о фискалним и административним мерама и друштвеном поретку предвиђено да грађани других држава чланица ЕУ (укључујући и њихове супружнике и децу) могу имати, под истим условима као и шпански држављани, приступ свим јавним службама изузев оних које подразумевају директно или индиректно извршавање јавне власти и чување општег интереса државе, што важи за централну јавну службу, као и за регионалне и локалне управе, при чему влада или одговарајући органи аутономне заједнице или друге јавне службе одређују које кадрове, радна места или послове треба резервисати за сопствене држављане.[61] У том контексту, једним указом из 1995. године конкретно су одређени послови у јавној служби који су доступни држављанима ЕУ,[62] а наредном уредбом из 2001. године за шпанске држављане су резервисани послови у оружаним снагама, великим деловима управе, државном савету, шпанској банци и врховној власти одбране.[63] Отварање послова у националној јавној служби за држављане других земаља чланица ЕУ настављено је Законом из 2007. године.[64]

## IV) ЗАКЉУЧАК

На основу прегледа и анализе компаративне праксе репрезентативних држава чланица ЕУ, може се рећи да су неке државе чланице ЕУ отвориле велике области својих јавних служби за запошљавање држављана других држава чланица ЕУ. То су углавном тзв. службе за општу добробит (енг. *welfare services*): јавни транспорт, снабдевање струјом или гасом, авионске

[59] Ibid.

[60] Ibid. (*Zakon br. 17/1993* od 23. decembra 1993).

[61] Ibid. (*Zakon br. 55/1999* od 29. decembra 1999).

[62] Ibid. (*Royal Decree No 800*, 1995).

[63] Ibid. (*Decreto 230/2001, de 11 de octubre, por el que se regula el acceso a la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Madrid de los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea*).

[64] Ibid. (*Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*).

и бродске линије, пошта и телекомуникације, радио и телевизијске компаније, службе јавног здравства, државно образовање, истраживања у невојне сврхе, и сл.[65] Истовремено, принципом искључења из генералног правила слободе кретања радника у ЕУ по правилу су покривене оне врсте јавних служби које подразумевају вршење јавне власти и очување општег интереса државе: *полиција, правосуђе, пореска администрација, дипломатски кор* и *оружане снаге*. То значи да се на ове врсте послова не примењује принцип забране дискриминације према држављанству. То показује и велики значај питања запошљавања у овој врсти јавних служби са становишта суверенитета држава. Чак и земље као Италија, Француска и Белгија, које су оснивачи ЕЗ/ЕУ, показује изузетну невољност да се ускладе са европским правилима у вези слободног кретања лица у овим областима. Поред свега, постоје и даље бројне тешкоће административне конвергенције на европском нивоу: недостатак информација, језичке баријере, различите културне перцепције, разлике у нивоу административне праксе, итд.

## V) ИЗВОРИ


- Жаклина Новичић, „Механизам раног упозорења на повреде принципа супсидијарности и пропорционалности", *Европско законодавство*, бр. 31–32, 2010, стр. 67–76.
- Жаклина Новичић, „Слобода кретања људи у праву Европске уније", *Међународни проблеми,* Вол. LV, бр. 1, стр. 57–88.
- Жаклина Новичић, Забрана дискриминације у праву ЕУ: 'хоризонтализација' општег принципа у предметима Манголд и Кучукдевечи", у: Душко Димитријевић (ур.)*, Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније (II део),* ИМПП, 2012, стр. 808–828.
- Maria-Iliana Pravita, "The Access of EU Citizens to the Public Service: A Comparative Analysis", *Review of European Studies*, Vol. 2, No. 2; December 2010, pp. 18-34.
- Jacques Ziller, *Free Movement of European Union Citizens and Employment in the Public Sector: Current Issues and State of Play*, Part I – General Report, Report for the European Commission, European Group for Public Administration (EGPA), European Commission, 2010, 115. p.


[65] *The answer of the European Commission to the written question of Raymonde Dury*, No 42/91, 13th March 1991.

- *The answer of the European Commission to the written question of Raymonde Dury*, No 42/91, 13th March 1991.
- Council Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community.
- Council Regulation (EEC) No 312/76 of 9 February 1976 amending the provisions relating to the trade union rights of workers contained in Regulation (EEC) No 1612/68 on freedom of movement for workers within the Community.
- Council Directive 68/360/EEC of 15 October 1968 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for workers of Member States and their families.
- Council 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.
- Case C-149/79, *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, Judgment of the Court of 17 December 1980.
- Case 152-73, *Giovanni Maria Sotgiu v Deutsche Bundespost*, Judgment of the Court of 12 February 1974.
- Case C-290/94, *Commission of the European Communities v Greek Republic*, Judgment of the Court of 2 July 1996.
- Case C-89/07, *Commission of the European Communities v French Republic*, Judgment of the Court of 11 March 2008.
- Case C-149/79, *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, Judgment of the Court of 17 December 1980.
- Case C-473/93, *Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxembourg*, Judgment of the Court of 2 July 1996.

*UDK: 317.633(485)*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 394–403*
*Изворни научни рад*

*Ана ЧОВИЋ*[1]

# УСВОЈЕЊЕ У ПРАВУ ШВЕДСКЕ

ABSTRACT

This paper will analyze legal regulations in the field of adoption in Sweden, with reference to the position of LGBT population in this area. At the international level, this area is governed by the Hague Convention on Protection of Children and Cooperation in inter-country adoption which is ratified by Sweden. Sweden is the country with the largest number based international adoptions *per capita*. For this reason, it is interesting to see what kind of trend has been present in this area in the last decade and what the reasons are for such a high rate based adoptions.

*Key words*: adoption, Swedish adoption law, transnational adoption, LGBT families.

## I) УСЛОВИ ЗА ЗАСНИВАЊЕ УСВОЈЕЊА

У Шведској се може усвојити дете млађе од 18 година, али не пре него што наврши шест недеља живота и док не прође најмање три месеца од када је примљен захтев за усвојење.[2] Брачни парови могу да усвајају само заједнички, а један супружник једино уколико је другом супружнику непознато пребивалиште или је оболео од тешког менталног поремећаја. Један супружник може да усвоји и дете другог супружника уз његову сагласност.[3] У погледу година старости усвојитеља, закон предвиђа да је неопходно да потенцијални усвојитељ има 25 година. Лице старости између 18 и 25 година може да усвоји дете, уколико је то дете његовог супружника или ако постоје други оправдани разлози.[4] Иако горња старосна граница за усвојитеље није одређена, уколико захтев за усвајање

[1] Институту за упоредно право, Београд. Е-маил: tankosicana@yahoo.com

[2] Закон о усвојењу из 1974, чл. 15 (1)

[3] Parenthood and Guardianship Code, чл. 3.

[4] Parenthood and Guardianship Code, чл. 25.

подноси особа старија од 45 година, суд детаљно испитује оправданост и корисност усвојења за дете. Да би се дете усвојило, мора да постоји сагласност биолошких родитеља. У ситуацији када се усваја дете које је раније већ било усвојено, накнадно усвојење мора бити одобрено од стране првих усвојитеља, који ће се у овом случају третирати као биолошки родитељи. Сагласност се не тражи од лица које болује од озбиљног менталног поремећаја, које је лишено родитељског права и чије је пребивалиште непознато. У таквим случајевима, сагласност даје старатељ детета.[5] Захтева се и сагласност детета старијег од 12 година. Међутим, и лице млађе од 16 година може бити усвојено без сагласности, ако се закључи да би било на његову штету да се усвојење не закључи или је дете спречено да да пристанак услед менталног поремећаја или друге околности сличне природе.[6] Потенцијални усвојитељи морају да добију сагласност суда да су подобни да усвоје дете. Суд доноси одлуку након пријема формалног захтева. Суд добија писмени извештај од стране локалног одбора социјалне заштите који садржи податке о здравственом стању усвојилаца, стамбеним приликама, образовању, верској припадности, чланству у удружењима, мотивима за усвајање, очекивању од родитељства, искуству са децом, као и референце од најмање два лица која познају кандидате. Ако кандидати добију сагласност од суда, та сагласност важи две године и у том периоду поступак усвојења мора бити окончан. Уколико се захтев за сагласност одбијен од стране комисије подносилац може изјавити жалбу управном суду.[7] Лице старије од 18 година има апсолутно право да открије идентитет својих биолошких родитеља и његово право на сазнање сопственог порекла преовладава над правом родитеља на анонимност.[8] Након заснивања усвојења, дете стиче статус рођеног детета усвојилаца и између њих се успостављају сва права и обавезе која проистичу из родитељског односа. Између детета и његових природних родитеља гасе се сва права и дужности. Дете добија презиме усвојилаца, мада се може дозволити да задржи старо презиме и њему дода ново. Уколико није шведски држављанин, након заснивања усвојења, дете добија шведско држављанство.[9] Устав Шведске забрањује дискриминацију на основу сексуалне оријентације.[10] Чак 81% становника Шведске подржава истополне бракове.[11] Од 1. фебруара 2003. године особама у

[5] Parenthood and Guardianship Code, члан 5а.

[6] Parenthood and Guardianship Code, члан 5.

[7] www.adoptionpolicy.org/pdf/eu-sweden.pdf , стр 4, 5.

[8] *Ibid,* стр.6

[9] *Ibid.*

[10] Constitution of Sweden, Chapter 2 "Fundamental rights and freedoms", Article 12.

[11] Same – Sex Marriage, http://www.ipsos-na.com/download/pr.aspx?id=12795

регистрованим партнерствима признато је право да усвајају децу, а 1. маја 2009. године на снагу је ступио и закон којим се легализују истополни бракови.[12] Хомосексуалци могу да усвајају децу која су рођена у Шведској, али и децу из иностранства. Међутим, ниједна држава која сарађује са шведским агенцијама за усвајање, није се сложила да се деца удоме у хомосексуалним домаћинствима

## II) МЕЂУДРЖАВНА УСВОЈЕЊА

За Шведску је карактеристичан пораст међудржавних усвојења, што је последица смањеног броја заснованих домаћих усвојења, услед промене статуса неудатих жена. Шведска има процентуално највећи број заснованих међудржавих усвојења по глави становника у свету. До 60-их година прошлог века, положај самохраних мајки је био врло тежак, јер би рађањем детета ван брака, жена потврђивала да је „лаког морала", па је женама у таквој друштвеној клими било лакше да дају децу на усвајање. Међутим, последњих деценија, жене су у Шведској заступљеније на тржишту рада, а примарни субјекти заштите и мера социјалне политике су жене и деца. Резултат тога је чињеница, да се годишње у Шведској усвоји свега око стотину деце рођене Шведској. Од касних 60-их година прошлог века, када је почео да се повећава број међудржаних усвајања, до данас, усвојено је више од 40.000 деце рођене у иностранству и то претежно из Латинске Америке и Азије. Шведски национални одбор је надлежан за регулисање поступка у вези међудржавних усвојења, а коначну одлуку доносе Окружни судови.[13]

Године 1973, Влада је основала Национални одбор за међудржавна усвојења, као централну јавну агенцију која надзире усвојења из других држава. Одлуком Владе 1. јула 1981. године, Национални одбор је постао извршни орган у оквиру Министарства здравља и социјалне бриге. Влада именује председника и чланове Националног одбора, који је формиран у складу са Хашком конвенцијом о заштити деце и сарадњи у међудржавном усвојењу. Агенције које се баве пословима усвојења у Шведској морају бити акредитоване од стране Националног одбора, а главни предуслови за добијање одобрења за рад су рад на непрофитној основи и давање апсолутног приоритета најбољем интересу детета.[14]

Шведска је 1968. године ратификовала Европску конвенцију о усвајању деце из 1967. године, али је јула 2002. године одлучила да откаже њену

[12] LGBT and Swedish Law, http://www.rfsl.se/?p=3377.

[13] *Ibid.* стр. 1.

[14] *Ibid.* стр. 3.

примену. Разлог томе биле су промене у националном законодавству које регулишу материју усвојења деце, будући да је Шведска одобрила усвојење деце хомосексуалним паровима који се налазе у регистрованом партнерству. Ова могућност је била у супротности са чланом 6 Европске конвенције о усвајању деце, која предвиђа да дете усвајају две особе које су у браку, било истовремено или сукцесивно, а изузетно и појединац.[15] Шведска је 1997. године ратификовала Конвенцију о заштити деце и сарадњи у области међудржавних усвојења. Ако је дете усвојено према прописима државе порекла детета, усвојиоци морају поднети захтев Националном одбору како би се усвојење верификовало и производило дејства у Шведској. У погледу интер-расних усвојења, постојали су одређени ставови да усвојење деце из Азије, Африке или Латинске Америке не може бити сврсисходно, уколико се узме у обзир светла пут, коса и очи становника Шведске, те да такво дете не би могло у потпуности да се инкорпорира у породицу усвојитеља.[16] Међутим, у данашње време све је мање присталица оваквих теорија, а холистички приступ полази од тога да расна и религијска припадност нису од утицаја на процену подобности усвојитеља.[17] Анализом статистичких података о броју закључених међудржавних усвојења, долазимо до закључка да се Шведска, најчешће, појављује као држава пријема деце која су пореклом из мање развијених држава.[18] У периоду од 2000–2013. године дом у Шведској пронашло је 11758 малишана, док је у периоду од 2007–2013. године само 14 шведских држављана усвојено од стране држављана Финске.

[15] *Ibid.* стр. 2.

[16] *Ibid.* стр. 3.

[17] Холистички приступ је хуманистички приступ који има специфично филозофско и етничко значење, што у највећој мери утиче на праксу социјалног рада. Формирао се насупрот позитивизму, детерминизму и бихејвиоризму. Истиче да сва људска бића као и клијенти социјалног рада покушавају да дају смисао свету у којем живе, при чему социјални радници помажу, унапређујући потенцијале личности. Хуманистички приступ фаворизује учешће и активан напор клијената, који постају сарадници и актери одговорни за своје понашање у процесу промена. Видановић, И, *Речник социјалног рада,* Београд, 2006.

[18] Поједини аутори сматрају да су међудржавна усвојења вид трговине децом и да агенције у Америци услуге брзог налажења детета наплаћују од 19.000 – 24.000 долара за беле бебе узраста од 9–18 месеци, односно од 27.000 – 36.000 хиљаде долара за бебе узраста од 3–9 месеци. За афроамеричку децу цене се крећу око десет хиљада долара. Деца из Русије су веома тражена на тржишту усвојења у Сједињеним Државама, због чега је цена за усвојење ове деце врло висока, тако да руске агенције за усвајање личе више на пословне агенције за згртање профита. Ову појаву проф. Дејвид Смолин са Самфорд Универзитета сматра криминалном, и закључује да нема чврсте воље да јој се стане на пут, јер се иста третира као неки блажи порок, као што су то проституција или коцкање. (D. Smolin, "Intercountry adopting as child trafficking", *Valparaiso University Law Rewiew*, br. 2/2004, pp. 323–325).

*Статистички подаци о броју и пореклу деце усвојене од стране шведских држављана у периоду од 2000–2013. године*

| Country of Origin | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | 2000 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Afghanistan | | | | | 1 | 5 | 1 | 1 | 5 | 4 | | 1 | 4 | 4 | 26 |
| Albania | | | | | | | 1 | 2 | 3 | 4 | | | | 1 | 11 |
| Algeria | | | | | | | | 1 | | | | 2 | | 1 | 4 |
| Angola | | | | | | | | | | | | 2 | | 1 | 3 |
| Armenia | | | | | | 1 | | | | | | | | | 1 |
| Australia | | | | | | | | 2 | | | | | 1 | | 3 |
| Austria | | | | | | | | | | | | 1 | | | 1 |
| Azerbaijan | | | | | | | | 1 | 2 | | 1 | | | | 4 |
| Bangladesh | | | | | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | | 1 | 2 | 14 |
| Belarus | | | | | 1 | | 1 | | | 34 | 51 | 44 | 52 | 27 | 210 |
| Bhutan | | | | | | | | | | | | | 1 | | 1 |
| Bolivia | | 2 | 2 | 6 | 6 | 6 | 9 | 11 | 9 | 13 | 8 | 2 | 1 | 3 | 78 |
| Bosnia and Herzegovina | | | | | | 2 | 2 | | 2 | 2 | 3 | | 1 | 4 | 16 |
| Brazil | | | | | 1 | 2 | | 2 | 1 | 3 | | 4 | 4 | 11 | 28 |
| Bulgaria | 7 | 9 | 19 | 11 | 9 | 1 | 2 | | 3 | 7 | 17 | 21 | 23 | 30 | 159 |
| Burundi | | | | | 2 | 7 | 4 | 8 | 2 | 4 | | 3 | | | 30 |
| Cambodia | | | | | 1 | | 1 | | | | | | | | 2 |
| Cameroon | | | | | | 3 | | 1 | | | | | | | 4 |
| Canada | | | | | | | | | | | | 1 | | | 1 |
| Cape Verde | | | | | | | | | | | | 1 | | | 1 |
| Central African Republic | | | | | | | | 2 | | | | | | | 2 |
| Chad | | | | | | | | | | | 1 | | | | 1 |
| Chile | | | | | 1 | 1 | | | 2 | | | 2 | 4 | | 10 |

Нарочито су дискутабилне кампање за усвајање деце које се јављају након природних катастрофа, као што су земљотреси, цунамији или ратови. Тада се повећава број страних држављана који желе овој деци да обезбеде дом и породицу, па је повећан ризик да након ових катастрофа деца постану субјекти трговине људима. Ипак, заснивањем међудржавног усвојења, детету се пружа прилика да одрасте у топлом породичном окружењу, а пред надлежне органе се поставља задатак да ово усвојење реализују у најбољем интересу детета и уз његову потпуну заштиту. Више о томе Човић, А., *Међудржавна усвојења између акта насиља и чина љубави*, Страни правни живот, 3/2012, стр. 304–325.

| Country of Origin | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | 2000 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| China | 59 | 90 | 107 | 184 | 248 | 206 | 280 | 314 | 462 | 497 | 373 | 316 | 220 | 165 | 3521 |
| Colombia | 23 | 40 | 77 | 71 | 54 | 41 | 39 | 47 | 54 | 71 | 90 | 122 | 138 | 110 | 977 |
| Congo, Democratic Republic of the | | | | | 7 | 3 | 2 | 1 | | | | | | | 13 |
| Congo, Republic of the | | | | | 1 | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | | 8 |
| Croatia | | | | | | | | 2 | 2 | 3 | | 1 | | | 8 |
| Czech Republic | 17 | 12 | 9 | 9 | 6 | 3 | 2 | 2 | 5 | 8 | | 1 | | 1 | 75 |
| Ecuador | 7 | 4 | 5 | 10 | 5 | | | | | 1 | 4 | 10 | 5 | 2 | 53 |
| Egypt | | | | | | | | 1 | 1 | | | 1 | | | 3 |
| El Salvador | | | | | | | 1 | | | | | | | | 1 |
| Equatorial Guinea | | | | | | | | | | | 1 | | | | 1 |
| Eritrea | | | | | 7 | 2 | 1 | 1 | 2 | 3 | | 2 | 3 | | 21 |
| Estonia | 8 | 9 | 9 | 10 | 9 | 10 | 5 | 6 | 8 | 1 | 6 | 15 | 7 | 21 | 124 |
| Ethiopia | 11 | 15 | 24 | 29 | 37 | 42 | 39 | 32 | 37 | 26 | 21 | 18 | 17 | 15 | 363 |
| France | | | | | | 1 | | | | | | 2 | | 2 | 5 |
| Gambia | | | | | | 1 | 3 | 2 | | | | | 3 | | 9 |
| Georgia | | | | | | | | | | | | | 1 | | 1 |
| Germany | | | | | 20 | | 2 | 2 | 1 | 2 | | 3 | 3 | | 33 |
| Ghana | | | | | 4 | 2 | | | | 1 | | | 3 | 1 | 11 |
| Greece | | | | | | | | | | 1 | | 1 | 1 | | 3 |
| Guatemala | | | | | | | | 1 | | | | | | 3 | 4 |
| Guinea | | | | | 1 | | 1 | 1 | | | 2 | | 1 | | 6 |
| Honduras | | | | | | | | | | 1 | | | | 1 | 2 |
| Hungary | 7 | | | | 2 | | | 2 | 1 | 1 | | | | 1 | 14 |
| India | 2 | 19 | 23 | 33 | 37 | 51 | 56 | 38 | 44 | 46 | 37 | 60 | 75 | 71 | 592 |
| Indonesia | | | | | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | | 1 | 2 | 3 | 14 |
| Iran | | | | | 1 | 3 | 18 | 5 | 7 | 3 | 4 | 3 | | 2 | 46 |
| Iraq | | | | | 9 | 9 | 2 | 1 | 8 | 10 | 6 | 8 | 8 | 11 | 72 |
| Israel | | | | | | 1 | | | 1 | | 1 | | | 2 | 5 |
| Italy | | | | | | 1 | 1 | | | | | | | | 2 |

| Country of Origin | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | 2000 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Italy | | | | | | 1 | 1 | | | | | | | | 2 |
| Ivory Coast | | | | | | | | 1 | 1 | | | 1 | | | 3 |
| Jamaica | | | | | | | | 1 | | 1 | | | | | 2 |
| Japan | | | | | | | | | 1 | 2 | | 1 | 1 | 1 | 6 |
| Jordan | | | | | | | | 1 | | 1 | | | | | 2 |
| Kazakhstan | | | | | 1 | | 2 | | | 2 | | 1 | 1 | | 7 |
| Kenya | 29 | 23 | 24 | 14 | 12 | | 4 | 3 | 4 | | 2 | 4 | | 2 | 121 |
| Korea, North | | | | | 3 | | | | | | | | | | 3 |
| Korea, South | 19 | 49 | 60 | 74 | 94 | 79 | 66 | 91 | 104 | 121 | 111 | 109 | 117 | 130 | 1224 |
| Kyrgyzstan | | | | | 1 | 6 | 10 | 5 | 1 | | | | 1 | | 24 |
| Laos | | | | | | | | | | | 1 | | | | 1 |
| Latvia | | | | | 1 | 3 | 1 | 1 | | 1 | 2 | 3 | 6 | 8 | 26 |
| Lebanon | | | | | | | | 3 | 3 | | | | | 2 | 8 |
| Lesotho | 6 | 8 | 6 | 6 | 2 | | | | | | | | | | 28 |
| Liberia | | | | | 1 | | 1 | | 1 | 1 | 2 | 2 | | 1 | 9 |
| Lithuania | 12 | 12 | 11 | 15 | 12 | 6 | 10 | 6 | 6 | 8 | 2 | 4 | | 1 | 105 |
| Macedonia | | | | | | 2 | 1 | | | | | 1 | | | 4 |
| Madagascar | 3 | 3 | 2 | 1 | 3 | | | | | | | | | | 12 |
| Malawi | | | | | 1 | 1 | | | 1 | | | | | | 3 |
| Malaysia | | | | | | 1 | | | | 1 | | 1 | | | 3 |
| Mali | | | | | 1 | | | | | | | | | | 1 |
| Mauritius | | | | | 1 | | | | | | | | | | 1 |
| Mexico | | | | | 1 | | | | | | 1 | | | 3 | 5 |
| Moldova | | | | | | | | | | 1 | | | | | 1 |
| Mongolia | | | | | 2 | 1 | | | | | | | | | 3 |
| Morocco | | | | | 1 | 2 | 1 | | 3 | 1 | 1 | 1 | 2 | | 12 |
| Mozambique | | | | | | | | | | 1 | 1 | | | | 2 |
| Myanmar | | | | | | | | | 1 | | | | | | 1 |
| Namibia | | | | | | 1 | | | 1 | | | | | | 2 |

| Country of Origin | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | 2000 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nepal | | | | 8 | | | 1 | | | 1 | | | | 1 | 11 |
| Netherlands | | | | | | 1 | | | 1 | | | | | | 2 |
| New Zealand | | | | | | | | | | | 1 | 1 | | | 2 |
| Nicaragua | | | | | | | | | | 1 | | | 1 | | 2 |
| Niger | | | | | 2 | | | | | | | | | | 2 |
| Nigeria | 6 | 14 | 13 | 10 | 12 | 10 | | | 1 | | 1 | 1 | | | 68 |
| Pakistan | | | | | 1 | | | 1 | | 3 | 1 | 2 | 2 | 4 | 14 |
| Palestine | | | | | | | | | 1 | | | | | | 1 |
| Panama | | 1 | | | | 1 | | | | | | | | | 2 |
| Peru | | | | | | | | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 | 12 |
| Philippines | 7 | 7 | 5 | | | 10 | 8 | 10 | 7 | 5 | 7 | 10 | 6 | 4 | 86 |
| Poland | 17 | 14 | 12 | 18 | 15 | 17 | 25 | 18 | 27 | 21 | 25 | 26 | 34 | 36 | 305 |
| Romania | | | | | | | 1 | 1 | | | 1 | 2 | 12 | 16 | 33 |
| Russian Federation | 21 | 33 | 26 | 20 | 21 | 8 | 4 | 46 | 34 | 53 | 66 | 71 | 54 | 72 | 529 |
| Rwanda | | | | | | 1 | | 1 | 2 | | | | | | 4 |
| Samoa | | | | | | | 1 | | | | | | | 1 | 2 |
| Saudi Arabia | | | | | | | 2 | | | | | | | | 2 |
| Serbia and Montenegro | 11 | 4 | 5 | 5 | 5 | 9 | 5 | 7 | 4 | 13 | 14 | 6 | 3 | 6 | 97 |
| Sierra Leone | | | | | 2 | | | 1 | 1 | | 6 | 4 | 4 | 1 | 19 |
| Slovakia | 2 | 7 | 8 | 11 | 14 | 7 | 7 | 2 | 1 | 4 | | 1 | | | 64 |
| Somalia | | | | | 40 | 59 | 25 | 21 | 19 | 13 | 14 | 4 | 14 | 5 | 214 |
| South Africa | 25 | 22 | 30 | 29 | 41 | 40 | 44 | 38 | 46 | 40 | 54 | 43 | 51 | 6 | 509 |
| Spain | | | | | 1 | | | | | | | 2 | 1 | | 4 |
| Sri Lanka | | | 5 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | | 1 | 2 | 1 | 21 |
| Sudan | | | | | | | 1 | | 2 | 1 | | 1 | 1 | | 6 |
| Swaziland | | | | | | | | | | 1 | | | | | 1 |
| Switzerland | | | | | 2 | | | | | | | | | 1 | 3 |
| Syrian Arab Republic | | | | | 1 | | | | | 1 | 2 | | | | 4 |
| Taiwan | 32 | 42 | 45 | 54 | 43 | 27 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 5 | 4 | 2 | 274 |

| Country of Origin | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | 2000 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Tajikistan | | | | | | | | | | | 1 | | | | 1 |
| Tanzania | | | | | 1 | 1 | | 2 | 2 | 1 | 2 | 3 | 6 | | 18 |
| Thailand | 7 | 14 | 11 | 17 | 23 | 26 | 35 | 30 | 35 | 27 | 35 | 29 | 33 | 21 | 343 |
| Tunisia | | | | | 2 | | | | | | | 2 | 2 | | 6 |
| Turkey | | | | | 3 | | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | | 5 | 1 | 19 |
| Uganda | | 6 | | | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | | 3 | 4 | | | 20 |
| Ukraine | | | | | 7 | 1 | 2 | 4 | 9 | 13 | 21 | 19 | 14 | 20 | 110 |
| United Kingdom | | | | | 1 | 4 | | 1 | 1 | 2 | | 4 | | 1 | 14 |
| USA | | | | | 5 | 7 | 2 | 10 | 4 | 3 | 5 | 2 | 2 | 5 | 45 |
| Uzbekistan | | | | | | | | | 1 | | | | | | 1 |
| Vietnam | | | | 2 | 65 | 50 | 54 | 67 | 80 | 6 | 32 | 86 | 78 | 132 | 652 |
| Yemen | | | | | 1 | | | | | 1 | | | | | 2 |
| Zambia | 3 | 7 | | | | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | | | | | 16 |
| Zimbabwe | | | | | | | | | | | | | 1 | | 1 |
| Other | | | | | | 1 | | | | | | | | | 1 |
| Total | 341 | 466 | 538 | 649 | 922 | 793 | 800 | 879 | 1083 | 1109 | 1046 | 1107 | 1044 | 981 | 11758 |

Извор: http://www.aican.org/statistics.php?region=0&type=receiving#stat_se

*Статистички подаци о броју усвојених шведских држављана у периоду од 2007-2013. године*

| Receiving Country | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Finland | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 3 | 3 | 14 |
| Total | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 3 | 3 | 14 |

Извор: http://www.aican.org/statistics.php?region=0&type=birth

## III) ЗАКЉУЧАК

Анализа праксе у области усвојења деце у Шведској интересантна је из разлога смањења броја усвојене домаће деце и највишег броја међудржавних усвојења по глави становника у свету. Ово је последица високог животног

стандарда и организованог система социјалне заштите, који у први план ставља жене и децу. Највећи број међудржавних усвојења у свету, поред тога што је показатељ малог броја деце без родитељског старања која су држављани Шведске, указује и на однос људи према овом проблему, њихово стање свести, одсуство предрасуда и отвореност према другим културама и религијама. Ово је последица достигнутог културног нивоа, просвећености и информисаности.[19] Да би се у Србији достигао такав ниво заштите, потребан је организован приступ, а нарочито финансијска подршка и подстицај у облику разних олакшица које би усвојитељи добијали.

## IV) ИЗВОРИ


- Constitution of Sweden
- Hague Convention on Protection of Children and Co-operation in respect of Inter-country Adoption (1997:191)
- Inter-country Adoption Intermediation Act (1997: 192)
- Legal provisions concerning adoptions, http://www.mia.eu/Global/English/lagengmaj2014.pdf
- LGBT and Swedish Law, http://www.rfsl.se/?p=3377
- Overview of Swedish Adoption Law, www.adoptionpolicy.org/pdf/eu-sweden.pdf
- Parenthood and Guardianship Code
- Same – Sex Marriage, http://www.ipsos-na.com/download/pr.aspx?id=12795
- Smolin, D, "Intercountry adopting as child trafficking", Valparaiso University Law Rewiew, br. 2/2004.
- Swedish social services act (2001:453)
- Човић, А, Усвојење у немачком и аустријском праву, Страни правни живот, 3/2014.
- Човић, А., Међудржавна усвојења између акта насиља и чина љубави, Страни правни живот, 3/2012, стр. 304-325.


[19] Човић, А, *Усвојење у немачком и аустријском праву*, Страни правни живот, 3/2014.

*UDK: 352:353.2](44)*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 404–419*
*Изворни научни рад*

*др Дарко ГОЛИЋ*[1]

# УЛОГА МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ У УПРАВНОМ СИСТЕМУ ФРАНЦУСКЕ

ABSTRACT

Inter-municipal cooperation in France is characterized by abundance, a larger number of forms, numerous functions, comprehensive legal regulations as well as a significant integrating effect in conditions of fragmented local government in the first instance and functional defects of higher instance. By integrating the functions of development and spatial planning and many public services, it represents supplement to the local administrative system, i.e. a certain form of territorial reform that is not achieved by imposing from the central level, but through municipal cooperation or is to a greater or lesser extent, channelled or restricted by specific legal intervention such as the mandatory of inter-municipal jurisdiction, regulation of organizational forms, by requesting certain democratic legitimacy and a system of financial incentives. The French example of inter-municipal cooperation can serve other states to enforce a territorial reform in the political "painless" way.

*Key words*: Local community, municipality, inter-municipal cooperation, administrative system.

## I) УВОД

Међуопштинска сарадња представља могућност унапређења децентрализованог вршења јавних послова, које јединице локалне самоуправе често нису у стању да врше или су суочене са читавим низом проблема у њиховом вршењу. То су првенствено послови који захтевају већи територијални опсег, значајне материјалне, финансијске, кадровске и

[1] Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду; email: g.darko83@gmail.com.

административне капацитете, које свака јединица локалне самоуправе чак ни у најоптималнијој територијалној организацији није увек у стању да обезбеди. У стабилним правним системима, системске промене територијалне организације представљају крајње непопуларан метод решавања, а у друштвима која карактеришу нестабилизовани политички системи тешко изводљив или авантуристички потез који може додатно да дестабилизује прилике у којима егзистира. Стога, проналазе се посебни механизми којима се елементи организације власти, па тако и локалне самоуправе, прилагођавају улози која се пред њих ставља у одређеном друштвено-економском и политичком амбијенту. На основу решења која постоје у различитим државама Европе, међуопштинска сарадња се може подвести под такво настојање. За разлику од алтернативних решења, међуопштинска сарадња *чува локалну аутономију, јача одговорност локалног нивоа и обезбеђује територијалну реформу која се спроводи „одоздо" према потребама самих грађана*.[2]

Француска представља пример државе у којој постоји институционално развијена и садржајна међуопштинска сарадња. Она се одликује бројношћу, разноликошћу појавних облика, мултифункционалношћу и значајним интегришућим дејством у условима уситњене локалне самоуправе у првом степену и функционалних недостатака виших нивоа. Ипак, обележја међуопштинске сарадње у Француској – која се уз извесне резерве може подвести под општи појам децентрализованих јединица – одређена је карактером државног уређења, положајем и организацијом локалне самоуправе, али и обележјима њихове територијалне организације.[3]

## II) ЛОКАЛНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ У ФРАНЦУСКОЈ

У француској правној терминологији у честој употреби се налази термин локална заједница, којим се означавају све установе децентрализације јавне

[2] У основи међуопштинске сарадње стоји сагласност воља у погледу неког од елемената који чине структуру међуопштинског односа. Она може бити знатно ограничена, али где год постоје питања у погледу којих је потребно обезбеђење договора, постоји међуопштинска сарадња. Наиме, међуопштинска сарадња може бити неформална и развијати се само путем договора, у форми посебних уговорних аранжмана без заједничких органа, или може бити потпуно институционализована, са посебним органима управљања сарадњом. Последњи модел представља *интегрисани* вид сарадње.

[3] Међуопштинска сарадња се и у другим државама већ дуго посматра као средство територијалне реорганизације, нарочито где локална самоуправа има дугу традицију, посебно у Холандији, Белгији, Финској и Шпанији, а у новије време и у Италији, Португалији, Мађарској, Румунији итд.

власти креиране законом (поред комуна, департмана и региона), а обухватају и јединице са посебним статусом као што су Париз, Корзика, удружења општина и урбане заједнице. Јединица локалне самоуправе у Француској означава се појмом *територијалне заједнице*.[4] Француска је готово два века имала локалну (само)управу организовану у два степена: комуне – у првом степену, и јаке другостепене јединице – департмани, на челу којих су дуго били централно именовани префекти, те с мрежом деконцентрисаних, административних јединица које су на терену обављале послове централне управе и уједно надзирале и координирале функционисање великог броја комуна. Овај систем територијалне организације власти је последица снажних тенденција да се одржи централистички концепт државе, који порекло вуче из периода јакобинске диктатуре с краја осамнаестог века.[5] Иако су још 1956. године успостављене 22 регије које је требало да брину о равномерном економском развоју департмана и комуна, оне се нису сматрале јединицама децентрализације. Десет година касније, око четири већа града успостављене су градске заједнице као обавезни облик удруживања града са околним комунама. После је то проширено на још пет већих градова. Но, темељна реформа система локалне самоуправе спроведена је тек с доласком левице на власт у Француској, а била је институционализована 1982. године – Законом о децентрализацији и Законом о преносу надлежности из 1983. године, када су установљени нови општински органи (савет и председник), а регије су успостављене као самоуправне јединице. Први избори за регионална већа спроведени су 1986. и отада датира тростепена структура локалне самоуправе у Француској. Уставноправни статус региони су стекли 2003. године.[6] Ипак, на основу њихове улоге они се не могу сматрати институционалним регионима какви постоје у Шпанији или у Италији.[7] Децентралистичке реформе су поред увођења региона, замене префекта градоначелником (председником општине), донеле и нове надлежности за децентрализоване јединице, промене у систему њиховог финансирања и контролу законитости која је пренета на управни суд. Ипак, ове реформе су

[4] Предраг Димитријевић, Дејан Вучетић, *Систем локалне самоуправе*, Службени гласник, Београд, 2011, стр. 158.

[5] Устав Француске из 1958. године гарантује њену недељивост (чл. 2), а једно од основних уставних начела од 2003. године је и начело децентрализације (чл. 1).

[6] Региони имају надлежности у области економског развоја, просторног планирања, саобраћаја, инфраструктуре и здравства.

[7] Више о шпанском институционалном регионализму у: Luis Moreno, *Subnational Constitutionalism in Spain*... Преузето са Интернет, http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/moreno.pdf. str. 1-6, 05.06.2014.

ишле више у правцу јачања департмана уместо комуна, што донекле оправдава чињеница да услед њихове недовољне величине, популације, па самим тим и потребних капацитета није ни било целисходно радити на њиховом функционалном јачању. Штавише, и постојећи обим надлежности захтева различите облике повезивања и координације, која се остварује на различите начине, путем међуопштинских заједница, департмана, региона, па чак и путем деконцентрисаних јединица државне управе. Оно што представља основну замерку оваквом правцу децентрализације јесте релативно велика удаљеност департмана (с обзиром на њихову величину и популацију) и јавних послова који су локалног карактера од становништва. Такође, имајући у виду да француски региони немају никакве хијерархијске надлежности према нижим локалним нивоима и да потпуно зависе о њиховој сарадњи приликом имплементације сопствених политика, у пракси често долази до преклапања надлежности између појединих нивоа, те преклапања послова.[8] Дакле, под јединицама локалне самоуправе у Француској се подразумевају комуне, департмани и региони, а у француској теорији означавају се још и територијалним заједницама. Реформе од 2003. године, које су подразумевале децентрализацију као основни циљ, изнедриле су значајне промене у систему локалне самоуправе. Прво, регион је сада Уставом признат као децентрализована јединица уз општине и департмане (чл. 72 Устава). Омогућена је привремена делегација надлежности и право да се одступи од државне регулативе у прилагођавању послова локалним околностима. Друго, нове међуопштинске заједнице су, на неки начин, посматране као четврти управни слој у подручју економског развоја и просторног планирања, иако још увек не постоји њихов непосредан демократски легитимитет. На првом степену француске локалне самоуправе постоји око 36.670 комуна. Границе француских општина поседују историјске корене. Њихов број није значајније мењан законским решењима из 1959. и 1971. године, које су их смањиле с 38.000 приближно на данашњи број. Упркос великим разликама у величини – 3.000 општина има мање од 1.000 становника, 31 општина има више од 100.000, а мање од 300.000

[8] Генералним начелом одређено је да се послови из непосредне близине корисника обављају на нивоу комуна и различитих међуопштинских тела, сложенији послови на нивоу департмана који располажу већим средствима, а стратегијски послови (економски развој, развој инфраструктуре, више образовање) на регионалном нивоу. С друге стране комунама и департманима дата је слобода да према властитој процени делују на оним подручјима за која сматрају да су од важности за њихове грађане, што је у супротности са захтевом за јасном деобом надлежности између појединих субнационалних нивоа (Mark Cole Alistair, "The French State and its Territorial Challenges", *Public Administration, 90* (2), 2009, pp. 335–350).

становника и пет њих више од 300.000, а огромна већина има испод 10.000 становника.[9] Ипак, у погледу правног положаја задржан је монотипски концепт. Свака општина има исти статус, надлежности и исту организациону структуру, односно, општинско веће и градоначелника, који се бирају на пет година.[10] Директни избори општинских органа представљају принцип успостављен још 1789. године. Неки велики градови (Париз, Лион и Марсељ), који такође имају статус комуне, добили су право да на свом подручју формирају градске округе (*Arrondissements*) који представљају јединице месне самоуправе.[11] Други степен француске локалне самоуправе чини 96 департмана у континенталном делу, те пет департмана на прекоморским територијама (Мартиник, Гвадалуп, Француска Гвајана, Реунион и Мајот).[12] Департмани у просеку имају око 450.000 становника и 5.490 км$^2$ површине. Најмањи је департман Лозер са око 74.000, а највећи Норд са преко 2.500.000 становника. Чак 47 департмана има више од пола милиона становника. У просеку на један департман отпада око 380 комуна, што с гледишта одржавања редовних контаката између департмана и комуна у његовом саставу представља огроман распон контаката. Да би се тај проблем донекле ублажио, у департманима је успостављена мрежа ужих административних јединица која се састоји од 342 котара-округа (*Arrondissments*) и преко 4.000 кантона. Управна тела тих јединица делују првенствено као подручни органи централне управе, али такође помажу департманској управи у надзору над комунама и у њиховој координацији. Надлежности департмана су у областима просторног планирања, саобраћаја, путева, социјалне заштите, образовања и културе (средњег образовања, библиотека и архива), економских делатности (субвенционисања предузећа, зајмова итд.). Органи департмана су генерални савет (непосредно изабрано), представничко тело, његов председник и стална комисија као извршни органи.[13] Трећи ниво

[9] Више о територијалној организацији комуна у Француској у: Жељко Павић, "Величина локалних јединица: еуропске тенденције и хрватске недоумице", *Хрватска јавна управа, 10* (1), 2010, стр. 99–102.

[10] У надлежности општина су одржавање путева, основно образовање, социјални рад, послови безбедности, просторно планирање, урбанизам, културне делатности, послови економског развоја (помоћ, гаранције, зајмови, ослобођење од пореза, индустријске зоне), бирачки спискови.

[11] Гордана Марчетић, Тео Гиљевић, "Локална самоуправа у Њемачкој и Француској", *Хрватска јавна управа, 10* (1), 2010, стр. 73.

[12] Прекоморски департмани (*DOM*) уједно имају статус региона (*ROM*).

[13] Дејан Вучетић, Дејан Јанићијевић, *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије*, Центар за развој грађанског друштва ПРОТЕКТА, Ниш, 2006, стр. 103.

локалне самоуправе у континенталном делу чине 22 региона који у просеку имају око 2.500.000 становника и око 25.000 км$^2$ површине. Донекле посебан статус уживају Корзика и Париз.[14] Међу регионима такође постоје велике разлике у популацији. Највећи је Париски регион који броји преко 10.000.000 становника. Просечно се у саставу регије налазе четири департмана. Региони имају непосредно изабрани регионални савет, председника савета, сталну комисију и социјално-економски савет (спровођење националног плана на регионалном нивоу у низу области), те надлежности у области планирања, саобраћаја, средњег и стручног образовања, у економском развоју и у помоћи малим и средњим предузећима.[15]

## III) РАЗВОЈ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ У ФРАНЦУСКОЈ

Међуопштинска сарадња је у Француској углавном третирана као институционални „фластер“. Наиме, свако административно-територијално реструктурирање сматрало се политички опасним, односно средством за разградњу унитарног карактера државе.[16] Сукцесивна децентрализација која је подразумевала постепено преношење надлежности на ниже нивое, односно на различите нивое локалне самоуправе, ипак је очувала традиционалну административну структуру коју чине релативно јака општина и департмани, слабији региони, и бројне и разноврсне међуопштинске организације.[17] До 1992. године, сарадња између комуна је углавном била вођена потребом обезбеђења економије обима у пружању техничких услуга (снабдевање водом, управљање отпадом, саобраћај), првенствено у контексту брзе урбанизације. Потреба за новим организационим облицима који би били способни да се носе

[14] Париз од 1975. године представља посебну територијалну јединицу у оквиру које постоји 20 арондисмана, а посебан положај имају и пацифичка острва која су део Француске.

[15] Дејан Вучетић, Дејан Јанићијевић, *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије*, оп. цит., стр. 104.

[16] По Пусићу, два су основна структурална одговора на питање величине локалних јединица: степеновање и повезивање. Модерна тенденција је према мањем броју ступњева јер такве „самоуправе над самоуправама“ често знају да развију централистичке тенденције, које гуше аутономију најнижих и са самоуправног становишта обично најважнијих јединица. Као основне предности повезивања наводи велику еластичност и прилагодљивост (Еуген Пусић, Стјепан Иванишевић, Жељко Павић, Милан Рамљак, *Управни системи*, Народне новине, Загреб, 1988, стр. 280).

[17] У овом делу је као основни извор коришћена литература: Rüdiger Hulst, Andrâe Van Montfort (eds.) *Inter-Municipal cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer, 2007, стр. 67–90.

са сложеним питањима урбане политике, а не само са пружањем услуга, резултирала је у успостављању нове међуопштинске структуре у облику дистрикта и урбаних заједница (основаних 1959 и 1966). Осим тога, стварање тих нових правних структура представљало је алтернативу неуспешној и у политичким круговима оспораваној политици спајања општина. Но, јавна политика је у односу на територијалну реформу пре 1992. углавном била усмерена на пренос функција од државе ка општинама, департманима и регионима, као и на територијалну деконцентрацију органа државне управе. Децентрализација и пренос нових функција од државе ка општинама биле су важан покретач међуопштинске сарадње.[18] Да би се постигла неопходна економија обима у пружању услуга за које су одговорне, општине су имале две основне опције: уговорно придруживање другим општинама и споразум са приватним сектором. Пре 1992, две главне врсте међуопштинских организација биле су једнонаменска међуопштинска асоцијација (SIVU) и вишенаменска међуопштинска асоцијација (SIVOM). До тада их је било око 17.000 широм Француске, а покривале су већину општина. Мада ове организације и даље постоје, њихов број се смањује у корист нових генерација „федеративних" међуопштинских организација које обухватају функције SIVOM-а и SIVU-а као и нове функције стратешке природе. За разлику од нових организација, општине су раније имале више могућности да према својим потребама обликују све аспекте старих организација. Надлежности нису унапред правно дефинисане – утврђивале су их саме општине чланице. Такође, нису постојала правила која регулишу границе сарадње. Општине не морају нужно да буду територијално повезане, чак ни да буду у оквиру истог департмана. Међутим, док је ова флексибилност несумњиво била веома атрактивна за општине које страхују од преноса функција и концентрације, она је критикована због недостатка јавности рада, могућих злоупотреба у организацији и у вршењу јавних послова. Сматрало се да би надлежности у принципу требало унапред јасно дефинисати, како би се поштовала начела енумерације и искључивости. У пракси, то није увек био случај тако да се тешко могло код оваквих облика удруживања прецизно утврдити које организације су одговорне за које услуге или елементе услуга, а које се врше самостално на нивоу општина, односно где постоји њихово преклапање. У

[18] У Француској постоји најразвијенија институционална међуопштинска сарадња. Институционална сарадња општина, која укључује поседовање јавних овлашћења, посебно нормативних, постоји и у Холандији, Белгији, Финској, Немачкој, Италији, Шпанији и Шведској (Више о облицима и функцијама међуопштинске сарадње у: *Good practices intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on local and regional Democracy (CDLR): Situation in 2007* (2007), Councile of Europe).

настојању да промовише међуопштинску сарадњу и да афирмише контролу над *ad hoc* формирањем међуопштинских организација држава је у дужем временском периоду предузимала различите законске интервенције. Године 1959, принцип да одлука о придруживању међуопштинској организацији мора да буде једногласна у оквиру сваког општинског већа промењена је у корист кфалификованог већинског гласања и тако је пласиран пут за распространењенију сарадњу, посебно у вишенаменским организацијама (SIVOM-у). Такође, 1959. године је дошло до стварања новог облика вишенаменске међуопштинске организације: *дистрикта*. Овај нови облик успоставио је два кључна принципа која су ојачана у новијој политици: принцип минималних обавезних надлежности и принцип независних фискалних ресурса, при чему међуопштинске организације повећавају своје фискалне приходе директно уместо да се ослањају на доприносе из буџета својих чланица. Појам граничног географског и економског простора у облику „агломерације" за урбана подручја и „плата" за рурална, такође је настао у вези са стварањем дистрикта. Иако није било обавезно да департмани покривају тај целовити простор, сматрало се да је пожељно. Након тога, 1966. године уведене су *урбане заједнице*. Урбано планирање, развој инфраструктуре и пружање кључних градских услуга били су међу њиховим главним надлежностима.Такође им је дата моћ да повећају сопствени фискални приход. Једном када се општина придружи урбаној заједници, нема могућност да се повуче из ње. Овај облик међуопштинске сарадње је, дакле, најмање флексибилан. С друге стране, више него било који облик, он се може посматрати као „прави ниво управе". Године 1966. принудно су направљене четири урбане заједнице у Лиону, Лиу, Стразбуру и Бордоу, али од тада, због њихове нефлексибилне природе, само 12 агломерација се добровољно одлучило да је успоставе. Године 1983. нова структура, *Syndicat d'agglomération nouvelle* (SAN) направљена је за три највеће урбане агломерације – Лион, Париз и Марсељ. Иако стварање међуопштинских организација остаје добровољно, владина политика до 1992. године је водила ка повећању броја међуопштинских организација. То се првенствено остваривало као повећање финансијских подстицаја за њихова успостављања, поједностављење процеса успостављања, односно ограничење необавезне природе одређивањем обавезних блокова надлежности. Нова фаза међуопштинске сарадње почела је Законом из 1992. године, а наставила се Законом из 1999.[19] Закон о територијалној управи из 1992. донет је десет година после Закона о децентрализацији, након спознаје да су постојеће

[19] Закон за поједностављење међуопштинске сарадње.

институције територијалне власти биле кочница за даљу децентрализацију. Ипак, овај закон међуопштинску сарадњу посматра као решење за општинску фрагментацију. Нагласак државне политике стављен је на померање сарадње од придруживања до „федерализација" општина. Интегративна или федерална међуопштинска сарадња промовисана Законом из 1992. разликује се од старе асоцијативне међуопштинске сарадње у три карактеристике:[20]

1) У смислу циљева: стари облици сарадње усмерени су на пружање услуга. Суштина нових облика била је да међуопштинска сарадња треба да буде много више стратешког карактера. У преамбули Закона говори се о „подстицању локалног економског развоја и осигурању уравнотеженог просторног планирања и унапређења солидарности."
2) У погледу поступака одлучивања: нови облици су „радикално другачији" од старих по томе што глас сваког појединог члана општине не мора нужно носити једнаку тежину, а одлуке се доносе већином, а не једногласном одлуком управног одбора међуопштинске организације. Одлуке би, дакле, хипотетички могле ићи и против интереса неких од општина чланица.
3) У погледу начина финансирања два нова облика међуопштинских организација, односно увођења њихових сопствених прихода.

*Communauté de Communes* и *Communauteé de Villes* – уређене су како би се боље задовољиле различите потребе урбаних и руралних подручја: први намењен за општине у руралним подручјима, а потоњи за општине у урбаним подручјима (у агломерацији). У пракси, подела урбано/рурално није одржана. Само пет заједница градова основане су у раздобљу 1992–1999, а структура је на крају замењена *Communauté d'Agglomération* законом из 1999. Заједнице комуна с друге стране, показале су се популарним у руралним и урбаним подручјима – њихов број се повећава са 193 у 1993. години, на 1.347 у 1999. години. Разлог популарности заједница комуна у односу на заједнице градова лежи у чињеници да су обавезне компетенције прописане за први облик (урбанистичко планирање и економски развој, заштита околине, становање, путеви и градски превоз, културне и спортске установе) далеко опсежније него за потоње, чиме се сужава слобода одлуке за чланице општине у чему се састоје функције пренесене са општина. Нови закон из 1999. године је за циљ имао да додатно поспеши развој међуопштинске сарадње према више „федеративним", тј. чвршће интегрисаним формама. На структуралном нивоу, „федеративни" облици сводили су се само на три врсте: урбане заједнице,

[20] *Ibid.*

*Communautés d'Aglomération* (агломерацијске заједнице) и *Communautés de Communes* (заједнице комуна). Округзи и *Communauté de Villes* требало је да ишчезну кроз претварање у један од остала три облика или путем раздвајања. Стварање нове – *агломерацијске заједнице* за више од 50.000 становника с централном општином преко 15.000 становника требало је да буде посебна урбана структура. С обзиром на осетљивост питања преноса надлежности из општина на међуопштинске заједнице и могући сукоб интереса, као и дуплирање послова и трошкова који могу настати где надлежности нису јасно одређене, Закон из 1999. године је настојао да обезбеди већу јасноћу дефинисањем специфичних блокова компетенција које су или обавезне или се налазе међу онима које међуопштинска организација мора изабрати. Наиме, свака врста међуопштинске структуре (заједнице) носи различите блокове надлежности. На врху таблице налази се једноставна заједница комуна (с властитим финансијским средствима, али без сопственог пореза на пословање). За ову категорију међуопштинске организације, општине имају веће дискреционо овлашћење за надлежности које преносе. Спуштањем низ вертикалну осу таблице, избор надлежности је све више ограничен, а за урбане заједнице, услед њихове нефлексибилности и као најмање популаран тип међуопштинске структуре – обавезне функције су потпуно прецизиране и најмногобројније. Један од главних покретачких политичких принципа чврсто интегрисане, „федерализоване" међуопштинске сарадње био је да се она помери изнад заједничког пружања услуга и да међуопштинске заједнице постану покретачи заједничког планирања и координисаног развоја, нарочито у урбаним подручјима, чиме су оне добиле обележја вишег нивоа власти. Међутим, општине су, упркос видљивим економским користима оваквог интегрисања, константно пружале отпор „федерализацији".

## IV) ПРЕГЛЕД МЕЂУОПШТИНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Француске комуне су првенствено из финансијских разлога суштински биле присиљене на сарадњу с другима, обично са већим градовима у својој околини, са којима склапају уговоре о пружању разних локалних служби, а касније улазе и у одређене интегрисане форме.[21] Међуопштинско повезивање

[21] У овом делу су коришћени подаци из: Hellmut Wollmann, Geert Bouckaert, (2006) State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality. У: H. Wollmann и V. Hoffmann-Martinot (eds.), *State and local government reforms in France and Germany: Divergence and Convergence* (pp. 11–37). Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften. стр. 11–39; Rüdiger Hulst, Andrâe Van Montfort (eds.) *Inter-Municipal cooperation in Europe*. Dordrecht, Springer, 2007, стр. 67–90; Дејан Вучетић, Дејан Јаничијевић, *Децентрализација*

поседује дугу традицију, а у интегрисаном облику се јавља још од 1890. године. Да би се код таквих уговора донекле заштитиле од ризика једнострано диктираних услова од стране финансијски моћнијих комуна, Законом из 1959. прописано је да се комуне могу повезивати у посебне *синдикате* преко којих обезбеђују обављање једне локалне службе или већег броја локалних служби. Синдикат оснива својом наредбом префект департмана након што је добио пристанак свих комуна у дотичном подручју, или барем две трећине комуна и више од половине становништва дотичног подручја, тако да се може рећи да се ради о комбинацији добровољног и принудног повезивања. Синдикат има статус правног лица, с тим да не може да стиче доходак. Њиме управља заједничко тело у којем свака комуна има по два посланика, а то тело као извршне органе бира председника и управни одбор. У синдикат се лакше учлањује него што се из њега може изаћи. За пријем нове чланице довољно је да се томе не противи трећина удружених комуна. Када се из синдиката иступа, потребно је да се са тим сложи управни одбор и две трећине удружених комуна, те да иступ одобри префект у департману. Као што је већ речено, посте три врсте синдиката: *SIVU* (једнонаменски) – око 12.500, *SIVOM* (вишенаменски синдикати) – око 1.900 и мешовити (комбинација добровољних и обавезних) – око 1.700. Најчешће службе које пружају услуге путем синдиката јесу водоснабдевање, основно и средње образовање, снабдевање струјом и гасом, одбрана од поплава, одржавање путева, локални саобраћај, културне активности, погребна служба, те запошљавање комуналних службеника. Баладурова (*Balladur*) комисија је 2009. године предложила укидање мешовитих синдиката.[22] Један од облика мултифункционалних комуналних удружења јесу и *дистрикти* који управљају стамбеним зградама, организују противпожарну службу, брину се о одвозу и депоновању смећа, те обављају друге комуналне службе. У прво време дистрикти су се формирали у урбаним подручјима, али су се после, кад су се показали успешним, проширили и на рурална подручја. Органи дистрикта јесу савет (представници општинских већа) и председник као извршни орган. За разлику од комуналних синдиката, дистрикти могу стицати доходак како од накнада које убирају за обављање службе, тако и од доприноса комуна и посебних државних дотација. Чак могу наложити комунама које су чланице удружења да им препусте удео у локалним порезима на имовину и удео у примљеним општим државним дотацијама. У категорију комуналних асоцијација спадају и *заједнице општина* –

*као полазиште даљег развоја Србије*, оп. цит., стр. 105–108; Mark Cole Alistair, "The French State and its Territorial Challenges" оп. цит.

*Communautés*. Основане су 1966. (урбане заједнице), 1992. (заједнице комуна) и 1999. (агломерацијске), а све су реформисане Законом из 1999. Премда су оне првобитно настале као законом прописани облик обавезног удруживања комуна око већих градова, њихов начин оснивања се нешто променио: да би се могла донети одлуку о оснивању такве заједнице, потребна је претходна сагласност већине комуна на дотичном подручју. У њихове обавезне надлежности спада просторно планирање и планирање економског развоја, и одређене опционе надлежности уз право на наплату пореза. Тренутно их је око 2.600.

*Communautés de communes* (CC): руралне општине и мали градови. Имају минимално 50.000 становника. У опционе надлежности спадају: животна средина, стамбена политика и ауто-путеви и изградња, одржавање и управљање спортским, културним и предшколским установама или установама основног образовања.

*Communautés d'agglomération*: агломерацијске заједнице (са градовима од најмање 15.000 ст.). У обавезне надлежности спадају планирање коришћења земљишта, економски развој, социјална стамбена политика, урбанизам и спречавање криминала. Они такође морају имати најмање три опционе надлежности од постојећих пет (нпр. јавна чистоћа, хитне службе, екологија, ауто-путеви, спортски, образовни и културни објекти итд.).

*Communautés urbaines* (CU): градске заједнице (са више од 500.000 становника). Надлежности су све обавезне надлежности (CA), као и оне које чине опциони блок. Укупно их је 16, а за четири градске заједнице је обавезна.[23]

Међуопштинске организације у Француској функционишу у оквиру својих надлежности и оне не могу преузети додатне функције без претходног договора општина. То је начело енумерације. С друге стране, након што је пренесена функција из општине до међуопштинске организације, општина више нема право да остварује ову функцију. У погледу организационе структуре, свака међуопштинска организација у овој држави има веће, чији су чланови изабрани од стране општинских већа и извршног бироа који се састоји од председника, потпредседника и одређеног броја чланова које бира представничко веће. Једна од основних функција већа јесте да се договоре о

[22] Ова комисија је предложила и смањење броја региона на 15, додатно јачање положаја Париза и сл. Иако мишљења ове комисије нису преточена у законске норме, она указују на правце кретања могућих промена локалних заједница у Француској.

[23] *Lille, Strassbourg, Marseille, Lyon, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Nancy, Le Mans, Brest, Dunqerque, Arras, Montceau, Cherbourg u Alençon*.

годишњем буџету. Француске *Communautés* имају фискалну аутономност, односно свој порески систем, с тим што је он код СС опционог карактера, те су присутне и заједнице које га немају, а код других заједница је ексклузивно право. Ове заједнице се с обзиром на свој територијални опсег, сталност организације, садржај функција и значај у управном систему означавају полурегионалним (квази)властима. Недостатак непосредне демократске легитимације, те установљеност правним актима ниже правне снаге од устава их чини донекле хибридним, односно квазивластима. Поред наведених, интегрисаних облика, у Француској постоје и одређени неинтегрисани облици као што су конвенције, које представљају особену врсту уговора, путем којих се заједнички финансирају инфраструктурни пројекти или објекти од заједничког интереса, или се пак међусобно испоручују услуге. Асоцијације представљају приватноправну форму удруживања којом се обезбеђују различити интереси, али не долази до концентрације више функција, те јавне територијалне власти, које укључују само јавне установе и углавном укључују оне територијалне јединице које не поседују заједничке границе, али имају заједничке интересе.

## V) ФИНАНСИРАЊЕ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ

Међуопштинску интегрисану сарадњу у Француској одликује и постојање *финансијске аутономности*, која код заједница општина обухвата и елементе фискалног суверенитета. Синдикати, као најстарији облик међуопштинске сарадње, финансирају се из буџета општина. Сваке године буџет бива договорен у оквиру међуопштинског савета, који чине представници општинских већа, а свака чланица плаћа свој део. Са новим међуопштинским заједницама долази до промена у систему финансирања, односно до стицања прерогатива фискалног суверенитета, где се оне директно финансирају из локалног пореза (*Quatre vieilles*).[24] Постоје у суштини два фискална режима за „федеративне“ облике међуопштинске сарадње. Први, који је доступан само мањим заједницама општина, јесте

[24] Локална самоуправа се финансира од сопствених прихода, дотација из државног буџета (општа, ненаменска дотација која се одређује по глави становника, те наменске које се користе за локалне инвестиције, односно просторно планирање и опрему), кредита и из других извора. Од сопствених, најзначајнији су локални порези који могу бити директни (порез на изграђене некретнине, земљиште, грађевинско земљиште, пословање, професионалне таксе) и индиректни (порез на игре на срећу, пренос стварних права над земљиштем, утрошак електричне енергије, боравишне таксе), а ту спадају и разне накнаде за услуге, приходи од имовине итд.

онај у којим међуопштински одбор, пошто је одлучио о свом буџету, доноси одлуку о локалним порезима, тачније приразима, јер се опорезује исти предмет заједно са другим институцијама територијалне власти. Ниво опорезивања одређују међуопштински одбори, тако да локални порески обвезници имају две стопе пореза – једну одређену од стране општине (и због тога промењиву), а другу одређену од стране заједница комуна. Овај начин финансирања показао се као веома инфлаторан. Док су надлежности преношене са општина на међуопштинске заједнице, општине нису имале тенденцију да смањују локално опорезивање сразмерно томе. Други начин, који је доступан заједницама комуна уколико то оне желе, а обавезан за агломерацијске и урбане заједнице, јесте јединствен порез на пословање. У суштини, то значи да су трошкови искључиво финансирани кроз пословни порез. Стопа која уместо да буде одређена од сваке појединачне општине, одређена је од стране међуопштинске заједнице.

## VI) ПРИНЦИПИ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ

Међуопштинска сарадња у Француској је од средине двадесетог века доживела интензиван развој. Како она заузима посебно место у управном систему ове земље, односно представља фактор интеграције и нормалног функционисања фрагментисане локалне самоуправе, већ дужи временски период је предмет законске регулативе, те скоро у потпуности јавноправног карактера. Иако је већ речено да постоји читав низ различитих интегрисаних облика сарадње, све њих у најопштијем карактеришу исти принципи на којима почива њихово законско уређење. Међуопштинска сарадња је у принципу *добровољна*. Правила која се односе на успостављање, приступање или излазак из међуопштинске сарадње временом су мењана, али то није искључило примену начела добровољности као темељног у међуопштинској сарадњи. Иако у случају појединих организација одлуку о успостављању доноси државни орган (префект) она је условљена претходном сагласношћу општина, с тим што су у појединим случајевима ограничене могућности избора потенцијалних партнера, прецизирањем територијалне основе интегрисања. Међуопштинске организације *не поседују непосредан демократски легитимитет*. Упркос захтевима за непосредним изборима за заједнице које располажу фискалним надлежностима (који су током 60-их и 70-их година двадесетог века били у законодавној процедури), органи међуопштинских организација бирају се од стране општина. Свака међуопштинска организација има веће, које је изабрано од стране општинских већа и извршног бироа који се састоји од

председника, потпредседника и извесног броја чланова већа. Једна од основних функција већа јесте да се одлучује о годишњем буџету. Општине имају право да делегирају било коју функцију међуопштинским организацијама осим оних које се сматрају као надлежност градоначелника, а за неке врсте међуопштинских организација одређене функције су обавезне. Један од основних принципа међуопштинске сарадње јесте принцип *енумерације и ексклузивитета*. Међуопштинске организације не могу преузети функције без претходног договора општина. Након што је пренесена функција са општине на међуопштинску организацију, општина више нема право да је врши. Број функција међуопштинских организација зависи од споразума који је постигнут између општина чланица и од врсте изабране међуопштинске организације, што представља принцип искључивости. Принцип *аутономности* подразумева да су међуопштинске организације као локалне заједнице подвргнуте само контроли законитости, коју врше државни органи преко деконцентрисаних јединица, а у случају спора – Управни суд. У финансијском аспекту, на њих се примењују решења која важе и за јединице локалне самоуправе, односно контрола од стране специјализованих организација или привредних комора.

## VI) ЗАКЉУЧАК

Међуопштинска сарадња у Француској представља значајан сегмент управног система, она заправо представља мултифункционалан механизам, са мноштвом функција, модела и појавних облика, одговарајућом правном регулативом и успешном традицијом. Еволуција међуопштинске сарадње се кретала од заједничких једноставнијих јавних служби које захтевају одређену економију обима, до чврстих, „федерализованих" организација које поседују јавна овлашћења и страшке функције, укључујући развојно планирање и опорезивање. Данас се већи број локалних функција врши преко ових организација, које представљају изузетно битан сегмент француског локалног управног система. Концентрацији општинских послова погодује и значајна финансијска подршка и релативно прецизна правна регулатива. Правну регулативу, сразмерно повећању значаја међуопштинских организација, прати смањење флексибилности локалног удруживања. Ипак, смањење фексибилности у уређивању појединих елемената међуопштинског односа за циљ има обезбеђење стабилнијег и одговорнијег управног система. Међуопштинске организације са сопственим надлежностима, у погледу којих подсећају на регионалне власти, указују на оријентацију очувања локалне аутономије тамо где се као неопходно појавило питање прилагођавања

територијалне основе новим надлежностима. У овим случајевима она се не остварује наметањем с централног нивоа, већ путем међуопштинског повезивања, у већој или мањој мери подстицаног, усмераваног или ограниченог законским интервенцијама, као што су обавезне надлежности, регулација организационих облика, захтевање одређене демократске легитимације и финансијски подстицаји. С друге стране, поједини облици сарадње представљају само парцијално решење за тешкоће при организовању вршења послова који захтевају ширу територијалну основу. Ипак, у свим контекстима међуопштинска сарадња представља допуну („институционални фластер“) управног система, без мењања његове основне структуре.

Француски пример институционалне међуопштинске сарадње може послужити и другим државама да, без задирања у постојећу територијалну организацију, која увек представља политички непопуларан потез, изврше прилагођавање територијалне основе новој дистрибуцији надлежности, тј. додатној децентрализацији јавних послова.

## VII) ИЗВОРИ


- *Good practices intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on local and regional Democracy (CDLR): Situation in 2007* (2007). Councile of Europe.
- Hulst, Rüdiger Van Montfort, Andrâe (eds.) *Inter-Municipal cooperation in Europe*. Dordrecht, Springer, 2007.
- Moreno, Luis, *Subnational Constitutionalism in Spain..*, 2009. Преузето са: http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/moreno.pdf. 05.06.2014. Alistair, Mark Cole, "*The French State and its Territorial Challenges. Public Administration*", 90 (2), 2009.
- Wollmann, Hellmut, Bouckaert, Geert, (2006) State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality. У: H. Wollmann и V. Hoffmann-Martinot (eds.), *State and local government reforms in France and Germany: Divergence and Convergence* (pp. 11–37). Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Вучетић, Дејан, Јанићијевић, Дејан, *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије*, Центар за развој грађанског друштва ПРОТЕКТА, Ниш, 2006.
- Димитријевић, Предраг, Вучетић, Дејан, *Систем локалне самоуправе*, Службени гласник, Београд, 2011.
- Марчетић, Гордана, Гиљевић, Тео, "Локална самоуправа у Њемачкој и Француској", *Хрватска јавна управа, 10* (1), 2010.
- Павић, Жељко, "Величина локалних јединица: еуропске тенденције и хрватске недоумице", *Хрватска јавна управа, 10* (1), 2010.
- Пусић, Еуген, Иванишевић, Стјепан, Павић, Жељко, Рамљак, Милан, *Управни системи*, Народне новине, Загреб, 1988.

*UDK: 796.71:061.1*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 420–430*
*Изворни научни рад*

*др Далибор КЕКИЋ*
*проф. др Дане СУБОШИЋ*[1]

# ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ СПОРТА

ABSTRACT

The European Union has a very limited direct role in sports. The European Commission is composed of Directorates-General and several departments. Within the Directorate-General Education and Culture is the Sport Unit, which is responsible for the following main areas: cooperation within the Commission and with other institutions on sport-related issues, cooperation with national and international sports institutions, organisations and federations, bilateral meetings with sports institutions and organisations and international sports federations. One of a few specific measures in sports was taken by Decision No. 291/2003/EC of the European Parliament and of the Council of 6 February 2003 that established the European Year of Education through Sport 2004. The activities and initiatives undertaken during 2004 were organised at the Community, transnational, national, regional and local level and were sometimes co-financed by the Community. Activities compromised, for instance, the financial support for transnational, national, regional or local initiatives to promote education through sports. Although not directed specifically at sports, many of the rules, policies and programmes of the European Union have an impact on the sports in the world or are of interest to it. The common market of the European Union creates the right for any EU citizen to move and work freely in another member state. The landmark Bosman ruling confirmed that this right, when applied to professional athletes, forbade nationality quotas in sports leagues that affected EU citizens.

[1] Криминалистичко-полицијска академија у Београду. Рад је реализован у оквиру пројекта „Ефекти примењене физичке активности на локомоторни, метаболички, психо-социјални и васпитни статус популације Р. Србије“ под бројем III 47015, а као део подпројекта „Ефекти примењене физичке активности на локомоторни, метаболички, психо-социјални и васпитни статус популације полиције Р. Србије“ који се финансира од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије – Циклус научних пројеката 2011–2014.

This has changed the face of professional sports in the EU, with top teams now collecting talents from all over Europe and sometimes even fielding teams with no domestic players at all. The European Capital of Sport is a city designated by the ACES (European Capitals of Sport Association) since 2001 for a period of one calendar year during which it organises a series of sport events with a strong European dimension.

*Key words:* Sport unit, European Capital of Sport, Directives of European Union, Bosman ruling, Sport, European Commission.

## I) СВРХА

Спортско право и политика спорта у Европској унији је и данас провокативно питање, а све због тога што није у потпуности уређено на нивоу Уније. Наиме, ова питања нису непосредно регулисана, већ представљају дискретну појаву, која је настала или је у настајању, у оквиру Европске уније (ЕУ) или у националним законодавствима. ЕУ нема надлежност да развија тзв. спортску политику, тј. политику у области спорта. Ипак, уколико сагледамо ЕУ активности, које су садржане у члану 3. Уговора о ЕУ, јасно је да спорт нема разборито утврђено место у Уговору. Ипак, члан 3. прописује да је ЕУ подручје где је проток робе, људи, услуге и капитала слободан и где постоји јасна тржишна конкуренција.[2] Спорт као делатност од несумњиво комерцијалног значаја утиче да спортски органи и организације морају осигурати да активности које обављају нису у супротности са одредбама Уговору. Као што је Европски суд правде у случају Босман показао да закон ЕУ може имати велики утицај на спорт.[3]

[2] R. Parrish, "Sports law and policy in the European Union", *European Policy Research Unit Series*, Manchester University Press, Manchester and New York, 2003, p. 1.

[3] Босманово правило – право спортског радника да по истеку уговора за један клуб слободно бира где ће и за кога ће играти. Жан Марк Босман је крајем осамдесетих пожелео да напусти тадашњи клуб Стандард из Лијежа, јер му је истекао уговор, а жеља му је била да пређе у француски Данкерк. Лијеж му је нудио нови уговор уз мању плату што је он одбио да би потом Белгијанци затражили од малог француског клуба чак 600 хиљада евра. Данкерк није имао да плати, а Босман је решио да случај реши на Европском суду правде и неочекивано победио у спору против Фудбалског савеза Белгије, Стандарда и УЕФА резултиравши правилом које данас познајемо као Босманово правило. После шока изазваног Босмановим правилом догодила су се три слична случаја. Случајеви Делиеге (*Deliege*), Лехтонена (*Lehotnen*) и Балог. Најамбициознији од њих је био први случај који је применио Босман доктрину на аматерски спорт, док је другим имплементирана Босманова доктрина у кошарци. Случај Балог покушао да примени Босманово правило не само на играче из ЕУ, већ и на спортисте из земаља које су потписале Споразум о асоцијацији и придруживању са ЕУ.

Премда ово кратко објашњење не оправдава ознаку „Закон ЕУ о спорту“ тј. не објашњава зашто постоји веза између спорта и права ЕУ. У овом контексту, ЕУ правила о конкуренцији, садржана у члановима 101-109 Уговора о функционисању Европске уније,[4] направљена су да би тржишта у оквиру ЕУ функционисала боље, тако да се све компаније равноправно надмећу и да расподела добити буде праведна, према заслугама.[5] С тим у вези, општеприхваћено правило је да спортски органи организације не трпе било какву врсту мешања државе у свој сектор и послове, те се придржавају визије заштите самосталности у управљању спортским друштвима.[6] Свет спорта традиционално је регулисан у свим својим аспектима кроз самоуправну мрежу сопственим прописима. Истовремено, владе земаља ЕУ нису биле вољне да интервенишу у спортском сектору, а и сада оне имају тенденцију да га посматрају више као аспект културе, а не као пословни сектор. Готово цело столеће, спортска мрежа организација била је у стању да самостално управља без значајног уплитања државе или других актера. Ипак, Суд правде Европске уније показао се као погодан инструмент у оспоравању одлука које су донете у склопу спортских удружења и њихових активности. Почетком деведесетих година протеклог века, под утицајем власти ЕУ, већи европски клубови су сматрани предузећима, док се за оне мање (углавном нижег ранга такмичења) сматрало да носе незнатну економску важност.[7] Запажање да постоји посебан корпус права познат као спортско право, појављује се у ЕУ и захтева и емпиријско и теоријско оправдање. Једна од слабости Закона о спорту у државама ЕУ је аргумент да је у основи приметан недостатак теоријског знања о тзв. спортском праву. Иако је литература о настанку закона о спорту поприлично богата, остаје нејасно на шта указује концепт спорта, те закон губи на релевантности и то посебно у области спортског права. У контексту ЕУ, политичких наука и принципа јавне политике налази

[4] “Consolidated Version of The Treaty on The Functioning of The European Union”, *Official Journal of the European Union*, C 83/47, 30.3.2010.

[5] “Report on Competition Policy”, SEC (2011) 690 final, European Commission, 2010.

[6] Parrish, R., & Miettinen, S. co-authors, “Study on the Equal Treatment of Non-nationals in Individual Sports Competitions”, *Report for the European Commission*, TMC Asser Institute and University of Leiden, 2011, p. 246,

[7] Papaloukas, M., “Sports Businesses and the E.U. Competition Law”, *Dikaio Epihiriseon kai Etairion, Greece)*, 1998, Vol. 7, 41, pp. 679-685.

[8] Wincott, D., “The Court of Justice and the European Policy Process”, in: J. Richardson, *European Union. Power and Policy Making*, London: Routledge, 1996, p. 170.

се плодно место за анализу спортског права. Један од најважнијих догађаја у области права и политичких наука је исказивање интересовања за „судску политику“. Како Винкот (*Wincott*) тврди: „...донекле са закашњењем суд правде је сада подвргнут одрживој политичкој анализи и узима у обзир литературу политичких наука о европским интеграцијама.“[8]

## II) САДРЖАЈ СПОРТСКОГ ПРАВА

Спорт није одувек била област, у којој се догађања нису могла посматрати као озбиљна економска активност у развоју. Међутим, уз помоћ експерата из делокруга економских наука осмишљени су нови приступи и начини за економску еволуцију и тиме ново тржиште, тзв. спортско тржиште. То је био почетак комерцијализације спорта. Досадашња недирнута комерцијално спортска активност препозната је као нова комерцијална делатност, тј. као растуће и обећавајуће тржиште. Навијачи су били тај нови миље потрошача у овој области. Стадиони су претворени у шопинг центре, знакови, амблеми и тимске боје у модне трендове, а спортисти у тржишне производе чија је вредност или расла или падала, спортске групе и друштва су претворени у високотиране компаније са одређеном количином берзанских акција и све то уз помоћ медија (посебно телевизијских) и интернета.[9] Економске науке ипак није била једина наука која је утицала на проучавање и развој спорта. Кључну улогу у развоју спорта и спортског права је одиграле су правне науке.[10] Седамдесетих година претходног века комерцијализација спорта истакла је његову професионални природу која је довела до значајног повећања у финансијској сфери. Емитовање путем медија, спонзорисање пре свега професионалног фудбала, кошарке, али и других спортова у Европи, изазвала су појаву спорова, превасходно судских који су се морали решавати у склопу редовног судског поступка.[11] Све то је утицало на то да се поједини адвокати специјализују за ову област, а у оквиру судова почели су се употребљавати посебни термини, принципи и аргументи. Ова питања у правној пракси, у комбинацији са спортском правном теоријом, развијају се на универзитетима, што последично ствара услове за признавање међународног акта о спорту као

[9] Papaloukas, M., “Sports Law and Sports Market”, Χορηγία. *Sport Management International Journal*, 2005, Vol. 1(1): 39-45, Internet, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1310446.

[10] Sloane, P.J., “Sport In the Market?”, *The Institute of Economic Affairs*, 1980, p. 16.

[11] Papaloukas, M, “Sports and Law”, *Newspaper TA NEA* – 2.07.2007.

иницијалне каписле за изградњу новог правног поретка. У оквиру спортског права могу се наћи принципи међународног права, управног права, привредног права, грађанског и кривичног права. Ови принципи нису непосредно интегрисани у спортско право и тзв. спортски правни поредак, али када се инкорпорирају у област спорта могу се употребити као преобликована или нова правила или као изузетак од постојећих правила. Тако нпр. по угледу на допинг у спорту, видимо правило забране употребе кокаина претворена у повреде спортских правила са новим правним последицама и тако имамо производ – ново спортско правило.[12] С друге стране, видимо нпр. у случају антипиретик лекова,[13] да их сваки човек слободно користи, али увођењем забране за спортисте приводи се новим законским решењима што значи да је ово спортско правило изузетак од већ постојећих општих правила. И право и економија су променили лице спорта у какво тренутно познајемо. Након таквог утицаја у регулисању и комерцијализацији спорта многи указују на праву „инвазију" у области спорта европским системом спортског права кроз одлуке Европског суда правде (ЕСП). Стога су многи спортски радници, али и правници принуђени да размотре спортску праксу ЕСП-а као директан резултат комерцијализације спорта и појаве новог „спортског тржишта".[14] Притом мора се имати у виду да Суд није сама ЕУ, већ једна од њених институција, а његове одлуке могу бити у сукобу са одлукама других институција ЕУ. Отуда, треба поставити питање шта је иза и изнад Европске уније и усмерава деловање својих институција, које у декларацијама заузврат издају и доносе одлуке које утичу на животе свих њених грађана, али и грађана који желе да буду део ЕУ. Уколико питање спорта сагледамо из правне перспективе, у својим ранијим фазама имао је повољнији третман у вези са обавезама које проистичу из потребе да се створи заједничко тржиште у Европи. Ова тврдња се односи на то да је спорт *de facto* био изнад закона и првобитно је заснован на самопрокламованој аутономији у односу према европском праву. Овај став се свакако огледа у ставовима држава-чланица, које се противе интервенцији и правилу субсидијарности у својим правним системима, као и друштвеним и културним структурама и био је заснован на чињеници да

[12] Papaloukas, M., "The Role of the State and of Sports Entities in the Implementation of a Law concerning Doping", *1st Congress of Sports Law*. Athens, 1992, p. 313-322.

[13] Антипиретик – лек који смањује телесну температуру у стању грознице. Уобичајени антпиретици који се користе су аспирин, парацетамол и др.

[14] Pollack, M., "The End of Creeping Competence? EU Policy-Making since Maastricht", *Journal of Common Market Studies*, 2000, 38(3): 519–538.

спорт традиционално припада једном од стубова суверенитета и инокосног законодавства држава-чланица, понаособ. С обзиром на недостатак јасне законске надлежности ЕУ у области спорта, Европски парламент, Савет и Комисија су у почетку заузели умерен став у тим питањима. Нарочито је Савет сврставао спорт претежно као средство за промовисање европског идентитета и свести грађана, као део своје стратегије под називом „Народи Европе" као што је дефинисано у препорукама Адонино комитета (*Adonnino Committee's Recommendations*) издатих у Милану 1985. године, а одобрених од стране Савета. ЕСП је од самог почетка показао заинтересованост за догађања у спорту и заузео став да његови чланови неће бити тако толерантни као друге европске институције, те је одбацио принцип самопрокламоване независности спортских удружења. Током деведесетих година питање је више него икада доспело у жижу интересовања, јер су, пре свих, фудбалске организације често кршиле чланове Уговора, а посебно у делу о слободном кретању професионалних спортиста.

## III) ПОЛИТИКА СЛОБОДНОГ ТРЖИШТА И СПОРТ

Развој заједничке тржишне економије на територији држава-чланица, на основу права и слобода гарантованих Уговором из Рима, помогао је формирању профила међународног права у спорту.[15] ЕСП је одлукама које је доносио у области спорта од седамдесетих година претходног века слао јасну поруку да политика успостављања заједничког тржишта у Европи је вишедимензионална и да она обухвата и спорт. Политика заједничког тржишта састоји од идеолошке привржености правног устројства јединственог европског тржишта. Што се спорта тиче, присталице ове политике би све националне одредбе закона о спорту третирале исто као и све остале одредбе националног законодавства, али и спортске активности као било какве комерцијалне активности.[16] Кључне присталице ове политике били су чланови Генералног директората за питања конкуренције.[17] Подршку овој политици давала су и приватна лица правним потраживањима и то подношењем жалби и притужби на повреду права слободне конкуренције, на основу правила непосредне примене права ЕУ. Ове жалбе су разматрали чланови Европске

[15] Foster, K., "Lex Sportiva and Lex Ludica: The Court of Arbitration for Sports Jurisprudence". *Entertainment and Sports Law Journal*, 2006, January, pp. 1-14.

[16] Parrish R., "The Birth of European Union Sports Law. Entertainment Law" Published by Frank Cass, London, 2003, Vol. 2, No. 2, Summer, pp. 20-39.

[17] Arnull A., "Does the Court of Justice have Inherent Jurisdiction?". *CML Rev*, 1990, 27:683.

комисије уз претежно изрицање новчаних казни или су епилог налазиле пред Европским судом правде, који је доносио одлуке, а који постављају правне преседане кроз формирање стандарда судске праксе, додуше необавезујућих. Није случајно да је након увођења Босмановог правила уследила истрага Комисије многих спортских случајева у којима су подношене жалбе за повреду прва на слободну конкуренцију. Заговорници ове политике не раде аутономно, већ у оквиру једне шире политике. Велики број жалби поднетих Комисији указао је на чињеницу да постоје нека ограничења у погледу предмета које Комисија може да истражи. У страху од позивања на Босманово правило, кад год се неки случај нашао пред националним судом неке државе-чланице Комисија би суделовала у доношењу одлуке у корист подносиоца захтева. Усклађеност политичких и правних аргумената у регулисању спортских активности настављена су све до Декларације у Ници 2000. године. Треба напоменути да је тада ЕСП донео готово истовремене одлуке у случајевима Делиеге (Deliège) и Лехтонен (Lehtonen), где друга одлука изгледа да допуна првој. Можда је ЕСП био под утицајем политичког притиска од стране држава-чланица, којима се мења до тада важећа Босманова доктрина, и тиме се претпоставља надлежност у економском аспекту спорта, а тек онда питање овлашћења спортских субјеката, све док не постоји повреда "*Acquis Communautaire*".[18] Притисак из редова Генералног директората за питања конкуренције у УЕФА и ФИФА је настављен након Европског првенства у фудбалу 2000. године, те су претили казнама спортским удружењима у случају да не промене своју политику преноса. Преговори су трајали од септембра 2000. до марта 2001. године, а на то је утицао текст Декларације у Ници годину дана раније. Спортска друштва и удружења су била принуђена да преговарају под огромним притиском, као и по питању давања мишљења о предмету Балог, јер се страховало да ће продужити примену Босманове доктрине на све професионалне играче који раде у земљама које су у некаквом уговорном односу са ЕУ.

## IV) УТИЦАЈ ЛИСАБОНСКЕ ДЕКЛАРАЦИЈЕ НА РАЗВОЈ ПРАВА У СПОРТУ

Утицај Уговора из Лисабона о спорту у Европи је истовремено и суштински и тривијалан. Суштинска је, јер је по први пут спорт експлицитно предметизован у оквиру неког уговора који регулише устројавање Европске

[18] Papaloukas, M., "Sports: Case Law of the Court of Justice of the E.C." *Papaloukas Editions*, Athens, 2008, Internet, http://works.bepress.com/sports_law/1/.

уније. Имајући у виду основно начело да ЕУ има само надлежности које су јој поверене од стране држава-чланица, новина је да су постигнуте ове експлицитне атрибуције у области спорта, те се рачуна као изузетно значајан уставноправни фактор. Стивен Ветервил (*Stephen Weatherill*) наводи два разлога зашто је утицај Уговора такође тривијалан.[19] Наиме, садржај одредби Уговора је конципиран са видљивим опрезом, тако да новостечена овлашћења ЕУ у ствари представљају веома скроман допринос од стране држава чланица. И друго, без обзира на релативну оскудност текста о питању спортског права пре Лисабонског споразума, ЕУ је, дуго имала значајан утицај на аутономију коју уживају спортске организације и федерације које обитавају, па и послују на територијама чланица. Лисабонски споразум денудира јаз између уставног принципа (који чини привид велике тежине) и закона креирања политике у пракси, на којима би његов утицај могао да буде знатно мање упадљив. ЕУ не поседује општу регулаторну надлежност у области спорта. Она има само надлежности и овлашћења прописана својим уговорима. У Уговору о ЕЗ је то предвиђено у члану 5. (став 1) ЕЗ, а од ступања на снагу Лисабонског уговора „принципом преношења" налази се у члану 5. Уговора о ЕУ. Пре ступања на снагу Лисабонског уговора, 1. децембра 2009. године, ЕУ није била снабдевена експлицитним овлашћењима у области спорта. Власти ЕУ су уобичајиле да надгледају спортску праксу у оквиру економског утицаја спорта. Ово произилази из широког функционалног домашаја релевантних правила Уговора (слобода кретања и право на конкуренцију, а такође и забране дискриминације по питању етницитета), али је негирана било каква законодавна надлежност у области спорта. Спортски део „пута до Лисабона" је поплочан одлукама суда, а касније и Комисије, која примењује право слободе протока новца и спортиста, а касније и правила конкуренције у спорту. Али споразум никада није примењен у „духу спорта", већ као да се ради о домену слободне трговине. Дакле, креативнији приступ је усвојен, што захтева значајне инвестиције ресурса, на раскрсници између захтева права ЕЗ и тежњама спорта у околностима када Уговором нису изнете икакве смернице.[20] Улога ЕУ у области спорта је озакоњена. Спортска тела више се не могу позивати на тврдњу да спорту није етаблирано место у оквиру пословања унутар ЕУ. Уместо тога они тврде да је то пословни део ЕУ, али у веома ограниченом обиму, и само у мери у којој је показано поштовање за своју „специфичност природе". Ово је важна промена, гледано уставно и стратешки. Овде је на снази доследан став: спортске

[19] Weatherill S., "EU Sports Law: the effect of the Lisbon Treaty", *Legal Research Paper Series*, Paper No 3/2011, Oxford University, 2011, p. 1.

[20] Ibid, pp. 3-4.

организације морају свој ангажман да прилагоде регулативи ЕУ, као део стратегије да се минимизира штетан утицај на праксу спортских организација. Дакле, оно што је остало је амбивалентна средина - укључивање спорта у текст Лисабонског споразума, али под условима који су далеко од јасног. Постоји ризик да ће Лисабонски уговор бити третиран као легитимно ангажовање ЕУ у области спорта, на начин који иде даље од онога што уговор уствари предвиђа, а то је: скрупулозно поштовање ограничења које намеће Уговор, што може бити захваћено амбициозније од стварне институционалне праксе. То је свакако опасно и треба непрестано пратити.[21] Поред уставне надлежности, неопходна је и основна стручност институција ЕУ у развију опште политике, рецимо, недостаје јасно утврђена антидопинг политика. Њихова примарна интеракција са спортом треба да буде тамо где додирује специфична правила Уговора: слободно кретање и тржишна конкуренција. Уколико институције ЕУ претерају у оквиру своје нове законодавне надлежности, тиме ризикују сопствену легитимност. Вероватно ће очигледан аспект Лисабонским реформи за оне који су активно укључени у управљање спортским дешавањима бити стварање буџета у склопу ЕУ посвећеног спортским пројектима. То не може бити велика сума, а ни приступ тој суми није једноставан. Тренутно је становиште да сваки спортски пројекат треба да се често везује за неки други пројекат, где је ЕК надлежна, је доведен до краја. Дакле, 2004. као Европска година спорта је нужно представљена законском мером као европска година за образовање кроз спортске активности, на основу онога што је тада прописивао члан 149 Уговора ЕЗ о образовању.[22] Бела књига је 2007. године већ пружила оквир за деловање ЕУ, а ступање на снагу Лисабонског уговора може доказати, аделимично то и чини, важност у омогућавању кохерентног и финансијски сигурног окира за развој спорта. Лисабонским уговором је истовремено промењено све и ништа. Након Лисабона више нема икакве сумње да ЕУ има легитимну, делимично подређену улогу у области спорта. Поред законодавног ауторитета, који је узгред споредне природе, опстаје и питање буџета, којим располажу спортске организације. Уговор не садржи материјал који је најзад у стању да негује и тумачи одлуке Европског суда о слободном протоку људи и капитала и правилима конкуренције у области спорта. Специфична природа спорта је уврштена у Уговор. Један део јавности сматра да се сада закони ЕУ могу

[21] Дом лордова Комитета о Европској унији, је истакао развој профила спорта у Уговору после Лисабона, позивајући европску владу „да осигура да се европске институције придржавају ових одредби“, *Tenth Report* 2007-2008, Para 8.49, Internet, http://www.parliament.the-stationeryoffice.co.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/62/6202.htm.

[22] Dec 291/2003/ EC [2003] OJ L43/1.

примењивати директно на активности спортских тела и организација и траже да се у свом раду могу ослонити на формулацију нових одредби, као основа за минимизирање трансформационог ефекта прописа ЕУ у пракси. Међутим, пошто Суд и Комисија нису у прошлости стриктно примењивали регулативу ЕУ, која је спорт разумевала као тржишну делатност, остаје да се види да ли Лисабонски уговор ишта мења, или се уместо тога потврђује досадашња пракса. Нејасна природа нових одредаба прописа значајно пружа моћ и „слободу" надлежности Суду и Комисији да дају коначну одлуку у евентуалним споровима, што делимично указује највероватнији исход, а то је да нема круцијалних промена у оквиру спортког права унутар ЕУ. Прописи ЕУ, дакле, још увек третирају спорт као посебну тржишну делатност.

## V) ИЗВОРИ


- Arnull A., "Does the Court of Justice have Inherent Jurisdiction?", CMLRev, 1990.
- Dec 291/2003/ EC [2003] OJ L43/1.
- European Commission (2010). Report on Competition Policy, SEC(2011) 690 final.
- Foster, K., "Lex Sportiva and Lex Ludica: The Court of Arbitration for Sports Jurisprudence", *Entertainment and Sports Law Journal*, 2006, January.
- Papaloukas, M., "The Role of the State and of Sports Entities in the Implementation of a Law concerning Doping", *1st Congress of Sports Law*, Athens, 1992.
- Papaloukas, M., "Sports Businesses and the E.U. Competition Law", *Dikaio Epihiriseon kai Etairion* (Greece), 1998, Vol. 7, 41.
- Papaloukas, M., "Sports Law and Sports Market", Χορηγία. *Sport Management International Journal*, 2005, Vol. 1(1). http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract _id=1310446.
- Papaloukas, M., "Sports and Law", *Newspaper TA NEA*, 2.07.2007.
- Papaloukas, M., "Sports: Case Law of the Court of Justice of the E.C.", *Papaloukas Editions*, Athens, 2008, Internet, http://works.bepress.com/sports_law/1/.
- Parrish R., "Sports law and policy in the European Union", *European Policy Research Unit Series*, Manchester University Press, Manchester and New York, 2003.
- Parrish R., "The Birth of European Union Sports Law", *Entertainment Law*, Published by Frank Cass, London, 2003, Vol. 2, No. 2, Summer.
- Parrish, R., & Miettinen, S. co-authors, "*Study* on the Equal Treatment of Non-nationals in Individual Sports Competitions"*, Report for the European Commission*, TMC Asser Institute and University of Leiden, 2011.
- Pollack, M., "The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht", *Journal of Common Market Studies*, 2000, 38(3).
- Sloane, P.J., "Sport In the Market?", *The Institute of Economic Affairs*, 1980.

• "Tenth Report 2007-2008", Para 8.49, Internet, http://www.parliament.the-stationery office.co.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/62/6202.htm.
• "Consolidated Version of The Treaty on The Functioning of The European Union", *Official Journal of the European Union*, C 83/47, 30.3.2010.
• Weatherill S., "EU Sports Law: the effect of the Lisbon Treaty", *Legal Research Paper Series*, Oxford University, 2011, Paper No 3/2011.
• Wincott, D., "The Court of Justice and the European Policy Process" in J. Richardson, *European Union. Power and Policy Making*, London: Routledge, 1996.

## VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Премда је спорт један од главних друштвених сектора у којима је промет новца веома велик, ЕУ није у потпуности решила питање надлежности над активностима спортских радника и спортских организација. Међутим, поједини органи ЕУ попут Европског суда правде и Комисије, своју надлежност су изнашле и у овој области друштвеног, културног, а помало и привредног живота. Сличну ситуацију налазимо и у оквиру Републике Србије, јер се већина спорова, која настаје мноштвом спортских активности, свој епилог налазе у неким од надлежних судова, а држава нема много механизама којима би на неки други начин решавала евентуалне спорове и последице. Уколико Србија буде постала део ЕУ, спортски радници и организације морају бити спремни да надлежност у случају несугласица и правне недоследности преузме наднационални суд или нека друга наднационална институција. Посебно је значајно да се, спорт који је у Србији вероватно једна од друштвених грана у којој је промет на веома ниском нивоу, додатно снабде пропозицијама које ће морати да поштује у својим активностима и пословању. Такође, велика је вероватноћа да ће многи спортски клубови и организације морати све мање да се ослањају на помоћ јавног сектора и да се што хитније приватизују, како би спремно дочекали нови правни и друштвени поредак, који би наступио уласком Србије у ЕУ. Проблем који дуги низ година опстаје на територији ЕУ је што није у потпуности децидирана надлежност органа, који би били надлежни за активности у спорту. Због непостављања јасних лимита и законодовног оквира, којим би се спорт јасно артикулисао као јавна делатност, као и органи који би надгледали рад спортских радника и организација били прописани, велики проблем је што су се поједини органи нашли позваним да, и без јасне регулативе у области спорта, решавају спорове који могу настати и који настају. Велике наде су полагане у последњи Лисабонски уговор, који на крају није отклонио многе недоумице из прошлости које се односе на спорт.

*UDK: 341.231.14:061.1](497.11)*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 431–444*
*Изворни научни рад*

*мр Ивона ЛАЋЕВАЦ*[1]

# УСКЛАЂИВАЊЕ ДОМАЋЕ ПРАВНЕ РЕГУЛАТИВЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА СА ЗАКОНОДАВСТВОМ ЕУ

ABSTRACT

Like other membership candidate countries, Serbia began its road to EU membership through the Process of Stabilization and Association. Although at some phases Serbia faced serious obstacles, PSA was finally successfully completed and Serbia eventually started negotiations for joining the EU. At the Copenhagen Summit in 1993, the European Council set certain criteria that each candidate country should fulfil in order to become a member of the EU. One of those criteria was adjusting the internal legislation to the EU's legislation. Unlike former communist countries, human rights legislation in Serbia was set along with the international accepted legal standards, thus, major interventions in this area were not necessary. Still, along with the EU requirements, the set of the so-called anti-discrimination rules was adopted and implemented in the Serbian legislation.

*Key words*: membership criteria, human rights, human rights protection, European Union, Republic of Serbia.

## I) УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

После краха биполарног система међународних односа и великих промена на политичкој карти Европе, у последњој деценији XX века,

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: ivona@diplomacy. bg.ac.rs. Рад је реализован у оквиру пројекта „Србија у савременим међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти" Министартва просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, бр. ОИ179023 за период 2011–2015. године.

створени су услови за нову димензију развоја ондашњих Европских Заједница, односно данашње Европске уније. На темељима Јединственог европског акта, ова међувладина организација дванаест европских држава, оснажује своју улогу у међународним односима доношењем бројних одлука на којима ће, у будуће, заснивати динамичан развој своје, најпре политичке, а потом, и војне компоненте.[2] Једна од значајнијих одлука, донетих у том периоду, била је и одлука о проширењу. Доношење ове одлуке пратило је и дефинисање критеријума које будуће чланице морају да испуне како би биле примљене у чланство. Критеријуми о којима је реч, усаглашени су 1993. године приликом одржавања самита у Копенхагену, због чега се о њима најчешће и говори као о „критеријумима из Копенхагена".[3] Разликују се политички, економски и правно-институционални. Под политички критеријум може се подвести постојање стабилних институција које гарантују демократију, владавину права, поштовање и заштиту људских и права мањина. Економски критеријум, тражи постојање делотворне тржишне економије, али и способност економија држава кандидата да се суоче са притисцима тржишта унутар ЕУ. И, на крају, правно-институционални који подразумева „усвајање правних тековина дефинисаних као способност да се преузму обавезе које проистичу из чланства, укључујући привржености циљевима политичке, економске и монетарне уније."[4] На наредном самиту Европског савета, одржаног у Мадриду 1995. године, критеријуми из Копенхагена су проширени увођењем услова о неопходности усвајања целокупног европског законодавства – *acquis communautaire* – као и његовог делотворног примењивања у пракси одговарајућих административних и судских структура.[5] Овде би се могла начинити дигресија како би се указало на тренд да се, деведесетих година двадесетог века, у односима са трећим државама, људским правима придаје све већа пажња. Државе чланице ЕУ не одступају од свог опредељења да ускрате подршку ауторитарним

[2] "Single European Act"*, Oficial Journal*, OJ L 169 of 29. 6. 1987.

[3] "Conclusions of the Presidency – European Council", *European Council in Copenhagen*, 21-22 June 1993, DOC/93/3, 22/06/1993, Internet, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-93-3_en.htm?locale=en, 10/09/2013.

[4] Лаћевац Ивона, „Основне карактеристике сарадње Србије и ЕУ 2000-2008. године", у: „*Елементи стратегије спољне политике Србије*"; приредили др Едита Стојић Карановић, мр Слободан Јанковић, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2008, стр. 55.

[5] "Presidency Conclusions, Annex 6, Enlargement", European Council, Madrid, 15 and 16 December 1995, Internet, http://www.europarl.europa.eu/summits/mad3_en.htm#annex6, 10/09/2013.

режимима који одбијају да се демократизују. С друге стране, државама које се залажу за поштовање људских права, увођење владавине права, учвршћивање демократије и отварање привреде, односно увођење слободног тржишта, обећавају и пружају подршку.[6] На тај начин, људска права постају саставни, често и најважнији, сегмент *политике условљавања* која заузима централно место не само у политици проширења (*enlargement policy*), већ и у спољној политици Европске уније у целини.

## Политика условљавања

На основу дубље анализе односа Европске уније према трећим земљама, тачније начина на који она остварује своје интересе, може се закључити да је политика условљавања веома делотворан инструмент спољне политике. Поједини теоретичари је дефинишу као „предочавање користи (као што је, на пример, помоћ) које држава у питању може имати уколико испуни захтеве које пред њу поставља друга држава или међународна организација, а који се односе на заштиту људских права или унапређење демократских принципа".[7] Даље, овако дефинисану политику условљавања могуће је поделити на позитивну и негативну. Тако се примењивањем позитивног условљавања, држави у питању обећавају награде уколико испуни тражене услове, док се применом негативног прети смањењем помоћи, суспендовањем или потпуним опозивом одређених мера.[8] Сем тога, политика условљавања се најчешће јавља у два појавна вида: политичком и економском. Политички подразумева промовисање демократије и прихватање свих њених начела која су, као опште прихваћена, уграђена у међународне стандарде под окриљем система Уједињених нација, а економски је повезан са усвајањем политика које ће омогућити реструктуирање економија држава кандидата и либерализацију тржишта. У пракси се често срећемо са комбинованом применом ова два вида, мада су забележени случајеви да се, у условима увођења успешног либералног економског модела, занемарује политичка димензија условљавања.[9]

[6] "Human rights in European Community Development Policy" in: *Netherlands Yearbook of International Law 1997*, edited by T. M. C. Asser Instituut, p. 64.

[7] Наведено према: Ruby Gropas, "Is a Human Rights Foreign Policy Possible? The case of the European Union", Internet, http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/en/2008/10/op9902.pdf, 20/09/2013.

[8] Ibidem.

[9] Yannis A. Stivachtis, "Conditionality: A New Form of the Old Standard of 'Civilization': The Case of EU Conditionality", p. 6, Internet, http://citation.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/1/8/0/2/7/pages180272/p180272-1.php, 20/09/2013.

Уобичајено је да све међународне организације, било регионалног било универзалног типа, прибегавају примени политике условљавања. Оне се само разликују по томе што су једне, попут НАТО-а, Савета Европе и ОЕБС-а, наклоњеније примени политичког условљавања док друге, на пр. ММФ и Светска трговинска организација, чешће прибегавају економском. Европска унија се, пак, сврстава у ред оних које често комбинују оба вида.

## II) СРБИЈА НА ПУТУ КА ЧЛАНСТВУ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

На путу ка чланству у ЕУ, све земље кандидати суочавале су се са одређеним изазовима и проблемима. Искуство које је Србија стекла ни по чему се не разликује, могло би се рећи да је чак и богатије. После политичких промена у Савезној Републици Југославији (СРЈ), које су се догодиле у јесен 2000. године, створени су услови за отпочињање нове етапе у развоју односа са Европском унијом (ЕУ). Односи Србије, односно СРЈ, и ЕУ институционализовани су потписивањем Оквирног споразума о реализацији програма помоћи и подршке ЕУ за СРЈ.[10] Потписивањем овог споразума СРЈ је приступила Процесу стабилизације и придруживања чије успешно окончање доводи до пуноправног чланства у ЕУ.

### Процес стабилизације и придруживања

Европска комисија је 1999. године, као саставни део политике проширења за регион Западног Балкана предложила Процес стабилизације и придруживања (ПСП).[11] Овај процес је имао за циљ унапређење политике регионалног приступа, а његов кључни сегмент била је политика условљавања која се темељила на критеријумима из Копенхагена.[12] Иако је ПСП осмишљен за регион у целини, разлике између земаља биле су велике због чега су органи ЕУ почели да дефинишу критеријуме за регион Западног Балкана у целини, али и за сваку државу појединачно, наглашавајући да ће „поштовати специфичности сваког друштва у дефинисању својих захтева.“[13] Требало би нагласити да је Европска унија инсистирала на свеобухватној унутрашњој

[11] Лађевац Ивона, „Основне карактеристике сарадње Србије и ЕУ 2000–2008. године”, op. cit., стр. 54-68.

[12] “European Commission – Enlargement – Accession criteria”, *Europa Glossary*, European Commission, Internet, http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.htm, 14/06/2013.

[13] Лађевац Ивона, „Основне карактеристике сарадње Србије и ЕУ 2000–2008. године”, op. cit., стр. 56.

реформи ових држава из бојазни да се не прелију нестабилности изван националних граница из слабих и дисфункционалних држава. Исто тако је било оправдано и инсистирање на стабилизовању безбедности у региону која се мора заснивати на спровођењу регионалне сарадње и неговања добросуседских односа са земљама региона, „као и на поштовању обавеза које произлазе из потписаних мировних споразума, што подразумева и обавезу потпуне и безусловне сарадње са Међународним трибуналом за гоњење лица одговорних за тешке повреде међународног хуманитарног права на подручју бивше Југославије.“[14] Успешно окончан Процес о стабилизацији и придруживању води потписивању Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП), којим се датој држави признаје статус потенцијалног члана ЕУ.[15] Међутим, остваривање овог процеса за Србију није текло без тешкоћа. Упркос очекивањима, октобарске промене 2000. године нису унапредиле нити успориле назадовање међусобних односа Србије и Црне Горе, који су озбиљно нарушени крајем деведесетих година XX века. Услед таквог развоја ситуације, под покровитељством ЕУ и уз њене гаранције, представници Србије и Црне Горе су, 14. марта 2002. године, потписали Споразум о решењу односа Србије и Црне Горе (*Београдски споразум*), који се односио на одређивање оквира за уређење њихових међусобних односа. Њиме се СРЈ трансформисала у Државну заједницу Србије и Црне Горе (СЦГ). ЕУ је заузела активан став по питању покушаја редефинисања односа Србије и Црне Горе. Због оцене да СЦГ у Процесу стабилизације и придруживања заостаје односу на остале земље Западног Балкана, изнета је идеја о тзв. двоструком колосеку у оквиру ПСП. Ова идеја је понуђена као прагматично решење за деблокаду овог процеса, које, при том, не доводи у питање јединствен међународноправни субјективитет СЦГ. С друге стране, отворила се могућност да ЕУ са државном заједницом потпише Споразум о стабилизацији и придруживању са два анекса. Међутим, све предузете мере су остале без резултата. На референдуму одржаном 21. маја 2006. године, грађани Црне Горе су се определили за живот у самосталној држави. Ток ПСП-а успоравала је и (не)сарадња са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију (у даљем тексту Хашки трибунал или МКТЈ). ЕУ је, у оценама о степену напретка, од самог почетка указивала на чињеницу да Влада Републике Србије, касни са испуњавањем прихваћених међународних обавеза.[16] Није се могло негирати

[14] Ibidem, стр. 56.

[15] Ibidem, стр. 56.

[16] Управо овај проблем је довео до суспензије преговора о Стабилизацији и придруживању. Видети: “Council Conclusions on the Western Balkans”, European Council, Brussels, 15 May

постојање извесног степена сарадње будући да су оснивање Савета за сарадњу са Трибуналом,[17] као и оснивање Специјалног суда за ратне злочине[18] представљали спровођење члана 7 *Закона о сарадњи Савезне Републике Југославије са Међународним кривичним трибуналом*, али се захтевало испуњавање обавеза у вези са проналажењем и изручењем осумњичених за ратне злочине. Незадовољавајући степен сарадње је условио и доношење одлуке о прекиду преговора са Србијом, средином маја 2006. године.[19] У Одлуци Савета министара ЕУ је истакнуто да Савет са жаљењем констатује да Србија није испунила своје међународноправне обавезе због чега има обавезу да подржи одлуку коју је Европска комисија донела 3. маја 2006. године.[20] С друге стране, истакнуто је да Савет потврђује европску перспективу Србије и да је спреман да настави преговоре истог тренутка када Србија оствари пуну сарадњу са Трибуналом у Хагу и изручи оптужене за ратне злочине, а нарочито Ратка Младића.[21] Преговори о Споразуму о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Србије настављени су 13. јуна 2007. године. Очекивало се да ће до краја године споразум бити и потписан. Међутим, како су се ближили крају преговори о статусу Косова и Метохије почели су се назирати нови проблеми. Прва кризна ситуација је наступила са доношењем Одлуке ЕУ о слању своје мисије на територију Косова и Метохије.[22] Тензија је порасла након једностраног проглашења независности Косова 17. фебруара 2008. године и одлуке једног броја држава чланица ЕУ да признају ову државу. Упркос свему, и ЕУ и Србија су, свака са своје стране, предузимале велике напоре у настојању да се ова криза превазиђе. Дипломатска активност није остала без резултата, тако да је Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) напокон потписан

2006, Internet, http://www. consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf, 15/09/2013.

[17] „Zakon o saradnji Savezne Republike Jugoslavije sa Međunarodnim krivičnim tribunalom", Internet, http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/propisi/zakon_o_saradnji_srbi_i_cg_lat.pdf, 15/09/2013.

[18] Тужилаштво за ратне злочине основано је 1. јула 2003. године усвајањем Закона о организацији и надлежности државних органа у поступку против учинилаца ратних злочина. Интернет, http://www.http://www.tuzilastvorz.org.rs/ /html_lat/onama.html, 15/09/2013.

[19] "Council Conclusions on the Western Balkans", op. cit.

[20] Videti: EU-Serbia relations, Internet, http://ec.europa.eu/enlargement/serbia/eu_serbia_and_montenegro_relations_en.htm, 15/09/2013.

[21] "Council Conclusions on the Western Balkans", op. cit.

[22] Видети: "Council Joint Action on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO", 4 February 2008, Brussels, Internet, http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/docs/JointActionEULEX_EN.pdf, 15/09/2013.

29. априла 2008. године.[23] У периоду који је уследио, уколико се изузме питање Косова и Метохије, односи Србије и Европске уније кретали су се узлазном путањом. Овакав след догађаја био је резултат оцене да су политички и економски критеријуми, које је ЕУ поставила пред Србију, испуњени. Наиме, Европска комисија је, у својим закључцима, оценила да је Србија предузела значајне мере како би осигурала законодавну и институционалну заштиту људских права, као и мере неопходне за функционисање тржишне економије. И поред тога што је пред Србијом остало још доста изазова, чланице ЕУ су се јуна 2010. године сагласиле да почне ратификација ССП са Србијом. Након ове одлуке, у октобру наредне године, Европска комисија је препоручила да Србија постане кандидат за чланство у ЕУ, као и да ће Србија бити спремна да започне преговоре о приступању чим буде остварен даљи добар напредак у једној кључној области.[24] На састанку Европског савета, 1. марта 2012. година одлучено је да Србија званично постане кандидат за чланство у ЕУ.[25] Исто тело је, на препоруку Европске комисије, на састанку одржаном 28. јуна 2013. године, усвојило препоруку о отварању преговора са Србијом.[26] Споразум о стабилизацији и придруживању је ступио на снагу 1. септембра 2013. године након што је Европска комисија 24. јула 2013. известила Србију да је завршен процес ратификације у земљама чланицама ЕУ.[27]

## III) УСКЛАЂИВАЊЕ ПРАВНИХ НОРМИ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА У СРБИЈИ СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Један од захтева који будуће чланице Европске уније морају да испуне јесте и прилагођавање националног законодавства правном систему ЕУ, односно хармонизација са *acquis communautaire*. Будући да је европско законодавство

[23] „Споразум о стабилизацији и придруживању", 29. април 2008, Луксембург, у: *Međunarodna politika*, LIX, 1130-1131, април-септембар 2008, стр. 67–93.

[24] "Commission Opinion on 's application for membership of the European Union", *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council,* European Commission, Brussels, 12.10.2011, Internet, http://www.media.srbija.gov.rs/medeng/documents /european_ commission-opinion_en.pdf, 15/10/2013.

[25] "Serbia is granted EU candidate status", European Council, Brussels, 1 March 2012, Internet, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128445.pdf, 15/10/2013.

[26] "European Council Conclusions", EUCO 104/2/13 REV 2, 27/28 June 2013, Brussels, p. 12, Internet, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/137634.pdf, 15/10/2013.

[27] "EU i Srbija: na snagu stupaju pravila većeg stepena saradnje", Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, Internet, http://www.europa.rs/mediji/najnovije-vesti/2839/EU+i+Srbija%3A +na+snagu+stupaju+pravila+ve%C4%87eg+stepena+saradnje.html, 15/09/2013.

врло богато, овај захтев представља обиман посао за будуће чланице. По задатку који има пред собом, Република Србија се не разликује од оних који су овај задатак недавно и испунили. Може се чак рећи да ће, у извесној мери, имати и донекле олакшан посао будући да су званичници РХрватске српским колагама уручили комплетан превод регулативе ЕУ на хрватски језик. Иако се у извештајима Европске комисије континуирано понављају захтеви за прилагођавањем правних норми Републике Србије правном систему ЕУ, можда делује изненађујуће то што у области заштите људских права, уз мање изузетке, ови захтеви нису велики. Наиме, и поред чињенице да је некадашња СФРЈ припадала, по свом друштвеном уређењу, групи социјалистичких земаља са јаким једнопартијским системом, становништво није било изложено репресији будући да су актуелни међународноправни стандарди из области људских права били уткани у унутрашњи нормативни систем. Државе сукцесори бивше СФРЈ задржале су та решења и, у периоду који је уследио, даље их унапређивале. Управо из тог разлога, у области заштите људских права, усклађивање правних норми Р. Србије са правом ЕУ није представљало тежак задатак. Целокупно законодавство у примени у области људских права у Републици Србији у складу је са признатим и општеприхваћеним решењима међународног права. Кључни документи домаћег законодавства на снази, релевантни за заштиту људских права, јесу *Устав Републике Србије,*[28] *Статут Аутономне Покрајине Војводине,*[29] и такозвани пакет антидискриминационих закона: *Закон о забрани дикриминације,*[30] *Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом,*[31] *Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом,*[32] *Закон о равноправности полова,*[33] *Закон о заштити права и слобода националних мањина,*[34] *Закон о националним саветима националних мањина*[35] и *Закон о Заштитнику грађана.*[36]

[28] „Устав Републике Србије", *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

[29] „Статут Аутономне Покрајине Војводине", *Службени лист АП Војводине*, бр. 17/09.

[30] „Закон о забрани дикриминације", *Службени гласник РС*, бр. 22/2009.

[31] „Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом", *Службени гласник РС*, бр. 33/2006.

[32] „Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом", *Службени гласник РС*, бр. 36/2009.

[33] „Закон о равноправности полова", *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.

[34] „Закон о заштити права и слобода националних мањина", *Службени лист СРЈ*, бр. 11/2002, *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003 – „Уставна повеља" и *Службени гласник РС*, бр. 72/2009.

[35] „Закон о националним саветима националних мањина", *Службени гласник РС*, бр. 72/2009.

[36] „Закон о Заштитнику грађана", *Службени гласник РС*, бр. 79/2005 и 54/2007.

Највиши правни акт, Устав, дефинише Републику Србију као државу српског народа и свих грађана који у њој живе. На листи општих права, признатих свим лицима, налазе се право на живот, право на слободу и безбедност личности, слобода кретања, слобода удруживања и др.[37] Уставом су обухваћена скоро сва права и слободе прве и друге генерације (грађанска и политичка, односно, економска социјална и културна), па и поједина права треће генерације, попут права на здраву животну средину. Већ у уставним начелима налази се посебан члан о заштити националних мањина. Овим чланом је утврђено да Република Србија штити права националних мањина, те да јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета.[38] У оквиру општих одредаба о људским правима, постоје и оне које се ближе односе на националне мањине. Таква је, на пример, одредба којом је предвиђено да су људска и мањинска права која су зајемчена Уставом непосредно примењују: „Уставом се јемче, и као таква, непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. Законом се може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права. Одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење".[39] Након ове, следе и друге опште одредбе о: забрани дискриминације; подстицању у уважавању разлика и забрани изазивања расне, националне и верске мржње, при чему слобода изражавања националне припадности и забрана изазивања расне, националне и верске мржње, важе за апсолутно заштићена права од којих се не одступа ни у случајевима рата и ванредног стања. Када је реч о правима припадника националних мањина, поред права која су Уставом зајемчена свим грађанима, њима се гарантују и додатна индивидуална и колективна права. Индивидуална права остварују се појединачно, а колективна у заједници са другима, и то у складу са Уставом, законом и међународним уговором. Остваривањем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника, учествују

[37] Видети: Boris Krivokapić, *Manjine u međunarodnom pravu*, Prometej, Beograd, 2006, str. 52.

[38] Члан 14. Устава РС.

[39] Члан 18. Устава РС.

у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, у складу са законом. Ради остваривања права на самоуправу у култури, образовању обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете у складу са законом.[40] Забрана насилне асимилације припадника националних мањина је такође утврђена Уставом, као и забрана предузимања мера које би проузроковале вештачко мењање националног састава становништва на подручју где припадници националних мањина живе традиционално и у значајном броју.[41] У Србији је у примени и *Закон о заштити мањина*, пренет из законодавства некадашње федералне државе СРЈ. У великој мери, овај закон је уважио *Оквирну конвенцију Савета Европе,*[42] и у то време, употпунио празнину која је постојала у уставноправном систему некадашње Савезне Републике Југославије. Закон о заштити мањина даје велика овлашћења националним саветима на плану заштите и остваривања мањинских права. Требало би да они представљају партнере државе у процесу доношења одлука битних за остваривање мањинских права. Државни органи дужни су по члану 19 Закона о заштити мањина да затраже мишљење и да се консултују са националним саветима приликом одлучивања о свим питањима, која се тичу мањинских права гарантованих Уставом. Ипак, приметно је да се у пракси ова законска одредба не примењује често. Овим законом нису предвиђене казнене одредбе за његово неспровођење чиме се отвара питање обавезности и одговорности за његову примену, а у вези с тим и питање посвећености доносиоца закона овој проблематици. За област остваривања мањинских права у Републици Србији значајни су и: *Закон о службеној употреби језика и писама*, *Закон о локалној самоуправи*, *Закон о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине*, (тзв. Омнибус закон), *Закон о јавном информисању*, *Закон о радиодифузији*, *Закон о избору народних посланика*, *Закон о црквама и верским заједницама* и други. Када је реч о заштити људских права уопште *Закон о забрани дискриминације* има вишеструк значај. Најпре, овим законом се као „дискриминација“ или „дискриминаторско поступање“ одређује понашање уперено против личног својства, било да је реч о националној припадности,

[40] Члан 75. Устава РС.

[41] Члан 78. Устава РС.

[42] “Framework Convention for the Protection of National Minorities”, Council of Europe, Strasbourg, February 1995, Internet, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/default_en.asp, 15/10/2013.

етничком пореклу, језику, верском убеђењу или нечем сличном. Сем тога, овим законом се као посебним обликом дискриминације сматра говор мржње. Истовремено утврђено је да дискриминација националних мањина и верска дискриминација представљају посебне случајеве дискриминације. У случају дискриминације националних мањина, односно њених припадника, притужба се може поднети независном органу који је установљен овим законом – Поверенику за заштиту равноправности. За заштиту људских права у Србији од великог значаја је доношење *Закона о заштитнику грађана* којим се у српски правни поредак по први пут уводи институт омбудсмана, инокосног државног органа који није био у примени у правном систему СФРЈ. Улога заштитника грађана је да „штити права грађана и контролише рад органа државне управе", али и да „се стара о заштити и унапређењу људских и мањинских слобода и права".[43] Заштитник грађана има овлашћења да „контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе, ако се ради о повреди републичких закона, других прописа и општих аката."[44] Сем тога је „овлашћен да контролише законитост и правилност рада органа управе".[45] С друге стране, Заштитник грађана нема овлашћења да „контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава"[46]. Закон је предвидео да Омбудсман има право да предлаже законе из своје надлежности.[47] Иако релативно нов, институт омбудсмана у Србије је брзо прихваћен. Грађани Србије користе своје право и обраћају се Заштитнику грађана како би унапредили остваривање и заштиту гарантованих људских права. Доношењем и применом овог закона правни систем Републике Србије у још једном сегменту је постао ближи европском законодавству.

## IV) ЗАКЉУЧАК

У свом извештају о напретку Србије за 2013. годину,[48] Европска комисија је, оцењујући законодавство на снази, подвукла да у области заштите

[43] Члан 1 Закона о Заштитнику грађана.

[44] Члан 17 Закона о Заштитнику грађана.

[45] Ibidem.

[46] Ibidem.

[47] Члан 18 Закона о Заштитнику грађана.

[48] "Commission Staff Working Document: Serbia 2013 Progress Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council

људских права постоји правни оквир који је усаглашен са међународним стандардима, али да су „потребни додатни напори за обезбеђивање потпуне примене правног оквира и међународних инструмената“.[49] Сегмент чији је даљи развој неопходан, уз истовремено јачање политичке подршке, је заштита друштвено осетљивих група, у првом реду Рома и ЛГБТИ особа. Ове популације се морају заштитити од претњи и напада радикалних група. Додатни напори су неопходни и за обезбеђење права жена како би се решило питања насиља у породици и побољшала равноправност полова.[50] У вези са заштитом националних мањина, истакнут је захтев да се обезбеди доследна примена правног оквира на читавој територији Србије.

У наредном периоду од Србије се очекује да одговори на ове захтеве јер ће „спровођење реформи представљати испит спремности и жеље Србије да настави даље“[51] на свом европском путу.

## V) ИЗВОРИ


- Boris Krivokapić, *Manjine u međunarodnom pravu*, Prometej, Beograd, 2006.
- Лађевац Ивона, „Основне карактеристике сарадње Србије и ЕУ 2000-2008. године”, у: *Елементи стратегије спољне политике Србије*, приредили др Едита Стојић Карановић, мр Слободан Јанковић, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2008, стр. 54-68.
- „EU i Srbija: na snagu stupaju pravila većeg stepena saradnje“, Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, Internet, http://www.europa.rs/mediji/najnovije-vesti/2839/EU+i+Srbija%3A+na+snagu+stupaju+pravila+ve%C4%87eg+stepena+saradnje.html, 15/09/2013.
- Barnes Ian, Randerson Claire, “Can Conditionality Counter Enlargement Fatigue?” Internet, www.imediterranei.eu/wroclaw/BarnesIan.doc, 15/09/2013.
- King Toby, “Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-modern Diplomacy“, *European Journal of International Law*, Vol. 10 No. 2, 313-337.
- Zwagemakers Fabienne, “The EU’s Conditionality Policy: a New Strategy to Achieve Compliance“, Istituto Affari Internazionali, Working Papers 12/03 – January 2012, Internet, http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiwp1203.pdf, 15/09/2013.


Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014”, European Commission, Brussels, 16. 10. 2013, Internet, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf, 15/10/2013.

[49] Ibidem, p. 10.

[50] Ibidem, p. 11.

[51] Ibidem, p. 48.

- "Commission Staff Working Document: Serbia 2013 Progress Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014", European Commission, Brussels, 16. 10. 2013, Internet, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf, 15/10/2013.
- "Conclusions of the Presidency – European Council", European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993, DOC/93/3, 22/06/1993, Internet, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-93-3_en.htm?locale=en, 10/09/2013.
- "Council Conclusions on the Western Balkans", European Council, Brussels, 15 May 2006, Internet, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf, 15/09/2013.
- "Council Joint Action on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO", 4 February 2008, Brussels, Internet, http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/docs/JointActionEULEX_EN.pdf, 15/09/2013.
- "Davignon Report", Luxembourg, 27 October 1970, Internet, http://www.cvce.eu/obj/davignon_report_luxembourg_27_october_1970-en-4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5.html, 15/09/2013.
- "Declaration on European Identity", Copenhagen, 14 December 1973, Internet, http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable_en.pdf, 15/09/2013.
- "European Commission - Enlargement – Accession criteria", European Commission, Europa Glossary, Internet, http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.htm, 14/06/2013.
- "European Union Guidelines On Human Rights Dialogues", Internet, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/14469EN_HR.pdf, 15/09/2013.
- "Joint Report to the European Parliament and the Council on Serbia's progress in achieving the necessary degree of compliance with the membership criteria and notably the key priority of taking steps towards a visible and sustainable improvement of relations with Kosovo*", European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, 22.4.2013, Join(2013) 7 final, Internet, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/sr_spring_report_2013_en.pdf, 15/09/2013.
- "Presidency Conclusions, Annex 6, Enlargement", Madrid, European Council, 15 and 16 December 1995, Internet, http://www.europarl.europa.eu/summits/mad3_en.htm#annex6, 10/09/2013.
- „Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju", 29. april 2008, Luksemburg, u: *Međunarodna politika*, LIX, 1130-1131, april-septembar 2008, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 67- 93.
- „Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine", *Službeni list AP Vojvodine*, br. 17/09.

- "The Single European Act", Luxembourg, 17 February 1986, Internet, http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleuropeanact.pdf, 15/09/2013.
- „Устав Републике Србије", *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.
- „Закон о Заштитнику грађана", *Службени гласник РС*, бр. 79/2005 и 54/2007.
- „Закон о забрани дикриминације", *Службени гласник РС*, бр. 22/2009.
- „Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом", *Службени гласник РС*, бр. 33/2006.
- „Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом", *Службени гласник РС*, бр. 36/2009.
- „Закон о равноправности полова", *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.
- „Закон о заштити права и слобода националних мањина", *Службени лист СРЈ*, бр. 11/2002, *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003 - „Уставна повеља" и *Службени гласник РС*, бр. 72/2009.
- „Закон о националним саветима националних мањина", *Службени гласник РС*, бр. 72/2009.
- „Закон о сарадњи Савезне Републике Југославије са Међународним кривичним трибуналом", Интернет, http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/propisi/zakon_o_saradnji_srbi_i_cg_lat.pdf, 15/09/2013.

*UDK: 323.1:061.1](497.11)*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 445–464*
*Изворни научни рад*

*проф. др Драгољуб ТОДИЋ*
*др Марко НИКОЛИЋ*[1]

# СТАТУС НАЦИОНАЛНИХ И ДРУГИХ МАЊИНА И ПРОЦЕС ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА СРБИЈЕ

ABSTRACT

The status of national and other minorities and the process of European integration of the Republic of Serbia (RS) are connected in several ways. The paper identifies the following three groups of issues: 1) the status of national and other minorities as a criterion for membership in the European Union (EU), 2) the status of national and other minorities in the legal system of the RS and the assessment of the European Commission (EC) of the situation in this area, and 3) the ability of national and other minorities to participate in activities related to the European integration process of RS, i.e. the process of harmonization of national legislation with the EU law. In addition, the starting assumption is based on the fact that the EU attaches great importance to the issue of the minority status. This is notably important since the issue of the minority status is taken as a criterion for membership in the EU under the "political" conditions and is associated with the development of democratic institutions and the rule of law in a broader sense. Hence, due to various circumstances that allow the creation and preservation of the gap between normative and real, achieving a formally satisfactory minority status does not necessarily imply substantial improvement of their position. The examination of normative capabilities of national and other minorities to directly participate in the activities evolving from the process of European integration, especially in the part relating to the harmonization of national legislation with the

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs.
Чланак представља резултат рада на пројекту: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти", из програма основних истраживања код Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије за период 2011-2015. године.

EU law, aims to review the conditions for the promotion of national and other minorities and qualitative improvement of the European integration process of RS. The main thesis discussed in the paper is that the high importance devoted to the issue of the status of national and other minorities in the candidate countries for EU membership does not commensurate with the capabilities of national and other minorities to be directly involved in the activities relating to the European integration process, primarily in the activities related to harmonization of the national legislation with the EU law.

*Key words*: national and other minorities, European Union, European integration, Republic of Serbia, the conditions for membership, progress reports, legislative procedures, harmonization of national legislation with EU law, public participation.

## I) УВОД

Значај питања статуса националних и других мањина у процесу интеграција Републике Србије (РС) у Европску унију (ЕУ) требало би посматрати у контексту неколико општих околности. Најпре, требало би имати у виду целину чинилаца који детерминишу овај процес, економске и историјске околности у државама кандидатима за чланство, потом критеријуме за чланство у ЕУ, статус националних и других мањина у међународном праву и праву ЕУ, осетљивост питања положаја националних мањина, импликције различитих тумачења садржаја и граница права на самоопределење, итд.[2] Овоме треба додати и потребу сагледавања карактеристика процеса придруживања, нарочито са становишта могућности учешћа различитих субјеката у њему, укључујући и представнике

[2] У савременој литератури која се бави различитим питањима која се односе на националне мањине изгледа да један огроман део радова припада групи која се примарно бави дилемама у вези са правом на самоопределење. Иако је пресудом Међународног суда правде идентификовано као једно од основних принципа савременог међународног права (пресуда у случају који се односи на Источни Тимор, Португалија в. Аустралија, ICJ Reports 1995, 4 at 102, para 29) право народа на самоопределење не престаје да изазива различите расправе. На овај начин се питање положаја националних мањина са безбедносним и другим изазовима у савременим међународним односима, што заслужује посебну анализу. За шире о статусу мањина видети: Matthew Saul, The Normative Status of Self-Determination in International Law: A Formula for Uncertainty in the Scope and Content of the Right?, *Human Rights Law Review*, Vol. 11, No. 4/2011, 609-644. За изванредан историјски преглед (до 1973) развоја права на самоопределење видети код: A.Rigo Sureda, *The Evolution of the Right of Self-Determination – A study of United Nations Practice*, A.W.Sijthoff – Leiden, 1973. Видети и: Karen C. Knop, *Diversity and Self-Determination in International Law*. Cambridge University Press, New York, 2002. Maria M. Kovacs, Standards of self-determination and standards of minority-rights in the post-communist era: a historical perspective, *Nations and Nationalism*, Vol. 9, No. 3/2003, 433–450.

националних и других мањина. Ширина анализе је потенцијално одређена и различитим дилемама у вези са тумачењем смисла и садржаја појединих термина (од појма националне и друге мањине, појма „европске интеграције“ до конкретних права и дужности мањина, односно држава у вези са мањинама, итд).[3] „Од узрока због којих настају националне и/или етничке мањине може зависити и њихово поимање и класификовање, па и решавање или нерешавање њиховог положаја и заштите. Појам ‘националне мањине’ може зависити и од поимања нације, па сходно томе и националне државе, а политичко поимање нације може бити и разлог за избегавање или неприхватање категорије ‘национална мањина’. Наиме, на дефинисање ‘националне мањине’ утиче и то што ни термин ‘нација’ није тумачен једнообразно.“[4] Због тога, тумачење односа између неких нормативних и практичних питања која се односе на положај националних и других мањина, у оквиру расправе о дометима људских права и специфичностима положаја мањина, могу додатно да утичу на правце и резултате могуће анализе. Специфичности националног и религијског састава становништва РС, са наглашеним карактеристикама које проистичу из различитих историјских и савремених околности и развоја односа међу државама региона, отварају бројна нова питања која би у детаљнијој анализи требало имати у виду. Једно од таквих питања, која у овој анализи остају по страни, је и питање статуса националних и других мањина у другим државама региона које су већ чланице ЕУ, односно налазе се у различитим фазама процеса приступања

[3] У овом раду се не улази у посебну расправу о дефиницијама појмова, „националне мањине“, и других са овим појмом повезаних питања. Полази се од општих елемената стања међународно-правне регулативе у овој области, чија је једна од карактеристика да не постоји међународно усаглашена дефиниција појма „националне мањине“, односно које групе се сматрају „мањинама“. Декларација УН о правима особа које припадају националним, етничким, религијским и језичким мањинама из 1992. године, такође, не улази у дефиниције појединих појмова већ говори о конкретним правима и обавезама мањина и држава у вези са тим. Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, A/RES/47/135, 92nd plenary meeting, 18 December 1992, http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r135.htm. (10.8.2014). Тешкоће у постизању сагласности о јединственој дефиницији виде се, између осталог, у различитости ситуација у којима мањине живе (неке живе заједно на одређеном простору релативно одвојено од доминантног дела популације, неке живе „расуте“ по територији целе државе, неке имају јак осећај колективног (и историјског) идентитета, код неких у свести постоје само фрагменти заједничке баштине, итд). За основне информације видети *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, United Nations, New York and Geneva, 2010.

[4] Војислав Становчић, Појам националне мањине и третирање индивидуалних и колективних права, *Годишњак*, Факултет политичких наука, бр. 2/2008, стр. 482.

овој организацији.[5] Друго интересантно питање које се може поставити у овој расправи повезано је са променама до којих процес европских интеграција доводи (или се претпоставља да може да доведе) у погледу статуса националних и других мањина. Праћење могућих промена у статусу мањинских заједница у околностима приближавања чланству у ЕУ претпоставља релативно развијена методолошка правила која подразумевају искључивање других чинилаца који могу бити од утицаја на статус. Полазну основу такве расправе представља покушај установљавања места које питање статуса националних и других мањина има у оквиру услова за чланство у међународној организацији (или федералној држави) каква је ЕУ.

## II) КРИТЕРИЈУМИ ЗА ЧЛАНСТВО У ЕУ И СТАТУС НАЦИОНАЛНИХ И ДРУГИХ МАЊИНА

### 1. Критеријуми за чланство у ЕУ

Мада би се могло рећи да су питања која се односе на националне и друге мањине на различите начине присутна у оквиру појединих критеријума за чланство у ЕУ, статус мањина и обезбеђивање услова за поштовање људских права и заштиту мањина експлицитно су формулисани као део прве групе услова из Копенхагена (1993), који се означавају „политичким".[6] У складу са тим, на критеријуме из Копенхагена се директно упућује и у извештајима о напретку држава чланица, укључујући и Извештај о напретку Републике Србије и то на начин да се испуњење политичких критеријума везује за обезбеђивање „стабилности институција

[5] Питање постојања различитих модалитета регулисања положаја мањина, нарочито у државама где живи српски народ, односно Срби као мањина, заслужује посебну и знатно прецизнију анализу. За извесне назнаке о постојању различитих стандарда у области заштите мањина међу државама чланицама ЕУ видети код: Mihajlo Vučić, Miloš Jončić, Legal rules of European countries in minority protection – tracing the double standard, *Review of International Affairs*, Vol. LXIV, No. 1151, 2013, pp. 119-144.

[6] За шире видети: ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm. (9.1.2014). http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhague_en.htm. (9.1.2013). За шире о овим критеријумима видети: 20 Years that Changed europe; the Copenhagen Criteria and the enlargement of the european union Copenhagen 14 May 2013, Conference report, http://um.dk/da/~/media/UM/Danish-site/Documents/Politik-og-diplomati/Nyheder-og-publikationer/20%20Years%20that%20Changed%20Europe_UM.pdf. (9.1.2014). Критеријуми из Копенхагена су потврђени на састанку Европског савета у Мадриду (1995) када је додат још један услов: усвајање *Acquis Communautaire* (правне тековине ЕУ) и његова примена путем делотворних административних и правосудних структура („правни").

које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина.“ Шири „политички“ контекст питањима која се односе на мањине придаје се и кроз упућивање на „регионалну сарадњу, добросуседске односе са земљама обухваћеним проширењем и државама чланицама укључујући и испуњавање међународних обавеза, као што је сарадња са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију.“[7] Економске детерименанте за потпуну примену стандарда у области заштите мањина повезане су (посредно) са другим критеријумом за чланство у ЕУ и тичу се функционисања тржишне привреде и капацитета да се земља кандидат укључи у конкуренцију и тржиште ЕУ („економски“ услови). Трећим условом се тражи од државе кандидата способност да преузме и ефективно спроводи обавезе из чланства, укључујући и привржености политичкој, економској и монетарној унији. Дакле, положај и заштита мањина представљају један од елемената политичких критеријума за чланство у ЕУ, али постоји и снажна међузависност са другим условима за чланство. Остаје као посебно питање и питање фактора који ЕУ чине привлачном за чланство као и питање односа ових фактора са могућностима условљавања држава кандидата у вези са положајем мањина.[8]

[7] Извештај о напретку који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, Република Србија, 2014, *Стратегија проширења и кључни изазови за период 2014-2015.* Европска комисија, {COM (2014) 700 коначни}, Брисел, 8.10.2014. стр. 7.

[8] У анализама ефективности условљавања у вези са заштитом мањина анализирају се услови који доводе до вишег нивоа заштите мањина у државама кандидатима за чланство. Видети: Edina Szöcsik, The EU Accession Criteria in the Field of Minority Protection and the Demands of Ethnic Minority Parties, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, VU University Amsterdam, The Netherlands, Vol. 11, No. 2/2013, 106, и даље. За један осврт на групу фактора који утичу на ефикасност условљавања ЕУ у областима мањинских права и борбе против корупције, на примеру Хрватске и Македоније: Gitta Glüpker. ‘Effectiveness of EU Conditionality in the Western Balkans: Minority Rights and the Fight Against Corruption in Croatia and Macedonia’, *Journal of Contemporary European Research.* Vol. 9, No. 2/2013, pp. 223–241. Међутим, закључак који изводи Vermeersch (да не постоји веома јака веза између европских утицаја и промена политике о мањинама у централној Европи, осим када се ради о питањима која се сматрају важним за појединачну државу кандидата или када се ради о безбедносним приоритетима за поједине земље чланице ЕУ у питању) указује, између осталог, на потребу преиспитивања инструмената утицаја на државе кандидате, али (у ширем смислу) и стандарда саме Уније. Peter Vermeersch, EU Enlargement and Minority Rights Policies in Central Europe: Explaining Policy Shifts in the Czech Republic, Hungary and Poland, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe,* Issue 1/2003, 24. Иначе, привлачност чланства у ЕУ различито се тумачи. У посткомунистичкој Европи, степен индивидуалне идентификације са Европом је у просеку

## 2. Статус националних и других мањина у праву ЕУ

Основним делом расправе о статусу мањина у праву ЕУ може се сматрати расправа о међународно-правним инструментима којима се регулише положај мањина, универзалног и регионалног карактера. Овоме једним делом доприноси и чињеница да у периоду пре Лисабонског уговора (2009) мањине нису биле спомињане у примарном праву ЕУ.[9] *Acquis communitaire* не укључује стандарде о мањинској заштити „изнад принципа не-дискриминације".[10] У делу који се односи на секундарно право ЕУ сматрало се да заштити мањина доприносе неки други прописи, који се не односе директно на мањине, као што су две директиве о једнакости (Директиве Савета ЕУ ЕЦ43/2000 – Директива о расној једнакости и Директива ЕЦ/78/2000 – Оквир за запошљавање) и Оквирна директива о борби против неких форми и изражавања расизма и ксенофобије инструментима кривичног права (Оквирна одлука Савета 2008/913/ЈХА, од 28. Новембра 2008. године). Лисабонским уговором мањине улазе у примарно право ЕУ кроз члан 2. Уговора о Европској унији и члан 21. Повеље о основним правима. У члану 2. Уговора о ЕУ је прописано да је Унија заснована „на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући и права припадника мањина. Те су вредности заједничке државама чланицама, у друштву у којем превладавају плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и равноправност жена и мушкараца." (аут. под). Чланом 21. Повеље о основним слободама забрањује

---

већи (у свакој анкети) у односу на Западну Европу, што се објашњава „чежњом за Европом" током периода комунистичке владавине у земљама Источне Европе. Међутим, сматра се да је кост-бенефит теорија „најуспешнија теорија" која објашњава тежње ка Европској унији. Према овој тзв. „утилитаризам хипотези" грађани ће подржати пројекат интеграције у оној мери у којој од ње имају користи, јер користи су сасвим другачије за различите друштвене категорије. Alina Mungiu-Pippidi, The Influence of EU Accession on minorities' status in East Central Europe, *Romanian Journal of Poltical Science,* 67.

[9] За један осврт на заштиту мањина у оквиру ЕУ у ранијем периоду видети: Gaetano Pentassuglia, The EU and the Protection of Minorities: The Case of Eastern Europe, *European Journal of International Law*, Vol. 12, No. 1/2001, 3-38.

[10] Edina Szöcsik, The EU Accession Criteria in the Field of Minority Protection and the Demands of Ethnic Minority Parties, *op. cit*. 106. Процењује се, полазећи од права имигрантских мањина у ЕУ, да „агностицизам ЕУ" када се ради о питањима мањина у државама чланицама, може да постане неодржив и да утиче како на „ширину" тако и „продубљавање" интеграције. Видети и код: Giuliano Amato, Judy Batt, *Minority Rights and EU Enlargement to the East*, Report of the First Meeting of the Reflection Group on the Long-Term Implications of EU Enlargement: the Nature of the New Border, European University Institute, RSC Policy Paper No 98/5, September 1998.

се „свака дискриминација по основу пола, расе, боје коже, етничког или социјалног порекла, генетских карактеристика, језика, вероисповести или уверења, политичког или било ког другог мишљења, припадности националној мањини, имовног стања, рођења, инвалидности, старосне доби или сексуалне оријентације." (аут. под).[11]

Релевантност међународних угвовора у области заштите националних и других мањина за европске интеграције РС проистиче из најамње два формална чиниоца. Први је питање чланстава ЕУ (односно држава чланица) у овим међународним уговорима, а други је питање чланства РС у њима. Иако се сматра да сви (или огромна већина) кључних међународних уговора у области људских права доприносе заштити националних и других мањина путем, између осталог, установљавања правила о забрани дискриминације, највећим доприносом се сматра одредба члана 27. Међународног пакта о грађанским и политичким правима и Декларација УН о правима мањина (1992).[12] Одредбом овог члана је предвиђено да „у државама где постоје етничке, верске или језичке мањине, лица која припадају тим мањинама не могу бити лишена права да имају, заједно са другим члановима своје групе, свој посебни културни живот, да испољавају и упражњавају своју сопствену веру или да се служе својим језиком." Сматра се да је и једини универзални међународни инструмент који је посебно посвећен питањима заштите мањина (Декларација о правима особа које припадају националним, етничким, религијским и језичким мањинама, 1992) инспирисан управо одребама члана 27. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, иако је садржај Декларације знатно шири. Декларацијом се формулишу одређене обавезе држава у вези са обезбеђивањем одређених права мањина, укључујући и право „ефективног учешћа у културном, религијском, друштвеном, економском и јавном животу" (члан 2.2 Декларације), односно у одлучивању о питањима која утичу на њих на националном и регионалном нивоу (члан 2.3); право да оснивају и одржавају

[11] Ставом 2. се „у оквиру подручја примене Уговора, и не доводећи у питање било коју од њихових одредби", забрањује „било која дискриминација по основу држављанства".

[12] При том би требало имати у виду и друге међународне уговоре у области заштите људских права: Међународни пакт о грађанским и политички правима, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, Међународна конвенција о елеминацијеи свих форми расне дискриминације, Конвенција о елиминисању свих форми дискриминације против жена, Конвенција против тортуре и других окрутних, нехуманих и деградирајућих поступака или кањањавања, Конвенција о правима детета, Међународна конвенција о заштити права свих радника миграната и њихових породица, Међународна конвенција за заштиту свих особа од принудног нестанка, Конвенција о правима особа са инвалидитетом.

своја удружења (члан 2.4); право да одржавају и оснивају мирољубиве контакте са другим члановима њихове групе (члан 2.5).[13] Такође, државе се обавезују да предузму „позитивне мере“ с циљем унапређење и заштите права мањина као што су: стварање повољних услова за изражавање и развој култура „осим када одређене праксе представљају кршење националног права и када су у супротности са међународним стандардима“ (члан 4.2); обезбеђење услова да се права мањина узму у обзир у изради националних планова и међународној сарадњи (члан 5-7).[14] Два међународна уговора закључена у оквиру Савета Европе за свој основни предмет регулисања имају управо питање заштите мањина: Оквирна конвенција за заштиту националних мањина и Европска повеља о регионалним или мањинским језицима.[15] Регионалне специфичности у уређивању положаја националних и других мањина предемет су других, пре свега, билатералних споразума између појединачно заинтересованих држава.

## II) СТАТУС НАЦИНАЛНИХ И ДРУГИХ МАЊИНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Прописи којима се регулише положај националних и других мањина у РС чине, поред Устава, већу групу закона и подзаконских аката који се на различите начине (непосредно или посредно) односе на поједина питања

[13] За нашу анализу (посебно њен трећи део) нарочит значај има питање обезбеђивања услова за примену и поштовање права „ефективног учешћа у културном, религијском, друштвеном, економском и јавном животу“, али због обима овог рада оно неће бити посебно анализирано.

[14] Декларација садржи и стандарде као што су: да прописана права не могу да утичу на постојеће обавезе држава, да мањинска права не смеју да утичу на људска права и основне слободе других, да позитивне мере које предузимају државе ради обезбеђења ефективног уживања права установљених Декларацијом неће бити *(prima facie)* сматране супротне принципу једнакости, да се одредбе Декларације не смеју тумачити као средство за угрожавање суверене једнакости, територијалног интегритета и политичке независности држава.

[15] Може бити интересантно да неке државе чланице ЕУ нису чланице Европске повеље о регионалним или мањинским језицима (Бугарска, Белгија, Естонија, Потугал, Литванија, Грчка). Видети: http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=148&CM=8&DF=21/10/2014&CL=ENG. (16.9.2014). И у случају Оквирне конвенција за заштиту националних мањина, неке државе чланице ЕУнису и чланице Конвенције: Белгија, Француска, Грчка, Луксембург). Видети: http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ Cherche Sig.asp?NT=157&CM=8&DF=21/10/2014&CL=ENG. (16.9.2014). Пример резерви на члан 27. Међународног пакта о грађанским и политичким правима од стране Француске изазива посебне коментаре. Видети Gaetano Pentassuglia, The EU and the Protection of Minorities: The Case of Eastern Europe, *op. cit.* p. 4, 36.

од значаја за националне мањине.[16] РС је од почетка процеса европских интеграција постала чланица значајног дела међународних уговора универзалног и регионалног карактера у области људских права и тиме унапредила ову димензију статуса мањина. То укључује и два најзначајнија уговора закључена у оквиру Савета Европе: Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/98) и Европску повељу о регионалним или мањинским језицима

[16] Неки од законских прописа су: Закон о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, бр. 11/02 и „Службени гласник РС“, бр. 72/09 – др. закон), Закон о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“,бр. 72/09), Закон о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, бр. 22/09), Закон о службеној употреби језика и писама („Службени гласник РС“, бр. 45/91, 53/93 - др. закон, 67/93 - др. закон, 48/94 - др. закон и 101/05 - др. закон и 30/10), Закон о култури („Службени гласник РС“, бр. 72/09), Законом о културним добрима („Службени гласник РС“, бр. 71/94, 52/11, др. закони и 99/2011- др. Закон), Закон о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05, 71/09, 89/10 - Одлука УС и 41/11 - Одлука УС), Закон о радиодифузији („Службени гласник РС“, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 62/06, 85/06, 86/06 и 41/09), Закон о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11), Закон о предшколском васпитању и образовању („Службени гласник РС“, бр. 18/10), Закон о основној школи („Службени гласник РС“, бр. 50/92, 53/93 - др. закон, 67/93 - др. закон, 48/94 - др. закон, 66/94 - др. закон, 22/02, 62/03 - др. закон, 64/03 - др. закон, 101/05 - др. закон и 72/09 – др. закон); Закон о средњој школи („Службени гласник РС“ бр. 50/92, 53/93 - др. закон, 67/93 -др. закон, 48/94 - др.закон, 24/96, 23/02, 25/03 - исправка, 62/03 - др. закон, 64/03 -др. закон исправка, 101/05 - др. закон и 72/09 - др.закон), Закон о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07- аутентично тумачење, 97/08 и 44/10), Закон о уџбеницима и другим наставним средствима („Службени гласник РС“, бр. 72/09), Закон о заштити података о личности („Сл. гласник РС“, бр. 97/08 и 104/09 - др. закон), Закон о држављанству Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 135/04 и 90/07), Закон о пребивалишту и боравишту грађана („Службени гласник РС“, бр. 87/11), Закон о личној карти („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 36/11), Закон о полицији („Службени гласник РС“, бр.101/05, 63/09 -одлука УС и 92/11), Закон о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - одлука УС, 74/12 - исправка одлуке УС и 72/12), Закон о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/14), Закон о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07 и 95/10), Закон о заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07), Закон о попису становништва, домаћинстава и станова 2011. године („Службени гласник РС“, бр. 104/09 и 24/11), Закон о званичној статистици („Службени гласник РС“, бр. 104/09), Закон о утврђивању надлежности Аутономе Покрајине Војводине („Службени гласник РС“, бр. 99/09, 67/12 - Одлука УС), Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07). Овоме би требало додати и читаву групу закона релевантних за остваривање права на приступ правди: Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97, 31/01 и „Службени гласник РС“, бр. 30/10), Кривични законик („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 – исправка, 107/05 – исправка, 72/09, 111/09), итд, итд.

(„Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 18/2005).[17] Томе треба додати неколико билатералних споразума које је РС закључила са појединим државама. Иако се, уопштено говорећи, процењује да је све мање замерки на формално дефинисан статус мањина у РС, више је конкретних питања која се у извештајима о нпаретку спомињу и која се односе на практичне проблеме у примени прописа.[18] У једном од првих докумената у којем је Европска комисија анализирала стање у појединим областима од значаја за пријем РС у ЕУ (2005), констатовано је да је „поштовање људских и мањинских права генерално значајно побољшано током протеклих година, али су потребни даљи значајни кораци како на нивоу законодавства, тако и у погледу спровођења.“ Напредак се везује за приступање РС Савету Европе 2003. године, односно ратификацију најзначајнијих међународних докумената ове организације у обалсти људских права „У погледу поштовања мањинских права учињен је одређени напредак, али повремено ипак долази до инцидената.“[19] Скоро десет година касније, у последњем извештају о напретку Србије (2014) констатује се, између осталог, да постоји правни оквир за заштиту мањина, „али је потребно обезбедити његово доследно спровођење широм земље, на пример у области образовања, употребе језика и приступа медијима и верским службама на језицима мањина. Позитивне мере у циљу побољшања положаја Рома треба појачати, посебно у области образовања, становања и запошљавања. Потребни су континуирани напори и додатна финансијска средства да би се побољшао положај Рома, избеглица и расељених лица.“[20]

---

[17] За шире видети: Весна Петровић (ур) *Људска права у Србији 2013, право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2014, 67. и даље. За списак видети стр. 307.

[18] Оваква процена се у неким анализама, проширује на све државе Западног Балкана. „Правни оквири којим се регулише заштита мањина у државама Западног Балкана су уопштено добро развијени и у неким случајевима иду изнад заштите која се обезбеђује мањинама у државама чланицама ЕУ.“ (аут. под). Wolfgang Benedek, Florian Bieber, Lisa E. Heschl, Emma Lantschner, Marko Josef, Reinmar Nindler, *Mainstreaming human and minority rights in the EU enlargement with the Western Balkans,* European Union, Brussels, 2012. 8.

[19] „Слобода говора се углавном поштује, али и даље постоје ограничења за независне медије. Не постоје никакви закони који регулишу дискриминацију, а на свим нивоима је потребно основати и ојачати институције за заштиту људских права, као што је Омбудсман.“ *Саопштење Комисије о спремности Србије и Црне Горе за преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању са Европском унијом*, Комисија Европских заједница, У Бриселу, 12.04.2005. године, COM (2005) 476 коначни текст, str. 6.

[20] Извештај о напретку који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, Република Србија, 2014, *op. cit*. стр. 20. слично и на стр. 88, 89.

## III) МОГУЋНОСТИ УЧЕШЋА НАЦИОНАЛНИХ И ДРУГИХ МАЊИНА У АКТИВНОСТИМА КОЈЕ СЕ ОДНОСЕ НА ПРОЦЕС ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Значај обезбеђивања учешћа националних и других мањина у процесу европских интеграција неопходно је сагледавати у односу на укупни процес демократизације државе, односно циљеве европских интеграција. У том смислу, за ову анализу се два питања чине најзначајнијим: 1) да ли су предвиђене посебне могућности учешћа националних и других мањина у процесу преговора са ЕУ и 2) какве су могућности њиховог учешћа у процесима усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ, као једним (за ову фазу интеграција) од кључних и највидљивијих елемената процеса интеграција.[21]

### 1. Могућности учешћа у преговорима

Опште претпоставке и (не)могућности за учешће националних и других мањина у активностима које се односе на европске интеграције, односно процес преговора о чланству у ЕУ, дефинисане су прописима у области државне управе укључујући и прописе којима се регулише положај националних мањина. Испитивање конкретнијих могућности захтева анализу неколико аката Владе којима се регулишу активности надлежних органа у вези са организацијом преговора о чланству у ЕУ.[22] Одмах се може

[21] Наравно, шири контекст расправе нас упућује на одређене резерве код извођења закључака. Ово због потребе да се сагледају нека друга питања међу којима је једно од претходних и питање репрезентативности и институционалних модалитета укључивања мањина у политичких систем и живот у целини. За извесне назнаке видети: Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection, Open Society Institute, 2002, http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/overview.pdf (10.9.2014), 34 и даље. За процену када се ради о мађарској мањини у Румунији и Србији, видети: Edina Szöcsik, The EU Accession Criteria in the Field of Minority Protection and the Demands of Ethnic Minority Parties, *op. cit.* 115-122.

[22] То су, између осталог, Одлука о образовању преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, Сл. гласник РС, бр. 78/13; Одлука о оснивању Координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији, Сл. гласник РС, бр. 84/13, 86/13, 31/14, 79/14; Предлог основе за вођење преговора и закључивање Уговора о приступању Републике Србије Европској унији, са предлогом закључка; Закључак којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у поступку израде преговарачких позиција у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији; Закључак којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у процесу спровођења аналитичког прегледа и оцене усклађености прописа Републике Србије са правним тековинама Европске уније и њихове имплементације (скрининг);

уочити да документи Владе којима се регулише организација преговарачког процеса не предвиђају учешће националних и других мањина на експлицитан начин, иако се на неколико места указује на одређена питања од значаја за мањине. Таква је ситуација и са Предлогом основе за вођење преговора и закључивање Уговора о приступању Републике Србије Европској унији.[23] У Уводној изјави Републике Србије на Међувладиној конференцији о приступању Републике Србије Европској унији (21. јануар 2014) се констатује да Србија, „као држава која међу својим грађанима има преко 20 националних мањина, ... у потпуности подстиче културу поштовања различитости, солидарности, једнакости и партнерства међу државама и залаже се за очување културног идентитета, језика и традиције свих народа." (т. 19)[24] „... заштита и јачање медијских слобода и поштовања људских и мањинских права, а посебно права рањивих друштвених група, представљају циљ којем тежи Република Србије" (т. 16). Одлуком о оснивању Координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији предвиђено је да су представници Канцеларије за људска и мањинска права чланови три преговарачке групе (Преговарачка група за социјалну политику и запошљавање, Преговарачка група за правосуђе и основна права, Преговарачка група за питања правде, слободе и безбедности).[25] У Закључку којим се усмерава и усклађује рад органа

Резолуција о улози Народне скупштине и начелима у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији; Уводна изјава Републике Србије на Међувладиној конференцији о приступању Републике Србије Европској унији, 21. Јануар 2014; Одлука Одбора за европске интеграције Народне скупштине о поступку разматрања предлога преговарачке позиције у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, итд). Овде се оставља по страни и питање да ли је, и до које мере, преговарачки процес уопште организован на начин да обхвати учешће заинтересованих субјеката.

[23] Полази се од констатације Европске комисије „да је Србија остварила значајан напредак у погледу испуњавања политичких критеријума који се односе на стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту права мањина, као и у погледу услова Процеса стабилизације и придруживања, оцењујући да је њен уставни, законодавни и институционални оквир генерално усклађен са европским и међународним стандардима." (аут. под). Предлог основе за вођење преговора и закључивање Уговора о припступању Републике Србије Европској унији, са предлогом закључка, Влада Републике Србије, Београд, 2013, стр. 8.

[24] Уводна изјава Републике Србије на Међувладиној конференцији о приступању Републике Србије Европској унији, 21. јануар 2014, Влада Републике Србије, стр. 9.

[25] Наравно, овде може да се постави, најпре, питање до које мере учешће представика Канцеларије за људска и мањинска права има непосредног значаја за националне и друге мањине. Потом би могло да се постави и питање да ли би представници Канцеларијеза људска и мањинска права требало да учествују у још неким групама, итд.

државне управе у поступку израде преговарачких позиција у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, као и Закључку којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у процесу спровођења аналитичког прегледа и оцене усклађености прописа Републике Србије са правним тековинама Европске уније и њихове имплементације (скрининг) нема посебних назнака о националним и другим мањинама. Међутим, у преамбули Резолуције о улози Народне скупштине и начелима у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији се истиче „чврсто опредељење за поштовање вредности на којима је утемељена Европска унија" и потврђује „привржености Републике Србије развоју демократског друштва заснованог на владавини права и поштовању људских и мањинских права, принципима тржишне економије, као и изградњи ефикасних институција." (аут. под). (ал. 3. Преамбуле).

## 2. Могућности учешћа националних и других мањина у процесу усклађивања националних прописа са прописима ЕУ

Ако једним од кључних елемената процеса европских интеграција (бар у овој фази процеса) сматрамо процес усклађивања националних прописа са прописима ЕУ, онда се општим оквиром расправе о могућности учешћа националних и других мањина у активностима које су повезане са процесом ЕУ интеграција РС могу сматрати правила којима се регулише могућност учешћа заинтересованих субјеката у овом процесу. На тај начин се расправа о учешћу националних и других мањина усмерава на расправу о правилима која регулишу законодавну процедуру, односно могућност учешћа заинтересованих субјеката у припреми и доношењу прописа и политичких докумената који се усклађују са прописима и политиком ЕУ. Анализа општих правила којима се регулише процес усклађивања националних прописа са прописима ЕУ релативно јасно указује на почетни закључак да за националне и друге мањине није предвиђено посебно место и улога у овом процесу.[26]

У погледу могућности предлагања за усвајање одређеног прописа и његово усклађивање са прописима ЕУ, постојеће норме не утврђују посебна

[26] Ти прописи обухватају неколико закона и подзаконских аката. Поред Устава, то су Закон о државној управи („Службени гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010), Пословник Владе („Службени гласник РС", бр. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13), Закон о Народној скупштини („Службени гласник, РС", бр. 9/10), Пословник Народне скупштине РС („Службени гласник РС", бр. 52/10), Јединствена методолошка правила за израду прописа („Службени гласник РС", бр. 21/10), итд.

права за националне и друге мањине. Пословник Владе својим чланом 35. предвиђа да право да предложи материјал за седницу Владе има „орган државне управе у чијем делокругу је питање на које се материјал односи (у даљем тексту: предлагач).“[27] Осим тога, стално радно тело Владе може Влади мимо одредаба овог пословника, непосредно да поднесе предлог појединачног акта.“[28]

Ни у делу Пословника којим се регулише питање „прибављања мишљења“ није предвиђена посебна могућност учешћа националних и других мањина у овој фази поступка (члан 46). Један елемент преиспитивања таквих могућности може бити повезан и са питањем обавезе предлагача прописа да прибави „мишљење Канцеларије за европске интеграције о томе да ли су Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније и Табела усклађености прописа са прописима Европске уније правилно попуњене“ (став 4. Члана 46), односно „мишљење Канцеларије за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа“, када се ради о анализи ефеката закона (став 6. Члана 46). Међутим, одмах треба констатовати да Изјава о усклађености прописа са прописима Европске уније не садржи никакво посебно упућивање на питање учешћа националних и других мањина у поступку припреме прописа, исто као што ни анализа ефеката прописа не садржи посебно питање које би се директно односило, евентуално, на утицај прописа који се припрема на националне и друге мањине.[29] Када се ради о анализи ефеката прописа веза са

[27] Основну улогу има Министарство државне управе и локалне самоуправе које обавља послове државне управе који се односе на: припрему прописа о људским и мањинским правима; вођење регистра националних савета националних мањина; избор националних савета националних мањина; вођење посебног бирачког списка националне мањине, као и друге послове одређене законом (члан 10. ст. 2 Закона о министарствима („Службени лист РС“, бр. 44/14). Према одредбама члана 9. овог закона Министарство правде - Управа за сарадњу с црквама и верским заједницама обавља послове државне управе и стручне послове који се односе, између осталог, и на: афирмацију и развој слободе вероисповедања; сарадњу државе с црквама и верским заједницама и унапређење њиховог положаја у друштву; афирмисање верских основа и садржаја српског националног идентитета; помоћ у заштити верских компонената у културном и етичком идентитету националних мањина, итд. Када је у питању „информисање националних мањина, сарадња у области заштите културне баштине, културног стваралаштва и информисање на језику и писму припадника српског народа у региону“, Законом је прописана надлежност Министарства културе и информисања (члан 18).

[28] За уставне одредбе о овоме, вдети члан 107, 13, 56. Устава РС.

[29] Према одредбама члана 40. Пословника анализа ефеката закона садржи следећа објашњења: на кога ће и како ће највероватније утицати решења у закону, какве трошкове

националним и другим мањинама могла би да проистиче из шире заинтересованости ових субјеката за одређена питања која се регулишу конкретним прописом, односно могућности да решења из неког нацрта (или предлога) прописа утичу на специфичан начин и на мањине. Могући одговори на нека питања (на кога ће и како ће највероватније утицати решења у закону, да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону) то потврђују, али однос према њима зависи од процене предлагача прописа, с једне стране, и органа који даје сагласност за анализу ефеката прописа, с друге стране. Међутим, много су очигледније околности када се ради о нацрту прописа који се, већ из самог наслова, недвосмислено односи на националне и друге мањине.[30]

Једном од посредних могућности за учешће националних и других мањина могла би се сматрати она која проистиче из обавезе предлагача прописа да прибави мишљења „и од органа државне управе са чијим делокругом је повезано питање на које се акт односи“ (Члан 46. ст.3. Пословника Владе). Слично као и у случају обавезе прибављања мишљења надлежних органа државне управе о нацрту закона о потврђивању међународног уговора (став 5. Члана 46). Ово нас даље упућује на основно питање надлежности за обављање послова који се односе на националне и друге мањине у систему органа државне управе.

5. Могућности за учешће националних и других мањина предвиђене су одредбом става 7. Члана 46. Пословника Владе, која предвиђа да је предлагач „дужан да затражи мишљење органа, организација и тела који су у складу са посебним прописима овлашћени за давање мишљења и одговоран је за поступање на начин из члана 39а ст. 4-7. овог пословника.“ Једно од таквих тела су и национални савети националних мањина (према законима који уређују њихов положај), што може представљати основу за учешће представника мањина у законодавном поступку.[31] Одредбе Закона о

[30] Пример за то је припрема нацрта Закона о изменама и допунама закона о националним саветима националних мањина када се надлежно тело (Канцеларија за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа) сагласило са образложењем предлагача (Министартсва правде и државне управе) да не треба да се приложи анализа ефеката (бр. 011-00-83/2013-01, од 16.12.2013. године). Интересантно је да се образложење разлога због којих није потребно израдити анализу ефеката нацрта закона везује за „одсуство нових обавеза за привредне и друге субјекте. “Видети: http://www.rsjp.gov.rs/m/misljenje-o-tome-da-li-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-nacionalnim-savetima-nacionalnih-manjina-sadrzi-analizu-efekata/771. (7.9.2014).

[31] Међутим, при том треба имати у виду специфичности положаја ових тела, која нису део система извршне власти, због чега је њихово учешће у припреми нацрта закона и других

националним саветима националних мањина („Службени гласник РС”, бр. 72/09 и 20/14 – УС, 55/14) предвиђају такву могућност.[32] Могућност учешћа мањина у поступку припреме и усвајања прописа постоји и у делу тог поступка који се односи на јавну расправу, у складу са чланом 41. Пословника Владе.[33] Међутим, одмах треба констатовати да не постоје могућности које су посебно предвиђене за мањине, већ учешће мањина треба разумети као део учешћа јавности у целини, а карактер ових могућности зависи од врсте акта који предлагач припрема, предмета његовог регулисања, итд.[34]

## IV) ЗАКЉУЧАК

Приоритетан значај који се придаје питању положаја националних и других мањина проистиче из чињенице да су услови за чланство у ЕУ, у делу који се односи на националне и друге мањине, део политичких критеријума, односно питања која се односе на људска права, правну сигурност и функционисање правног система у целини. Постојећи статус националних и других мањина у РС резултат је бројних околности и специфичности политичког и правног система. У основи се може рећи да је РС, од почетка процеса европских интеграција, учинила напредак у овој области. Ипак, због

прописа и аката ограничено на давање мишљења. Њихово учешће не укључује и учешће у раду радних тела Владе, односно Владе када се разматрају нацрти прописа и аката.

[32] Чланом 10. овог закона је предвиђено да Национални савет, између осталог, „у складу са законом и својим статутом, преко својих органа самостално: ... 9) иницира доношење и прати спровођење закона и других прописа из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма; 10) учествује у припреми прописа и предлаже измену и допуну прописа којима се уређују Уставом гарантована права националних мањина у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма; 11) предлаже посебне прописе и привремене мере у областима у којима се остварује право на самоуправу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини; 12) покреће поступак пред Заштитником грађана, покрајинским и локалним омбудсманом и другим надлежним органима, када процени да је дошло до повреде Уставом и законом гарантованих права и слобода припадника националних мањина; 13) покреће поступак из тачке 12) овог члана у име припадника националне мањине, уз претходно прибављено писмено овлашћење.“

[33] Овде се остављају по страни одређене дилеме у вези са питањем да ли „јавна расправа“ представља форму учешћа јавности која омогућава заинтересованој јавности стварну могућност да искаже и представи своје интересе.

[34] За шире у вези са овим видети код: Драгољуб Тодић, Никола Драгишић ЕУ и Србија: од обавезе усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ и њихове примене до прелазних рокова, *Европско законодавство*, бр. 47-48/2014, 30-39.

политичког карактера критеријума за чланство у делу који се односи на националне и друге мањине, актуелизовање питања положаја појединих мањина у РС може се сматрати отвореним цело време процеса приступања РС ЕУ и не мора да буде повезано са нормативним статусом мањина. Изгледа да би се могло закључити да огроман значај који се придаје питању положаја националних и других мањина није у складу са њиховим могућностима да учествују у практичним активностима које се односе на усаглашавање националних прописа са прописима ЕУ. Може се констатовати да ово питање није регулисано на начин да се припадницима националних и других мањина гарантују посебни услови и погодности. Међутим, извесне могућности учешћа представника националних и других мањина у различитим фазама поступка припреме и усвајања прописа, односно усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ, постоје. На који начин и до које мере би се ове могућности могле сматрати задовољавајућим остаје отворено питање које би могло представљати предмет посебне анализе, уз претходно јасно дефинисање методологије и критеријума за процењивање. Извесној недоречености доприноси и не јасно дефинисан положај националних мањина у праву ЕУ. У сваком случају, у постојећем стању се не могу пронаћи елементи дискриминације макар због чињенице да ни учешће јавности у целини није дефинисано на задовољавајући начин. Такође, могло би се говорити о не сразмери између политичког значаја услова за чланство у ЕУ (у вези са положајем националних мањина) и могућности њиховог учешћа у активностима које се односе на европске интеграције (у делу који се односи на усклађивање националних прописа са прописима ЕУ). Могуће је да би и методологија праћења напретка држава кандидата за чланство у ЕУ могла бити дограђена елементима који би обезбедили доследније праћење узрока који утичу на реално стање положаја националних и других мањина. То упућује и на потребу унапређења законодавне процедуре нарочито у делу који се односи на учешће заинтересованих субјеката (укључујући и националне мањине).

## V) ИЗВОРИ


- 20 Years that Changed europe; the Copenhagen Criteria and the enlargement of the european union Copenhagen 14 May 2013, Conference report, http://um.dk/da/~/media/UM/Danish-site/Documents/Politik-og-diplomati/Nyheder-og-publikationer/20%20Years%20that%20Changed%20Europe_UM.pdf. (9.1.2014).
- Amato Giuliano, Batt Judy, Minority Rights and EU Enlargement to the East, Report of the First Meeting of the Reflection Group on the Long-Term Implications of EU Enlargement: the Nature of the New Border, European University Institute, RSC Policy Paper No 98/5, September 1998.

- Benedek Wolfgang, Bieber Florian, Heschl E. Lisa, Lantschner Emma, Marko Josef, Nindler Reinmar, Mainstreaming human and minority rights in the EU enlargement with the Western Balkans, European Union, Brussels, 2012.
- Glüpker, Gitta. 'Effectiveness of EU Conditionality in the Western Balkans: Minority Rights and the Fight Against Corruption in Croatia and Macedonia', Journal of Contemporary European Research. Vol. 9, No. 2/2013.
- Hasanbegović G. Jasminka, The right of self-determinantion of peoples and human rights, Arhiv za pravne i društvene nauke, Vol. 79, No. 3/1993, pp. 529-538.
- Knop, Karen C. Diversity and Self-Determination in International Law. Cambridge University Press, New York, 2002.
- Kovacs M.Maria, Standards of self-determination and standards of minority-rights in the post-communist era: a historical perspective, Nations and Nationalism, Vol. 9, No. 3/2003.
- Krivokapić Boris, Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu, knj. 1. Београд, 2004.
- Lohmann Georg, "Kolektivna" ljudska prava radi zaštite manjina?, Politička misao, Vol. XXXVI, (1999.), br. 4.
- Lynch Allen, Woodrow Wilson and the principle of 'national self-determination': a reconsideration. Review of International Studies, Vol. 28/2002. doi:10.1017/S0260 210502004199.
- Matthew Saul, The Normative Status of Self-Determination in International Law: A Formula for Uncertainty in the Scope and Content of the Right?, Human Rights Law Review, Vol. 11, No. 4/2011.
- Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, United Nations, New York and Geneva, 2010.
- Mungiu-Pippidi Alina, The Influence of EU Accession on minorities' status in East Central Europe, Romanian Journal of Poltical Science.
- Pentassuglia Gaetano, The EU and the Protection of Minorities: The Case of Eastern Europe, European Journal of International Law, Vol. 12, No. 1/2001.
- Simpson Brad, The United States and the Curious History of Self-Determination, Diplomatic History, Vol. 36, No. 4/September 2012.
- Sureda A. Rigo, The evolution of the right of self-determination – A Study of United Nations Practice, A. W. Sijtohoff, Leiden, 1973.
- Szöcsik Edina, The EU Accession Criteria in the Field of Minority Protection and the Demands of Ethnic Minority Parties, Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, VU University Amsterdam, The Netherlands, Vol. 11, No. 2/2013.Sureda A. Rigo, The Evolution of the Right of Self-Determination – A study of United Nations Practice, A.W.Sijthoff – Leiden, 1973.

• Trygve Throntveit, The Fable of the Fourteen Points: Woodrow Wilson and National Self-Determination, Diplomatic History, Vol. 35, No. 3/June 2011.
• Vermeersch Peter, EU Enlargement and Minority Rights Policies in Central Europe: Explaining Policy Shifts in the Czech Republic, Hungary and Poland, Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, Issue 1/2003.
• Vučić Mihajlo, Jončić Miloš, Legal rules of European countries in minority protection – tracing the double standard, Review of International Affairs, Vol. LXIV, No. 1151, 2013.
• Ђорђевић Б. Драгољуб, Религије и вероисповести националних мањина у Србији, Социологија, Вол. XLVII, N° 3/2005.
• Петровић Весна (ур) Људска права у Србији 2013, право, пракса и међународни стандарди људских права, Београдски центар за људска права, Београд, 2014.
• Становчић Војислав (ур) Положај националних мањина у Србији, зборник радова са научног скупа одржаног 24-26. новембра 2005. године, Српска академија наука и уметности, Београд, 2008.
• Становчић Војислав, Појам националне мањине и третирање индивидуалних и колективних права, Факултет политичких наука, Годишњак, бр. 2/2008.
• Тодић Драгољуб, Драгишић Никола, ЕУ и Србија: од обавезе усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ и њихове примене до прелазних рокова, Европско законодавство, бр. 47-48/2014.

*Документација:*

• Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, A/RES/47/135, 92nd plenary meeting, 18 December 1992, http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r135.htm. (10.8.2014).
• http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/nacionalne-manjine/multilateralni-ugovori/okvirna-konvencija/treci-ciklus. (10.9.2014).
• Implementation of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination List of themes to be taken up in connection with the consideration of the initial report of Serbia (CERD/C/SRB/1), CERD/C/SRB/Q/1, 2 February 2011, file:///C:/Users/qwe/Downloads/G1140661.pdf (22.9.2014).
• Други извештај Комитета експерата о примени Европске повеље о регионалним и мањинским језицима у Србији, Стразбур, 11. јун 2013. године, ECRML (2013)3. http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/pdf/Izvestaj_Komiteta_eksperata_srp.pdf. (10.9.2014).
• Други периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европе у складу са чланом 25. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, Република Србија, Београд, јануар 2008. http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/nacionalne-manjine/multilateralni-ugovori/okvirna-konvencija/drugi-ciklus (10.9.2014).

- Друго Мишљење за Србију, усвојено 19. марта 2009. године, Саветодавни комитет Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, ACFC/OP/II(2009)001.
- Извештај о напретку који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, Република Србија, 2014, Стратегија проширења и кључни изазови за период 2014-2015. Европска комисија, {COM (2014) 700 коначни}, Брисел, 8.10.2014.
- Предлог закључка којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у процесу спровођења аналитичког прелгеда 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).
- Саопштење Комисије о спремности Србије и Црне Горе за преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању са Европском унијом, Комисија Европских заједница, У Бриселу, 12.04.2005. године, COM (2005) 476 коначни текст.
- Стратегија превенције и заштите од дискриминације, Влада Републике Србије, Београд, 2013.
- Треће мишљење Саветодавни комитет Оквирне конвенције за заштиту националних мањина за Србију, усвојено 28. новембра 2013. године, ACFC/OP/III(2013)006.
- Трећи периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европе у складу са чланом 25. Оквирне конвенције, Република Србија, Београд, децембар 2012.
- 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: 341.231.14:340.64*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 465–480*
*Изворни научни рад*

*доц. др Јелена МАТИЈАШЕВИЋ-ОБРАДОВИЋ*[1]
*мср. Ненад БИНГУЛАЦ*[2]

# УТИЦАЈ РАЗВОЈА ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА НА ЕВРОПСКИ ИНДЕНТИТЕТ

ABSTRACT

Classification of people who consider themselves as having a common origin which is represented through culture, history and religion can be perceived through a common identity. Bearing in mind that national identities are several centuries old it is an interesting fact that may be we are contemporaries of the beginning of the "European identity". Apart from the national and European identity, there are a number of other ones which can be perceived through primary and secondary identities. The development and protection of human rights, which are indivisible and inter-dependent, have exerted a considerable impact on the development of the European identity. Human rights protection is a framework for a large number of activities which have been taken over at the European level. It is because, as we have already said, they are an integral part of the European identity.

*Key words*: human rights, European identity, human rights protection, European Human Rights System.

## I) УВОД

Однос између националног, европског индентитета (који је још увек у стварању) и заштите људских права, представља актуелно питање у Европској унији, иако није увек у центру пажње посебно због дешавања

[1] Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Е-маил: jela_sup@yahoo.com.

[2] Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду, e-mail: nbingulac@pravni-fakultet.info.

у економским и безбедносним оквирима. Улазак у Европску унију подразумева усклађивање националног законодавства са европским стандардима, стога питање заштите људских права и значаја европског идентитета, његово значење и импликација може да представља веома занимљиву област разматрања. Заштита људских права представља окосницу великог броја активности предузетих на европском нивоу, док се уједно може сагледати и као циљ многих декларативних и обавезујућих докумената, али и билатералних и мултилатералних уговора. Историјски посматрано, европска интеграција је одговор на анимозитет између држава. То је био одговор на међусобно одбијање међу државама и неповерење које је подстакло наставак ратовања у Европи између највећих држава.[3] У Европи је постојала нужност стварања нових установа које не само да би представљале мостове сарадње, првенствено у обнови разрушених европских држава, већ би биле фактори у превенцији будућих сукоба кроз решавање потенцијалних спорова путем дијалога. Друштво народа које је оформљено још 1919. године са идејом да спречи избијање новог рата и да успостави стабилност у свету, замењено је Уједињеним нацијама 1945. године (иако су првобитно основане 1942. године са 26 потписница), са идејом за решавање питања људских права, кредитног развоја, развојне помоћи и др.[4] Европске државе су се повеле идејом постојања независних институција које су надлежне за доношење одлука у оним подручјима где је заједничко деловање ефикасније од деловања сваке поједине земље чланице. Та подручја би фактички сачињавала сва стратешка питања од значаја за сваку државу, али и за европску, наднационалну творевину. Опште је познато да је процес интеграције започео 1951. године оснивањем Европске заједнице за угаљ и челик, али је формално Европска унија успостављена тек 1993. године када је ступио на снагу Уговор из Мастрихта. Уставни темељ Европске уније чине оснивачки уговори: од Париског уговора из 1951. године, Римског уговора из 1957. године, познатих Уговора из Мастрихта (1993), Амстердама (1997) и Нице (2001) до Лисабонског уговора из 2007. године. Крајем осамдесетих година

[3] L. F. M. Besselink: „National and constitutional identity before and after Lisbon“, *Utrecht Law Review*, Vol. 6, issue 3. (November) 2010, http://www.utrechtlawreview.org; цитирано према: Маша Алијевић: „Национални идентитет у Европској унији“, стр. 147-158, Анали *Правног факултета Универзитета у Зеници,* Зеница, стр. 150.

[4] League of Nations, преузето са: http://www.historylearningsite.co.uk/leagueofnations.htm, 16.03.2014.

Европска унија је покренула политику стварања европског идентитета, што је резултовало уношењем одредбе о националним идентитетима држава чланица у Уговор из Мастрихта. Оваква реакција показује да су многе државе чланице у стварању европског идентитета виделе претњу за властите националне идентитете. Осврнутом на одредбе ових уговора, јасно је да Уговор из Лисабона представља нову фазу у процесу стварања све тешње уније народа Европе и у целини показује јасну намеру ограничавања надлежности Уније и јачању улоге држава чланица.[5] Упуштајући се у истраживање ове области увидели смо да постоји потреба за анализирањем основних одлика националног идентитета, европског идентитета и заштите људских права, првенствено због идеје да се укаже на значај поштовања правног и вредносног поретка као симбола Европске уније.

## II) ДИСКУРС О ИДЕНТИТЕТУ

Идентитет је током последњих двадесет година постао једно од привилегираних подручја интелектуалних расправа. Дискурс о идентитету сусреће се, наиме, све чешће не само у социолошким него и у психолошким, антрополошким, историјским и филозофским расправама о појављивању нових идентитета, о новим идентитетним политикама и идентитетним пројектима.[6] Сам појам идентитета је парадоксалан с обзиром да смо на основу њега у исто време део нечега што је ван нас (нације, грађанства, родитељства, професије), а такође смо одвојиви од тога (као јединствене индивидуе сопственог идентитета). Тако сам појам идентитета наводи на веровање у „себе" („сопство"), чије су опште координате постојања утврђене рођењем.[7] У прожимању са практичним проблемима живота, уобичајено схватање идентитета подразумева „есенцијалистичку" претпоставку. Она је изражена спекулацијом о односу суштине и појаве – идентитет претпоставља постојање појмовно неисказиве и несазнатљиве суштине бића с којом је то биће (у суштини) „идентично".[8] Глобално уважавање

[5] Маша Алијевић: „Национални идентитет у Европској унији", *Анали Правног факултета Универзитета у Зеници*, Зеница, стр. 151–152.

[6] Инга Томић-Колудровић и Сања Кнежевић: „Конструкција идентитета у микро-макро контексту", *Acta iadertina*, 1/2004, стр. 109–126.

[7] Јелена Ђурић: „Парадокси идентитета", стр. 275–292, *Филозофија и друштво*, 2/2010, Београд, стр. 275.

[8] Ibid., стр. 277.

универзалних људских вредности и омогућавање да неки општи принципи постану заједнички за све људе, омогућило би да дође до изражаја значај различитих значења искустава у разним аспектима живота, која се исказују кроз различите културе, које су посредоване личним доживљајима. Тиме би се створила могућност да се лично искуство заиста препозна као суштински чинилац оног „универзално људско" које може и треба да да посебан допринос глобалној свести човечанства.[9] Будући да развијена савремена друштва – кад је у питању идентитет – генеришу нове могућности, али и нове ризике, истовремено расту и прилике за нову самореализацију и могуће препреке за нову конструкцију идентитета. Може се рећи да модеран свет, с једне стране, прети личном интегритету, али зато, с друге стране, такође отвара могућности за његов развој које у претходним временима нису биле доступне. Исходи конструкције идентитета у савременим друштвима не могу се у потпуности ни контролисати ни предвиђати.[10] Истакли смо и то да се унутар друштва и друштвених односа али и унутар одређене средине, постоје вишеструки друштвени идентитети. Унутар одређене модерне националне заједнице постоји више облика идентитета (етнички, језични, културни, политички, државни, регионални, верски итд.) који заједно могу створити јединство националног идентитета.[11] Можемо да утврдимо да се услови настанка (националног) идентитета могу сагледати кроз борбу око територија и утицаја, односно кроз развој државе и колективно искуство заједнице почев од историјског памћења, митова, симбола и сл. Поред поменутог придружују се и модерни моменти економије и политике као што су индустријализација и демократија. Све ове околности али у зависности од конкретних историјских догађаја, стварају идентитет који на спољашњем плану има задатак да одреди и обезбеди друштвени, економски и политички простор у коме припадници нације егзистирају. Насупрот спољашњим функцијама, унутрашње функције идентитета се огледају у процесу социјализације индивидуума за држављанина или грађанина одређене нације, што даље подразумева сарадњу супротстављених

[9] Ibid., стр. 279.

[10] Инга Томић-Колудровић и Сања Кнежевић: „Конструкција идентитета у микро-макро контексту", op. cit., стр. 111.

[11] Жељко Бјелајац, Јелена Матијашевић, Милан Почуча, „Међусобна детерминисаност националног и европског идентитета", Зборник са Међународне научне конференције *Национални и европски идентитет у процесу европских интеграција* одржане од 28.-29. јуна 2012. године у Београду у организацији Института за међународну политику и привреду и немачке фондације Ханс Зајдел (Hanns Seidel Stiftung).

социјалних слојева и њихово прихватање заједничких вредности и традиција, односно јединствено колективно самодефинисање.[12] Врло често се у оквиру дискурса о идентитету дискутује и развој, суштина и значај националног идентитета. Нације и националне заједнице и национални идентитети, као савремене историјске појаве, модерни су феномени. Настају и изграђују се, током социјалних промена и процеса дугога трајања, у епохи Модерне и модерног друштва не само као индивидуални и групни идентитети него и као модерни национални колективитети и уједно као колективни идентитети. И једно (модерне нације) и друго (модерни етнички и национални идентитети) и треће (модерни етнички и национални колективитети) и четврто (колективни идентитети) појављују се у Европи крајем 18. века, с наступом епохе Модерне и остварењем њеног пројекта, а изграђују се и непрекидно мењају током 19. и 20. века. То је раздобље када европски народи, унутар модерног друштва (и индустријске цивилизације), остварују релативни напредак на свим подручјима живота, стварају нове националне вредности и трагају за вишеструким друштвеним идентитетима, који настају у процесу конструкције. То је раздобље када европски народи, унутар модерног друштва (и индустријске цивилизације), остварују релативни напредак на свим подручјима живота, сзварају нове националне вредности и трагају за вишеструким друштвеним идентитетима, који настају у процесу конструкције. То је процес сталних друштвених и националним промена, али и социјалних, етничких и националних супротности, који још увек није завршен.[13]

## III) УТИЦАЈ ЉУДСКИХ ПРАВА И НАЦИОНАЛНОГ ИДЕНТИТЕТА НА КРЕИРАЊЕ ЕВРОПСКОГ ИДЕНТИТЕТА

На самом почетку овог одељка, потребно је нагласити да је европски идентитет још у развоју тако да су уочљиве извесне резерве приликом идентификације његовог садржаја у правној теорији. Основно питање у овој области јесте однос европског идентитета са националним. Једна од основних разлика између европског идентитета и националног идентитета представља недостатак дубоко укорењене прошлост и традиција. Управо

[12] Владимир Цветковић, „Национални идентитет и (ре)конструкција институција у Србији (идеологије, образовање, медији)", *Филозофија и друштво* XIX-XX, Прегледни чланак, УДК 172.15:316.3.334.3, стр. 53.

[13] Петар Корунић: „Нација и национални идентитет", *Усп. Згодовински часопис*, бр. 57, Љубљана, 2003, стр. 163-208.

прошлост и традиција код појединца ствара осећај лојалности, што уједино и представља специфичност националног идентитета. С друге стране посматрано, европски идентитет карактеришу разлицити филозофски и културно-историјских елементи, који се наслањају на већ поменуте историјске корене и непрекидно се допуњавају са новим елементима.[14] Европски идентитет, којег можемо да сагледавамо као неки вид колективног идентитета, покушава да произведе јединство различитости. Вредности овог идентитета су често изражене кроз низ његових циљева и начела, почев од мира, напредка, демократије, слобода, једнакости, правде, људских права, међукултурни дијалог.[15] Европски идентитет је заправо осећај припадности (европској) заједници држава, уз преплитање свих оних компоненти које чине национални идентитет држава чланица. Јасно је да интеграција Европе не значи ликвидацију нација или држава, односно, негацију националног етоса. Став који опонира претходну реченицу, потпуно је неоправдан, с обзиром на то да је држава и даље носилац бројних функција (а тако ће бити и убудуће). Постоје чак и схватања која апсолутно негирају било какво одрицање од елемената националног идентитета. Полазећи од идеје и развоја процеса европске интеграције, можемо да увидимо да су се наметнуле две велике теорије, које можемо да сврстамо у теорије интеграције. То су неофункционалистичка теорија и теорија међувладиних односа. Једно од основних питања око којег се поменуте теорије разилазе представља да ли је европска интеграција резултат слабљења националне суверености и повећања утицаја недржавних актера и супранационалних институција, или са друге стране посматрано, националне државе одређују степен европске интеграције и задржавају аутономију у процесу интеграција. Значајно је истаћи да је за обе теорије заједничко да сагледавају интеграцију првенствено као процес, односно више су окренуте самом процесу интеграције него политичком систему до којег интеграција доводи, односно може да доведе.[16] На развој европског идентитета у значајној мери су итицале и велике промена у националној свести

[14] Саима Јусуфовић.: „Европски идентитет: идентитет у изградњи“, http://www.ussud.org/index.php?option=com_content&view=article&id=237:evropski-identitet-identitet-u-izgradnji-&catid=41:pisana-rije&Itemid=61, 01.11. 2010.

[15] Маша Алијевић: „Национални идентитет у Европској унији“, *Анали Правног факултета Универзитета у Зеници*, Зеница, стр. 154.

[16] Дејана Вукчевић, „Европски и национални идентитет у процесу европске интеграције: неофункционалистичко виђење”, *Српска политичка мисао*, број 2/2011. год, 18. вол. 32., стр. 95-96.

европљана. У одређеној мери би се могло утврдити да национални идентитет губи важност, што се углавном односи на елементе свести у вези с аутономијом и суверенитетом државе. С друге стране постоји уверење, да из разлога што држава добровољно пребацује неке своје функције и овлашћења на институције Уније или друге наднационалне институције, она не престаје да буде суверена држава, већ се одриче одређених извршних овлашћења које припадају сувереним државама. Националне државе се сужавају своје деловање у областима монетарне политике, држављанства, комуникације, усељавање... Потребно је истакнути да делимични губитак аутономије националне државе није лако прихватљив, првенствено јер ће „националне државе остати доминантне и у међународним односима, али су знатно ослабљене што се наручито односи на губитке у суверености, функцијама и власти".[17] Ипак, извесни фактори привредног развоја објашњавају такво делимично жртвовање аутономије. У сврху претходно реченог, наглашава се и следеће. Европска култура (као и цивилизација) постоји већ дуго. Позитивно је да европски идентитет обухвата привредну сферу, која је покретачка сила европске (и светске) интеграције и глобализације. Привредна интеграција (ако је довољно узнапредовала) изискује и политичку и војну интеграцију. Стога се чини да четири сфере одређују европски идентитет: привредна, политичка, војна и културна. Могло би се чак и рећи да последња наведена представља „кичму" европског идентитета.

Постоје одређени елементи код европског идентитета, а један од њих је и културолошки елемент, по којима се европљани разликују и који ће их делити у будућности. Европски континент чине многобројне културне и традиционалне разноврсности, те је дискутабилно да ли ће интеграција Европе имати за циљ изједначавање ових разлика. Европске интеграције представљају основ за уједињење европских земаља, стога ће у неким случајевима вероватно постојати нужне разлике.[18] У досадашњем смислу изнето, идентитет можемо да изједначимо са националним идентитетом и да се на тај начин он сагледава као груписање људи који сматрају да имају заједничко порекло односно заједнички индентитет представљен кроз језик, културу, историју и религију. Ово би могли уједино да сматрамо и примарним идентитетом, док се секундарни идентитет може сагледати кроз настајање „нове европске нације" односно стварање сасвим једног новог

[17] Аболаде Аденији, „Сувереност националне државе у ери глобализације: теоријско разматрање", *Политичка мисао*, Вол. XLI, број 3, 2004, стр. 132-142.

[18] Marian Golka: *Cywilizacja, Europa, Globalizacja*, Poznan, 1999, стр. 153-158.

идентитета као последица стварања Европске државе.[19] Када се из ове перспективе погледа на сферу људских права, уочава се управо оно што је на почетку констатовано. Процес формирања европског идентитета текао је уз пуно поштовање основних принципа на којима је област заштите људских права заснована. Наиме, постулати људских права уткани су темеље на којима се заснива и сам процес формирања Европске уније. Европска унија је отворена за државе из Европе које јој желе приступити уз јачање њене посебности, а паралелно са тим поштује вољу различитих народа и различитих култура да пренесу део свог суверенитета и националног идентитета на европски ниво. Сама заштита, подршка и поштовање која је указана националним идентитетима држава чланица говори у прилог активног приступа заштити и поштовању људских права на европском нивоу. Да би овај аспект детаљније био размотрен, у наставку рада биће ближе приказана област људских права, тачније, појам и природу људских права, као и сам европски систем заштите људских права.

## IV) ИДЕЈА И ПОТРЕБА ЗА НАСТАНКОМ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА

Потреба за заштитом људског достојанства представља основу појма људских права јер поставља људску личност у средиште пажње. Поменуто се заснива на заједничком општем вредносном систему посвећеном неповредивости живота и представља оквир за изградњу система људских права заштићених нормама и стандардима који су прихваћени на међународном нивоу. Током 20. века, људска права обликовала су се као морални, политички и правни оквир, те смерница за развој света ослобођеног страха и немаштине.[20] Појам људских права је опште призат, што се може видети из Декларације прихваћене на Светској конференцији о људским правима одржаној у Бечу 1993. године и из резолуција Уједињених нација донетих 1998. године поводом педесете годишњице Универзалне декларације о људским правима. Основа појма људских

[19] Јелена Матијашевић, Ненад Бингулац, „Однос примарних и секундарних идентитета у контексту разматрања европског идентитета“, Зборник у штампи са Међународне научне конференције *Србија у савременом европском и регионалном окружењу*, одржане од 3-4. јула 2014. године у Београду у организацији Института за међународну политику и привреду и немачке фондације Ханс Зајдел (*Hanns Seidel Stiftung*).

[20] Приручник о образовању за људска права *Разумевање људских права*, Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београдски центар за људска права, Београд, 2005, стр. 18.

права је представља појам урођеног достојанства свих чланова људске породице који је потврђен Универзалном декларацијом и међународним пактовима из 1966. године. Поменуте резолуције потврђују идеал слободних људских бића која уживају слободу од страха и немаштине и која имају једнака и неотуђива права. Сходно томе, људска права су општа и неотуђива, што значи да се примењују свугде и не могу бити одузета људској личности чак ни уз њен пристанак.[21] Новија историја утврђивања стандарда људских права на глобалном нивоу започела је Универзалном декларацијом о људским правима (*UDHR*) коју је Генерална скупштина УН усвојила 10. децембра 1948. године. Да би начела садржана у Универзалној декларацији о људским правима учинила правно обавезујућим, Канцеларија Високог представника за људска права УН разрадила је два пакта: Пакт о грађанским и политичким правима (*ICCPR*) и Пакт о економским, социјалним и културним правима (*ICESCR*). Због утицаја хладног рата, они су усвојени тек 1966, а на снагу су ступили 1976. године. У шездесетим годинама у првом плану била је борба против расне дискриминације и апартхеида, што је резултирало двема конвенцијама: против расне дискриминације и о спречавању злочина апартхеида. Потом су усвојене Конвенција о укидању свих облика дискриминације жена; Конвенција против мучења и другог окрутног, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања, као и Конвенција о правима детета. У тим конвенцијама појашњавају се и детаљније разрађују одредбе двају пактова или посвећује се посебна пажња људским потребама посебних циљних група. Сматрамо да је потребно истакнути да се људска права недељива и међузависна, и да она обухватају: право на живот, право на слободу и безбедност личности, слободу кретања и избор места боравка, забрану мучења, свирепих и нечовечних поступања и казни, право на здравље, права детета, право на образовање, развој, верске слободе, демократију, слободу медија, људско достојанство, владавину права, правично суђење, слободу изражавања, недискриминацију, право на рад, ограничено радно време и заштиту на раду, као и право на социјално обезбеђење.[22] Она су разврстана у пет категорија и то: политичка, грађанска, економска, социјална и културна, а правно су уређена, као што је већ речено, у два пакта који заједно са Универзалном декларацијом о људским правима чине Повељу људских права. Људска права можемо да сагледамо и са тачке подршке појединцима и заједницама

[21] Приручник о образовању за људска права *Разумевање људских права*, *op. cit.*, стр. 24.

[22] Људска права: http://www.astra.org.rs/?page_id=21, 25.04.2014.

за напоре које улажу на преображењу друштва према пуном остварењу свих људских права. Потенцијалне спорове треба решавати мирним путем на основу владавине права и у духу људских права. Људска права имају и границе а једна од њих је и то да она могу бити у сукобу једна с другима јер су ограничена правима и слободама других људских права или захтевима морала, јавног реда и општег благостања у демократском друштву (члан 29. Универзалне декларације о људским правима). Потребно је развијати свест да се људска права других требају поштовати а не толерисати и да се она не смеју користити за кршење других људских права (члан 30. Универзалне декларације) стога се сви сукоби морају решавати у складу са људским правима. У време ванредног стања, ратним стањима или у изузетним случајевима допуштена извесна ограничења права.[23] У контексту претходно реченог, државе имају дужност да поштују, штите и испуњавају људска права. Поред тога, још један правац развоја односи се на све веће наглашавање превенције кршења људских права. Људска права најпре треба спроводити на националном нивоу. Како би се обезбедило да држава испуњава своје обавезе за већину међународних конвенција о људским правима успостављен је међународни надзор над деловањем државе. Међутим, ширење људских права представља знатно већи задатак, који не могу извршити саме међународне установе и тела. Ширење људских права, пре свега, значи освешћивање и информисање људи о њиховим правима и поучавање људи начину на који могу најбоље користити своја људска права. У ту сврху могуће је укључити различите учеснике, као што су факултети, образовни сектор уопште, али и невладине организације. На националном нивоу Уједињене нације препоручују успостављање „националних установа" за ширење и заштиту људских права, као што су народни правобранилац (омбудсман) или националне комисије за људска права. У ту сврху Генерална скупштина УН усвојила је низ начела о овлашћењима и одговорностима којима се гарантује независност и плурализам (Националне институције за ширење и заштиту људских права, *UN GA-Res.* 48/134 од 20. децембра 1993.).

У табели која следи дат је преглед најважнијих конвенција о људским правима УН:

[23] Приручник о образовању за људска права *Разумевање људских права*, *op. cit.*, стр. 18.

*Табела 1. Преглед најважнијих конвенција о људским правима УН:*

| | Назив конвенције: | Година усвајања: |
|---|---|---|
| 1. | Универзална декларација о људским правима | 1948. година |
| 2. | Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима | 1966. година |
| 3. | Међународни пакт о грађанским и политичким правима | 1966. година |
| 4. | Конвенција о спречавању и кажњавању злочина геноцида | 1948. година |
| 5. | Конвенција против мучења и другог окрутног, нечовечног и понижавајућег поступања или кажњавања | 1984. година |
| 6. | Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације | 1965. година |
| 7. | Конвенција о укидању свих облика дискриминације жена | 1979. година |
| 8. | Конвенција о правима детета | 1989. година |

Извор: Приручник о образовању за људска права *Разумевање људских права*, Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београдски центар за људска права, Београд, 2005, стр. 27.

## V) ОПРАВДАНОСТ ПОСТОЈАЊА ЕВРОПСКОГ СИСТЕМА ЉУДСКИХ ПРАВА

Уз опште инструменте заштите људских права развили су се и регионални системи људских права који обично обезбеђују више стандарде права и њихове примене. Европски систем људских права има три слоја: систем Савета Европе (тренутно 45 земаља чланица), систем Организације за европску безбедност и сарадњу (55 земаља чланица) и систем Европске уније (тренутно 25 земаља чланица). Европски систем људских права најразвијенији је регионални систем. Настао је као реакција на масовна кршења људских права током Другог светског рата. Људска права, владавина права и плуралистичка демократија су камени темељци европског правног поретка. У табели која следи дат је преглед европских инструмената за заштиту људских права.

*Табела 2. Преглед европских инструмената за заштиту људских права*

| | Назив Конвенције: | Година усвајања: |
|---|---|---|
| 1 | Конвенција за заштиту људских права и основних слобода и 13 додатних протокола | 1950. година |
| 2 | Европска социјална повеља (допуњена 1991. и 1996. године) и додатни протоколи из 1988. и 1995. | 1961. година |
| 3 | Европска конвенција за спречавање мучења и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања | 1987. година |
| 4 | Хелсиншки завршни акт и потоњи процес Конференције за европску безбедност и сарадњу /Организације за европску безбедност и сарадњу, укључујући и Париску повељу за Нову Европу (1990) | 1975. година |
| 5 | Европска повеља о регионалним језицима и језицима мањина | 1992. година |
| 6 | Оквирна конвенција о заштити националних мањина | 1994. година |
| 7 | Повеља основних права Европске уније | 2000. година |

Извор: Приручник о образовању за људска права *Разумевање људских права*, Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београдски центар за људска права, Београд, 2005, стр. 31.

Главни инструмент је Европска конвенција о људским правима из 1950. године и њених 13 додатних протокола. Од посебне важности су Протокол бр. 6, Протокол бр. 13 о укидању смртне казне, по чему се европски приступ људским правима разликује од приступа Сједињених Америчких Држава и Протокол бр. 11 којим се замењује Европска комисија за људска права и Европски суд за људска права јединственим Европским судом за људска права. Европска конвенција углавном садржи грађанска и политичка права. Европска социјална повеља из 1961. године настала је са идејом да се систем заштите допуни економским и социјалним правима, али она досада није стекла једнаку важност као Европска конвенција. Од почетка пати од слабог и неефикасног система спровођења. Ипак, због све већег значаја који се даје економским и социјалним правима на глобалном нивоу од касних осамдесетих, већи значај се такође придаје и Европској социјалној повељи, која је два пута измењена, 1988. и 1995. године, па сада укључује систем колективних тужби према додатном протоколу. Главна иновација је Европска конвенција за спречавање мучења и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања из 1987. године, којом је успостављен Европски комитет за спречавање мучења и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања. Комитет шаље делегације у све државе уговорнице Конвенције ради редовних или посебних прегледа свих места лишавања слободе. Сходно томе, логика система је у превентивном деловању, насупрот *ex post* заштите коју и даље обезбеђује Европска

конвенција о људским правима и њен Суд. У децембру 2002. године Генерална скупштина УН усвојила је додатни протокол уз Конвенцију УН против мучења, којим се предвиђа сличан механизам и на глобалном нивоу.

Европска оквирна конвенција о заштити националних мањина из 1995. године, израђена је након састанка Савета Европе одржаног у Бечу 1993. године као одговор на све веће проблеме у области права мањина у Европи. Проблеми који су се појавили представљају последицу распада Совјетског Савеза и Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и уопште процеса самоопредељења у Европи током деведесетих година 20. века. Године 1999. Савет Европе успоставио је *Комесара за људска права* који извештаје о својим делатностима подноси једном годишње. Поред поменутог, постоји и поверљив систем надзора над деловањем земаља чланица у различитим областима људских права, о коме одлуку доноси Комитет министара на основу извештаја који припрема Секретаријат.[24]

У табели која следи дат је преглед европских институција и тела за људска права.

*Табела 3. Преглед европских институција и тела за људска права*

| Савет Европе: | OSCE: | Европска унија: |
|---|---|---|
| Европски суд за људска права (јединствени суд од 1998) | Канцеларија за демократске институције и људска права (ODIHR, 1990) | Европски суд правде |
| Европски комитет за социјална права (измењен 1999) | Високи представник за националне мањине (OSCE, 1992) | Европски центар за праћење расизма и ксенофобије (EUMC, 1998) |
| Европски комитет за спречавање мучења (CPT, 1989) | Представник за слободу медија (OSCE, 1997) | Повеља о основним правима у ЕУ (2000) |
| Саветодавни комитет Оквирне конвенције о заштити националних мањина (1998) | | |
| Европска комисија за расизам и нетолеранцију (ECRI, 1993) | | |
| Европски комесар за људска права (1999) | | |
| Комитет министара Савета Европе | | |

Извор: Приручник о образовању за људска права „Разумевање људских права“, Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београдски центар за људска права, Београд, 2005, стр. 32.

[24] Ibid., стр. 31-32.

## VI) ЗАКЉУЧАК

Сагледавањем настанка Европских заједница, не као историјску неминовност, већ као политичку одлуку, можемо разумети процес европских интеграција, уз идеју о успостављању мира, за шта је потребно остварити принцип слободе и једнакости, обезбедити потчињеност једном законодавцу са федерализмом суверених држава.

Европску унију као јединствену економску и политичку заједницу чине државе скоро целокупне Европе, а са сваким проширивањем чланства у Европској унији, поред територије и броја становништва, проширује се и мултикултуралност Европске уније, што апсолутно представља један од њених синонима. У раду смо покушали да укажемо да темељ европског правног поретка чини поштовање људских права и принцип владавине права посебно ако поменемо да заштита људских права представља окосницу великог броја активности предузетих на европском нивоу, док се уједино може сагледати и као циљ многих декларативних и обавезујућих докумената, али и билатералних и мултилатералних уговора. Уласком у Европску унију „ниједна земља није изгубила ни мало од свога идентитета. Шта више, десило се баш супротно. Повећаном интеграцијом европског континента, прекограничном сарадњом и програмима као што су студентске размене, земље су добиле прилику да своје богато културно наследство поделе са пријатељима са којима деле континент."[25] Национални идентитет је важан за опстанак државе јер заједничка представа грађана о њиховој земљи чини међусобну тачку везивања, али спознаја грађана о постојању различитости односно другачијих идентитета заправо доприноси јачању властитог идентитета. Потребно је истаћи и да је постоји свакодневне повезаности са националним државама као резултат да кључне послове грађани обављају преко њих а не преко уније јер полуге власти, порези, унутрашњи поредак, пензије, образовање, здравство и сл. се налази у рукама националних држава. У Европској унији постоје инструменте заштите људских права који су уређени и као регионални системи људских права који обично обезбеђују више стандарде права и њихове примене. Људска права представљају неки вид подршке и заштите појединцима и заједницама за напоре који се улажу на преображењу друштва према пуном остварењу свих људских права на европском нивоу.

[25] „Национални идентитет у Европска унија: чега се одрећи?", преузето са: http://evrofederalist.wordpress.com/kolumn/mythbusting/nacionalni-identitet-i-evropska-unija-cega-se-odreci/, 16.01.2012, приступљено: 21.03.2012.

На крају би навели да се уз дужност поштовања, заштите и испуњавања људских права утиче и на наставак стварања европског идентитета који је још увек у зачетку иако постоје одређени и препознатљиви облици о чему је било речи у овом раду.

## VII) ИЗВОРИ


- Besselink, L. F. M.: „National and constitutional identity before and after Lisbon“, Utrecht Law Review, Vol. 6, issue 3. (november) 2010, http://www.utrechtlawreview.org
- Golka, Marian: ”Cywilizacja, Europa, Globalizacja”, Poznan, 1999, стр. 153-158.
- Jusufović, Saima: „Evropski identitet: identitet u izgradnji“, http://www.ussud.org/index.php?option=com_content&view=article&id=237:evropski-identitet-identitet-u-izgradnji-&catid=41:pisana-rije&Itemid=61, 01.11. 2010.
- League of Nations, преузето са: http://www.historylearningsite.co.uk/ league ofnations.htm, 16.03.2014.
- Аденији Аболаде: „Суверености националне државе у ери глобализације: теоријско разматрање“, *Политичка мисао*, Вол. XLI, број 3, 2004, стр. 132-142.
- Алијевић, Маша: „Национални идентитет у Европској унији“, Анали Правног факултета Универзитета у Зеници, стр. 147-158.
- Бјелајац, Жељко, Матијашевић, Јелена, Почуча, Милан: „Међусобна детерминисаност националног и европског идентитета“, Зборник са Међународне научне конференције *Национални и европски идентитет у процесу европских интеграција* одржане од 28.-29. јуна 2012. године у Београду у организацији Института за међународну политику и привреду и немачке фондације Ханс Зајдел (Hanns Seidel Stiftung)
- Вукчевић, Дејана: „Европски и национални идентитет у процесу европске интеграције: неофункционалистичко виђење“, *Српска политичка мисао*, број 2/2011. год. 18. вол. 32, стр. 95-96.
- Јелена Ђурић: „Парадокси идентитета“, *Филозофија и друштво*, 2/2010, Београд, стр. 275-292
- Људска права: http://www.astra.org.rs/?page_id=21 , 25.04.2014.
- Матијашевић, Јелена, Бингулац, Ненад: „Однос примарних и секундарних идентитета у контексту разматрања европског идентитета“, Зборник у штампи са Међународне научне конференције *Србија у савременом европском и регионалном окружењу* одржане од 3.4. јула 2014. године у Београду у организацији Института за међународну политику и привреду и немачке фондације Ханс Зајдел (*Hanns Seidel Stiftung*).
- Национални идентитет и Европска унија: чега се одрећи?, http://evrofederalist.wordpress.com/kolumn/mythbusting/nacionalni-identitet-i-evropska-unija-cega-se-odreci/, 21.03.2012.

- Петар Корунић: „Нација и национални идентитет“, *Усп. Згодовински часопис* бр. 57, Љубљана, 2003, стр. 163-208.
- Приручник о образовању за људска права: „Разумевање људских права“, Издавач: Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београдски центар за људска права, Београд, 2005; ИСБН 86-84849-10-8
- Томић-Колудровић, Инга и Кнежевић, Сања: „Конструкција идентитета у микро-макро контексту“, *Acta iadertina*, 1/2004., стр. 109-126.
- Цветковић, Владимир: „Национални идентитет и (ре)конструкција институција у Србији (идеологије, образовање, медији)”, *Филозофија и друштво* XIX-XX, Прегледни чланак, УДК 172.15:316.3.334.3.

*UDK: 726.591:327.39:061.1](497.1)*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 481–498*
*Изворни научни рад*

*др Драган ЂУКАНОВИЋ*[1]

# СРПСКА ПРАВОСЛАВНА ЦРКВА ИЗМЕЂУ ОКОНЧАНОГ ПРОЦЕСА ДИСОЛУЦИЈЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ И ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

ABSTRACT

In this paper, the author points to the relationship of the Serbian Orthodox Church towards the course of the crisis that followed after the dissolution of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia. In the period immediately before the outbreak of the conflict in the former Yugoslav Federation, the Serbian Orthodox Church had represented an important cohesive factor of the growing new Serbian nationalism after the years of its marginalized role. However, during the later phase of the conflict, especially after 1991, its influence was evidently weakening in spite of certain statements of its senior clergy, who did not support the settlement of the situation in the region and arrangements achieved in this respect (the Dayton Peace Agreement, Erdut Agreement, etc.). The property and clergy of the Serbian Orthodox Church remained often unprotected in some parts of Croatia as well as in the Bosniak-Croat entity of the Federation of Bosnia and Herzegovina and especially in Kosovo after 1999. In the forthcoming period, certainly one of the most significant topics in the negotiations between the authorities in Belgrade and Priština will be the protection of property as well as the regulation of the position of the Serbian Orthodox Church in Kosovo. Although the Athisaari Plan (2007) stipulated the establishment of certain protective zones around the monasteries and churches of the Serbian Orthodox Church in Kosovo, many problems occurred in practice. In early 2013, a special unit was formed within the Kosovo Police aimed at protecting historic-cultural monuments in Kosovo at the previous

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд.E mail: dragandjuk@yahoo.com.
Рад је реализован у оквиру пројекта „Србија у савременим међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти“ Министартва просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, бр. ОИ179023 за период 2011–2015. године.

insistence of the European Union. In Serbia, the Serbian Orthodox Church is one of the most trusted institutions, as is indicated by numerous public opinion surveys. Its influence on the socio-political events is sometimes more visible and stronger, which depends entirely upon the interests of the ruling political elites in Serbia. Therefore, it can be concluded that today, the influence of the Serbian Orthodox Church in Serbia is rather reduced and limited and there are different "currents" within it that differently perceive the position of this religious community in the Serbian society and its relation to the authorities.

*Key Words*: Serbian Orthodox Church, Serbia, Yugoslavia, European Union, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Croatia, Macedonia

## I) УВОД –СПЦ ИЗМЕЂУ ИСТОРИЈЕ И ПОЛИТИКЕ

Несумњиво је да је Српска православна црква у историји Србије и српског народа увек заузимала изразито значајно место. Она је увек представљала један од кохезионих фактора националног идентитета српског народа. У периоду османске владавине у Србији (од 1389. до 1804), Српска православна црква је имала изразито лош положај, који се од њеног стицања аутокефалности 1219. године може свакако сматрати најтежим.[2] Велики број сакралних објеката је дио уништен на територији Србије и осталим териториторијама под јурисдикцијом Пећке патријаршије. Од 1459. до 1557. године Пећка патријаршија је била укинута. Ипак, након њеног обнављања Пећка патријаршија шири своју јурисдикцију на веома велики простор од Охрида на југу до Будимпеште на северу. Православно свештенство је често утицало и да дође по пунктуалних побуна на територијама настањеним Србима, што је допринело и да буде Пећка патријаршија поново буде укинута 1776. године.[3]

У наредном периоду Пећка патријаршија је прешла под јурисдикцију Цариградске патријаршије, а велики број свештенства се иселио у Јужну Угарску (данашњу Аутономну Покрајину Војводину). У Сремским Карловцима је тако успостављена Карловачке митрополије, која је од 1848. године и стицања такозване верске аутономије унутар Аустро-Угарске прерасла у патријаршију.[4] Током ове европске револуционарне године дошло је и до проглашења Војводине Сербске, као облика српске аутономије унутар Аустро-Угарске, у Сремским Карловцима, када је Јосиф

[2] Постоје и сасвим супротна гледишта видети више у: Holm Zundhauzen, *Историја Србије од 19. до 21. века*, CLIO, Београд, 2008, стр. 32-47.

[3] Владимир Ћоровић, *Историја Срба*, Публик Практикум, Београд, 2005, стр. 504-509.

[4] Ibidem, стр. 464-470.

Рајачић проглашен за патријарха, а Стеван Шупљикац за њеног војводу.[5] На територијама у оквира Отоманског царства аутономне Кнежевине Србије након 1832. године долази до успостављања аутономне митрополије под јурисдикцијом Цариградске патријаршије. Она од 1879. године добија и аутокефалност. Утицај Београдске митрополије ширио се од почетка XX века према југу и то захваљујући Првом и Другом балканском рату (1912. и 1913) када су у Краљевину Србију инкорпорирани Косово, Санџак и данашња Македонија. Две године после стварања прве заједничке државе Јужних Словена – Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (1918) дошло је до обједињавања Карловачке патријаршије и Београдске митрополије, а поново је основана и Пећка патријаршија.[6] Српска православна црква је после 1920. године у међуратном раздобљу (1918–1941) успела да ојача улогу у тадашној југословенској краљевини, али је често успевала да постане својеврсни стуб окупљања оног дела српског националног корпуса који није прихватао уједињење са другим јужнословенским народима, а пре свега са Хрватима и Словенцима.[7] Она је деловала и на подручјима Босне и Херцеговине и Хрватске, где је за тамошње етничке Србе, такође, представљала одређену врсту хомогенизирајућег фактора.

Српска православна црква је у закључењу Конкордата са Ватиканом 1937. године видела опасност по свој положај, иако је велики број становника тадашње Краљевине Југославије био римокатоличке вероисповести.[8] Основни циљ наведеног уговора било је успостављање пуне равноправности римокатолика са православцима у тадашњој Краљевини Југославији. У закључењу овог акта са Ватиканом, Српска православна црква је видела опасност по свој опстанак и оштро се посебно током 1937. године супроставила његовој ратификацији. Иако је Народна скуштина Краљевине Југославије 23. јула 1937. године прихватила Конкордат са Ватиканом, дошло је до тога да је он суштински остао „мртво слово на папиру“, али је заправо показао колико је Српска православна црква успела да се наметне као темељ српског национализма. СПЦ је уједно све интензивније промовисала и светосавље, као десничарску идеологију коју је пропагирао епископ Николај Велимировић, која апсолутно одбацује

[5] Ibidem, стр. 464-470.

[6] Радован Пилиповић, „Уједињење Српске парвославне цркве – обнова Пећке партијаршије“, *Православље*, бр. 1045, Београд, Интернет, http://pravoslavlje.spc.rs/broj/1045/tekst/ujedinjenje-srpske-pravoslavne-crkve-obnova-pecke-patrijarsije, 14/05/2014.

[7] Holm Zundhauzen, op.cit., стр. 315-327.

[8] Ibidem, str. 321-322.

тековине либералне демократије (демократију, људска права, родну равноправност, итд.), као и идеју екуменизма.[9]

Током Другог светског рата (1941–1945) свештенство и верници Српске православне цркве су у Хрватској, Босни и Херцеговини и већем делу Војводине били изразито угрожени, а многи од њих су окончали живот у логорима самопрокламоване Независне Државе Хрватске.[10] Слично се односило и на свештенство СПЦ у Македонији, која је била под бугарском окупацијом, као и на Косову које је било део марионетске тзв. Велике Албаније. Уништен је и велики број сакралних објеката Српске православне цркве на овим подручјима. Са друге стране, унутар Српске православне цркве у окупираној Србији постојало је у наведеном периоду неколико различитих струја које су се кретале од малобројније, која је подржавала фашистичку марионету Димитрија Љотића и његову Здружену борбену организацију рада – ЗБОР, до подршке марионетским властима у Србији, која је била оличена у такозваној Влади народног спаса генерала Милана Недића.[11]

Ослоњена на монархистичку традицију, покушај очувања предратног друштвеног уређења у Краљевини Југославији и у основи плану за стварање једне велике хомогене српске етнонационалне државе, највећи део свештенства СПЦ је током Другог светског рата подржавао је генерала Драгољуба–Дражу Михаиловића и његов четнички покрет (Југословенска војска у отаџбини).[12] Идеолошки веома сродни, СПЦ и четнички покрет нису прихватали посебност појединих јужнословенских народа (Македонаца, Црногораца, Муслимана – данас Бошњака, итд.). Штавише, њихова је идеолошка матрица била везана за то да се очува оквир југословенске монархије, на челу са српском династијом Карађорђевић, али да се пре тога заправо формира што хомогенија и што већа територија настањена етничким Србима.[13] Са друге стране, тек је мали број свештеника Српске православне цркве подржао партизански покрет Јосипа Броза-Тита и то углавном у западним крајевима данашње Србије (Лозница, Ужице, итд.).[14] У оквиру

[9] Jovan Byford, *Порицање и потискивање антисемитизма – сећање на владику Николаја Велимировића у савременој српској православној култури*, Хелсиншки одбор за људска права, 2005, Београд, стр. 25-126.

[10] Holm Zundhauzen, op.cit., стр. 345-349

[11] Ibidem, стр. 340-345.

[12] О идеји Велике Србије видети: Stevan Moljević, „Homogena Srbija“, Nikšić, 30. jun 1941.

[13] Видети и: епископ Атанасије, *Српска црква у Другом светском рату*, Интернет, http://www.rastko.rs/istorija/spc_dsvr.html, 15/04/2014.

[14] Нпр. поп Владимир Влада Зечевић (Лозница, 1903 – Београд, 1970) и прота Милан Смиљанић (1891-1979) из Сирогојна.

такозване друге Југославије, односно у периоду од 1945. до 1991. године Српска православна црква, као и друге доминантне и традиционалне верске заједнице (Римокатоличка црква и Исламска верска заједница) нису имале значајнију улогу у друштву.[15] Напротив, оне су сматране реликтом националистичке прошлости и нечим што је увек подржавало више разједињење Јужних Словена него њихово „братство и јединство", што је била једна од основних парола овог времена. Све ово допринело је да се број верника значајно умањи, између осталог и због неспојивости чланства у Комунистичкој партији Југославије/Савезу комуниста Југославије, која је пропагирала радикални секуларизам са исказивањем било каквих религијских осећања и припадности. Штавише, власти социјалистичке Југославије су успеле да што под индиректну, што под директну ставе готово све најбројније верске заједнице. Српска православна црква је после Другог светског рата успела да задржи одређени утицај у Србији, Босни и Херцеговини, Црној Гори, као и у појединим деловима Хрватске, али је он умногоме био умањен у односу на претходни период. Ипак, један од најзначајнијих „удара" је доживела 1967. године када је на Охриду проглашена Охридска архиепископија, односно Македонска православна црква, чију ауткефалност СПЦ до данас није признала. Сличне тенденције су биле и да се у Црној Гори оснује Црногорска православна црква, о чему су чак и високи комунистички функционери у овој републици често полемисали, али до тога у некадашњој Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији ипак није дошло.[16] Треба напоменути да је Српска православна црква током последње две деценије постојања социјалистичке Југославије посредно и латентно подржавала српске дисиденте, који су се противили доношењу њеног последњег устава из 1974. године. Наиме, она се засигурно противила јачању републичких и покрајинских нивоа власти у Југославији видевши у томе опасност од потенцијалне дисолуције Југославије, нове расцепканости српског националног корпуса и слабљења властитог положаја изван Србије. Данас, у ширем историјском контексту, СПЦ је са правом бринула за властити положај у Хрватској, Црној Гори, као и на Косову.

[15] Томислав Бранковић, „Савез комуниста Југославије и религија", *Религија и политика*, vol. 1, бр. 2, Београд, 2007, стр. 81-98.

[16] Данашња Црногорска православна црква је као невладина организација регистрована тек 1993. године.

## II) СРПСКА ПРАВОСЛАВНА ЦРКВА, СРПСКИ НАЦИОНАЛИЗАМ И РАСПАД СФР ЈУГОСЛАВИЈЕ

Снажење осећаја угрожености Срба у Југославији, а посебно на Косову, у Хрватској и Босни и Херцеговини допринело је да се реафирмише и улога Српске православне цркве на читавом југословенском подручју, а посебно након смрти Јосипа Броза-Тита 1980. године. Постепено „освајање" слободе говора, окупљања и политичког организовања у Југославији у другој половини 80-их година XX века допринело је и да ојачају до тада веома успешно потискивани национализми у свим њеним републикама.[17] Значајну улогу у томе су имале доминантне верске заједнице – Српска православна црква, Римокатоличка црква и Исламска верска заједница, које су након вишедеценијске стеге покушале да повећају број својих верника, а потом и да на одређени начин учесвују у новом дефинисању статуса југословенских република и њихових народа. Слабљење Савеза комуниста Југославије, савезног нивоа власти и Југословенске народне армије поступно је утицало на то да у југословенској држави постоји све мање кохезионих елемената. Нове етнонационалне и републичке политичке елите су, са друге стране, своје програме дефинисале тако да своје позиције суштински ојачају на уштрб централних, односно савезних југословенских власти. Тако се десило и да им је у наведеном плану етничке хомогенизације заправо доминанта постала и религијска сфера. Нове су политичке елите у приближавању верским заједницама виделе могућност да лакше хомогенизују своје националне корпусе. Свештенство верских заједница тако је отворено подржавало одређене политичке опције на првим вишестраначким изборима у југословенским републикама, који су били одржани 1990. и 1991. године.[18] Штавише, у јачању верских заједница тражио се континуитет са „бољом и славнијом" прошлошћу пре, како су наводили, озлоглашеног комунистичког периода „неслободе". Наравно да би потпуно поједностављење сложене постјугословенске збиље било када би се рекло да су само верске заједнице утицале на хову етнонационалну хомогенизацију, а потом и на избијање оружаних сукоба на овом подручју. У томе су значајну улогу имали поједини академски кругови, научне и уметничке асоцијације, спортски клубови, итд. Такође, значајна је била и улога бројних дисидената, који су дужи период

[17] Видети више у студији Dejana Jovića, *Jugoslavija: država koja je odumrla: uspon, kriza i pad Kardeljeve Jugoslavije*, Prometej, Zagreb, 2003.

[18] Нпр. у Хрватској је Римокатоличка црква индирекнто помагала Хрватску демократску заједницу, док је у Босни и Херцеговини Исламска верска заједница била веома блиска Странци демократске акције.

своје каријере провели у кругу најуже партијске и државне номенклатуре бивше Југославије, а који су потом постали доминантни антикомунисти и борци за „националну ствар“. Из историје свих јужнословенских народа упоредо се избацују сви кохезиони елементи са „другим“, а маркантим се истичу углавном личности из средњег века или из XIX века који су се, неретко, залагали и за веома радикалне ставове према другим народима.[19] У томе су учествовале и све водеће верске заједнице на подручју бивше Југославије, те Српска православна црква никако није била изузетак.[20] Свакако једна од њених активности која је узбуркала страсти на крају 80-их година XX века у већини југословенских република јесте било ношење моштију кнеза Лазара Хребељановића, који је предводио српску војску у Косовском бој (1389), у организацији СПЦ. Посебно се то односило на Озрен код Тузле, где је овај чин изазвао одређене реакције у иначе верски и етнички веома сложеном делу Босне и Херцеговине. Истовремено, СПЦ је често учествовала и у есхумацији остатака српских жрвата у појединим деловима Херцеговине где су припадници фашистичког усташког покрета током Другог светског рата вршили велики број злочина над цивилним становништвом.[21] Српска православна црква је у својим активностима доприносила и снажењу митолошке свести код српског становништва у Југославији у наведеном раздобљу. Снажење култа Косовског боја, подржавање митске а не историјско-научне стране овог догађаја послужило је да се оживи национални романтизам и идеје о жртвовању за „царство небеско“.[22] Управо ће овај мит о Косовском бој, борби између „хришћанства и надирућег ислама“ бити везивни фактор и својеврсна матрица за буђење

[19] Почетак накнадне изградње култа појединих историјских личности. Нпр. у Хрватској истакнутог десничара Анте Старчевића (1923-1896), у Србији идеолога српског национализма попут Илије Гарашанина (1812-1874), итд.

[20] Нпр. 1998. године извршена је беатификација загребачког надбискупа Алојзја Степинца (1898-1960) за кога су изношене сумње да је сарађивао са усташким властима у тзв. Независној Држави Хрватској; 2003. године дошло је до проглашење свецем владике СПЦ Николаја Велимировића (1880-1956), који је био отворени противник формирања нове федералне Југославије након 1945. године.

[21] Ексхумација жртава усташких снага у Херцеговини и другим деловима некадашње Југославије широко је истицана у медијима у Србији у наведеном периоду. Видети: Политичка пропаганда и пројект ‘Сви Срби у једној држави: последице инструментализације медија за ултранационалистичке сврхе”, тачка 46-47, аутор Renaud de La Brosse, Међународни кривични трибунал за бившу Југославију, јануар 2003, Интернет, http://www.icty.org/x/cases/slobodan_milosevic/prosexp/bcs/rep-srb-b.htm, 15/04/2014.

[22] О генези Косовског мита видети: Holm Zundhauzen, *Историја Србије од 19. до 21. века*, CLIO, Београд, 2008, стр. 108-127.

српског национализма непосредо уочи избијања оружаних сукоба на подручју бивше Југославије. Идеје о повратку на „свету српску земљу“ – Косово, подстицање освете за вишевековну неправду, јачање етничких и верских стереотипа постале су окосница новог српског национализма.[23] Значајну улогу у јачању српског национализма СПЦ добија годину дана након смрти Јосипа Броза-Тита, 1981. године, када се укључује у осуде дешавања на Косову, односно насилних демонстрација у Приштини и већим градовима ове српске покрајине.[24] Јачање етатистичких снага у Србији након Осме седнице Савеза комуниста Србије (23. и 24. септембар 1987) и учвршћивање власти Слободана Милошевића, која је била неупитна наредних тринаест година било је подржано и од стране интелектуалних и академских кругова. Никада довршени документ „Меморандум Српске академија наука и уметности“, који је писан 1985. и 1986. године о, како је истицано, угрожености Срба у југословенској држави изван своје матичне републике – Србије, изазвао је велики број реакција у Босни и Херцеговини, Хрватској и другим некадашњим републикама.[25] Меморандум је, премда писан прилично бирократским и сведеним језиком тога времена дао одређене смернице по којима се треба супроставити „асимилацији“ Срба у Хрватској или културном хегемонизму појединих република у односу на српске ствараоце у Босни и Херцеговини или Црној Гори.[26] Овим документом је подвучено да су Срби *de facto* угрожени захваљујући Уставу СФР Југославије из 1974. године те да се зато мора приступити његовој ревизији и поновном јачању централизма.[27] Посебно је у Меморандуму истакнуто да је политика Јосипа Броза–Тита, вишедеценијског југословенског председника, и Савеза комуниста Југославије била везана за стално слабљење Србије унутар федералне социјалистичке Југославије. Премда сам није био верник и није држао до религијских традиција, Слободан Милошевић је током своје владавине (1987–2000) покушавао да одржи што боље односе са Српском православном црквом, посебно у периоду од 1989. године, односно прославе 600 година Косовског боја до 1991. године, која је била симболички битна због

[23] Sonja Biserko, *Yugoslavia's Implosion: The Fatal Attraction of Serbian Nationalism*, The Norwegian Helsinki Committee, 2012, pp. 33-124.

[24] Ibidem, pp. 193-274.

[25] „Меморандум Српске академије наука и уметности (нацрт)“, Српска академија наука и уметности, Београд, јануар 1986, Интернет, http://www.helsinki.org.rs/serbian/doc/memorandum%20sanu.pdf, 14/04/2014.

[26] Ibidem, str. 28.

[27] Ibidem, str. 8.

отпочињања сукоба у Југославији.[28] Штавише, уколико се сагледа његова владавина, чинило се да је он у појединим одсудним тренуцима за земљу, али и исвоју владавину веома успешно користио неприкосновени ауторитет Српске православне цркве у српском друштву. Унутар црквене хијерархије постојало је неколико различитих струја, којима је успешно руководио и координирао партијарх Павле (од 1990. до 2009. године). Са једне стране постојала је снажна и утицајна струја која је подржавала Слободана Милошевића и његову политику у току дисолуције бивше СФР Југославије и која је исту оправдавала неопходношћу решавања српског националног питања. Међутим, и она је у зависности од Милошевићевих компромиса са водећим чиниоцима тадашње светске политике (пре свега администрације Сједињених Америчких Држава, али и Европске уније) неретко одустајала од наведене подршке. Циљ ове струје унутар СПЦ у основи је било стварање „Уједињене српске земље", која би се протезала и на територију Хрватске, Босне и Херцеговине и Црне Горе.[29] Малобројнија струја тадашње Српске православне цркве је оспоравала Милошевића као наследника комунистичке идеологије, али и као атеисту, али није суштински оспоравала његову политику према новонасталим постјугослаовенским државама у суседству.

Током оружаних сукоба који су били вођени на подручју Словеније, а потом и Хрватске и Босне и Херцеговине (1991–1995) Српска православна црква се није гласно и оштро противила бројним збивањима који су их пратили. Напротив, евидентно је да су поједини високи верски великодостојници, посебно у Босни и Херцеговини, подржавали војне активности које су подразумевале значајно и кршење елементарних људских права. Свети архијерејски сабор СПЦ је 1992. године донео одлуку да не признаје границе између југословенских република као државне, а ли и да се одлуке везане за статус Срба не могу доносити без њене сагласности.[30] Ипак, треба истаћи да је тадашњи патријарх Српске православне цркве, господин Павле неретко указивао на темељне вредности хришћанства и православља и неопходност хуманог поступања према свима. Он је 1999. године приликом посете Загребу истакао да тамошњи Срби треба да поштују хрватски Устав и да према свима покажу властиту

[28] Психолошки профил Слободана Милошевића веома је добро обрађен у књизи Славомира Ђукића – *Он, она и ми*, Самиздат Б92, Београд, 1997.

[29] Видети фељтон настао према књизи *Балкански блуз*, Медине Делалић и Сузане Шачић, објављен на порталу *E-novina* – „Duhovni krov 'Velike Srbije'", Beograd, 24. 11. 2009, Интернет, http://www.e-novine.com/feljton/32506-Duhovni-krov-Velike-Srbije.html, 15/05/2014.

[30] Саопштетња Светог архијерејског сабора СПЦ од јануара 1992.

суздржаност, толеранцију и хришћанску љубав.[31] Његово дистанцирање од злочина почињених у рату је било сублимирано у реченици – „будимо људи иако смо Срби“. Неколико година пре смрти (2004), патријарх Павле је у једном интервјуу изјавио – „А ја кажем: ако би требало да се одржи Велика Србија злочином, ја на то пристао не бих никада; нека нестане Велике Србије, али злочином да се одржи – не.”[32] Српска православна црква је подржавала политичко удруживање Срба у Хрватској и Босни и Херцеговини почетком 90-их година прошлог века. Штавише, њени су свештеници учествовали на бројним митинзима Српске демократске стране Босне и Херцеговине, као и Српске демократске странке у Хрватској. Касније је ова подршка евидентно слабила и то у зависности од оних одлука које су доносили тамошњи челници Срба. У Републици Српској је током рата уведена православна веронаука у основним школама.После заокрета Милошевићеве политике према Србима у Републици Српској, односно Босни и Херцеговини, због не прихватања мировног плана Контакт групе 1994. године, СПЦ се постепено дистанцира у односу на његов режим. Штавише, све отворенија подршка је стизала српским лидерима у Босни и Херцеговини и Хрватској, а локални свештеници су подржавали радикалније идеје које нису биле на фону подршке мировним решењима током ових сукоба (Wance-Owenov, Owen–Stoltenbergov и план Контакт групе за БиХ – од 1992. до 1994. и План З(агреб)–4 за Србе у Крајини из 1995. године). Може се закључити и да је Слободан Милошевић веома успешно инструментализовао Српску православну цркву у оним тренуцима када му је то било од политичке користи. Овакав прагматизам остао је евидентан све до његовог одласка са власти 5. октобра 2000. године. Слободан Милошевић је након кључног заокрета ка „политици мира“ успео да придобије сагласност тадашњег патријарха Павла да представља босанскохерцеговачке Србе на мировним преговорима у Дејтону који су били вођени током новембра 1995. године.[33] На овај начин је ојачао свој

[31] Тања Тагиров, „Партијархово пролеће“, *Време*, бр. 439, Београд, 1999, Интернет, http://www.vreme.com/arhiva_html/439/9.html, 15/04/2014.

[32] Видети интервју Бошка Обрадовића са партијархом Павлом из априла 2004. године под називом „Ако будемо људи“ дат *Pressing magazinu,* Интернет, http://www.pressing-magazine.com/index.php/pressing-br-60/411-njegova-svetost-patrijarh-srpski-pavle.html, 14/05/2014.

[33] Партијарх Павле је 29. августа 1995. године потписао документ којим се Слободан Милошевић овлашћује да буде представник како тадашње СР Југославије, тако и Републике Српске на предстојећим мировним преговорима. Са овим су се сагласили и челници Републике Српске.

легитимитет у преговорима и успео да смањи утицај радикалних елемената у руководству босанскохерцеговачких Срба и са другим лидерима (Алијом Изетбеговићем, председником непотпуног Председништва Републике БиХ и Фрањом Туђманом, председником Републике Хрватске) постигне мировно решење за рат у БиХ. Ипак, СПЦ није једногласно подржала Милошевићев ангажман у преговорима у Дејтону и потписивање „Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини" (Дејтонски споразум), 21. новембра 1995. године. Поједини високи великодостојници СПЦ сматрали су да је Милошевић успео да „превари" ову верску заједницу и да њен утицај искористи како би осујетио вишегодишњу борбу Срба у Босни и Херцеговини, што је крајем године истицао и Свети архијерејски сабор на свом ванредном заседању.[34] СПЦ такође није јасно подржала и потписивање Ердутског споразума (12. новембар 1995) захваљујући којем је подручје Источне Славоније, Барање и Западног Срема поново интегрисано у Републику Хрватску.[35] Овим је споразумом отворена могућност да се отпочне са побољшањем билатералних односа између Храватске и тадашње Савезне Републике Југославије (Србија и Црна Гора) у другој половини 90-их година. Међутим, неколико година касније – 1999. године, патријарх СПЦ, господин Павле посетио је Хрватску и истакао неопходност да тамошњи Срби буду у потпуности интегрисани у друштво и политички систем.[36] Криза на Косову, која је постепено ескалирала након укидања аутономије 1987. године, а посебно након оружане побуне локалних Албанаца 1998. и 1999. године као да је на одређен начин затекла неспемном Српску православну цркву. Наиме, СПЦ се није гласно изјашњавала о тамошњим збивањима, као и о положају Албанаца, са изузетком монаха Саве Јањића који је у неколико наврата скретао пажњу на однос тадашње власти у Београду према овом становништву.[37] Након

[34] Наиме, 21. и 22. децембра 1995. године на ванредном сабору СПЦ је потпис партијарха Павла на споразум о овлашћењу Милошевића да заступа и представнике Републике Српске на преговорима у Дејтону проглашен за неважећи. Видети: Владимир Димитријевић, „Српска црква и доследност", *Корени*, 2. мај 2014, Интернет, http://www.koreni.rs/srpska-crkva-i-doslednost/, 15/05/2014.

[35] Видети: „Temeljni sporazum o području istočne Slavonije, Baranje i zapadnog Srijema", Erdut, 12. studeni 1995. Integralna verzija ovog sporazuma objavljena na portalu – http://www.zph.hr/cms_view.asp?articleID=71, 14/05/2014.

[36] Тања Тагиров, „Партијархово пролеће", *Време*, op. cit.

[37] Извор: Б92, „Сава Јањић се извинио Албанцима", *РТВ Б92*, Београд, 18. јун 2005, Интернет, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2005&mm=06&dd=18&nav_id=170836, 15/05/2014.

НАТО ваздушне кампање у јуну 1999. године српске и југословенске снаге безбедности су напустиле Косово у складу са Резолуцијом број 1244 Савета безбедности Уједињених нација и након потписивања Кумановског споразума. Имовина и свештенство СПЦ на Косову су тако остали готово незаштићени, што је у неколико наврата резултирало спаљивањем верских објеката (цркава и манастрира), а посебно 16. и 17. марта 2004. године.[38] Врх Српске православне цркве, а посебно радикалнији елементи у њој, није лако прихватио повлачење свих атрибута власти Србије и тадашње Савезне Републике Југославије са Косова, што су у бројним изјавама потврђивали и њени највиши великодостојници. Представници међународне администрације на Косову, као и поједини извештиоци Уједињених нација о тамошњим збивањима указивали су на веома неповољан положај Српске православне цркве на овој територији.[39]

## III) УЛОГА И МЕСТО СРПСКЕ ПРАВОСЛАВНЕ ЦРКВЕ У СРБИЈИ НАКОН 2000. ГОДИНЕ

После промене власти у Београду 2000. године и доласка на власт широке коалиције демократских политичких партија, окупљених око бивше Демократске опозиције Србије (ДОС), СПЦ се постепено и отворено дистанцирала у односу на Милошевићев период владавине и тадашње његове „тековине". Штавише, у првим је месецима нове власти дошло до увођења веронауке у основне и средње школе, а често су се чуле и идеје да Србија треба да уведе православље као државну религију. Током 2001. године уводи се и богослужење у тадашњој Војсци Југославије.[40] Српска православна црква наставила је са пропагирањем идеја *симфоније*, односно нужности усаглашености са државном влашћу по одређеним друштвеним питањима, као и на институирању на традиционалистичким и патријархалним формама (обнова села, сеоских задруга, парохијалне заједнице, монархије, и сл.).[41] Значајну подршку је у овом промовисању своје јаче улоге СПЦ добила од

[38] Видети: „Допуњени и исправљени списак уништених и оштећених православних цркава и манастира на Косову у току мартовског насиља", Епархија Рашко-призренска, Инфо служба, 26. април 2004, Интернет, http://www.b92.net/specijal/kosovo2004/unistene crkve.php, 15/05/2014.

[39] Видети периодичне извештаје Уједињених нација и Организације за европску безбедност и сарадњу о стању на Косову након 1999. године.

[40] Видети: *О чему црква (не)може да се пита – СПЦ, држава и друштво у Србији (2000-2005),* Хелсиншки одбор за људска права у Србији, 2005, стр. 3-4.

[41] Ibidem, стр. 5-9.

тадашњег председника Савезне Републике Југославије, Војислава Коштунице, који је и у познијим периодима своје владавине, а посебно од 2004. до 2008. године наставио политику која се надовезивала на православље и традиционализам. СПЦ се, истовремено, током читаве претходне деценије отворено противила промоцији права LGBT особа, али се и залагала за забрану абортуса. Истовремено, СПЦ у овом периоду све гласније постаје противник европских и евроатлантских интеграција Србије. Током 2003. године канонизован је владика Николај Велимировић, иначе између два светска рата и у послератном периоду, водећи заговорник конзервативних идеја унутар Српске православне цркве. Улога СПЦ у току вођења преговора око коначног статуса Косова (2006–2007) је, такође, подразумевала одсуство жеље за стварним компромисом између власти у Београду и Приштини. У више наврата СПЦ је захтевала од Срба на Косову да не учествују у тамошњем политичком животу, као и на бојкоту институција. Косово је тако и даље било и остало митско место и извориште колективног хабитуса српског народа према тумачењу СПЦ. Истовремено у Србији је 2009. године СПЦ покушала да утиче на доношење *Закона о забрани дискриминације*, а превасходно због зашите права хомосексуалаца.[42] Исте године највиши верски великодостојници Српске православне цркве оштро су осудили одржавање Параде поноса у Београду. Бројни аналитичари верских прилика у Србији, као и невладине организације виделе су у оваквој улози Српске православне цркве заправо неспутано јачање клерикализма, односно смањење разграничења између ове верске заједнице и државне/јавне сфере.[43] Са друге стране, Српска православна црква је у Србији једна од институција којој се највише верује, како показују бројна истраживања јавног мњења.[44] Њен утицај на друштвено-политичка збивања је понекада видљивији и јачи,

[42] П. Васиљевић, „Црква изменила закон“, *Вечерње новости*, Београд, 11. март 2009, Интернет, http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.69.html:234137-Crkva-izmenila-zakon, 14/05/2014.

[43] Видети интервју социолога религије Мирка Ђорђевића датог *Радију Слободна Европа* под називом „Клерикализација Србије“, разговор водио Димитрије Јовићевић 22. новембра 2009, Internet, http://www.slobodnaevropa.mobi/a/intervju_mirko_djordjevic/1884601.html, 15/05/2014.

[44] Према бројним истраживањима протекле деценије СПЦ је имала најзначајније поверење грађана Србије. У истраживању Стратегиц маркетинга из Београда, које је објављено маја 2013. године, Војска Србије је имала 42, а Српска православна црква 41% подршке грађана. Потом следи институција председника Републике (32%) и полиција (32%). Ово истраживање је прво указало на благи пад утицаја СПЦ у српском друштву. Видети: „Више верујемо Војсци него Цркви“, РТВ Б92, Београд, 30. мај 2013, Интернет, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=05&dd=30&nav_id=718498, 15/05/2014.

и то у потпуности зависи од интереса владајућих политичких елита у Србији и *de facto* њихових интерсеа. Иако је, Српска православна црква најпре одбила да подржи постизање „Првог споразума о нормализацији односа“ између власти у Београду и Приштини, који је у Бриселу био постигнут 19. априла 2013. године, она је патријарх Иринеј позвао грађане Косова српске националности да изађу на локалне изборе који су у новембру исте године били одржани.[45] Ипак, може се закључити да је утицај СПЦ у Србији након 2012. године прилично сведен и ограничен, односно да су евидентно умањене раније клерикалистичке тенденције. Она данас нема толико јаку и мобилишућу снагу у Србији какву је имала у периоду после свргавања Слободана Милошевића са власти у Београду. Ипак, и унутар СПЦ постоје различите „струје” које различито виде позицију ове верске заједнице у српском друштву и односу према властима и то од „симфоније“, преко појачаног утицаја до проглашења православља за државну религију. Својеврсна конфронтација ових струја била је посебно евидентна током избора за новог патријарха СПЦ 2010. године, али је након избора патријарха Иринеја евидентно умањен утицај радикалније струје, која се залагала за ојачану улогу ове верске заједнице у политичком животу земље.

## IV) ПРАВНИ СТАТУС СПЦ У ХРВАТСКОЈ, БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ, ЦРНОЈ ГОРИ, МАКЕДОНИЈИ И НА КОСОВУ

Током и након окончања оружаних сукоба у *Хрватској* (1991-1995) свештенство и имовина Српске православне цркве су неретко и егзистенцијално били угрожени у овој земљи. Штавише, након масовног исељавања Срба из Хрватске 1995. године умногоме се смањио и број верника. Ипак, након 2000. године евидентна је тенденција да се статус ове верске заједнице у Хрватској постепено побољшао. У овом раздобљу је убрзано и обнављање верских објеката СПЦ у овој земљи, а дошло је и до побољшања односа са хрватским државним властима. Током 2002. године закључен је „Уговор о питањима од заједничког интереса између Владе

[45] „Први споразум о принципима који уређују нормализацију односа“, Брисел, 19. април 2013, Интернет, http://ceas-serbia.org/root/images/Prvi_sporazum_o_principima_koji_ure%C4%91uju_normalizaciju_odnosa.pdf., 15/05/2014; „После Вучића СПЦ ублажава став?“, *РТВ Б92*, Београд, 31. мај 2013, Интернет, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=05&dd=31&nav_id=718778, 15/04/2014; „Патријарх позвао Србе на Косову да гласају“, *Актер*, Нови Сад, 30. октобар 2013, Интернет, http://akter.co.rs/25-politika/59031-patrijarh-pozvao-srbe-da-glasaju-na-kosovu.html, 15/04/2014.

Републике Хрватске и Српске православне цркве.“[46] Овим су уговором обе стране регулисале широк спектар до тада отворених питања (веронаука, права свештенства, начин деловања СПЦ, добротворни и хуманитарни рад, и сл.).

У *Босни и Херцеговини* статус Српске православне цркве је двојак. У ентитету са српском већином – Републици Српској ова верска заједница, слободно се може рећи повлашћена, што се види кроз подршку изградњи верских објеката од стране ентитетских власти, увођењу обавезне веронауке (од 1992. у основним, а од 2011. године и у средњим школама), присуству великодостојника СПЦ на свим важнијим догађајима, итд. Са друге стране, у ентитету са бошњачком и хрватском већином, Федерацији Босне и Херцеговине ситуација је сасвим другачија. Отворена су питања одржавања православне веронауке у основним и средњим школама, обнове верских објеката који су девастирани током рата у Федерацији Босне и Херцеговине од 1992. до 1995. године, као и о повратку имовине која је СПЦ одузета након Другог светског рата.[47]

Односи Српске православне цркве и власти у *Црној Гори* су се различито манифестовали након поделе у некада монолитној Демократској партији социјалиста ЦГ 1997. године када је власт преузело индепендистичко крило на челу са Милом Ђукановићем, а које се залагало за слабљење односа ове републике са Србијом. На прво погоршање односа између СПЦ и црногорских власти утицала је регистрација канонски непризнате Црногорске православне цркве 2000. године. Нешто касније, односи су додатно били погоршавани упоредо са тежњама црногорских власти да организују референдум о независности 2006. године. У том смислу је дошло до веома значајног захлађења у односима између Митрополије цетињске Српске православне цркве и Владе Црне Горе. Уставом Црне Горе из 2007. године потврђен је секуларни карактер државе и њена пуна одвојеност од верских заједница. Међутим, током 2011. године премијер Владе Црне Горе и председник владајуће Демократске партије социјалиста, Мило Ђукановић је предложио уједињење СПЦ и Црногорске православне цркве, односно „Православне цркве у Црној Гори“, како је наводио, али су обе стране то одбиле.[48]

[46] „Уговор о питањима од заједничког интереса између Владе Републике Хрватске и Српске православне цркве“, *Narodne novine*, бр. 196/03.

[47] „Засједао Епископски савјет СПЦ у БиХ“, саопштење Српске православне цркве, 23. фебруар 2010, Интернет, http://www.spc.rs/sr/zasedao_episkopski_savjet_spc_u_bih, 15/07/2013.

[48] Петар Комненић, „Ђукановић предлаже обједињавање СПЦ и ЦПЦ“, Радио Слободна Европа, Балкански сервис, 17. мај 2011, Интернет: http://www.slobodnaevropa.org/content/djukanovic_se_zalozio_za_objedinjavanje_spc_i_cpc/24177582.html, 15/04/2014.

Свештеници СПЦ су после 2006. године, по проглашењу црногорске независности, имали одређене проблеме у вези са дозволама везаним за боравак у Црној Гори, али је то ипак постепено превазиђено.

Данас је у *Македонији* забрањен рад Православној охридској архиепископији Српске православне цркве. Иако је „Нишким споразумом" из 2002. године између Српске православне цркве и Македонске православне цркве постигнут договор о оснивању ове архиепископије, државне власти Македоније, као и већи део свештенства МПЦ су били против њеног оснивања.[49] Председници Србије и Македоније – Томислав Николић и Ђорђе Иванов (*Ѓорге Иванов*) су, међутим, приликом посете српског председника Скопљу 27. октобра 2012. године истакли да су спремни да помогну како би се вишедеценијски спорови између СПЦ и МПЦ решили у наредном периоду, али у међувремену нису уследили и адекватни потези.[50] Ово међуцрквено питање, иако се тиче сфере ван директног утицаја двеју држава ипак утиче на билатералне односе између Републике Македоније и Републике Србије.

На *Косову* је положај Српске православне цркве био драстично лош након доласка администрације Уједињених нација 1999. године. Штавише, на то су указивали и бројни представници међународне заједнице, а посебно специјални известилац генералног секретара УН Каи Еиде (*Kai Eide*) у свом извештају о испуњености стандадра за отпочињање преговора о коначном статусу Косова 2005. године.[51] Он је у наведеном извештају предложио да се оснују посебне „заштитне зоне" око манастира на Косову и поред тога да се осигура несметано деловање Српске православне цркве.[52] Овај концепт је подржан и у „Свеобухватном предлога за решење статуса Косова" предложио и Марти Ахтисари (*Martti Ahtisaari*) 2007. године, специјални изасланик генералног секретара Уједињених нација, што су косовске институције уградиле и у поједина законска и подзаконска решења.[53] На инсистирање Европске уније, а посебно у периодичним извештајима о напретку Косова у

[49] „Нишки споразум", Ниш, 17. мај 2002.

[50] „Николић за међудржавно решење спора између СПЦ и МПЦ", *РТВ Војводине*, Нови Сад, 19. октобар 2012, Инернет, http://www.rtv.rs/sr_lat/politika/nikolic-za-medjudrzavno-resenje-spora-izmedju-spc-i-mpc_348278.html, 13/01/2014.

[51] "A Comprehensive Review of Situation in Kosovo", United Nations, New York, 7 October 2005, pp. 16-17.

[52] Ibidem, point 56.

[53] "The Comprehensive Proposal for Kosovo Status Settlement", V. Religious and Cultural Heritage, 26 March 2007.

европским интеграцијама, била је често истакнута веома лоша позиција СПЦ, као и њених верских објеката на Косову. Зато је Влада Косова почетком 2013. године основала посебну полицијску јединицу унутар Косовске полиције, а чији је циљ заштита културно-историјских и религијских објеката.[54]

## V) ЗАКЉУЧАК

Српска православна црква је успела да током свог вишевековног постојања буде један од најмоћнијих хомогенишућих фактора српског народа. Њена улога у очувању српске националне посебности посебно је била евидентна током отоманске окупације Балкана, када је православље било једно од специфичности које је раздвајало Србе од завојевача, који је припадао другој вероисповести. Значај СПЦ је додатно ојачао након Првог спрског устанка (1804), односно по поступном обнављању државности Србије. Током XIX и почетка XX века православље је постало основна везивна матрица српског етничког корупса, како у Србији, тако и у пограничним и балканским деловима Аустроугарске и Отоманске царевине. Она је често успевала да се у одсудним тренуцима савремене историје Србије и српског народна превазилази улогу класичне верске заједнице, те да повремено преузима параполитичку или парадржавну улогу. Након стварања прве јужнословенске државе – Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца/Краљевине Југославије 1918. године Српска православна црква је видела опасност по своју опстојност у једној изразито етнички и вишеконфесионалној сложеној држави. То је посебно било евидентно у другој половини 30-их година када је у Југославији уследила политичка криза због потписивања Конкордата између тадашње државе и Ватикана (1937). Иако је имала снажну подршку владајуће српске династије Карађорђевић, Српска православна црква је била веома резервисана у односу према пројугословенској политици и новом наднационалном иденитету у настајању. Она је сматрала да се пуна заштита српског народа у првој Југославији може осигурати једино његовом додатном етнонационалном хомогенизацијом и извесним дистанцирањем у односу на остале јужнословенске народе. И у каснијем раздобљу СПЦ је подржавала политичке снаге које су биле усмерене на, како се неретко наводило, очувању српске националне посебности. Иако су политички лидери и концепти које је доминантно неформално или формално подржавала током Другог светског рата СПЦ били поражени, дошло је постепено до тупљења њене оштрице

[54] Safet Kabashaj, "A step forward in cultural, religious heritage", *SEE Times*, 13 November 2013, Internet, http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2012/11/13/feature-01, 15/04/2014.

према социјалистичком и федералом уређењу Југославије у којој је заведен радикални секуларизам. Међутим, након смрти југословенског председника Јосипа Броза–Тита 1980. године и постепеног слабљења утицаја Савеза комуниста Југославије, Српска православна црква је постала једним од генератора новог бујања српског национализма. Наведена улога била је подстакнута бројним проблемима везаним за распад некадашње Југославије у којем су све доминантне верске заједнице имале значајну улогу (Римокатоличка црква и Исламска верска заједница). Штавише, и поред периодичних умирујућих и помирљивих тонова који су током југословенске кризе стизали из ових верских заједница, било је евидентно да је дистанца између њиховог свештенства, али и верника постајала све већа. И данас се може закључити да су водеће верске заједнице на постјугословенском подручју не раде довољно на помирењу између припадника различитих етничких и конфесионалних заједница. Све се у основи своди на декларативно позивање на толеранцију и међусобно уважавање „са врха" ових верских заједница. Премда није благовремено прихватала објективан развој догађаја на постјугословенском тлу, нову реалност и процес дисолуције СФР Југославије, СПЦ је покушавала у више наврата током кризе, која је пратила распад земље, да утиче на доношење одређених политичких одлука. Међутим, режим Слободана Милошевића само је прагматично и веома успешно повремено користио ауторитет СПЦ не дозвољавајући јој да суштински утиче на доношење одређених одлука. Демократске власти у Србији су након 2000. године често биле под јаким утицајем СПЦ ослушкујући њен однос према актуелним друштвеним збивањима и уважавајући ставове цркве. У овом периоду посебну блискост СПЦ је исказао Војислав Коштуница некадашњи председник СРЈ (2000–2003), а касније и премијер Владе Србије (2004–2008), али и председник Србије, Борис Тадић (2005–2012). Данас је евидентно да СПЦ и поред владавине странке десног центра – Српске напредне странке нема значајнију улогу у политичким збивањима у Србији. То се показало и када је СПЦ *de facto* одбила да подржи резултате техничког и политичког дијалога између власти у Београду и Приштини током 2013. године.[55] Међутим, евидентно је уследило ублажавање оваквих ставова и њихова релативизација. Политички артикулисан глас СПЦ, који је превасходно био усмерен против проевропски оријентисане спољне политике Србије након 2008. године постепено утихнуо, тако да у последњих неколико година није било значајнијих иступа њених великодостојника у вези са овом темом.

[55] „После Вучића СПЦ ублажава став?", *РТВ Б92*, Београд, 31. мај 2013, op. cit.

*UDK: 341.231.14*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 499–518*
*Изворни научни рад*

*проф. др Љубо ПЕЈАНОВИЋ*[1]
*доц. др Горан БЕЈАТОВИЋ*[2]
*доц. др Зоран ШИПКА*[3]

# ЉУДСКА ПРАВА НА ЗАШТИТУ И СПАШАВАЊЕ ОД УГРОЖАВАЈУЋИХ ПРЕТЊИ

ABSTRACT

In this paper, we are discussing human rights in the field of health and safety of life, property security and environmental safety as well as the protection and rescue of all forms of human and natural endangering threats. The scientific-theoretical justification and objective research comes from the need to point and compare the norms and respect for the rights of the Republic of Serbia in relation to the international community. The initial research method involves political and legal aspects of protection and rescue through the prevention and remediation of natural disasters and other threats. Human life, health, property and ecology are endangered by all forms of modern human threats and natural disasters as well as by technical and technological accidents and disasters. The human factor as the cause and manner of endangering people, property, environment and safety systems, is one of the most dangerous carrier threatening phenomena that imperils people and their value as a whole. Therefore, the man as a citizen has the right to adequate legal safety, health, and environmental protection from all forms of threats and imperilments.

*Key words*: law, human factor, threatening, rescue, protection.

[1] Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић Нови Сад, Универзитет Унион Београд. Е-маил: pejanovicljubo@gmail.com

[2] Висока пословна струковна школа Београд.

[3] Факултет за право и правосуђе Универзитет Привредна академија, Нови Сад.

## I) УВОД

Разматрање проблема људских права, на безбедност и заштиту људи и њихових других вредности у Републици Србији, представља један од многобројних покушаја да се о овом проблему као конпоненти система безбедности односно (система заштите и спашавања) и говори, пре свега о његовој улози у остваривању и спровођењу људских права по међународним конвенцијама на целовиту заштиту и спашавање како људских живота, тако и његових материјалних вредности и других друштвених вредности. Безбедност, заштита и спашавање грађана и њихових вредности од свих деструктивних људских претњи и природних несрећа, које изазивају људи у већем обиму и природа у мање броју. Да бих се разумела данашња филозофија и структура система заштите и спашавања, у Републици Србији, Европи и у међународној заједници, потребно је познавати њену генезу, права и поштовати међународну и домаћу законску регулативу. Један од основних и најпотребнијих субјеката за заштиту и спашавање је управо подсистем у систему безбедности је цивилна заштита. Колико Републици Србији недостаје цивилна заштита то је показало мајско стање 2014. године у Обреновцу, Крупњу, Костолцу, Ваљеву, Малом Зворнику и другим местима. Један од подстицаја, усаглашавања и стварања механизама цивилне заштите, управо је стварање механизма цивилне заштите у Европској унији 2001. године.

Република Србија као друштво угрожено је свим облицима претњи, па и *ратних активности и разарајућих делатности*. Да не улазимо у раније периоде, пођимо од новијег доба тј. краја двадесетог и почетком 21 века у ком периоду је извршена агресије тј бонбардовањем из ваздуха од стране НАТО пакта (у ком је учествовало 19 земаља) 1999. године. Наведеном агресијом, извршене су повреде утврђене међународнним конвенцијама о људфским правима и међудржавним уговорима. Наведеном агресијом дошло је до најтежих повреда утврђених људских права: права на слободу, слободно кретање, право на коришћење личне имовине, право на безбедност здравља и живота, право на здраву животну средину и других права која се угрожавају ратним дејствима.

Услед наведеног дошло је до политичке економске и безбедносне кризе на целом простору Рерпублике Србије па и шире. Током агресије дошло је и до уништења великог броја индустријских, војних полицијских, па и грађанских објеката, уз нанешену огромну материјалну штету од непроцењивих вредности. Поред нанешених материјалних штета, настала су драстична угрожавања људских права, живота, здравља

до потпуне угрожености животне средине. Не само да је животна средина угрожена за време бонбардовања, она је угрожена са најтежим обликом тровања и радијације у наредних неколик векова и трајног одлагања нуклеарног отпада (осиромашени уранијум и сл.) са којим су пуњене авио-бомбе. Последице од наведеног су стотине оболелих од карцинома и леукемије. Слична појава и угрожавање Србије што је такође проблем на који указује истраживање и управљање климатским променама преко Кемтрејлсс и ХААРП система, путем којих се избацују хемијска средства и радијација, а тиме се узрокују последице карцинома коже, обољење респираторних органа и слично. *Терористичке претње* су постале свакодневна појава у Међународној заједници, а најновије су појаве у Ираку, Либији, Сирији, Украјини и као потенцијалне претње од вехабизма у Босни и Херцеговини, Македонији, Србији и слично. И на крају честа појава *Елементарних непогода* на Балкану, а посебно у БиХ и Србији 2014. године. Према томе људска права на слободу, слободно кретање, здрав живот и удобно живљење су драстично угрожена и повређена од свих наведених претњи, појава и ризика.

## II) ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ И ДЕФИНИСАЊЕ СИСТЕМА ЗАШТИТЕ И СПАШАВАЊА

Није лако нити једноставно формулисати проблем и дефиницију система за заштиту и спашавање, нарочито ако се осврнемо на Систем заштите и спашавања Републике Србије и ако га упоредимо са неким другим системима других држава у окружењу. Управо се ради о проблему који је зачет демократским променама 2001. године, када је нестао систем заштите и спашавања тј. цивилна заштита, који још увек није адекватно успостављен, а на то нас подсећају проблеми спречавања и сузбијања елементарних непогода током 2014. године. Без обзира на постојећи проблем, морамо покушати и појмовно одредити и дефинисати систем заштите и спашавања у Републици Србији. За формулацију наведеног проблема, мора се поћи од интеграције различитих дисциплина из друштвених наука, а који имају исте и сличне елементе као што су: 1. јасан циљ због кога се жели дефинисати проблем, формулисати снаге и средства, ради остварења жељеног циља, 3. поставити организацију односно структуру система. У том смислу *систем заштите и спашавања подразумева, интегрисану делатност потребних субјеката и средстава, у спровођењу пре свега превентивних адекватних мера заштите и спашавања, од свих облика претњи.*

## III) ПОСТОЈЕЋЕ И МОГУЋЕ ПРЕТЊЕ И УГРОЖАВАЊА ЉУДСКИХ ПРАВА НА БЕЗБЕДНОСТ

У новом и савременом добу у међународној заједници, као и на простору Републике Србије, постојали су, постиље и постајаће многобројни и различити облици претњи и опасности по безбедност здравља људи, животиња, материјалних, културних и других вредности и угрожавања животне средине. Нема дана да се у некој држави не деси било који од наведених облика угрожавања, претњи и ризика, било да су појединачни, групни или масовни акциденти и претње, као и свакодневни случајеви повређивања, убиства и уништавање материјалних и другиг вредности, као и угрожавање животне средине. Постојање ризика, опасности и претњи по безбедност људи и материјалних вредности, посматрају се у три различите категорије, као што су:

1. загађење човекове околине,
2. изазивањем и управљањем ризицима, појава епидемија и пандемија,
3. Терористичке, криминалне и друге претње, као и корупција,
4. техничко-технолошки акциденти, удеси и несреће,
5. природне и вештачке елементарне непогоде и несреће,

Било који од наведених облика претњи и опасности, а наручито којима доприноси човек, за собом повлачи и друге неприлике као што су: потпуно угрожавање права и слобода, настанак ванредних непогода, настанак ванредне опасност и ситуацију, па и ванредно стање у којим случајевима је често живот не подношљив.

## IV) ДРУШТВЕНИ ОБЛИЦИ УГРОЖАВАЊА ЉУДСКИХ ПРАВА НА БЕЗБЕДНОСТ, ЗАШТИТУ И СПАШАВАЊЕ

Друштвени облици опасности и претњи су разноврсни и вишеструки и све ефективности су усмерене на угрожавање и уништаванње свеукупних вредности неког друштва, а које се посматрају у свим могућим актима претњи, опасности и насиља у којима учествује искључиво човек:

*Рат и ратна разарања*, подразумева људске активности, дејства и насиље над становништвом и његовим, друштвеним, културним, материјалним и другим вредностима. Овај облик насиља представља најмасовнији, најразорнији и застрашујући облик друштвеног угрожавања, опасности, претњи и насиља, (пример бомбардовање). Од

наведених активности настају вишеструке претње и опасности по угрожавање права и слобода, безбедност људи, као и њихових свеукупних вредности.

*Терористичке и диверзантске операције у рату*, подразумевају диверзантске операције које обично изводе војне јединице у позадини непријатељских снага. Циљ ових акције углавном је мотивисан скретањем непријатељских снага са главног на споредни правац и убиство људи уз уништење материјалних средстава, како би се остварио крајњи циљ, према датом непријатељу.

*Терористичке активности у миру,* тј тероризам као специфичан, суров и злочиначки облик насиља мотивисан застрашивањем становништва, представника власти путем атентата, појединачних убиства и другог политичког и криминалног насиља, као и злочине па и геноцида (пример Ирак, Либија и сл.).

*Организовани криминалитет као облик угрожавања безбедности*, преставља, насиље и претњу по безбедност људи, система безбедности, материјалних вредности и животне околине, један је од најопаснијих облика друштвених претњи и опасност по безбедност нападнутог друштва уопште.

*Неки облици угрожавања животне средине су*: загађење воде, ваздуха и земље, преко елементарних непогода, ратних дејстава, терористичких активности, радијација и слично. Последице су тровања, оболења губици живота, уништење привредних производа, уништавање животиња и слично.

*Изазивање заразних болести,* у савремено и ново доба у неким регионима Африке и Азије и др. (Нигерија, Гвинеја, и др. болест од емболе). Епидемије се често појављују и такође представљају велико претњу по већи број становника на земљи планети. На простору европског региона епидемија већих размера није било дуже време, док се заразне болести у мањим размерама и данас појављују у виду грипа, болести, епидемије и пандемије, као и појава у новом миленијуму, као што су птичији и свињски грип и др. Свињски грип АХ1Н1 је изазвао пуно различитиг дилема око вакцинације како у свету таки и Републици Србији.[4]

[4] У Босни и Херцеговини у предратном периоду и почетком ратног стања појављују се заразне болести 1990. у ком пероди је било 70 епидемија са укупно 2.422 оболелих особа, док је од грипа оболело 36.168 лица. У првој половини 1991 регистровано је 25 епидемија са 395 оболелих, док је од грипа оболело 15.043 лица, а каково је стање било током ратног стања може се само предпоставити. О томе не располажемо са потпуним и прецизним подацима. Извештај БиХ 2001.

*Вештачкее-елементарне непогоде,* подразумевају настанак или појава догађаја у вештачком ремећењу хидрометролошког, геолошког или биолошког поремећају, проузрокован деловањем вештачки изазвано природних сила на чију појаву у честим случајевима утиче и људски фактор, (тј. кад су у питању нуклеарне и друге пробе, као и употреба разорних средстасва за убијање, које доприносе одређеној појави природних поремећаја, индустријски и технолошки удеси и сл.).

*Вештачки изазване несреће и катастрофе,* подразумева се свака природна или техничко-технолошка несрећа или догађај који на територији Републике Србије, величином, интезитетом и неочекиваношћу угрожава здравље и живот већег броја људи, материјалних добара и животне средине и других вредности, изазвано вештачким путем. Овом може послужити пример великих и катастрофалних поплава у Републици Србији, БиХ и Хрватској 2014. године. Затим, ако било који од наведених догађаја нанесе веће или огромне људске жртве или материјалне штете којима се људски фактор не може супроставити или спречити. Под вештачким несрећама насталих људским деловањем подразумевају се свака људска активност којом је настао техничко-технолошки удес, ратно стање и криминално-терористичко акције и слично, а од чијих последица настају опасности већих размера по здравље и живот људи, животиња и других живих бића, као и штете по материјалне и друге вредности на простору Републике Србије.

## V) ТЕХНИЧКО-ТЕХНОЛОШКА УГРОЖАВАЊА

*Индустријска угрожавања* уз, загађивање човекове околине се не одражава негативно само на еколошком подручју то важи и за социолошко подручје, а такође се и негативно рефлектује и економији. У бившој СФРЈ осамедесетих и деведесетих година вршено је истраживање стања загађености мора и вода у којем је установљено да је загађеност врло критична, а та критичност условљава хитне мере у превазилажењу ризика који следе.

Истраживањем у то време установљено је да је човечанство у последњих 100 година трајно уништило 350 милијарди тона кисеоника, што је тринаест пута више уништено кисеоника од настанка човечанства. Дакле, изнад простора бивше СФРЈ од 1945-1990, пет пута више кисеоника него људи који су живели на тој територији у последњих 5000 година. У тим и близу таквих центара у данашње време није могуће производити здраву храну, наручито ако се има у виду колике су количине вештачких ђубрива бачене на земљану површину. Развојем технолошких и техничких индустријских

постројења која уништавају животну средину избацујући огромне количине опасних гасова и материја, уништавају се и шумска богатства, чиме се смањује производња кисеоника и тиме се повећава додатна опасност по околину. Колико индустрија производи опасних материја (нарочито хемијска) избацујући их преко гасова, димова и супстанци канализацијом и другим одводним каналима, може послужити пример Панчева у коме се дневно избацује од 5-120 микро грама отровних материја, а дозвољено је само до 5 микро грама.[5] Затим у Бору измерена је загађеност ваздуха и установљено да је већа чак 100 пута од дозвољене на дан 01.01.2009. године У мерној станици Брезоник измерена је концетрација од 38.000 микрограма сумпордиоксида по кубном метру ваздуха иако је законом дозвољено највише до 350 микрограма. На ту чињеницу је реаговало министарство за Екологију и градске структура затварањем производње у топионици РТБ Бор и фабрици сумпорних киселина.[6] Највећи број отровних материја избацује се у атмосверу у саобраћају, индустрији металних и хемијских производа, топланама и разни друге гадне привреда и отпади. Савремени човек све више угрожава животну средину, као и целокупну биосверу, а тиме и опстанак човечанства у целини.

*Техничко-технолошки удеси*, подразумевају различите акциденте, несреће и догађаје или акциденти који настају услед људских активности намером, аљкавошћу и непажњим, при рада са средствима у индустрији и индустријским постројењима. Приликом поступања са опасним материјама у производњи, употреби, промету, преради, складиштењу и одлагању средстава и материја, долази до акцидената. Намерне негативне активности су мотивисане терористичким и криминалним актима са циљем наношења жртава и уништења материјалних вредности. Неки учесници у саобраћају (друмски разбојници) такође доприносе својим неодговорним понашањем приликом управљања неким од наведених саобраћајних средстава, чиме се доприноси и представљају претњу по безбедност свих учесника у саобраћају. Затим, настају техничко-технолошки удеси на средствима, постројењима и истраживачким активностима услед техничких недостатака, замора материјала, спајања запаљивих материја са топлотим и сличним случајевима, услед којих долази до техничких кварова, експлозија, пожара и удеса.

*Удеси у ваздушном саобраћају*, у свету честа су појава која представља велику претњу како по безбедност живота и здравља људи тако и за

[5] Податак, ТВ-1 симпозијум, од 07.05.2008.

[6] Курир, 03.01.2009. стр. 15.

уништење ваздухоплова, објеката и природних богастава. Удесом ваздухоплова гине велики број људи, наносе се телесна оштећења, оболења и психичке патње. Истовремено се уништавају објекти на које се руше ваздухоплови као и животне намирнице и вегетацију на већем простору. Приликом удеса ваздухоплова у ваздушном простору долази до проливања великих количина керозина, уља и других мазива, као и отпада од олупине и лични ствари које су биле у ваздухоплову.

*Удеси у космосу*, су делом природног, а делом вештачког деловања. Природни узроци удеса су судари комета, планета и одвајање астроида који се сударају међусобно, а и са земљом планетом. Док су вештачки удеси продукт људских активности, израдом и постављањем разних објеката у Космос који се сударају и тиме изазивају претњу по безбедност. Пример новијег датума тј 2013. године је судар америчког и руског пловног објекта чији делови, уља, горива и мазива су пали на простор Сибира и тиме је загађена животна околина.

*Саобраћајни удеси и незгоде на путевима*, постали су свакодневница и представљају један од најопаснијих облика претњи и опасности по безбедност возача, учесника у саобраћају, пешака и другог становништва, чије куће и други објекти се налазе у близини аутопутева, путева и улица. Показатељи указују на тренд пораста броја саобраћајних незгода и њихових последица на што свакодневно указују истраживачи и познаваоци ове врсте саобраћаја. Да друмски саобраћај представља велику претњу говоре чињенице и подаци који су забележени за период 1955-2005. година. Прврtањем или слетањем са пута цистерни са опасним материјама, такође је велика опасност по људе и животну средину.[7]

*Загађењу ваздуха буком и вибрацијом,* један је од многобројних облика угрожавања животне средине и нарушавања људског здравља. Бука као фактор угрожавања човековог здравља у највећој мери оштећује у првом реду чуло слуха наручито код људи који су у непосредној вези са буком било да су у ковачници, било да рукују са ватреним оружјем, раду у фабрикама поред индустријских постројења, неком од превозних средстава, грађевинских машина и сличних произвођача мање, веће и знатно велике буке. Од буке људи су угрожени на сваком простору, а наручито у урбаним срединама где се сусрећу, достижу и укрштају звуци буке из индустријских постројења, радионица, саобраћајних средстава, грађевинска бука, у

[7] Пример превртања цистерне са опасним материјама на Кандињачи, ТВ дневник РТС, септембар 2014.

ресторанима, биоскопима, скупним весељима, становима и свим другим установама и просторима. Према томе, под буком се подразумева „ *сваки оштри и тупи звук који производи продорне вибрације од којих бубне опне трпе бол и оштећања приликом чега настају последице“.* Бубне опне прихватајући продорне звуке доживљавају бол услед кога се намећу немири у организму човека, нерасположење од којег се губи осећај мира и удобности и жеља за рад, а самим тиме настају и трајна оштећења слуха.

*Бука у урбаном и градском простору,* садржана је од многобројних произвођача између којих су; саобраћај, грађевински радови, индустријска постројења, средства и уређаји распоређени на улицама, становима, објектима и другим просторима, шкрипа гума наглим кочењем у саобраћају, честе и јаке сирене на возилима и слично.

*Бука на радном месту и становима,* представљ проблем изражен у техничко-технолошком процесу као механичка бука, аеродинамичка произведена нестационираним процесима плинова и текућина и радом конпресора и других бучних средстава у производњи и окружењу. Бука проистиче од уређаја за домаћинство, различитих инсталација, електричних уређаја, лифтова, и других уређаја постављених у заједничке објекте и станове.

*Вибрација,* као штетна појава и функција у најчешћим случајевима је проузрокована буком која утиче на слух и организам и нерни систем. Вибрације производе различити мотори, машине, саобраћајна средства, уређаји и друга средства смештена у објекта и у одређене ваздушне и земљане просторе. И бука и вибрације знатно утичу на здравље човека и наносе велике штете животној средини. Бука омета заштита и спасавање људи у урбаним срединама, ометајући координацију, команду и проналажење угрожених лица који се не чују дозивањем због повећане буке.

*Поплаве,* ретко могу настати изненадно, оне се увек могу предвидети почев од промене климатског времена, метролошке најаве и настанка падавина. Да би дошло до поплава потребне су велике и дуже количиние падавина од чијих последица настају поплаве. Изненадна поплава могу се десити у изузетним случајевима пуцањем бране акумулационих језера, након чега долази до наглог излива стајаће воде, а тиме и изненадна поплава што су ређи случајаве у односу на природне падавине.[8]

[8] Поплаве су веома честе у свету, а наручито задњих година овог века, то потврђује случај и у Италији где су настале многе штете од поплава. Саопштење ТВ-2 12.12.2008. година. Поплаве у Србији, 2014.

*Пожари,* као природни и вештачки облик угрожавања човекове околине, јављају се као директана или индиректана последица услед природних појава, техничких кварова и људских активности. У овом случају човек као фактор у најчешћим случајевима доприноси избијању, ширењу и учесталости пожара. Човек изазива пожар немаром, незнањем, аљкавим радом и намерно кад је у питању пироманија.[9] Мањи, среднњ и велики пожари углавном се појављују услед људских нехата приликом путовања кроз шумске и житне просторе, туристичких излета, чобанског заборава и остављања упаљене ватре, бацањем опушака и дечије игре. Кад је у питању *терористички мотиви* и непријатељске освете, пожари се јављају намерним изазивањем како би се нанела штета противнику или некоме ко му је нанео неки бол. Природне непогоде су чести изазивачи пожара који настаје услед дугих и великих суша, ударом грома, преношењем ватре путем ветра, рушењем далековода у налету ветра и слично. Један од облика друштвеног угрожавања природних вредности изазивањем пожара су ратна дејства употребом оружја, експлозивних и заспаљивих материја и намерног паљења.

*Густи дим,* је продукт сагоревања чврстих, течних и гасовитих материја, као и вулканских активности, које у додиру са кисеоником и отвореним пламеном се пале, горе и сагоревају, након чега проистиче дим као последица сагорелих материја. Зависно од садржине, количине и запаљивости материје, димови се појављују у густој белој црној и мешаној боји. У димовима су садржане честице и отровни састојци који се мешају са ваздухом и падају на земљиште и представљају отровне и гадне материје као потенцијалну опасност по тровање, гушење и оболење људи и другиг живих бића. Поред загушујућих особина димови престављају и топлотне особине услед којих се представља опасност по безбедност људи биљни и животињски свет. Затим густи црни димови се задржајаву дужи период и помоћу ветра креће се у већи простор и представља опасност по безбедност саобраћаја смањујући видљивост на минимум на путевима и железницама и сл.

## VI) ЉУДСКА ПРАВА НА СЛОБОДУ И БЕЗБЕДНОСТ

Сваки грађанин као личност у свету и Републици Србији, има право на слободу, слободно кретање, безбедност и животну егистенцију. Стога нема нико право да га противправно лишава слободе, да му ускраћује

[9] Фрањо Ванчина, Пожари, Загреб, 1982. стр. 25.

његова права на безбедност здравља, егистенцију и живот у здравој животној средини. Из овога контеста се изузимају учиниоци и прекршиоци кривичних дела који су лишени слободе и осуђени на притовор судском одлуком, али само у смислу слободе кретања, док му се задржавају остала људска и друга наведена права и правичност суђења.[10] Стим у вези појединци и групе које учествују у наведеним активностима, нису добили овлашћења од УН да угрожавају људска права, већу су сами себе овластили на таква понашања, због чега и сами сносе одговорност пред чином историје. Док једним делом природних непогода и катастрофа управља сам човек и тиме се крше људска права оним људимана чијој територији се врши управљање природним непогодама. Стога, свако ко се законито налази на територији Републике Србије, има право на слободу кретања и слободан избор боравишта на целој територији. Такође, има право боравка и живљења на некој другој територији тј држави, уколико се сам одлучи.[11] Затим, ни у ратним условима нема нико право извршити смртну казну и угрозити здравље човеку, сем ако то није другачије регулисано националним занонодавством, а које је усклађено са међународним конвенцијама.[12] На заштититу имовине има право сваки грађанин коме нема право нико одузети и лишити га уживања и коришћења његове имовине. Право на одузимање имовине може остварити само држава, ако је то у њеном интересу и кад је то законом регулисано.[13] Међународним правим и законском националном регулативом, сви људи имају право на живот и нико нема право одузети неком живот и угризити његово здравље, осим у случајевима донешене судске пресуде.[14] Кад су у питању људска права на слободу и безбедност, без обзира на прошлу и тренутну политичко-пропагандну кризу и нечије интересе у многим државама у свету, су празне приче и пароле да су грађани безбедни. Дефинитно се треба увереити, да се ради искључиво о политичко-тактичком питању који

[10] Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Протокол 9 (ETC, бр 140), Европски суд за људска права, 2005.

[11] Протокол 4 из Конвенције за заштиту људских права и основних слобода којима се обезбеђују извесна права и слободе које нису укључене у Конвенцију и први протокол уз њу, Стразбур, 1963.

[12] Протокол 6 уз Конвенцију уз заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Стразбур, 1963.

[13] Протокол уз Конвенцију о људским правима и основним слободама, Париз, 1952.

[14] Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Рим, 1950.

служи као нека врста адута и оправдања у предизборним, политичким и стратегијским потезим, од појединих партијских организасција. У том случају суочавамо се са истином да се данас права и слободе човека заиста крше у многим земљама и у различитим друштвено-политичким системима, па и у оним који у сваком обећању људска права постављају у први план уз гаранције да неће бити никаквих облика угрожавања нити било које врсте претње. Савремено доба и напредак у техничко-технолошким процесима и изради оружја за масовно уништавање или убијање, омогућио је економско-развијеним државама да набављају ову врсту оружја са којим престављају велику претњу целокупној међународној заједници преко мањих, нејаких и неразвијених земаља. На малим и нејаким народима и државама, често се изводе војне интервенције, инвазије, изазивају ратни сукоби и грађански ратови, да би се исти заплашили. Истовремено се прети и другима да их исто чека ако се не повинују њиховим циљевима и вољи. У том контексту могу послужити многобројни примери који се дешавају на простору Африке, Јужне Америке, Азије и Европе. Своју разорну моћ и намеру попказале су снаге НАТО пакта бонбардовањем из ваздуха Републике Српске, Републике Србије, Авганистана, Ирака и других земаља, којима људска права и слободе код жртава нису, нити престављају неки значај, нити им међународна права и слободе престављају било какву препреку у њиховим плановима и војним походима. Кад је у питању тероризам и злочиначке активности, довољно говоре примери и ситуација у Ираку, Либији, Сирији, Украјини и другим земљама где се врше злочини, геноцид и друге претње од појединих терористичких организација. Што се тиче односа у Републици Србију по питању људских права, учињени су одређени доприноси и напори који нису ни близу очекиваних, а то потврђују свакодневни догађаји како у политичким, тако и у економским, правним и безбедносним облицима угрожавања људких права и слобода. То је наручито изражено порастом организованог криминалитета, корупције и слично.

Безбедност грађана, њихове имовине и државне имовина толико је угрожена да се обичан грађанин не осећа безбедан нит у стану, радном месту улици, нити на јавним местима, и увек је мета неког од наведених облика претњи. Претње и разбојништва као свакодневна појава, углавном се односе на следеће: малолетничка деликвенција, улично насиље, пљачке, криминал, организовани криминал, друмско разбојништво, конпјутерски криминалитет, претње, уцене, изнуде, природне непогоде, ратне претње, терористичке активности, еколошки криминалитет и многи други облици

насиља. Док је природна атмосвера у потпуности угрожена и нарушена, како на површини земље тако у космосу и ваздушном простору.

## VII) ЉУДСКА ПРАВА И КРИЗЕ

Изазивање и управљање кризама један је од метода спољнополитичких и војних стратегија једног броја држава у свету, а наручито економско развијених и моћних заједница. У ранијим периодима све до осамдесетих година биле су познате кризе између којих је доктрина специјалног рата. Овај назив у последње време је доста модификован и назван као сукоб ниског интезитета, а који подразумева изазивање и управљање кризама. Под овим појмом подразумевају се активности као што су демострација силе, пружање војне и друге помоћи, специјалне операције уз ограничену употребу оружаних снага и слчно. Изазивање и коришћење криза је веома конпликован и сложен процес, који обично започиње са политичким, економским верским, националним или другим изазваним унутрашњим проблемима у некој земљи. Снаге које изазивају кризу и приступе њеном решевању. Тим снагама није у интересу смиривати и решавати насталу кризу већ је њихов циљ повећање и продужење кризе до граница контролисања како бих исте користили и злоупотребљавали за своје сврхе. Да је овај феномен и даље присутан на то нас упућује донешена одлука од дела западних земаља о формирању специјалних брзих снага, које бих биле упућене у Украјину и да управљају и даље кризом. У том случају, основна карактеристика изазивања и управљања друштвеним кризама је реализација одређених видова тајних опарација и акција у једном специфичном и карактеристичном јединству, а то подразумева појединачне акте насиља помагањем одређених политичких опазиционих субјеката, у акцијама превратничких дејстава и који изазивају најтеже последице владајућем систему. Један од најтежих видова тајних акција у изазивању и управљању друштвеним кризама, представља директно мешање у унутрашње ствари суверених земаља, а које је у супротности са свим међународним и прихваћеним начелима о поштовању територијалне целовитости и суверенитости држава и њихових права. Тајне операције, активности и акције подразумева разноврсне тајне радње и поступке тајних служби, преко невладиних институција и других субјеката који су организовани у сврси ових планова и намера. Обавештајне службе са својим присталицама сачињавају сценарије у виду наводних угрожавања људских права, како бих остварили или испословале одлуке или одобрења за интервенцију. Самим насилним упадом оружаних снага на неку територију, представља се

директна претња по безбедност људи и њихове имовине, а тиме се угрожавају људска права са највећим степеном претњи и опасности. *И све то условљава право на адекватну заштиту, коју мора обезбедити држава.*

## VIII) ПОНАШАЊА ЉУДИ У НАСТАНКУ ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА И ОПАСНОСТИ

Осећаји људи у настанку било од којих опасности и њихово доживљавање и савлађивање претњи, а посебно њихово понашање у ратним дејствима и елементарним непогодама, веома је значајно у опстанку и преживљавању. У сваком случају осећају се као средство у рукама ратних актера на простору захваћеноим ратом или елементарним непогодама. У том случају наручито долази до изражаја страх, паника и стрес код становништва које није припремано, обучавано и едуковано за живот у ванредном, ратном стању и другим природним елементарним непогодама. Ратна дејства и разарања, елементарне непогоде, техничко-технолошке несреће и други облици претњи по безбедност људи и материјалних вредности, знатно ремете редовне и устаљене животне токове. Наручито се односи на становништво у великим урбаним срединама, које је изложено свакодневним опасностима свих врста било да су проистекле људским, техничким или природним деловањем и настанком недаћа којима се људи не лако психички могу одупрети, наручито ако нису припремани за такве ситуације. Кад се људи суоче са тешкоћама у комуникацији, снадбевању са основним животним намирницама и ограниченим слободним кретањем, доживљавају стресове, психичке поремећаје и агресивност, због чега им се повећава паника у којој и сами доприносе још већим опасностима по безбедност од постојећих. Што се тиче панике, збуњености и шока код унесрећених, значајно је присуство људи који су присебни и који ће усмеравати активности и смиривати угрожене, као и њихово активирање у самопомоћи и помоћу члановима породице и других лица у невољи. У свакој несрећи, неприлици и ванредној ситуацији, одговорност мора бити повећана и код спасилаца и код угрожених, како би се допринело ефикасном спашавању и евакуацији. Кад су у питању асоцијална понашања и пљачке, неопходно је организовање субјеката за безбедност и заштиту и њихово присуство приликом вршења евакуације и спашавања људи, а самим тим и њихових добара. На све то имају право по међународним Конвенцијама и домаћим законским документима и решењима. Колико је овај проблем био изражен у настанку мајовских поплава 2014. године, у којима је дошло до велике панике, страха, стресова и психичких поремећаја, а да је великом

броју грађана угрожено здравље, а било је и губитака живота, док је велики број животиња нестао у датим ситуацијама, о материјалним штетама такође још увек нема поузданих података о висини штета.

## IX) ПРАВО НА ЗАШТИТУ

Уставом Републике Србије, загарантована су сва права грађана, између којих и право: на правну заштиту, безбедносну заштиту живота, здравља, право на лечење, заштиту материјалних добара, заштиту и спасавање од елементарних непогода, екологију и друге облике заштите. У том смислу, чланом 13, регулисана су *сва права на заштиту грађана Републике Србије са боравком у иностранству,* чланом 14 *права на заштиту националних мањина*, чланом 21 *права забране на дискриминацију*, чланом 22 *права на слободу*, чланом 24 *право на живот,* чланом 27 *право на слободу и безбедност*, чл. 74 *право на здраву животну средину* и друга грађанска права.[15] Свако цивилизовано друштво па и Републике Србије, друштвеним уређењем организује безбедносни систем којим се уређују правила, радње и методе које се предузимају у заштити уређења, система и грађана. Свако друштво дефинише своје витаслне вредности као свој приоритет који мора бити заштићен у целини. Правилно уређеним и организованим системом одбране, заштите и безбедности, уз његово спровођење и предузимањем адекватних метода, мера и активности, обезбеђују се гаранције безбедности грађанима и њиховим вредностима. Уколико се појављују угрожавајући и претећи облици насиља, у том случају систем безбедности није испунио своје постојање и гаранцију која је њиме регулисана. У том случају систем није остварио своју уставну и законску функцију и исти мора бити мењан или допуњаван. Да би се систем одбране и безбедности сматрао успешним, а одбранбено-безбедносни субјекти ефикасним, сви угрожавајући фактори морају бити елиминисани и непостојани. Обзиром да у Републици Србији редовно се појављују сви облици угрожавања и претњи од којих се код великог броја грађана дешавају повређивања, оболења, губитак живота и имовине, њихов безбедносни систем није испунио очекивану гаранцију и он се мора мењати. Док правно-безбедносни субјекти, такође морају изналазити друге одговарајуће и ефикасније методе безбедности и заштите. Одговарајућим методама заштите грађани би са свеукупним приватним

[15] Устав Републике Србије, Одбрана, Београд, 2006. стр. 2-8.

и друштвеним вредностима били безбедни и заштићенији, а што им обезбеђује и гарантује Устав Републике Србије Београд 2006. година.

## X) РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

Оправданост израде овог рада, произилази из потребе ради утврђивања теоријских основа ради успостављања система заштите и спашавања који у овом смислу није успостављен као самостални систем изван система безбедности. У том случају определили смо се на најкраћи облик истраживања преко постављених неколико питања испитаницима везаних за наведени циљни проблем. Истраживање је извршено на 108 случајно изабраних испитаника између студената и грађана Београда и Новог Сада. Испитаницима су постављена следећа питања:

1. По Вашем мнишљењу, да ли се у Републици Србији поштују људска права на заштиту и спашавање? а) да б) не, в) није ми познато.
2. По Вама да ли у Републици Србији је успостављен посебан систем заштите и спашавања од професионалаца, припадника ЦЗ и грађана? а) да б) не, в) није ми познато.
3. Да ли су грађани Републике Србије више угрожени од тероризма, корупције и криминалитета? а) тероризма, б) корупције, в) криминалитета д) елементарних непогода,
4. Да ли су грађани Републике Србије више угрожени од вештачких или природних елементарних непогода? а) вештачких, б) природних, в) није ми познато.

На сва постављена питања испитаници су дали одговор у следећем;

*Табела 1. резултати истраживања*

| обухваћено 108 испитаника | одговор под а) | одговор под б) | одговор под в) | одговор под г) |
|---|---|---|---|---|
| 1. | 40 одговора или 43,2% | 59 одговора или 63,72% | 9 одговора или 9,72% | / |
| 2. | 36 одговора или 38,88 | 59 одговора или 63,72% | 13 одговора или 14,о4% | / |
| 3. | 11 одговора или 11,88% | 27 одговора или 29,16% | 19 одговора или 20,52% | 51 одговора или 55,08% |
| 4. | 69 одговора или 74,52% | 35 одговора или 37,8% | 4 одговора или 4,32% | / |

## XI) ЗАКЉУЧАК

Човек као највећи узрочник угрожавања и кршења људских права и слобода, а све то ради својих интереса, прибегава и врши угрожавање над појединцима, групама, мањинама па и нацији. Кршење људских права у суштини је стара појава колико и човечанство. Непоштовање људских права, као савремени феномен појавио се у савремено доба којем прибегавају неке државе, њихових обавештајни и безбедносни субјекати, чије недозвољене активности су постале професија, занат и бизнис, који доноси велики профит и остварење планираних циљева.[16] Кршењем одредби основних међународних-правних докумената и инструмената о људским правима и слободама, један број земаља није им приступио нити их ратификовао управо због наведених мотива. Овакви приступи појединих држава подпомажу другим, а и легализују својим субјектима недозвољене активности у кршењу људских права и слобода. Све то је у сврси остваривања личних и државних циљева и интереса. Савремени и могући облици претњи људима, њиховој имовини, систему безбедности и друштвеном уређењу, представљају велику опсаност по велики број људи, а тиме и по друштвени опстанак. Савремене претње изражене су честим ратним насиљем на свим континентима, терористичким активностима и употребом разорних радио, хемијских, биолошких и нуклераних средстава, експлозива и отрова. Употребом наведених средстава представља претњу по људе и њихову егистенцију не само за време употребе него и за наредних неколико хиљада година колико делују (плутонијум и уранијум) ти нуклеарни отпади и отрови. Поред друштвених облика претњи човек утиче и на појаву природних појава које се условљавају поремећајима и дешавањима, а која се изазивају употребом нуклеарних удара, а тиме и до додатних опасности и то се чини на Глобалном плану.[17] Док у 2010 години је дошло до пораста

[16] Ратни сукоби на просторима бивше СФРЈ, а наручито на простору Косова и Метохије, где су људска права и слободе толико угрожавана да су постали међународни феномен који ће морати решавати међународна заједница. Између многобројних примера угрожавања су и отимање великог броја припадника неалбанског становништва од стране криминално-терористичких (албанских и њихових савезника) група, који су насилно одвођени у логоре и истима су вађени унутрашњи органи са којима се трговало и тргује у многим земљама западне демократије. У таквим криминалним активностима учествовали су појединци припадници међународних организација и снага које су биле ангажоване на овим просторима.

[17] Ник Бострум и Милан М. Ћирковић, *Ризици глобалних катастрофа*, Хеликс, Смедерево, 2012.

природних непогода као што су поплаве у Пољској, Републици Српској, Азији, Ј. Америци, Србији, БиХ 2014. и друим простоеима, уз већи број жртава. Настанак техничко-технолошких удеса и несрећа које су постале свакодневна и многобројна појава такође су један од највећих облика претњи у којима се свакодневно губе људски животи, уништавају средства и животна околина. Један број људи, а у циљу остварења сопствених и државних жеља и циљева, намерно изазива кризе и са њима управља, помоћу којих приморава поједине народе на послушност и промену односа према нападачу. Често се приморава жртва да сама прихвата ту врсту притиска и насиља као потребу, како бих бар привремено олакшала и одложила настали проблем. Због учесталих и повећаних претњи и угрожавања људских живота, здравља, имовине и екологије, безбедносни систем не остварује своју функцију и постојаност и мора се дорађивати или мењати. Грађани Републике Србије, па и страни грађани са боравком у Републици Србији, имају право на адекватну заштиту. Обзиром да грађани, имовина и екологија нису у потпуности заштићени имају право на дораду и промену система и реорганизацију унутар одбранбено-безбедносних субјеката. Искуства у РС 2014, су показала проблем заштите и спашавања због не постојања посебног система за заштиту и спашавање. Стога је влада била принуђена на импровизацију мобилизације необучених људи да врше спашавање угрожених. Стога је неизбежно извршити реорганизацију сектора за заштиту и спашавање и формирати посебно Министарство или бар Дирекцију за ове потребе. Свака од наведених појава или облика претњи било да је у најави, претњи и настанку, условљава настанак ванредне ситуације у којој људски живот постаје веома тежак у неким условима и неподношљив. У тим ситацијама људи губе контролу над својим понашањем па самим тиме додатно себи и другима представља проблем који оставља теже и дуготрајне последице. Стога се може закључити да су друштвени, намерно изазвани природни и техничко-технолошки удеси постали свакодневна претња и опасност по већи део човечанства, било угрожавањем безбедности људи, система, имовине или велики загађивача животне околине. Уколико међународна заједница и економски развијене државе хитно не предузму одговарајуће безбедносне мере, екологија је нарушена, а свет ће бити брзо уништен, наручито ако се не спречи загађења Кемтерсом и ХАРПОМ. Предузимањем безбедносних мера у заштити људи, имовине и екологије биће превазиђена и политичка, технолошка и економска криза која је настала управо због наведених појава, претњи и опасности у савремено доба. Настанком економске кризе

долази и до опште кризе у којој се не решавају велики проблеми и који се остављаја за нека друга времена, а то представља додатну претњу и опасност по земљу планету. Кад су у питању мишљења грађана и студената по питању људских права на заштиту и спашавање, у већини одговора и мишљења да у потпуности се не поштују људска права. Така вишљења су проистека управо из недавних поплава и односа према овом проблему, према којем држава није била спремна да се благовремено организује и да смањи штете на мању меру. Кад је реч о самосталном сектору за заштиту и спашавање који бих био организован од професионалног састава, цивилне заштите и добровољаца, гдађани су се уверили да држава није успоставила систем у том правцу. Грађани су мишљења да су највише угрожени од елементарних непогоде, јер су оне учестале, разорне су и тима наносе људске жртве и уништење огромних материјалних вредности. Такође су грађани убеђени да су највише угрожено од вештачких изазваних елементарних непогода, које проузрокује НАСА и НАТО преко кемтерс и ХАРП система.

## XII) ИЗВОРИ


- „Закон о цивилној заштити“, предлог, Београд, 2008.
- „Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Протокол 9“ (ЕТС, бр 140), Европски суд за људска права, 2005.
- „Конвенција за заштиту људских права и основних слобода“, Рим, 1950.
- „Протокол 4 из Конвенције за заштиту људских права и основних слобода“ којима се обезбеђују извесна права и слободе које нису укључене у Конвенцију и први протокол уз њу, Стразбур, 1963.
- „Протокол уз Конвенцију о људским правима и основним слободама“, Париз, 1952.
- „Устав Републике Србије“, Бероград, 2008.
- Бострум, Ник, Ћирковић, Милан М., *Ризици глобалних катастрофа*, Хеликс, Смедерево, 2012.
- Ванчина, Фрањо, *Пожари*, Загреб, 1982.
- Група аутора, Зборник радова *Цивилна заштита*, НИРО, Загреб 1988.
- Група аутора, Зборник радова, Факултет цивилне одбране, Београд, 2001.
- Ђермати, Шимун, Јаковљевић, Владимир, *Цивилна заштита*, ИЦ Студенски трг, Београд, 1996.
- Зборник радова, *Међународно кривично право и људска права*, Тара, 2008.

- Зборник радова, *Примена међународног кривичног права- организовани криминал*, Тара, 2007.
- Љубо, Пејановић, Милорад, Бејатовић, *Авиотероризам*, АБМ Економик, Нови Сад, 2009
- Љубо, Пејановић, *Цивилна заштита*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2009.
- Млађан, Драган, Кекић, Далибор, *Ванредне ситуације*, Полицијска академија, Београд, 2008.
- Протокол 6 уз Конвенцију уз заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Стразбур, 1963.
- Ракић, Миле, Ђорђевић, Милијана, Јовашевић, Драган, *Демократија и животна средина*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Ракић, Миле, Ђорђевић, Милијана, *Превенција угрожавања животне средине у функцији развоја друштва*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
- Савић, Андреја, Стајић, Љубомир, *Основи цивилне безб*едности, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2006.
- Устав Републике Србије“, Одбрана, Београд, 2006.

*UDK: 351.759:341.462.2*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 519–549*
*Изворни научни рад*

*Срђан КОРАЋ*[1]

# ЕВРОПСКИ НАДЗОРНИК ЗА ЗАШТИТУ ПОДАТАКА: ПРОТИВТЕЖА ЗАДИРАЊУ НАДНАЦИОНАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА У ПРИВАТНОСТ ГРАЂАНА?

ABSTRACT

The paper discusses to what extent the European Data Protection Supervisor's control powers can effectively protect the right to privacy against the increasing securitisation of the EU policies. Being legitimised on the ground of its rather disputable value for a successful fight against organised crime and terrorism, the securitisation approach in the EU policy-making promotes the use of collecting personal data on massive scale as well as gathering of criminal evidence by intrusive techniques. The use of crime-intelligence methods undermines the safety of personal data as a substantial part of the right to privacy. The author argues that the European Data Protection Supervisor's success in pursuing the policy of "checks and balances" against the European Commission and the Council of EU is vital to ensure the protection of personal data when they are subjected to processing in various administrative procedures. The plausible benefits that may stem from the preventive role of the European Data Protection Supervisor through networking with national data protection authorities and Data Protection Officers in the EU institutions are also analysed. The author concludes that the "soft" powers of the European Data Protection Supervisor can produce some benefits in

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад представља део научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту: „Србија у савременим међународним односима: стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, економски, правни и безбедносни аспекти", који финансира Министарство за науку и просвету Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду 2011–2015.

the long run, namely it can build the culture of data protection in EU institutions and raise awareness amongst the broader public.

*Key words*: privacy, data protection, surveillance, intelligence services, European Data Protection Supervisor, EU institutions.

## I) ПОДАЦИ О ЛИЧНОСТИ НА УДАРУ ПОЈАЧАНЕ СЕКУРИТИЗАЦИЈЕ НАДНАЦИОНАЛНИХ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Право на приватност је једно од основних људских права и угаоних каменова демократског поретка и представља једнако важну тековину грађанских револуција које су се одиграле током осамнаестог и деветнаестог века и борбе против тоталитарних поредака у двадесетом веку. Право на приватност се односи на давање могућности сваком човеку самостално и у складу са сопственим уверењима и вољом живи властити живот и у њему слободно, те да заштићен од уплива државе или јавности ради на самоостварењу и испуњењу личних потенцијала.[2] Подаци о личности су неодвојиви део приватности, јер је реч о сваком оном податку који се може јасно приписати конкретној особи, било непосредно именом и презименом, било посредно неким бројчаним параметром или спојем више обележја који творе идентитет те конкретне особе.[3] Осим имена и презимена, примери података о личности су датум рођења, фотографије особе, електронска и поштанска адреса, број фиксног и мобилног телефона, здравствени картон, подаци о коришћењу Интернета, итд. У савременом постиндустријском друштву заснованом на примени информационих и комуникационих технологија, подаци о личности су постали неизоставан део великог броја свакодневних трансакција које појединац обавља са приватним или јавним сектором – у распону од коришћења банкарских услуга до остваривања права на здравствено и социјално осигурање. Због тога данас највећи део јавности ни не доводи у питање да се подаци о личности могу прикупљати из јавности доступних извора информација – тзв. отворених извора, или на начин који не угрожава приватност. О томе сведочи анкета спроведена 2011. године у оквиру „Евробарометра", према чијим резултатима скоро три четвртине испитаних грађана ЕУ (74 одсто) прихвата обелодањивање података о личности као нормалан део живота, док се скоро две трећине (64 одсто) у

[2] Jack Donnelly, "Human Rights", in: John Z. Dryzek, Bonnie Honig, and Anne Philips (eds), *Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 601–620.

[3] Andrew McDonald, "Data Protection", in: Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, First Volume, SAGE Publicatons, Thousand Oaks (CA), 2007, pp. 193–194.

потпуности слаже са захтевом државе да прикупља све већи број података о личности.[4] Од средине прве декаде двадесет првог века, читава нова грана у приватном сектору израсла је из профита стеченог на продаји готових обавештајних производа сачињених на основу информација прикупљених управо из отворених извора.[5] Нагли технолошки напредак на плану аутоматизације и дигитализације учинио је податке о личности подложнијим руковању и коришћењу у различите сврхе, па и оне које задиру у поље приватности појединца. Никада раније није било лакше прикупљати податке у масовним размерама за тако кратко време, нити је било могуће тако једноставно их складиштити и обрађивати. Узмимо само примере учешћа у друштвеним мрежама на Интернету, комуникације преко Skype-а, тзв. *cloud computing*-а и коришћења „паметних" телефона, где корисници заправо самоиницијативно и својевољно складиште податке из домена приватног живота – додуше, у уверењу да неће допасти у туђ посед. Утолико се испоставило да поштовање права на приватност није апсолутно, јер превасходно сâм појединац означава меру у којој жели да буде у додиру са осталим члановима заједнице. На другој страни постоји и општа сагласност у теорији и пракси да демократски уређена држава такође може да се умеша у приватност појединца, увек када то налаже легитимна потреба за остварењем и заштитом јавних интереса. На пример, свака држава жели да путем периодичног пописа становништва утврди различита структурална обележја људи који живе на њеној територији, како би могла да делотворније осмисли и спроводи секторске јавне политике и у крајњој линији одговори на потребе грађана. Због тога људска права треба сагледати као веома сложену и често оспоравану друштвену праксу, која настоји да уреди однос између појединаца, друштва и државе у границама омеђеним суштинским вредностима операционализованим посредством неотуђивих и једнаких универзалних права.[6] Ова пракса покреће бескрајну расправу око тога како успоставити равнотежу између легитимне потребе јавних институција да несметано остварују виталне функције и права појединца да у што већој мери очува неповредивост личног живота. Због тога постоји општа сагласност како у правној теорији тако и у пракси националних уставних и судова опште

[4] "Special Eurobarometer 359: Attitudes on Data Protection and Electronic Identity in the European Union", 2011, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_359_en.pdf, p. 22.

[5] О овом феномену погледати у: Ben Hayes, "Spying in a see through world: the 'Open Source' intelligence industry", *Statewatch Journal*, vol. 20, no. 1, www.statewatch.org/subscriber/protected/sw20n1.pdf, pp. 16–20.

[6] Jack Donnelly, "Human Rights", op. cit., pp. 601–602.

надлежности чланица ЕУ и Европског суда за људска права да је било какво мешање државе у приватност прихватљиво само уколико се одвија у складу са законом и начелима демократског поретка и ако се њиме остварује легитиман јавни интерес.[7] Делотворна заштита података о личности добија на значају, будући да је неодвојиви део права које сваки појединац има на неповредивост личног и породичног живота, дома и личне преписке. Стога не чуди што је право на заштиту података, поред националних устава и закона земаља чланица, зајамчено и на наднационалном нивоу власти чланом 8 Повеље о основним правима Европске уније.[8] Шта је то што данас у савременим демократијама највише нарушава равнотежу између оптималног спровођења јавних политика и неповредивости приватне сфере? Чини се да је то недавна појава тренда „секуритизације" јавних политика. Секуритизација означава праксу политичких одлучилаца да дефинишу неки јавни проблем и осмисле институционалан одговор тако што придају претежни значај безбедносним импликацијама тог проблема у контексту нормалног функционисања државе и друштва.[9] Секуритизација је делом повезана са променом у схватању садржине вредносног елемента обухваћеног концептом људске безбедности, чије су основне карактеристике универзалност, антропоцентричност, међузависност саставних елемената и нагласак на политици превенције претњи и ризика.[10] Нови концепт нуди проширено виђење о томе шта све може да се појави као безбедносна претња, па тако у круг „осумњичених" уводи разноврсне природне и друштвене процесе и феномене који често превазилазе националне границе. Драстично

[7] Milon Gupta, "Privacy and data protection in the EU", *Eurescom mess@ge*, No. 3, 2011, www.eurescom.eu/ news-and-events/eurescommessage/eurescom-messge-3-2011/privacy-and-data-protection-in-the-eu.html, 25/04/2014.

[8] "Charter of Fundamental Rights of the European Union", Article 8, *Official Journal of the European Communities*, 2010/C 83, 30 March 2010, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403: EN:PDF, p. 10.

[9] Catherine Charrett, "A Critical Application of Securitization Theory: Overcoming the Normative Dilemma of Writing Security", *ICIP Working Paper*, No. 7, December 2009, International Catalan Institute for Peace, www20.gencat.cat/docs/icip/Continguts/Publicacions/WorkingPapers/Arxius/WP7_ANG.pdf, pp. 12–13.

[10] Детаљније о концепту људске безбедности видети у: "Human Development Report 1994", UNDP, 1994, http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en.pdf. Безбедност се најсажетије може одредити као „одсуство претњи усвојеним вредностима", како је то учинио Арнолд Волферс (Arnold Wolfers, "'National Security' as an Ambiguous Symbol", *Political Science Quarterly*, Vol. 67, December 1952, p. 485), или као „мала вероватноћа наношења штете усвојеним вредностима", како је претходну дефиницију преформулисао Дејвид Болдвин (David A. Baldwin, "The concept of security", *Review of International Studies*, Vol. 23, 1997, p. 13).

ширење садржине појма безбедности појачало је вечну дилему политичких одлучилаца у погледу објективног препознавања реалних претњи по виталне вредности једног друштва, те ефикасног проналажења делотворних институционалних одговора. Ваљана анализа безбедносних претњи претпоставља разликовање између објективне и субјективне димензије безбедности и захтева опрезну процену да ли је нека претња стварна или је прецењена/потцењена у зависности од контекста осмишљавања и спровођења јавне политике и прокламованих интереса и циљева.[11] Концепт безбедности примењен у конкретној датости заправо никада не даје потпуно поуздан одговор на објективне друштвене околности, већ је пре производ политичких и сазнајних избора којима се одређује његова садржина.[12] Етимолошки гледано, идеја безбедности сâма по себи подразумева да је нешто или безбедно или небезбедно, мада је у пракси немогуће постићи да нека вредност буде апсолутно безбедна од угрожавања. Како је често тешко поуздано квантитативно утврдити степен (не)безбедности неке заједнице од унутрашњих и спољних претњи, јасно је да осмишљавање и спровођење институционалних мера улази у подручје политичких контроверзи, посебно ако те мере опсегом и садржајем драстично нарушавају приватност грађана. Терористички напади са масовним жртвама извршени 2001. године на Њујорк и Вашингтон те касније на Мадрид (2004) и Лондон (2005), били су окидач за појачану секуритизацију јавних политика засновану на опажању међународног тероризма као асиметричне претње са потенцијалним огромним штетним последицама по становништво, имовину и привредне интересе у САД и другим развијеним земљама. Будући да су истраге показале да су починиоци терористичких напада имали држављанство развијених земаља у којима су напади извршени, круг особа потенцијално интересантних за обавештајне активности драматично је проширен и то на основу нетранспарентних критеријума. Приоритет борбе против међународног тероризма, те пратећих криминалних активности попут прања новца и транснационалног организованог криминала, оправдао је као неопходно масовно прикупљање и обраду података о личности и оснаживање примене обавештајних техника на сопствене грађане. Поједини теоретичари и практичари чак говоре о настанку нове обавештајне парадигме, оличене у геслу „дели", које наглашава потребу за прослеђивањем обавештајних производа ширем кругу јавних институција укључних у

[11] Више у: Arnold Wolfers, "'National Security' as an Ambiguous Symbol", op. cit.

[12] Keith Krause and Michael C. Williams, "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods", *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, No. 2, October 1996, p. 234.

спровођење безбедносних политика него што је то икада раније био случај.[13] Додуше, обавештајне службе су и пре покретања „рата против терора" годинама брижљиво стварале обимне базе података о „сумњивим" појединцима. На пример, током прве две декаде постојања, FBI (*Federal Bureau of Investigation*, Савезни биро за истраге) је поседовао око 450,000 досијеа о наводним државним непријатељима, које су агенти потом прогонили, пребијали, масовно хапсили или депортовали.[14] Архиви са досијеима су временом постали још обимнији, па је тако почетком деведесетих година двадесетог века FBI поседовао рачунарску базу са досијеима преко двадесет милиона Американаца.[15] Логика обавештајног рада у функцији репресивне политике претпоставља тајни упад у приватност грађана који се опажају као потенцијална претња поретку, често само на нивоу сумње, а без јасних доказа. На мети широко дефинисаног обавештајног рада усмереног на откривање и процесуирање терориста и криминалаца, нашли су се најпре подаци који су доступни у оквиру тзв. отворених извора, мада уз додатно масовно пресретање електронских комуникација. Оправданост сумњи у велике размере програма праћења становништва првенствено у САД и Великој Британији недавно су потврдиле информације које су јавности процуреле након откривања скандала у британском Штабу за владине комуникације (*Government Communications Headquarters* – GHCQ), или су их доставили „инсајдери", попут некадашњег службеника америчке Националне безбедносне агенције (*National Security Agency* – NSA) Едварда Сноудена (Edward Snowden).[16] Масовно праћење сопствених грађана тешко се може оправдати аргументом да је реч о стандардној процедури обавештајног рада усмереног на откривање и прикупљање доказа о криминалним активностима или припреми терористичких напада, те ни не чуди што америчка и британска влада нису до сада пружиле смислен одговор на откривене злоупотребе. Упркос бројним крупним злоупотребама обавештајног рада откривеним током претходних пар деценија, обавештајни

[13] На пример видети: Damir Črnčec, "A New Intelligence Paradigm and the European Union", *Varstvoslovje*, Vol. 11, No. 1, 2009, pp. 150–152.

[14] Alexander V. Avakov, *Plato's Dreams Realized: Surveillance and Citizens Rights from KGB to FBI*, New York, 2006, pp. 35–39.

[15] Ibid., p. 60.

[16] Исцрпна прича о Едварду Сноудену доступна је на: www.theguardian.com/world/the-nsa-files. Скандал о британском Штабу за владине комуникације видети у: "GCHQ taps fibre-optic cables for secret access to world's communications", *The Guardian*, online edition, 21 June 2013, www.theguardian.com/uk/2013/jun/21/ gchq-cables-secret-world-communications-nsa, 15/04/2014.

практичари и даље одбијају да признају испреплетани утицај саме личности аналитичара, његових вредности и интереса на коначан садржај обавештајног производа.[17] Ипак, рад сваке јавне институције, па и обавештајних служби подложан је било ненамерним грешкама било злоупотребама будући да почива на одлучивању човека са свим његовим личним ограничењима да увек расуђује разумно и непристрасно. Утолико се пре неуверљивим чини становиште заступљено у академским разматрањима, а са разлогом популарно у обавештајном еснафу, према којем обавештајни рад схваћен првенствено као сакупљање и обрада информација сâм по себи не чини ништа нажао људима – „нико тиме није повређен [прикупљањем информација, *прим. аут*], макар не непосредно".[18] Другачије речено, овако дефинисан обавештајни рад не само да нема негативан морални предзнак, већ се измешта из поља етичког просуђивања. Ипак, обавештајни рад се никако не може свести само на сакупљање и обраду различитих врста информација. Сакупљене информације служе за израду обавештајне анализе, на основу чијих се резултата одлучује о предузимању конкретних радњи које могу *посредно* да нанесу штету праћеним особама. Уколико се не обрађују поставља се питање зашто се уопште прикупљају, а нејасан је у том случају и разлог њиховог чувања. Обелодањивање редовне праксе америчке Националне безбедносне агенције да масовно пресреће електронске комуникације и размењује податке са обавештајним службама земаља чланица ЕУ, показало је да се на мети нашла и приватност грађана Уније и кредибилитет наднационалних институција у погледу способности да заштите право на приватност од продора више испреплетаних транснационалних обавештајних мрежа којима доминира администрација у Вашингтону.[19] Сноуденово сведочење открило је да су подаци о личности грађана Уније предмет прикупљања и обраде Националне безбедносне агенције САД, без судског налога, и то пресретањем интернет саобраћаја у

[17] Johan Eriksson and Giampiero Giacomello, "Soft n' Wide, but Intelligent?: Reflections on Intelligence Analysis for the European Union", paper presented at the ECPR's 4th General Conference, Pisa, 6–8 September 2007, www.researchgate.net/profile/Giampiero_Giacomello/publication/228379369_Soft_n%27Wide_but_Intelligent_Reflections_on_Intelligence_Analysis_for_the_European_Union/file/79e415137267e0a97c.pdf?origin=publication_detail, p. 7.

[18] Michael Herman, "Ethics and Intelligence After September 2001", in: Len V. Scott and Peter D. Jackson (eds), *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journeys in Shadows*, Routledge, London and New York, 2004, p. 180.

[19] Didier Bigo et al., "Mass Surveillance of Personal Data by EU Member States and its Compatibility with EU Law", *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, No. 61, November 2013, Centre for European Policy Studies, pp. 19–28.

реалном времену и непосредним приступом подацима похрањеним на серверима информатичких компанија са седиштем у САД – *Microsoft*, *Yahoo*, *Google*, *Apple*, *Facebook* и *Skype*. Поред тога, могуће су штетне последице по компаније са седиштем у ЕУ у виду отицања пословних тајни ка САД, које потом могу да злоупотребе америчке компаније и тиме стекну предност на тржишту.[20] Посматрано са становишта изложености података о личности грађана Уније неовлашћеном обавештајном приступу, додатни проблем представља чињеница да, званично и номинално, ЕУ нема сопствену обавештајну службу која би спроводила тајне операције на терену, па ни Европски парламент на први поглед нема над чиме да спроводи надзор. Премда се ослања на обавештајни рад националних служби земаља чланица, у стварности ЕУ је током последње две декаде – без унапред усвојене стратегије и плана, односно према текућим потребама спровођења комунитарних политика – изградила мрежу од шест служби које обављају различите обавештајне функције са укупно око 1300 запослених.[21] Први корак је било оснивање Европола Уговором из Мастрихта, јединe институције Уније са обавештајном функцијом која задовољава мерило демократског легитимитета будући да је установљена основним уговорима. Међутим, током протекле декаде основано је више агенција и тела у чијем се делокругу рада налази и обављање обавештајних задатака: Центар за обавештајну анализу (*Intelligence Analysis Center* – INTCEN), Обавештајни директорат (*Intelligence Directorate* – INTDIR), Европска агенција за руковођење оперативном сарадњом на спољним границама земаља чланица ЕУ (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union* – Frontex) и Сателитски центар (*Satellite Center* – SATCEN). Само су Европол и Frontex подвргнуте извесном степену парламентарне контроле, док су тела из домена Заједничке спољне и безбедносне политике и Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (INTCEN и INTDIR) придодата Европској служби за спољно деловање (*European External Action Service* – EEAS). У оквиру генералног секретаријата Савета ЕУ као посебна организациона јединица од 2007. делује Јединствена за обавештајну анализу (*Single Intelligence Analysis Capacity* – SIAC), која обједињује поједине функције Ситуационог центра (*Joint Situation Centre* – SITCEN) и обавештајне јединице Војног штаба Уније.

[20] Ibid., p. 2.

[21] Wolf Richter, "The EU's Out-Of-Control Intelligence Services (That Don't Exist, Officially)", *Zero Hedge*, webportal, 9 May 2013, www.zerohedge.com/contributed/2013-05-09/eu%E2%80%99s-out-control-intelligence-services-don%E2%80%99t-exist-officially, 01/04/2014.

Аргумент против њиховог увођења у основне правне акте ЕУ заснива се на тврдњи да ове службе користе само готове обавештајне производе које им проследе националне службе држава чланица. Мартин Еренхаузер (Martin Ehrenhauser), независни посланик Европског парламента из Аустрије и члан Пододбора за безбедност и одбрану, тврди да је наведени аргумент нетачан јер ове службе и ван територије Уније самостално прикупљају и анализирају обавештајне податке, те шаљу строго поверљиве извештаје наднационалним политичким одлучиоцима.[22] Наведени обавештајни скандали указују да постоји простор у којем може да дође до сукоба националних и наднационалних надлежности и до покретања питања правне одговорности институција Уније, тамо где њене безбедносне активности укључују коришћење и дељење података о личности прикупљених радом националних обавештајних служби. Ризик те врсте присутан је у области спровођења свеобухватне размене информација предвиђене Стратегијом ЕУ за унутрашњу безбедност (*EU Internal Security Strategy in Action*), посебно у раду Европола и INTCEN-а (у мањој мери Евројуста, Frontex-а и OLAF-а), будући да уопште не постоји механизам верификације да су подаци послати са националног на наднационални ниво прикупљени и обрађени легитимно и на законит начин.[23] Актуелни директор Европола Роб Вејнрајт (Rob Wainwright), у саслушању које је септембра 2013. одржао Одбор за грађанске слободе, правду и унутрашње послове Европског парламента, није пружио чврсте аргументе да ова комунитарна агенција у свом раду користи искључиво податке о личности прикупљене сагласно стандардима садржаним у националним и наднационалним прописима.[24] Највећи број података се размењује на билатералном нивоу, односно између националних официра за везу смештених у седишту Европола, па према тврдњи стручњака постоји велика вероватноћа да се на наднационалном нивоу размењују и обрађују подаци прикупљени на неком другом месту на споран начин.

[22] Martin Ehrenhauser, "EU Intelligence Service without Democratic Control", www.ehrenhauser.at/archiv/lang/en/ issues/secret-service/, 03/04/2014.

[23] "The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe", COM(2010) 673 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 22 November 2010, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:EN:PDF#page=2.

[24] Видео снимак саслушања доступан је на: LIBE Committee Inquiry on Electronic Mass Surveillance of EU Citizens, 24 September 2013, European Parliament, www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20130924-0900-COMMITTEE-LIBE, 02/04/2014.

Посматрано из перспективе остварења начела друштвене правде, легитимни циљ делотворне социјалне контроле криминала и тероризма прераста у контроверзно питање када се користе обавештајне интрузивне технике и методе. Чак и невезано за злоупотребе до којих може да дође у обавештајном раду, велики број података о личности предмет је редовне обраде у свакодневном раду институција Европске уније. Озбиљна штета за грађане не мора нужно да настане као производ кршења етичких стандарда у раду безбедносних служби, већ може да проистекне из пуке нетачности или застарелости податка, или његове доступности особи која није за то овлашћена. Прикупљање података о личности је често неприметно за грађане, чак и када је великих размера и тече 24 часа дневно. На то можда најбоље указује пример видео надзора, који је током последње декаде драстично увећан у јавном простору. Видео надзор по себи увек задире у приватност и у домен заштите података о личности, будући да укључује обраду података о личности јер омогућује утврђивање идентитета снимљених особа. Видео надзор носи са собом опасност од злоупотреба и несразмерног и претераног прикупљања података о личности. На пример, ризик од кршења права на приватност може да се појави када просторни и временски параметри видео надзора нису дефинисани тако да буду ограничени на заштиту конкретних безбедносних интереса, што је приметно по несразмерности употребљене техничке опреме. Проблем је у томе што опрема углавном омогућава и снимање, па се поставља питање да ли ће власник видео надзора ваљано и безбедно чувати видео запис у смислу спречавања неовлашћеног приступа и доласка у посед, колико ће га дуго чувати и да ли ће га и како уништити.[25] Наведени ризици додатно добијају на значају када су могући у јавним институцијама. Све институције и тела Уније из безбедносних разлога имају у службеним просторијама видео надзор, што ствара одређене импликације по право на приватност не само посетилаца, већ и запослених. Примера ради, видео надзор се може злоупотребити како би се неовлашћено прикупиле информације о томе шта наднационални службеници говоре и раде, што у крајњој линији може да доведе до повреде њихових права у погледу слободе говора, окупљања и забране дискриминације. Уколико се као безбедносно оруђе користи селективно и сразмерно, видео надзор може да делотворно заштити интересе запослених и институције Уније у којој раде а да не наруши право на приватност. Пример видео надзора само делимично указује на значај

[25] Опширније видети у: Невена Ружић, „Надзор над видео надзором", *Ревија за безбедност*, Год. V, бр. 4, 2011, стр. 267–281.

успостављања ваљаног механизма и праксе заштите података о личности грађана ЕУ и на наднационалном нивоу власти. Грађанин има право да зна да ли нека институција Уније прикупља и/или обрађује податке о његовој личности, као и која је то институција учинила са којом сврхом и коме ће обрађени подаци бити достављени.[26] Грађанин има и право да бесплатно провери тачност информације која је повезана са његовом личношћу, а у случају да утврди њену нетачност или непотпуност има право да затражи њено исправљање, или да је блокира у појединим околностима. Грађанин Уније има право да затражи брисање сваког податка чије коришћење је незаконито, као и да буде обавештен када неки податак о његовој личности треба по први пут да постане доступан трећој страни у рекламне сврхе. Премда наведена права не могу да се ускрате, она ипак могу да се ограниче на одређени период у следећим околностима:

- Ради превенције, спровођења истраге, откривања и процесуирања осумњичених за кривична дела, дисциплинске и административне прекршаје;
- Ради заштите важног економског или финансијског интереса државе чланице или саме Европске уније:
- Ради заштите слобода и права других грађана;
- Из разлога националне или јавне безбедности или одбране државе чланице.
- У случају примене неког од наведених ограничења, грађанин мора да буде обавештен о разлозима због којих је то учињено.[27]

## II) ЕВРОПСКИ НАДЗОРНИК У НАДНАЦИОНАЛНОЈ ИНСТИТУЦИОНАЛНОЈ АРХИТЕКТУРИ

Европски надзорник за заштиту података о личности (*European Data Protection Supervisor* – EDPS) је независан наднационални орган, чији се челник и његов заменик бирају заједничком одлуком Европског парламента и Савета ЕУ на мандат од пет година.[28] Основна сврха овог тела је да се стара

[26] "Regulation (EC) No. 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data", Section 5 (Articles 13–19), *Official Journal of the European Communities*, L8, 12 January 2001, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:008:0001:0022:en:PDF.

[27] Ibid., Article 20.

[28] Ibid., Article 24.

да наднационалне институције доследно поштују право на заштиту података о личности, било када обрађују ту врсту података у редовном спровођењу административних процедура било при осмишљавању и развоју нових комунитарних програма и политика. Европски надзорник нема овлашћење да контролише рад органа јавне власти и приватних организација на националном нивоу власти. Европски надзорник за заштиту података о личности остварује поверену надлежност у три основна подручја.

### 1. Контролна функција

Прво поље деловања је контрола усаглашености начина обраде података о личности у наднационалним органима и телима са стандардима установљеним комунитарним прописима. Општа контролна функција спроводи се у виду периодичног праћења примене прописа у овој области и прикупљања статистичких података потребних за утврђивање репера, како би се потом поредило фактички утврђено стање са нормативном регулативом. Европски надзорник тај посао обавља у тесној сарадњи са службеницима институција Уније задуженим за заштиту података (*Data Protection Officers*). Сарадња се одвија тако што се ови службеници у оквиру делокруга сопствених надлежности старају да су руководиоци и службеници наднационалне институције у којој раде информисани о правима и обавезама које имају на плану заштите података о личности, да се комунитарни прописи у овој области примењују, те тако што уредно воде регистар спроведених обрада података и обавештавају европског надзорника о случајевима обраде са ризиком (по права грађана).[29] Службеници за заштиту података чине мрежу која се састаје периодично са европским надзорником и његовим сарадницима ради размене мишљења о актуелним питањима и практичним искуствима у овој области. Европски надзорник има овлашћење да истраге и инспекције спроводи самоиницијативно.[30] Инспекције могу бити циљане, односно када се спроводе ради утврђивања чињеница у случајевима контроле да ли је институција

[29] Опширније о дужностима службеника ЕУ задужених за заштиту података видети у: "Position paper on the role of Data Protection Officers in ensuring effective compliance with Regulation (EC) 45/2001", European Data Protection Supervisor, November 2005, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/ Documents/EDPS/ Publications/Papers/PositionP/05-11-28_DPO_paper_EN.pdf.

[30] "Regulation (EC) No. 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data", Articles 41(2), 46(c), 47(2), op. cit.

поступила по решењу европског надзорника, донетом по жалби оштећеног грађанина.[31] Инспекције могу бити и опште природе, нпр. ради процене стања поштовања комунитарних прописа о заштити података о личности. Европски надзорник најављује да ће обавити контролу и означава њен опсег, а има овлашћење да уђе у службене просторије и да неометано приступи свим информацијама и документима релевантним за сврху истраге.[32] Инспекције се спроводе селективно према утврђеном годишњем плану уобличеном према процени ризика од појаве кршења права на заштиту података, а водећи рачуна и о оптималном коришћењу сопствених ресурса.[33] На пример, као мерила ризика узимају се врсте обрађених података о личности, број жалби на процес обраде, степен усклађености са комунитарним прописима и ранијим одлукама европског надзорника. Постоји разлика између инспекцијског надзора и посете ради утврђивања усклађености (*compliance visit*). Када уочи да у некој институцији влада низак или незадовољавајући степен поштовања комунитарних прописа или је потребно јачање свести о заштити података о личности, или када нема одговарајуће међуинституционалне комуникације, европски надзорник може да дође у једнодневну посету како би личним контактом са надлежним руководиоцем издејствовао поправљање стања.[34] Сврха посете је да се успостави редовна комуникација између руководства посећене наднационалне институције и европског надзорника у погледу утврђивања акционог плана са конкретним обавезама и роковима њиховог испуњавања. Уколико оваква посета не уроди плодом, европски надзорник може да изврши инспекцију. Контролну функцију европски надзорник обавља и спровођењем истраге на основу жалби које појединци подносе на рад институција Уније. Сваки грађанин или наднационални службеник који сматра да је његово право на приватност података повређено радом неке институције Уније, а није успео да то разреши са институцијом у питању, може да поднесе жалбу европском надзорнику и она се третира као поверљива.[35] Европски

[31] "Inspections conducted by the EDPS: Policy paper", European Data Protection Supervisor, November 2013, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/ Documents /Supervision/Inquiries/2013/13-11-04_EDPS_Inspection_Policy_EN.pdf, pp. 4–5.

[32] "Inspection Guidelines", European Data Protection Supervisor, November 2013, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Inquiries/2013/13-11-04_EDPS_Inspection_guidelines_EN.pdf, pp. 2–3.

[33] Ibid., p. 1.

[34] "Rules of Procedure", Article 37.

[35] Детаљи о подношењу жалбе доступни су на: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/site/mySite/ Complaints.

надзорник се у разматрању поднете жалбе води превасходно природом и тежином наведеног прекршаја права на заштиту података о личности, бројем особа чија права су угрожена прекршајем, потенцијалним општим значајем случаја по јавне интересе, као и вероватноћом да се утврди да је прекршај начињен. Због тога се истраге поводом жалби на ситне прекршаје не покрећу, као ни жалбе које су већ поднете европском омбудсману. Уколико је жалба правно основана, европски надзорник покреће истрагу, али ће се – сходно начелима сразмерности и оправданости – првенствено постарати да постигне решење проблема посредовањем између оштећеног грађанина и институције која је прекршила право на приватност. У супротном, надзорник доноси решење и прослеђује га обема странама, а оно може да садржи мере у распону од савета, преко опомене или упозорења до изрицања забране обраде података или упућивања случаја Суду правде. Као посебан вид контролне функције предвиђена је обавеза институције Уније да, у случају када жели да обради податак о личности у оквиру операције или процедуре која носи у себи ризик по слободе и права грађана обавести европског надзорника ради претходне контроле (*prior checking*).[36] Највећи ризик може да се појави код обраде података који се односе на процену личних психо-физичких способности, понашања и здравственог стања, кривични прогон и кажњавање, примену безбедносних мера, као и код база података које се користе у операцијама замрзавања имовине или спречавања проневере у јавним набавкама. Као што смо показали у првом делу овог рада, вероватноћа да дође до кршења комунитарних прописа велика је и код обраде биометријских података и надзора електронске комуникације. Поступак претходне контроле почиње тако што званичник институције или тела Уније задужен за заштиту података о личности упућује европском надзорнику обавештење, које се уврштује у регистар доступан јавности. Надзорник потом проверава да ли је императив заштите података о личности ваљано уграђен у структуру предузете операције или процедуре, те да – уколико је то потребно – изда мишљење у облику препорука са тачним смерницама како да институција у предузетој операцији или процедури исправно примени комунитарне прописе о заштити података. Европски надзорник прати и да ли је институција у питању ваљано применила његове препоруке и отклонила уочене мањкавости. Сврха ове врсте контроле је да се пре почетка процеса обраде података о нечијој личности спрече евентуалне грешке или злоупотребе, мада европски надзорник обавља

[36] "Regulation (EC) No. 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data", Article 27(1), op. cit.

контролу и након почетка обраде података у случајевима када је тај процес покренут пре његовог именовања на функцију (тзв. *ex post prior check*).

## 2. Консултативна функција

Друго поље деловања је консултативни рад са наднационалним институцијама у погледу питања која задиру у област заштите података о личности или имају шире импликације по приватност. Европски надзорник даје мишљења о законодавним предлозима и коментаре на остале врсте комунитарних правних аката и предлоге комунитарних политика и програма, а на општем плану прати технолошки развој и указује на његове друштвене последице у оквиру свог домена.[37] Редовно објављивање мишљења о наднационалним законодавним предлозима, које се прослеђује свим заинтересованим странама и обзнањује у *Службеном гласнику ЕУ*, повезана је са обавезом Европске комисије да поднесе европском надзорнику на увид сваки предлог комунитарног прописа који има импликације по заштиту података о личности. Европски надзорник пажљиво анализира сврху, опсег и садржај предлога у контексту утицаја на обраду, чување и приступ осетљивим подацима и на уживање права на приватност, а потом издаје препоруке како унапредити предлог прописа. Мишљење европског надзорника постаје формалан део законодавног поступка, те се представља надлежном одбору Европског парламента и релевантној радној групи Савета ЕУ. На пример, европски надзорник је само у време првог мандата (2004–2009) издао скоро 50 мишљења о законодавним предлозима који су погађали материју заштите података о личности. Реч је о областима полицијског и правосудног рада, телекомуникационог саобраћаја, приватности електронске комуникације, приступа информацијама од јавног значаја и размени поверљивих података са САД. Када даје коментаре на предлоге комунитарних јавних политика и програма, европски надзорник прави озбиљну студију и на основу њених налаза даје препоруке како садржај уподобити стандардима у области заштите података о личности. Наднационалне институције имају могућност да консултују европског надзорника приликом израде административне мере или предлога интерних правила, увек када постоји ризик да због њихове сложености дође до штетних последица по делотворну заштиту података о личности.[38]

[37] Ibid., Article 46.

[38] Европски надзорник за заштиту података о личности је издао више тематски разврстаних смерница како би подстакао институције Уније да редовно консултују службу надзорника када имају дилему о питањима заштите приватности. Смернице су доступне на: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Supervision/Guidelines.

Надзорник испуњава саветодавну функцију и редовним организовањем радионица намењених званичницима наднационалних институција задужених за старање о заштити података о личности, као и одржавањем редовних састанака било у оквиру мреже ових званичника било појединачно. Европски надзорник крајем сваке године објављује списак приоритета за наредну годину и законодавних предлога Европске комисије који захтевају давање формалног мишљења о усаглашености са прописима о заштити података о личности. На пример, приоритети за 2014. годину су израда нових комунитарних прописа о заштити података о личности, изградња поверења у глобални проток података, јачање дигиталне димензије економског раста, реформа финансијског сектора, пореска утаја и тајност банкарских података и даљи развој у Простору слободе, безбедности и правде.[39] У оквиру консултативне функције, европски надзорник може да учествује у поступцима покренутим пред Судом правде и Трибуналом за јавну службу тако што има овлашћење да судској инстанци проследи неки случај који је разматрао у оквиру делокруга своје надлежности и да се умеша у судски поступак уколико се у њему одлучује о материји из његовог домена.[40] Европски надзорник није у досадашњем раду проследио ниједан случај Суду правде, али је интервенисао у више судских поступака у којима се одлучивало о испреплетаности приступа информацијама од јавног значаја и заштите података о личности, правном основу за задржавање података, размени података између институција Уније и самосталности националних институција задужених за заштиту података у односу на наднационални ниво власти.[41]

## 3. Остваривање заштите података о личности сарадњом са другим наднационалним и националним институцијама

Треће подручје деловања европског надзорника обухвата сарадњу са националним парњацима у земљама чланицама ради уједначавања праксе заштите података о личности у Унији и сарадњу са надзорним телима која се старају о базама података великих размера, попут Евродака (*Eurodac*), која

[39] "Inventory 2014: A strategic approach to legislative consultation", European Data Protection Supervisor, 18 December 2013, Brussels, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Priorities/13-12-18_Inventory_Note_Priorities_2014_EN.pdf.

[40] "Regulation (EC) No. 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data", Article 47(h), op. cit.

[41] Списак судских предмета у којима је европски надзорник интервенисао налази се на: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/site/mySite/Court.

садржи отиске прстију свих тражилаца азила. Радна група за члан 29 (*Article 29 Working Party*) служи као форум где се национални државни органи задужени за заштиту података о личности редовно састају са европским надзорником и представницима Европске комисије, како би дошли до заједничког тумачења у погледу примене комунитарних и националних прописа.[42] Поред уједначавања примене наднационалних прописа које се изражава у облику заједничких ставова и мишљења, Радна група за члан 29 је важна јер пружа Европској комисији општу експертизу на основу знања и праксе стечених на националном нивоу власти и даје савете о садржају комунитарних прописа из тзв. првог стуба интеграције, када год погађају право на заштиту података о личности. Састанци чланова Радне групе се одвијају и у виду подгрупа, које се баве посебним техничким питањима попут нпр. како делотворно одговорити на претње безбедности Интернета.

Део послова европског надзорника у подручју сарадње са другим институцијама одиграва се у области полицијске и правосудне сарадње када се разматра функционисање информационих система у оквиру спровођења закона. Најважнији део сарадње тиче се великих информационих база које постоје на нивоу Уније, попут база Европола и Евројуста, а посебно Евродака – система подељене надлежности који се састоји од националних јединица и средишње, наднационалне јединице. Будући да је реч о информационим системима који стално обрађују и размењују податке о личности тражилаца азила и виза, несталих особа, путника итд., ризик од појаве злоупотребе или чињења грешака је веома велики, па је неопходан чвршћи надзор и уједначеност примене комунитарних прописа – посебно имајући у виду разлике у националним законодавствима. Због тога европски надзорник организује редовне састанке са колегама из земаља чланица како би се осигурала ваљана координација наднационалне и националне надзорне функције.

## III) „У РАЉАМА„ НАДНАЦИОНАЛНЕ МЕЂУИНСТИТУЦИОНАЛНЕ ИГРЕ ЗА НАДМОЋ: КО ТО НЕ ЖЕЛИ ДА ЗАШТИТИ ПОДАТКЕ О ЛИЧНОСТИ?

Као што смо показали у првом делу овог рада, тренд секуритизације јавних политика легитимизован борбом против тероризма, организованог криминала и других тзв. асиметричних, „меких" безбедносних претњи, захватио је током протекле деценије и наднационални ниво власти. Масовна и некритичка

[42] У раду овог форума учествују и представници Норвешке, Исланда и Лихтенштајна.

примена специјалних истражних метода и техника преузетих из класичног обавештајног рада, откривена у више већих обавештајних скандала у значајној је мери подрила несметано уживање права на приватност грађана Уније. Тиме је угрожен традиционално релативно низак ниво поверења јавности у наднационалне институције, првенствено у рад Европске комисије коју грађани опажају стереотипно као бриселску „еврократију" потпуно отуђену од бирачког тела. У прилог томе говоре и резултати „Евробарометра" од 2012. године, према којима свега мало више од половине грађана Уније (55 одсто) има поверење да наднационалне институције (на првом месту Европска комисија) ваљано прикупљају и обрађују податке о личности.[43] Посматрано по наднационалним институцијама појединачно, годишњи извештаји европског надзорника у раздобљу од 2009. до 2013. године сведоче да се највећи број притужби за кршење права на заштиту података тиче управо поступања руководства и службеника Европске комисије.[44] Кршења права грађана највише се дешавају у виду обелодањивања, заштите поверљивости, преправљања, прекомерног прикупљања, губитка, брисања или прослеђивања података о личности другим наднационалним или националним институцијама трећих земаља.[45]Анализа надлежности и овлашћења европског надзорника за заштиту података о личности указује да је његов положај у структури наднационалне институционалне моћи сличан положају европског омбудсмана.[46] Премда је европски надзорник недвосмислено независна

[43] "Special Eurobarometer 359: Attitudes on Data Protection and Electronic Identity in the European Union", op. cit., p. 138.

[44] "Annual Report 2009", European Data Protection Supervisor, 2010, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2009/AR2009_EN.pdf, p. 35; "Annual Report 2010", European Data Protection Supervisor, 2011, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/ webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2010/AR2010_EN.pdf, p. 34; "Annual Report 2011", European Data Protection Supervisor, 2012, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2011/AR2011_EN.pdf, p. 33; "Annual Report 2012", European Data Protection Supervisor, 2013, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2012/AR2012_EN.pdf, p. 35; "Annual Report 2013", European Data Protection Supervisor, 2014, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2013/AR2013_EN.pdf, p. 33.

[45] "Annual Report 2009", op. cit., p. 36; "Annual Report 2010", op. cit., p. 34; "Annual Report 2011", op. cit., pp. 32–33; "Annual Report 2012", op. cit., p. 36; "Annual Report 2013", op. cit., p. 34.

[46] Анализу институционалног положаја европског омбудсмана видети у: Срђан Кораћ, „Европски омбудсман као механизам контроле рада наднационалних институција Европске уније", *Европско законодавство*, Год. XII, бр. 45–46, 2013, стр. 108–121.

институција, делотворност његовог контролног рада ограничена је чињеницом да му на располагању стоје углавном средства тзв. меке моћи – вршење притиска, убеђивање и преговарање, а не и извршна овлашћења која омогућавају непосредно санкционисање кршења комунитарних стандарда. Упркос поседовању меке моћи, чини се да је европски надзорник у оквиру поверених надлежности успео да израсте у релативно значајну противтежу Европској комисији и Савету ЕУ. Можда се у том светлу може сагледати једна од актуелних контроверзи наднационалног политичког процеса, а то је неоправдано одлагање именовања новог европског надзорника. Мада је петогодишњи мандат садашњем надзорнику Питеру Хастинксу (Peter Hustinx) истекао још у јануару ове године, Европска комисија је до сада одбила пријаве више особа које су конкурисале за ову наднационалну функцију, уз штуро образложење дато Европском парламенту и широј јавности да су кандидати неодговарајући.[47] Основана је претпоставка да је продужавање статуса европског надзорника као вршиоца дужности повезано са његовим досадашњим залагањем да у што већој мери ојача институционалну моћ ове важне наднационалне бране продору у приватност. Један од стратешких циљева европског надзорника је даље унапређење надзора над наднационалним институцијама због све обимније обраде података о личности и јачање културе заштите приватности повећањем броја теренских инспекција. Такође, Хастинкс се свесрдно залагао да се одбије потписивање контроверзног Трговинског споразума против кривотворења (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement* – ACTA), којим би практично била укинута неутралност и слобода Интернета и тиме олакшан обавештајни продор у приватност грађана Уније. Пошто се такви ставови косе са интересима трансатлантске безбедносне сарадње, не чуди што је европском надзорнику онемогућено да присуствује састанцима радних тела Савета ЕУ на којима се разматрају питања од значаја за заштиту приватности.[48] Спорно одсуство одлуке о именовању подстиче сумњу да Комисија и Савет ЕУ настоје да евентуално осујете или умање утицај европског надзорника као независне институције на ток реформе комунитарних прописа о заштити података о личности, односно на преговоре који се тим поводом тренутно воде унутар радних тела Савета ЕУ.

[47] Jeremy Fleming, "Pressure grows over EU data watchdog replacement", *EurActive*, 9 January 2014, www.euractiv.com/euro-finance/commission-asked-explain-lack-da-news-532657, 12/05/2014; "Commission: No suitable candidates for European Data Protection Supervisor", *Ecommerce Europe*, 17 January 2014, www.ecommerce-europe.eu/news/commission-no-suitable-candidates-for-european-data-protection-supervisor, 12/05/2014.

[48] Nikolaj Nielsen, "EU data supervisor wants greater powers", *EU Observer*, 23 January 2013, http://euobserver.com/justice/118811, 10/05/2014.

Комунитарни прописи у области заштите података о личности осмишљени су средином деведесетих година минулог века, у време када је Интернет био тек у зачетку са веома уским кругом корисника, па ни механизам заштите права на приватност није био дизајниран да би делотворно одговорио на изазове са којима се данас просечан корисник рачунара свакодневно суочава.[49] Европски надзорник и Европски парламент су сагласни да сврха реформе Регулативе 45/2001 треба да буде постизање равнотеже између несметане легитимне употребе података о личности – чији актери могу да буду грађани, компаније и јавне институције – и могућности грађана да контролишу шта се дешава са њиховим подацима – како унутар тако и ван територије ЕУ.[50] Такође, право на приватност мора да се ојача једнако на националном и наднационалном нивоу власти, и то већом контролом над процесом прикупљања и обраде података о личности и већим обавезама јавних институција и актера у приватном сектору. Питање над свим питањима – а на које европски надзорник стално указује – јесте како ваљано применити начело сразмерности при задирању у приватност. Сразмерност неке интрузивне мере немогуће је јасно одредити у односу на значај доказа који се на тај начин жели прибавити ради кривичног прогона осумњиченог, будући да се таква врста доказа сада третира као тајна због интереса истраге и разлога националне безбедности. Оправданост конкретне безбедносне мере мора се процењивати искључиво према њеном актуелном дејству на безбедност, а не према опаженом или претпостављеном. Одсуство уравнотежене примене начела сразмерности води ка злоупотребама у виду коришћења прикупљених података о личности праћене особе ван њихове првобитне сврхе. На пример, када се за праћену особу на основу прикупљених података утврди да није терориста, али се у исто време открије да је починила друго кривично дело, обрађени подаци не смеју да се користе као основ за покретање нове истраге. Велики проблем представља и слаба заштита података о личности на наднационалном нивоу од неовлашћеног прослеђивања

[49] Peter Hustinx, "A Clear Signal for Stronger EU Data Protection", *Zeitschrift für Datenschutz*, nr. 2013/7, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2013/13-06-17_Editorial_ZfD_EN.pdf, pp. 301–302; "First report on the implementation of the Data Protection Directive (95/46/EC)", European Commission, 2003, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX: 52003 DC0265&from=en; "Why do we need an EU data protection reform?", http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/factsheets/1_en.pdf.

[50] "Report on a comprehensive approach on personal data protection in the European Union", Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament, 22 June 2011, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0244+0+DOC+PDF+V0//EN, pp. 4–5.

приватном сектору или иностраним обавештајним службама.[51] На основу представљене аргументације, европски надзорник је изразио забринутост да би измењена регулатива омогућила додатна ограничења људских права, већа овлашћења Европске комисије и нове основе за изузетке од примене начела ограничења сврхе прикупљања и обраде података о личности.[52]

Европски надзорник има другачије виђење у погледу оптималног решења неуједначеног третмана заштите података у националним законодавствима земаља чланица, а реч је о проблему који грађани јасно препознају. Чак 90 одсто анкетираних грађана Уније сматра да је веома важно да на целој територији ЕУ право на заштиту података о личности и пратећа пракса његове заштите буду под једнаким условима.[53] Правне празнине у садашњој Директиви 95/46 довеле су до значајних националних разлика у тумачењу истих права и обавеза и искомпликовале уживање права на приватност. Ипак, измене Директиве 95/46 које је предложила Европска комисија не би повећале степен заштите у државама чланицама, већ би га генерално смањиле и створиле нове ризике за приватност грађана који би сада дошли кроз рад полиције и правосуђа. Стандарди предвиђени предлогом нове директиве не прате стандарде садржане у предлогу регулативе, па се као жаришне тачке појављују: одсуство правне сигурности у области даље употребе података о личности у полицијском раду и обавезе полиције да докаже сагласност обраде података коју жели да предузме са захтевима њихове ваљане заштите, слаба заштита код прослеђивања података трећим земљама и неоправдано слаба овлашћења институција задужених за заштиту података о личности. Према мишљењу европског надзорника, заменом Директиве 95/46 регулативом са непосредним дејством у државама чланицама надоместио би се застој у отклањању лоших решења садржаних у националним прописима и осигурала тешња међусобна сарадња националних институција задужених за заштиту података.[54] Остваривање консултативне функције европског надзорника делом је спутано покушајима Европске комисије да се он искључи из

[51] "Protection of Personal Data in Transatlantic Security Cooperation SWIFT, PNR & Co: Which Way Forward?", Public Hearing, 8 April 2010, Statewatch, www.statewatch.org/news/2010/apr/eu-usa-pnr-hearing-8-april-10-briefing.pdf, pp. 4–5.

[52] "Annual Report 2012", op. cit., pp. 48–49.

[53] "Special Eurobarometer 359: Attitudes on Data Protection and Electronic Identity in the European Union", op. cit., p. 181.

[54] "Stronger rights for citizens and data protection authorities: Interview with Peter Hustinx on data privacy in Europe", Eurescom mess@ge, No. 3, 2011, www.eurescom.eu/news-and-events/eurescommessage/eurescom-messge-3-2011/data-privacy-interview-peter-hustinx.html.

наднационалног законодавног процеса. Примера ради, Комисија није консултовала европског надзорника у поступку израде техничких регулаторних прописа у области примене нове генерације безбедносних скенера (*body image scanners*) у цивилном ваздушном саобраћају, усвојене у јулу 2011. године под окриљем Регулаторног одбора за безбедност цивилног ваздухопловства *(Regulatory Committee for Civil Aviation Security*).[55] Премда је на први поглед реч о усвајању мера чисто техничке природе, овај пропис заправо носи са собом импликације по право на приватност и заштиту података зато што побољшана технологија скенера омогућује детаљан приказ делова тела. Реч је о веома интрузивној методи чија примена може да буде оправдана само у случајевима када није могуће користити мање интрузивне методе да би се постигао безбедносни циљ приликом редовне контроле путника у авионском превозу. Европски надзорник и Европски парламент заузели су становиште да су стандардни скенери сасвим довољни за контролу путника, па стога одлука о примени нове генерације скенера представља пример одступања од начела сразмерности и неопходности.[56] Искључивање европског надзорника не само да је подрило транспарентност самог поступка доношења овог прописа, него је отворило сумњу да ли су у овом случају заиста поштована начела неопходности и сразмерности.У спровођењу консултативне улоге, европски надзорник се суочава са највећим контроверзама у области контроле спољних граница Уније и јачања полицијске и правосудне сарадње. Поводом покретања поступка за усвајање предлога регулативе о успостављању Европског система за гранични надзор (*European Border Surveillance System* – EUROSUR), европски надзорник је скренуо пажњу да овај комунитарни пропис мора да садржи одредбе са јасно и исцрпно наведеним условима у којима подаци о личности могу да буду предмет обраде и размене са трећим земљама у оквиру EUROSUR-a.[57]

[55] "Commission Regulation (EU) No 720/2011 of amending Regulation (EC) No 272/2009 supplementing the common basic standards on civil aviation security as regards the phasing-in of the screening of liquids, aerosols and gels at EU airports", *Official Journal of the European Union*, L 193, 23 July 2011, https://www.iaa.ie/media/720-20111.pdf; "Commission fails to refer measures on the introduction of body scanners to the European Data Protection Supervisor", *Statewatch News Online*, October 2011, www.statewatch.org/news/2011/oct/03edps-body-scanners.htm.

[56] Становиште европског надзорника по овом питању је у целости доступно на: www.statewatch.org/news/ 2011/oct/eu-edps-com-body-scanner-opinion.pdf.

[57] "Annual Report 2012", op. cit., pp. 50–52; "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR)", European Commission, COM(2011) 873 final, 12 December 2011, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/eurosur_final.pdf.

Упозорење се односи и на успостављање друге генерације Шенгенског информационог система (тзв. SIS II), будући да се предвиђају већа извршна овлашћења на плану управљања биометријским подацима у контексту преноса података и да ли он обухвата њихову измену и допуну.[58] Иницијатива Европске комисије „Паметне границе" за стварањем ефикаснијег система за контролу спољних граница Уније не нуди довољне доказе да ће стварно да уклони садашњи спор и непоуздан систем евиденције преласка границе, па се може рећи да не оправдава трошкове и већи продор у приватност грађана.[59] систем може да се поправи осигурањем доследне употребе у земљама чланицама и учењем из добре праксе. У погледу законодавног предлога Европске комисије о оснивању Агенције за спровођење закона и обуку (односно за преображај Европола), европски надзорник је упозорио на потребу за чвршћом контролом, док је за предлог стратегије ЕУ за сајбер безбедност оценио да не сме да дозволи да повећање безбедности Интернета за корисника буде оправдање за неограничени надзор и анализу података о његовој личности. Предлог стратегије не предвиђа механизам за одговарајућу заштиту података о личности, посебно не на плану размене информација између надлежних националних безбедносних служби.[60] Европски надзорник је скренуо пажњу Европској комисији поводом предлога директиве о замрзавању и одузимању имовине стечене криминалом и иницијативе за оснивање Европског центра за високотехнолошки криминал (*European Cybercrime Centre* – EC3), у погледу ризика за податке о личности који могу да се појаве уколико се јасно не дефинишу односи Центра са Европолом и приватним сектором.

Објективну препреку делотворној контролној функцији европског надзорника чини технолошки напредак који омогућава пресретање телекомуникационог саобраћаја у једној земљи чланици Уније од стране друге

[58] "Proposal for a Council Regulation on migration from the Schengen Information System (SIS 1+) to the second generation Schengen Information System (SIS II) (recast)", COM(2012) 81 final, European Commission, 30 April 2012, www.statewatch.org/semdoc/assets/files/commission/COM-2012-81.pdf.

[59] Ibid., p. 49.

[60] "Annual Report 2013", op. cit., pp. 47–48; "Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace", Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, 7 February 2013, http://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf.

[61] Tony Bunyan, "Welcome to the new world of the interception of telecommunications", *Statewatch News Online*, May 2011, www.statewatch.org/news/2011/may/03eu-interception.htm, 11/05/2014.

земље чланице, а без претходног одобрења прве – односно ван установљеног оквира узајамне правне помоћи.[61] Поред тога, обавештајна служба једне државе чланице може уз одобрење друге чланице да пресреће телекомуникациони саобраћај у трећој земљи чланици ради праћења неке особе која је њен држављанин или се привремено налази на њеној територији, али без знања и одобрења те треће државе. Са становишта надзора заштите података о личности грађана Уније веома је ризична примена тзв. система даљинске контроле (*remote control system*) и претраге рачунара на даљину (*remote computer searches*). Код првог система, пресретање телекомуникационог саобраћаја одиграва се тако што једна земља чланица шаље захтев другој чланици за коришћењем њених сателитских уређаја да би даљински активирала пренос података о праћеној особи која се налази на територији треће земље чланице. На пример, Велика Британија може да пошаље захтев Италији да употреби њену земаљску сателитску станицу како би даљински пресретала телекомуникациони саобраћај праћене особе која се налази у Шпанији. Други систем, претрага рачунара на даљину, обухвата пресретање телекомуникационог саобраћаја успостављањем приступа хард диску рачунара праћене особе, али без техничке помоћи земље чланице на чијој територији та особа борави. Савет ЕУ заступа становиште да није неопходно подношење формалног захтева предвиђеног Конвенцијом о пружању узајамне правне помоћи од 2000. године у случајевима када једна земља чланица ЕУ пресреће телекомуникације у другој чланици.[62] Забринутост стручне јавности изазива одлука влада највећих земаља чланица Уније, изражена и у ставовима Савета ЕУ, да у блиској будућности покрену процес стварања нормативних предуслова на националном и наднационалном нивоу за лакше прекогранично пресретање телекомуникација помоћу даљинске претраге рачунара и других уређаја за електронско складиштење података.[63] Европска комисија је у склопу реформе наднационалних прописа о заштити података предвидела преиспитивање садржине важећих међународних уговора о размени података о личности које је Унија склопила првенствено са САД, док ће се у свеобухватни споразум о заштити података у оквиру трансатлантске сарадње полиције и правосуђа – а који се још увек

[62] "Initiative of the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Republic of Estonia, the Kingdom of Spain, the Republic of Austria, the Republic of Slovenia and the Kingdom of Sweden for a Directive of the European Parliament and of the Council regarding the European Investigation Order in criminal matters: Follow-up document of the meeting on 28 September 2010", Council of the European Union, 12 October 2010, www.statewatch.org/news/2011/may/eu-council-eio-14641-10.pdf.

[63] Tony Bunyan, "Welcome to the new world of the interception of telecommunications", op. cit.

налази у фази преговора – допунити неопходним заштитним механизмом.[64] Ипак, у погледу надзора сарадње ЕУ и САД на размени података са обавештајним потенцијалом, као нпр. централизованих података о путницима у авионском саобраћају (*Computerised Reservation Systems* – CRS), реалан проблем је то што се скоро сви водећи сервери налазе на територији САД – укључујући и главни сервер ЕУ – чиме су подаци о унутаревропском саобраћају доступни америчкој обавештајној заједници и органима гоњења посредством Министарства за унутрашњу безбедност (*Department of Homeland Security*).[65] Важећим споразумима склопљеним између САД и ЕУ није обухваћен веома важан сегмент који се односи на то шта америчко Министарство за унутрашњу безбедност ради са подацима који су му доступни у оквиру CRS, нити је покривен стандардни авионски саобраћај. Премда су активности у оквиру CRS-а које се одвијају на територији Уније покривене комунитарним прописима, примена овлашћења Европске комисије у погледу контроле и спровођења истраге по притужби грађана заправо је у пракси слаба, због тога што је Генерални директорат за транспорт одговоран за CRS, а Генерални директорат за правду, слободу и безбедност за збирне податке о путницима и њиховом кретању у авионском саобраћају (*Passenger Name Record* – PNR).[66] Тиме је делотворност надзорне функције Комисије препуштена способности два њена сектора да остваре ваљану координацију. Европски надзорник за заштиту података о личности успео је да напорним радом у области људских права недовољно познатој широј јавности, израсте у независну институцију са експертским знањем и великим личним угледом његових челника. Попут европског омбудсмана, ова млада институција својом надзорном и консултативном функцијом подупире Европски парламент у контроли рада Комисије и Савета, који су током последњих неколико година постали главни иницијатори секуритизације комунитарних јавних политика и заговорници олакшавања продора обавештајних интрузивних техника у приватност грађана Уније. Иако број позитивно решених притужби у просеку

[64] "Myth-busting: What Commission proposals on data protection DO and DON'T mean", http://ec.europa.eu/ justice/data-protection/files/factsheets/factsheet_mythbusting_2012_en.pdf

[65] "Protection of Personal Data in Transatlantic Security Cooperation SWIFT, PNR & Co: Which Way Forward?", op. cit., p. 2.

[66] PNR је својеврстан досије о путнику у авионском саобраћају који настаје прикупљањем података о личности приликом резервације карте и укрцавања на лет, а служи у комерцијалне сврхе авио превозника и да би се лако утврдио итинерер путника. PNR садржи и податке попут: путничке агенције која је продала карту, начина на који је извршено плаћање, броја седишта и карактеристике пртљага. PNR се похрањује у базама података авио превозника и аеродрома са којег је путник полетео.

расте од године до године, чини се да најконтроверзније одлуке са потенцијално највећим штетним последицама за грађане Уније – превасходно у Простору правде, безбедности и слободе и надзора преласка спољних граница ЕУ – већином остају ван домашаја контролних овлашћења европског надзорника. Ограничавајући чинилац у погледу даљег унапређења контролне улоге европског надзорника могла би да буде чињеница да скоро две трећине грађана ЕУ уопште не зна да постоје посебне јавне институције задужене да се старају о несметаном уживању права на заштиту приватности у делу који се односи на податке о личности.[67] Једино „меко" оруђе европског надзорника које може дати резултате – додуше на дужи рок, јесте изградња културе заштите података о личности код службеника и грађана Уније. Такође, ова институција може да помогне организацијама грађанског друштва да више учествују у раду релевантних наднационалних радних група и да им приближи техничке аспекте информационих технологија, а националним парњацима да пружи детаљне смернице о доброј пракси.[68]

## V) ИЗВОРИ


- "Annual Report 2009", European Data Protection Supervisor, 2010, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2009/AR2009_EN.pdf.
- "Annual Report 2010", European Data Protection Supervisor, 2011, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2010/AR2010_EN.pdf.
- "Annual Report 2011", European Data Protection Supervisor, 2012, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2011/AR2011_EN.pdf.
- "Annual Report 2012", European Data Protection Supervisor, 2013, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2012/AR2012_EN.pdf.
- "Annual Report 2013", European Data Protection Supervisor, 2014, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Annualreport/2013/AR2013_EN.pdf.


[67] "Special Eurobarometer 359: Attitudes on Data Protection and Electronic Identity in the European Union", op. cit., p. 174.

[68] "Strategy 2013–2014: Towards Excellence in Data Protection", European Data Protection Supervisor, 2012, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Strategy/13-01-22_Strategy_EN.pdf, pp. 13–14.

- Avakov, Alexander V., *Plato's Dreams Realized: Surveillance and Citizens Rights from KGB to FBI*, Algora Publishing, New York, 2006.
- Baldwin, David A., "The concept of security", *Review of International Studies*, Vol. 23, 1997.
- Bigo, Didier et al., "Mass Surveillance of Personal Data by EU Member States and its Compatibility with EU Law", *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, No. 61, November 2013, Centre for European Policy Studies.
- Charrett, Catherine, "A Critical Application of Securitization Theory: Overcoming the Normative Dilemma of Writing Security", *ICIP Working Paper*, No. 7, December 2009, International Catalan Institute for Peace, www20.gencat.cat/docs/icip/Continguts /Publicacions/ WorkingPapers/Arxius/WP7_ANG.pdf.
- "Charter of Fundamental Rights of the European Union", *Official Journal of the European Communities*, 2010/C 83, 30 March 2010, http://eur-lex.europa.eu/Lex UriServ/LexUriServ. do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:EN:PDF.
- "Commission Regulation (EU) No 720/2011 of amending Regulation (EC) No 272/2009 supplementing the common basic standards on civil aviation security as regards the phasing-in of the screening of liquids, aerosols and gels at EU airports", Official Journal of the European Union, L 193, 23 July 2011, https://www.iaa.ie/ media/720-20111.pdf.
- "Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace", Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, 7 February 2013, http://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf.
- Črnčec, Damir, "A New Intelligence Paradigm and the European Union", *Varstvoslovje*, Vol. 11, No. 1, 2009.
- Donnelly, Jack, "Human Rights", in: John Z. Dryzek, Bonnie Honig, and Anne Philips (eds), Oxford Handbook of Political Theory, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Ehrenhauser, Martin, "EU Intelligence Service without Democratic Control", www.ehrenhauser.at/archiv/lang/en/issues/secret-service/, 03/04/2014.
- Eriksson, Johan, and Giacomello, Giampiero, "Soft n' Wide, but Intelligent?: Reflections on Intelligence Analysis for the European Union", paper presented at the ECPR's 4th General Conference, Pisa, 6–8 September 2007, www.researchgate.net/ profile/Giampiero_Giacomello/publication/228379369_Soft_n%27Wide_but_ Intelligent_Reflections_on_Intelligence_Analysis_for_the_European_Union/file/79e41 5137267e0a97c.pdf?origin=publication_detail.
- "First report on the implementation of the Data Protection Directive (95/46/EC)", European Commission, 2003, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/ ?uri=CELEX: 52003DC0265&from=en.

- Hayes, Ben, "Spying in a see through world: the "Open Source" intelligence industry", *Statewatch Journal*, vol. 20, no. 1, www.statewatch.org/subscriber/protected/sw20n1.pdf.
- Herman, Michael, "Ethics and Intelligence After September 2001", in: Len V. Scott and Peter D. Jackson (eds), Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journeys in Shadows, Routledge, London and New York, 2004.
- "Human Development Report 1994", UNDP, 1994, http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en. pdf.
- Hustinx, Peter, "A Clear Signal for Stronger EU Data Protection", *Zeitschrift für Datenschutz*, nr. 2013/7, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2013/13-06-17_Editorial_ZfD_EN.pdf.
- "Initiative of the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Republic of Estonia, the Kingdom of Spain, the Republic of Austria, the Republic of Slovenia and the Kingdom of Sweden for a Directive of the European Parliament and of the Council regarding the European Investigation Order in criminal matters: Follow-up document of the meeting on 28 September 2010", Council of the European Union, 12 October 2010, www.statewatch.org/news/2011/may/ eu-council-eio-14641-10.pdf.
- "Inspection Guidelines", European Data Protection Supervisor, November 2013, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Inquiries/2013/13-11-04_EDPS_Inspection_ guidelines_EN.pdf.
- "Inspections conducted by the EDPS: Policy paper", European Data Protection Supervisor, November 2013, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Inquiries/2013/13-11-04_EDPS_Inspection_Policy_EN.pdf.
- "Inventory 2014: A strategic approach to legislative consultation", European Data Protection Supervisor, 18 December 2013, Brussels, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Priorities/13-12-8_Inventory_Note_Priorities_2014_EN. pdf.
- Кораћ, Срђан, „Европски омбудсман као механизам контроле рада наднационалних институција Европске уније", *Европско законодавство*, Год. XII, бр. 45–46, 2013.
- Krause, Keith, and Williams, Michael C., "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods", *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, No. 2, October 1996.
- LIBE Committee Inquiry on Electronic Mass Surveillance of EU Citizens, 24 September 2013, European Parliament, www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20130924-0900-COMMITTEE-LIBE, 02/04/2014.
- McDonald, Andrew, "Data Protection", in: Mark Bevir (ed.), Encyclopedia of Governance, First Volume, SAGE Publicatons, Thousand Oaks (CA), 2007.
- "Position paper on the role of Data Protection Officers in ensuring effective compliance with Regulation (EC) 45/2001", European Data Protection Supervisor, November 2005,

https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Papers/PositionP/05-11-28_DPO_paper_EN.pdf.

- "Proposal for a Council Regulation on migration from the Schengen Information System (SIS 1+) to the second generation Schengen Information System (SIS II) (recast)", COM(2012) 81 final, European Commission, 30 April 2012, www.statewatch.org/semdoc/assets/files/ commission/COM-2012-81.pdf.
- "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR)", European Commission, COM(2011) 873 final, 12 December 2011, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/eurosur_ final.pdf.
- "Protection of Personal Data in Transatlantic Security Cooperation SWIFT, PNR & Co: Which Way Forward?", Public Hearing, 8 April 2010, Statewatch, www.statewatch.org/news/2010/apr/eu-usa-pnr-hearing-8-april-10-briefing.pdf.
- "Regulation (EC) No. 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data", Section 5 (Articles 13–19), *Official Journal of the European Communities*, L8, 12 January 2001, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:008:0001:0022:en:PDF.
- "Report on a comprehensive approach on personal data protection in the European Union", Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament, 22 June 2011, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0244 +0+DOC+PDF+V0//EN.
- Ружић, Невена, „Надзор над видео надзором", *Ревија за безбедност*, Год. V, бр. 4, 2011.
- "Special Eurobarometer 359: Attitudes on Data Protection and Electronic Identity in the European Union", 2011, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_359_en.pdf.
- "Strategy 2013–2014: Towards Excellence in Data Protection", European Data Protection Supervisor, 2012, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/ Documents/EDPS/Publications/Strategy/13-01-22_Strategy_EN.pdf.
- "The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe", COM(2010) 673 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 22 November 2010, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM: 2010:0673:FIN:EN:PDF#page=2.
- "Why do we need an EU data protection reform?", http://ec.europa.eu/justice/data-protection/ document/review2012/factsheets/1_en.pdf.
- Wolfers, Arnold, "'National Security' as an Ambiguous Symbol", *Political Science Quarterly*, Vol. 67, December 1952.

## VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Средства „меке моћи" којима располаже европски надзорник за заштиту података о личности у виду консултативне улоге којом подстиче националне власти да унапређују старање о праву на приватност, значајна је превасходно за транзиционе земље попут Србије. Наша земља је одобравањем статуса кандидата за чланство у ЕУ ушла у фазу са интензивнијом уградњом и већим инсистирањем на доследној примени комунитарних прописа и стандарда. Судећи према досадашњим скромним дометима транзиционе реформе на плану делотворне заштите људских и грађанских права, велика је вероватноћа да ће осигурање ваљане заштите података о личности напредовати веома спорим кораком. Основни разлог је тај што се право на заштиту података о личности налази у групи људских права која нису у довољној мери препозната у Србији – како међу грађанима, тако и унутар политичке елите. Известан напредак је забележен током прошле године, када су грађани Србије право на заштиту података о личности користили у далеко већој мери него претходних година. О томе сведочи повећање броја предмета које је разматрао повереник за информације и заштиту података о личности за 55 одсто у 2013. у односу на 2012. годину, док је у истом периоду издато скоро шест пута више упозорења.[69] Због тога је добра вест да је републички повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности добио прошле године статус посматрача у раније помињаној Радној групи за члан 29. Реч је о радном телу Уније у оквиру којег европски надзорник за заштиту података у значајној мери остварује саветодавне надлежности, па је за очекивати да ће редовно учешће нашег представника у размени мишљења и добре праксе додатно појаснити тумачење појединих сложених аспеката проблематике података о личности.

Успостављање сарадње са европским надзорником утолико би могло да помогне поверенику у преношењу експертизе из развијених земаља и са наднационалног нивоа, што би – у споју са сарадњом са домаћим организацијама грађанског друштва, могло да поспеши вршење притиска на актуелну власт да у овом мандату изради и усвоји неопходан правни оквир у области електронских комуникација и обраде личних података.

[69] „Извештај о спровођењу закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и закона о заштити података о личности за 2013. годину", Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Републике Србије, март 2014, www.poverenik.org.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2013/gizvestaj2013lat.pdf, стр. 39.

Ипак, мало је вероватно да ће европски надзорник чак и снажним залагањем код Европске комисије успети да утиче на актуелну владу да после три године закашњења донесе Акциони план за спровођење Стратегије заштите података о личности, а после пет година доцње уредбу о заштити нарочито осетљивих података. Остаје да се види и да ли ће влада покренути питање одговорности носилаца правосудних функција који скоро да уопште не поступају по кривичним пријавама за повреду права на податке о личности, како би коначно створила претпоставке за делотворну судску заштиту.

*UDK: 341.645.2:65.011.8](497.11)*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 550–566*
*Изворни научни рад*

*М.А. Марко НОВАКОВИЋ*[1]

# УТИЦАЈ ПРАКСЕ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА НА РЕФОРМСКЕ ПРОЦЕСЕ У СРБИЈИ

ABSTRACT

The European Court of Human Rights (ECHR) is an institution which is very significant not only for individuals but for states as well. By a careful analysis of the cases before ECHR the state can discover the problems in its own legal system and in this way try to resolve them more efficiently. In the paper, the author will analyse the problem related to the case length and the way pre-trial confinement is determined in Serbia. Both of these subjects will be analysed in the way ECHR treats them, this including requests that are submitted against our state having a direct insight into the problems in Serbia.

*Key words*: European Court of Human Rights, human rights, judiciary, Serbia, reform process.

## I) УВОД

Европски суд за људска права[2] је константна тема интересовања, како науке и правне праксе, тако и самих држава али и појединаца-лаика. Свако од њих има сопствени разлог за то. Људи из академског миљеа, како

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад представља део научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту: „Србија у савременим међународним односима: стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, економски, правни и безбедносни аспекти", који финансира Министарство за науку и просвету Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду 2011–2015.

[2] У даљем тексту ЕСЉП, Суд.

теоретичари тако и практичари, налазе неисцрпну инспирацију у великој и прилично занимљивој јуриспруденцији овог суда. Лаици, са друге стране, поготово у последње две деценије, као потенцијално активно легитимисана лица, постају све више упознати са овим над-националним видом заштите њихових личних права. Ово се поготово односи на људе који живе у државама у којима је поверење у судску власта на ниском нивоу, међу које свакако спада и Србија. Ми ћемо у овом чланку испитати пре свега утицај пресуде ЕСЉП на неке акутне проблеме у српском правосуђу. Осврнућемо се на два аспекта. Један општи проблем, а то је трајање поступка, и једну конретну неправилност – начин одрђивања притвора. Оба ова проблема се рефлектују и у случајевима пред ЕСЉП, тако да ћемо се у току разматрања осврнути и зашто ти проблеми и даље трају и да ли се нешто тренутно ради по том питању. Коначно, нећемо се упуштати у декламовање историје ЕСЉП, као ни у изношење других генералнија овог Суда. Има и више него довољно радове који елаборирају овај аспект, а такође сматрамо да је у ери интернета, када су ови подаци овог типа сведоступни не само људима који се баве међународним правом (а коме је овај рад и намењен) већ и лаицима, такав осврт сувишан.

## II) ПОВЕРЕЊЕ У СУДСТВО У СРБИЈИ

Квалитет рада судства се може утврдити на много, мање или више егзактних начина, попут броја укинутих пресуда, дужине трајања поступка, итд. Али, у крајњој инстанци, судови служе да удовоље потребама становништва, па самим тим њихово поверење у рад судова, ма колико било субјективно, представља важан параметар. Према истраживању Агенције за борбу против корупције, 33% грађана уопште нема, или има веома мало поверења у рад судства.[3] Према истраживању агенције *Ipsos Strategic Marketing*, 90% људи у Србији нема поверења у рад судства.[4] Ова истраживања, наравно треба узети са дозом резерве али се никако не смеју занемарити. Када се овим истраживањима дода веома негативан извештај који су сачинили *Simon Gaborjo* и *Hans-Ernest Bocer*[5] средином 2012. године, јасно је да такво стање није тренутно разочарење, већ константан

[3] „Оцена интегритета судова из перспективе корисника њихових услуга“ – резултати истраживања у оквиру пројекта верификације ризикаиз планова интегритета у птавосудном систему, Београд, 26.09.2013. стр. 8.

[4] http://www.tvbest.rs/41042-u-sudstvo-ne-veruje-71-odsto-srba

[5] „Ревизија стања у српском правосуђу“, *Европско удружење тужилаца за демократију и слободе – МЕДЕЛ*, 13.04.2012.

осећај, праћен сталним потврдама, да не кажемо новим разочарењима. Управо зато, све чешће се у Србији уместо некадашњег „ићи ћемо на суд“ чује „тужићу те у Стразбуру“. Тај поклич је пре свега условљен чињеницом да ЕСЉП не представља део судства Србије, и самим тим људи имају утисак да је већа шанса да ЕСЉП пресуди по правди и правици него судови у Србији. Наравно, „пут до Стразбура“ је дуг, али је потпуно легитимна та жеља, или боље рећи додатна могућност да се дође то правичног решења спора, коју у нуди ЕСЉП. У очима појединца, то је једина улога ЕСЉП. За појединца се ту улога ЕСЉП и завршава, међутим, тај суд је много више од квази-четврте инстанце, а држава нема тај луксуз да не разме суштину ЕСЉП, нити да ту суштину игнорише.

## III) УЛОГА ЕСЉП

ЕСЉП није суд треће, четврте или пете инстанце. Он не треба да се временом претвори у неки коначни суд, који ће да доноси пресуде након неуспелог рада државних органа. Напротив, то је тек секундарна улога овог суда, и она временом треба да се смањује, а никако повећава као што је то тренутно случај. ЕСЉП има за улогу осигурање спровођења Европске конвенције у људским и грађанским правмима.[6] *In order to ensure respect for the provisions of the Convention, it was decided to set up machinery for its enforcement, before which the Parties could be called to order if they failed to fulfil their obligations.*[7]

Та улога контроле над поштовањем Конвенције, са тек супсидијарном улогом пресуђивања, оличен је и кроз члан 19. Конвенције који гласи: *„To ensure the observance of the engagements undertaken by the High Contracting Parties in the Convention and the Protocols thereto, there shall be set up a European Court of Human Rights, hereinafter referred to as "the Court". It shall function on a permanent basis."*[8]

Свака држава потписница конвенције се обавезала на пружање ефикасне заштите наведеним правима ан својој територији и санкционисања кршења истих. Суд није никако основан са циљем да подсећа државе на њихове веома јасне обавезе, већ да им помогне да их остваре и дугорочно унапреде стање

[6] Конвенција, ЕКЉП.

[7] Robertson, A. H., "The European Court of Human Rights", *American Journal of Comparative Law*, Vol. 9, Issue 1, Winter 1960, pp. 1–28.

[8] "European Convention on Human Rights", *Council of Europe*, Internet, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

људских права. Та помоћ не треба да се појми као додатак у радној снази, као додатних 47 судија који ће да олакшају рад на предметима. Помоћ треба да се огледа у самим пресудама, кроз које држава, ако то није могла сама да закључи, треба да лоцира слабе тачке у систему (не само судском) и покуша да их исправи, или да се дају додатне смернице у ком правцу треба реаговати на националном нивоу. Та примарна улога државе у заштити људских права, види се и у члану 35 ЕСЉП.[9] Пажљива анализа пресуда треба да представља основу од које треба кренути. Наравно, не треба циљ да буде смањење броје представки пред ЕСЉП већ повећања правне сигурности и правне заштите у нашој држави, а то ће се пак неминовно рефлектовати и на број представки пред ЕСЉП као и на број успешних представки. Колико је Србија одмакла на том путу и кратак увид у трнутно стање даћемо у следећем одељку.

## IV) СРБИЈА ПРЕД ЕСЉП

Прво питање је да ли се број представки у последњих пет година против Србије пред ЕСЉП смањио? У 2011. години, број представки пред ЕСЉП био је 3728, у 2012. 4900, а у 2013. 5062.[10] Ипак, то просто повећање броја представки може бити последица многих фактора поред нуспешних реформи, као што су повећање свести грађана о могућности обраћања суду у Стразбурум. Зато је добро осврнути се и на број успешних представки пред тим телом. У 2013, од 5062 представке, суд је одбацио у неком од већа (инокосни судија, судијско веће или комитет) 4269. Дакле, за 193 представке је донета пресуда, а у оквиру њих је у 24 утврђено барем једно кршење права из Конвенције. У 2012 је тај број износио 10 а у 2011. је укупан број случајева који је пресуђен био 12[11] (да подсетимо, у 2013. је тај број 193).

Дакле, из угла броја поднесака пред ЕСЉП, као и пресуда донетих против Србије, реформски процеси у Србији не дају добре резултате. Наравно, ефекти реформи не могу се одмах одразити на број предствки пред међународним судом правде, па ћемо зато из рачунице одмах избацити тренутне реформе. Осврнућемо се само на проблем као такав. Шта је корен

[9] *The Court may only deal with the matter after all domestic remedies have been exhausted, according to the generally recognised rules of international law, and within a period of six months from the date on which the final decision was taken.* http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

[10] Serbia Country Profile, http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Serbia_ENG.pdf, приступљено 23.04.2014.

[11] Annual Report 2012, www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2012_ENG.pdf, приступљено 23.04.2014.

овако лоше статистике у погледу заштите људских права у Србији? Не представља толики проблем сама чињеница да сваке године имамо више представки и пресуда против Србије пред ЕСЉП, већ то да је та статистика показатељ лошег стања људских права у нашој земљи.

## 1. Проблем трајања поступка и заосталих предмета

Ово је један од најзначајнијих проблема на који већ годинама, што директно путем препорука, тако и индиректно кроз пресуде, упозорава ЕЦХР.[12] Овај проблем је специфичан по томе што га судови у Србији деле са ЕЦХР-ом. Наиме, 1. октобра 2013 године, укупан број нерешених случајева пред ЕЦХР био је 111.350.[13] Управо са циљем смањења овог великог заостатка, донет је и протокол 14.[14] Можемо рећи да су први резултати већ видљиви, с'обзиром да је 1. септембра 2011, број заосталих слчучајева био 160.200.[15] Трајање поступка, је један елемент рада српског правосуђа, који је веома тешко могуће превазићи, зато што није разлог неспособност судија, или лоше познавање материје адвоката, већ много фактора, од којих су решавање неких, попут корупције, потребне мере на ниво целог друштва, а не само у сфери права односно у конкретним судским процесима. Рецимо, чињеница је да адвокати, често користе све процесне могућности, па некада и оне које нису у сфери права како би поступци застарили. Ипак, када је реч о првој групи мера, то им закон дозвољава, и док је тако, илузорно је очекивати да ће престати са том праксом. У решавање тог проблема морала би се укључити и Адвокатска комора. Такође је акутан проблем понављања поступка, често по неколико пута. И овај проблем не може бити решен једном мером, већ се мора решавати системски, а за то је потребно време, воља и наравно-новац. Ипак, сматрамо да мењање целог система, како неки аутори предлажу, апсолутно није решење, већ велика грешка.[16] У оквиру постојећег

[12] The largest number of judgments refers to violation of the right to a fair trial due to the length of the procedure and to the non-enforcement of domestic judgments, *Progress Report Serbia 2013*, p. 43.

[13] *Press Release issued by the Registrer of the Court*, ECHR 3112 (2013) 24.10.2013.

[14] Опширинје у Марко Новаковић, „Протокол 14 уз Европску конвенцију о људским правима", *Европско законодавство*, Vol. 9/No 33-34, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010, стр. 52-65.

[15] Press Release issued by the Registrar of the Court, ECHR 3112 (2013) 24.10.2013.

[16] Видети детаљније у Бренеселовић, Лука, Новаковић, Марко, „О основној поставци Нацрта Законика о кривичном поступку за републику Србију од 14. септембра 2010", Ревија за криминологију и кривичноправо, вол 48, бр. 2, 2010., стр. 191-225

система постоји довољно начина, да се уз неке системске а не козметичке промене, крене у добром правцу.

Сходно томе, већ дуги низ године пред ЕСЉП успешно бивају окончани случајеви против Србије, који се тичу управо овог проблема, тачније повреде члана 6. ЕКЉП. Навешћемо само неке случајеве, попут Пејчић против Србије,[17] Милић против Србије и Црне Горе,[18] Адамовић против Србије[19], В.А.М. против Србије.[20]

*Илић против Србије*[21]

Дана 23. марта 1960. године стамбену зграду која је била власништво оца подносиоца представке национализовале су југословенске комунистичке власти. Дана 1. децембра 1960. године органи општине Палилула су саопштили да један одређени стан у стамбеној згради остаје имовина оца подносиоца представке. После смрти оца, подносилац представке је наследио законско право на тај стан. Он, међутим, није могао да у њему стварно ужива јер је стан био предмет посебног „режима заштићеног станара" и, као таквог, физички су га користила друга лица чију су најам регулисали органи јавне власти. Нови Закон о становању је 1992. године омогућио да, под одређеним условима, власници таквих станова поврате ефективну државину (видети ставове 39–41 у даљем тексту). 19. јануара 1993. године Одељење за комунално-стамбене послове општине Палилула прихватило је захтев подносиоца представке за исељење станара из стана и наложило је истој општини да се „заштићеном станару" о коме је реч обезбеди одговарајући алтернативни смештај најкасније до 31. децембра 1995. године. 17. августа 1994. године Одељење за стамбено-комуналне послове општине Палилула донело је још једну одлуку са истим дејством (360-440/93-II- 01). Тиме је потврдило своју одлуку од 19. јануара 1993. године и изричито наложило исељење заштићеног станара до 31. децембра 1995. године. Дана 1. децембра 1994. године Секретаријат за комуналне и стамбене послове града Београда је одбацио жалбу коју је поднело Јавно правобранилаштво општине Палилула, па је одлука од 17. августа 1994. године тиме постала правоснажна. Дана 4. августа 2006. године Одељење

[17] *Пејчић против Србије*, представка бр. 34799/07.

[18] *Милић против Србије и Црне Горе*, представка бр. 28359/05.

[19] *Адамовић против Србије*, представка бр. 41703/06.

[20] *В.А.М. против Србије*, представка бр. 39177/05.

[21] *Илић против Србије*, представка бр. 30132/04.

за комунално-стамбене послове општине Палилула је понудило законском наследнику првобитног заштићеног станара, гђи Б. К., посебан алтернативни смештај али је затим навело да се „списак приоритета“ и поред тога мора узети у обзир. Гђа Б. К. је навела да је наставила да живи у том стану, после смрти бившег заштићеног станара, заједно са њеним сином, снајом и њиховим малолетним дететом. Додала је да је понуђени стан неких 20 квадратних метара мањи од онога у коме тренутно живи, и навела да се он не налази у центру града. Дана 10. августа 2006. године Одељење за комунално-стамбене послове општине Палилула поново је потврдило своју понуду, али је г. С. К., син гђе Б. К., изјавио да је стан о коме је реч неодговарајући у смислу величине као и броја расположивих соба. Он је, међутим, додао да ће он и његова породица доставити општини свој коначни одговор у року од петнаест дана. Подносилац представке је 1996. године покренуо парнични поступак против општине Палилула код Првог општинског суда у Београду. Тражио је накнаду за материјалну штету коју је претрпео због немогућности да и даље користи/изнајмљује стан о коме је реч. Дана 2. септембра 1996. године Први општински суд у Београду (у даљем тексту „Општински суд“) донео је делимичну пресуду у корист подносиоца представке. Дана 30. јуна 1997. године Окружни суд у Београду је укинуо ову одлуку по жалби и наложио поновно суђење. Дана 26. јуна 2001. године Општински суд је поново пресудио против подносиоца представке. Дана 27. децембра 2001. године ову пресуду је потврдио Окружни суд у Београду (у даљем тексту звани „Окружни суд“). Дана 18. марта 2002. године подносилац представке је изјавио ревизију. Дана 9. октобра 2003. године Врховни суд Србије је укинуо пресуде које су донете у првој и другој инстанци и наложио поновно суђење пред Општинским судом. Он је утврдио, inter alia, да је општина Палилула заиста обавезна да изврши одлуку од 17. августа 1994. године, наложивши исељење заштићеног станара, и, штавише, да је рок за то већ истекао. Суд је закључио да се захтев подносиоца представке стога мора поново размотрити што се тиче основаности и даље навео да подносилац представке нема на располагању правни пут који би могао обавезати наведену општину да испоштује „своју сопствену коначну и извршну одлуку“ од 17. августа 1994. године. наложивши исељење заштићеног станара, и, штавише, да је рок за то већ истекао. Суд је закључио да се захтев подносиоца представке стога мора поново размотрити што се тиче основаности и даље навео да подносилац представке нема на располагању правни пут који би могао обавезати наведену општину да испоштује „своју сопствену коначну и извршну одлуку“ од 17. августа 1994. године Подносилац представке је примио

одлуку Врховног суда Србије дана 17. децембра 2004. године. Дана 29. децембра 2004. године подносилац представке је Општинском суду доставио поднесак, покушавајући да преиначи свој првобитни захтев. Посебно, он је тражио да се заштићени станар исели из његовог стана и да му се обезбеди одговарајући алтернативни смештај. Дана 20. јануара 2005. године Општински суд није дозволио преиначење тужбе. Подносилац представке се накнадно жалио на ову одлуку, али је дана 28. септембра 2005. године Окружни суд прогласио његову жалбу неприхватљивом. Поступак пред Општинским судом је тако настављен на основу првобитног захтева подносиоца представке за накнаду штете. Дана 12. априла 2006. године Општински суд је пресудио у корист подносиоца представке. Он је наложио општини Палилула да му исплати 5.318.30 српских динара (РСД), заједно са законском каматом почев од 23. фебруара 2006. године, за претрпљену материјалну штету, као и РСД 28.350 за судске трошкове. Суд је објаснио да је додељена штета једнака разлици између тржишне цене стана подносица представке у периоду у ком је „оптерећен" заштићеним станаром и његове процењене тржишне вредности без овог оптерећења. Он се даље позвао на члан 1 Протокола бр. 1 и навео да општина има законску обавезу да изврши коначни налог за исељење о коме је реч. Општина је, током година, имала довољно средстава и расположиве станове како би заштићеном станару подносиоца представке обезбедила одговарајући смештај (видети ставове 33 и 35 у даљем тексту). Најзад, подносилац представке није на располагању имао други правни пут помоћу ког би могао приморати општину да испоштује своју одлуку од 17. августа 1994. године. Дана 14. августа 2006. године општина Палилула је уложила жалбу Окружном суду. Дана 29. новембра 2006. године Окружни суд је укинуо спорну пресуду и наложио поновно суђење у првој инстанци. У образложењу је, inter alia, објаснио да су права подносиоца представке заиста прекршена, али да он у ствари није продао тај стан и да зато нема право на доделу накнаде. Дана 6. марта 2007. године подносилац представке је преиначио свој захтев и тражио накнаду за тржишну закупнину коју би иначе добијао да тај стан изнајмљује трећим лицима. Подносилац представке је такође предложио да Општински суд одреди стручњака чији би задатак био да обави потребан обрачун. Дана 7. јуна 2007. године Општински суд је донео делимичну пресуду у корист подносиоца представке. Он је наложио општини Палилула да му исплати 3.749.200 динара заједно са законском каматом почев од 26. априла 2007. године, на име материјалне штете за коју тражи накнаду, као и 28.000 динара за судске трошкове. У образложењу је, што се тиче пропуста тужене да изврши свој сопствени налог за исељење од 17. августа 1994. године,

Општински суд поново потврдио своја раније изнета мишљаења. Међутим, у списима предмета нема доказа да је ова пресуда постала правоснажна.[22] Како не би оптеретили овај рад текстом и аспектима овог случаја који нису у непосредној вези са нашом темом, нећемо се освртати на кривични поступак који је такође био оредмет представке. Изабрали смо случај Илић против Србије, јер мислимо да на прави начин осликава грешке због којих долази до овако дугих поступака. На пример, приликом аргументовања одбране, држава каже: „Најзад, Влада је изнела да је подносилац представке лично допринео дужини поступка у питању, пошто је покушао да преиначи свој првобитни захтев поднет Општинском суду.“[23]

Примедба коју је влада изнела, ослања се на једну погрешну премису. Наиме, није циљ подносиоца представке био да олакша судским властима овај „сложен случај“[24] већ да добије правичну и праведну пресуду. А у конкретном случају, штавише, ... „српским судовима је требало скоро девет месеци да одбаце покушај подносиоца представке да преиначи свој првобитни захтев (видети ставове 23–26 у претходном тексту) мада, после одлуке Окружног суда од 29. новембра 2006. године, подносилац представке практично није имао избора већ да преиначи свој захтев у складу са оним који је првобитно поднео 1996. године (видети ставове 29, 30 и 15 у претходном тексту).“[25] Наравно, имамо на уму да су представници Владе покушали да доставе што више аргумената, па су доставили и оне који нису ваљани, као што је наведени. Још једна замерка јесте да су представници државе Србије и у овом случају инсистирали на искоришћавању правних лекова, иако је у пракси ЕСЉП више пута истакнута, и пре овог случаја, да ти лекови морају бити доступни да би се овај услов тражио. Тако, у случају Кудла против Пољске,[26] суд истиче *„...the [exhaustion of domestic remedies] rule in Article **35** § **i** is based on the assumption, reflected in Article **13** (with which it has a close affinity), that there is an effective domestic remedy available in respect of the alleged breach of an individual's Convention rights. In that way, Article **13,** giving direct expression to the States' obligation to protect human rights first and foremost within their own legal system, establishes an additional guarantee for an individual in order to ensure that he or she effectively enjoys*

[22] Ibid.

[23] Ibid. стр.12.

[24] Термин више пута употребљен у аргументацији Владе, види пара 69, стр 10, пара 82. стр. 11.

[25] Ibid, пара 92, стр 13.

[26] *Кудла против Пољске*, представка бр. 30210/96

*those rights. The object of Article* ***13,*** *as emerges from the travaux preparatoires, 3 is to provide a means whereby individuals can obtain relief at national level for violations of their Convention rights before having to set in motion the international machinery of complaint before the Court".*[27] Нимало неочекивано, суд је подсетио и у овом случају, да у складу са утврђеном судском праксом, сврха правила о унутрашњим правним лековима у члану 35 став 1 Конвенције то да се високим странама уговорницама пружи могућност да спрече или исправе наводна кршења пре но што се неко због њих обрати Суду. Међутим, једини правни лекови које треба исцрпсти јесу они који су делотворни. Обавеза је државе када тврди да правни лекови нису исцрпљени, да увери Суд да су ти лекови делотворни, да су и теоријски и практично били на располагању у релевантном времену (видети, између осталог, пресуду у предмету *Вернијо против Француске*, пресуда од 20. фебруара 1991, серија А, бр. 198, стр. 11-12, став 27 и у предмету *Далија против Француске*, пресуда од 19. фебруара 1998, *Reports* 1998-1, стр. 87-88, став 38). Када је услов тог терета доказивања испуњен, подносилац представке је дужан да докаже да је правни лек на који се држава позвала заправо био исцрпљен, или да је због неког разлога био неадекватан или неделотворан у конкретним околностима предмета, или да су постојале посебне околности које су подносиоца односно подноситељку представке ослобађале тог захтева (видети предмет *Данкевич против Украјине*, бр. 40679/98, став 107, 29. април 2003).[28]

Како је ЕСЉП у случају Илић против Србије навео, „Хронична пренатрпаност предметима није ваљано објашњење за прекомерно одлагање поступка, а поновно разматрање једног предмета после упућивања на нижу инстанцу може само по себи открити озбиљан недостатак у систему судства тужене државе."[29] Дакле, још једном се истиче да аргумент који наша држава користи једноставно не стоји, па је логично да треба елиминисати узрок. Како би се држава изборила са овим горућим проблемом, председник Врховног суда је донео „Јединствени програм решавања старих предмета у Републици Србији"[30] Ефикасност судства, тачније недостатак исте, представља једну од највећих мана

[27] *Kudla'v. Poland,* October 26, 2000, Eur. Ct. H.R. at para. 152 (2000-XI).

[28] *В.А.М. против Србије*, представка бр. 39177/05, стр. 13.

[29] *Илић пртоив Србије*, представка бр. 30132/04 стр. 12.

[30] На основу мере 5.3.6.1 у „Акционом плану за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013–2018. година", *Службени гласник РС*, бр. 71/13. У даљем тексту „Јединствени програм".

правосуђа. У 2012. години, више од три милиона случаја је и даље чекло на решавање.[31] Морамо да напоменемо да је број заосталих предмета у Јединственом програму број заосталих предмета 1.744.124.[32] Разлика од преко 1.250.000 предемта се појавила одута, сто се у програму стари предмети само они који су тако дефинисани под судском пословнику.[33] Наравно, неопходне су и друге мере које би допринеле оваквом решењу, али су оне акцесорне природе у односу на већ поменути. Рачуница је једноставна – у Србији тренутно има 3086 судија, а број заосталих предмета је преко 3 милиона. Што би значило, да би чак и у идеалној прерасподели, дакле када би сваки судија добио исти број предмета, сваки судија морао да реши по 500 случајева преко уобичајног броја случајева које иначе решава у току године. Дакле, није могуће у било ком разумном року, ако и икада, решити проблем заосталих случајева са овим бројем судија. Наравно, тај број судија не може да се повећа у недоглед, потребно је наћи и буџетска сретства за додатни број судија, начин на који ће бити ангажовани, на које време, итд. Управо из горе наведених разлога, са похвалом се осврћемо на један од предлога изнетих у „Јединственој стратегији за решавање старих случајева“ где се предлаже, допуна Закона о судијама и прописивање посебних мера којима би се омогућило ангажовање судија у пензији, уз накнаду – коју би одређивао Високи савет судства, који би учествовали у припреми старих предмета за суђење, и били би „везани'' за судове у којима су вршили судијску функцију или би постојала екипа тзв. „мобилних'' судија у пензији које би упућивао Високи савет судства у одређене судове ради обављања ових послова.[34]

Од посебне важности јесте и то да се прво реше најстарији случајеви, односно они који су на ивици застаревања. Јер, окончање поступка као последица застаревања, представља класичан пример одбијања правде. Такође, постоји судови који су, у сарадњи са неким страним оранизацијама или самостално, успели да смање број заосталих предмета.[35] Као што смо то истакли у првом делу рада, за државе, ЕСЉП и његове пресуде треба да служе као својеврстан показатељ, као смернице у ком правцу треба

[31] Progress Report Serbia 2013, стр. 40; Национална стратегија реформе правосуђа – за период од 2013–2018. године, стр. 3.

[32] Јединствени програм, стр. 2.

[33] Судски пословник дефинише старе предмете као предмете који трају дуже од две године, осим у истрази где се старим сматрају предмети који нису окончани након девет месеци.

[34] Јединствени програм, стр. 6.

[35] Internet, http://ewmi.org/SPPSeptember2013

усмерити реформе. Зато ћемо се сада осврнути на два конкретна случаја покренутих против Србије који су решени на штету Србије. Први се тиче проблема изрицања притвора. Наиме, већ много година, притвор се изриче у нашим судовима, путем одређене врсте аутоматизма. Као последица такве праксе, много притвора бива изречено неосновано. Консеквентно, и даље се пред ЕСЉП појављују случајева који то потврђују. Један од таквих случајева јесте Матијашевић против Србије.

## 2. Проблем одређивања притвора

Одређивање притвора, или боље рећи начин његовог одређивања, јесте дугогодишњи и акутни проблем нашег правног система. Та дуга лоша пракса, огледа се и у поступцима пред ЕСЉП, на пример у случајевима Хајнал против Србије[36] и Матијашевић против Србије.

*Матијашевић против Србије*[37]

Подносилац представке је Милија Матијашевић[38] рођен 1976. и сада се налази на издржавању затворске казне. Подносилац представке је ухапшен 7. маја 2003, а истражни судија Окружног суда у Новом Саду му је одредио притвор због сумње да је починио кри- вична дела преваре и убиства. 4. новембра 2003. Окружни јавни тужилац у Новом Саду је подигао оптужницу против подносиоца представке, теретећи га за превару и подстрекавање на убиство. 2. априла 2004. трочлано веће Окружног суда у Новом Саду продужило је притвор подносиоцу представке за још два месеца. У образложењу, оправдавајући ову одлуку, веће се ослонило на претходне осуде подносиоца представке као и његово непрестано асоцијално понашање. Сем тога, веће је јасно навело да је подносилац представке „починио кривична дела која су предмет ове оптужбе" и закључило да би подносилац представке, да је пуштен, вероватно наставио да чини кривична дела. 16. априла 2004. подносилац представке се жалио Врховном суду Србије, затраживши да се његов притвор укине или, алтернативно, да се побијана одлука укине и предмет врати Окружном суду у Новом Саду ради поновног разматрања. Он је оспорио, *inter alia,* да је, пошто је побијана одлука прејудицирала исход кривичног поступка у току,

[36] *Хајнал против Србије*, представка бр. 36937/06.

[37] *Матијашевић против Србије*, представка бр. 23037/04.

[38] У даљем тексту „подносилац представке".

грубо прекршено његово основно право претпоставке невиности како „је зајемчено Законом о кривичном поступку, Уставом Републике Србије и такође чланом 6 § 2 Европске конвенције о људским правима и основним слободама". 22. априла 2004. Врховни суд Србије је одбио ову жалбу, усредсређујући се искључиво на претходну осуђиваност подносиоца представке и наводну опасност да би он починио и друга кривична дела да је пуштен. Он се није изјаснио на навод подносиоца представке који се односио на претпоставку невиности. 27. маја 2004. Окружни суд у Новом Саду је утврдио да је подносилац представке крив за подстрекавање на убиство и осудио га на казну затвора од осам година. 23. септембра 2004. Врховни суд Србије је потврдио пресуду Окружног суда у Новом Саду. Као што је подносилац представке навео у посебном предмету који је тренутно у току код овог Суда (представка бр. 31617/05), његов адвокат је добио ову одлуку 7. марта 2005.[39] Овде, пре свега морамо да се осврнемо на констатацију Владе, где је „Влада (је) указала да је оспоравана констатација Окружног суда у Новом Саду очигледна грешка, тј. „непрецизна формулација", и да је уместо тога требало рећи да постоји „основана сумња" да је подносилац представке починио кривична дела за која је оптужен."[40] Оваква констатација Владе стварно нема место у представци пред ЕСЉП. Пре свега, Влада није ни свесна да је овом реченицом практично признала постојање кршења наведеног члана. Друго, гледајући на случај независно од ЕСЉП, наше лично мишљење је да је врло могуће да је грешка била техничке природе, али да у овим околностима то не представља никакво оправдање а камоли олакшавјућу околност, већ једино може бити лош изговор. Други аспект, који је имао подједнако негативан ефекат на валидност аргумената Владе, јесте подсећање, у коме је „Влада (је) подсетила да је 27. маја 2004. Окружни суд у Новом Саду прогласио подносиоца представке кривим за подстрекавање на убиство и осудио га на осам година затвора, да је Врховни суд касније потврдио осуђујућу пресуду у жалбеном поступку. Она је закључила да, у таквим околностима, не може бити повреде члана 6 § 2 Конвенције и, при томе, навела пресуде за *Phillips в. Уједињеног краљевства* (бр. 41087/98, ECHR 2001- VII) и *Engel and Others в. Холандије* (пресуда од 8. јуна 1976, Серија А бр. 22).[41]

[39] Случај Матијашевић против Србије, 23037/04, file:///C:/Users/Novakovic/Downloads/ASE%20OF%20MATIJASEVIC%20v.%20SERBIA%20%20Serbian%20Translation%20by%20the%20Ministry%20of%20Justice%20and%20Public%20Administrati%20(1).pdf

[40] *Матијашевић*, страна 7, параграф 41.

[41] Ibid.

Подносилац представке је истакао да накнадна осуда не може поништити нечије првобитно право на претпоставку невиности. Ово је потпуно исправна и тачна констатација. Наиме, претпоставка невиности постоји докле год нечија кривица није доказана. У тренутку када је одређен притвор, кривица није била доказана, јер да јесте била доказана, била би му изречена казна затвора или нека друга прикладна казна. То шћто је накнадно утврђена кривица осумњиченог, не екскулпира органе власти од кршења његових права за време истраге. Дакле, пошто претпоставка невицности постоји док се не утврди кривица, касније утврђивање кривице не може оправдати изостанак претходне претпоставке невиности.

Према члану 211, Закона о кривичном поступку, притвор се одређује у следећим случајевима. Ако се лице:

1) се крије или се не може утврдити његова истоветност или у својству оптуженог очигледно избегава да дође на главни претрес или ако постоје друге околности које указују на опасност од бекства;
2) постоје околности које указују да ће уништити, сакрити, изменити или фалсификовати доказе или трагове кривичног дела или ако особите околности указују да ће ометати поступак утицањем на сведоке, саучеснике или прикриваче;
3) особите околности указују да ће у кратком временском периоду поновити кривично дело или довршити покушано кривично дело или учинити кривично дело којим прети;
4) је за кривично дело које му се ставља на терет прописана казна затвора преко десет година, односно казна затвора преко пет година за кривично дело са елементима насиља или му је пресудом првостепеног суда изречена казна затвора од пет година или тежа казна, а начин извршења или тежина последице кривичног дела су довели до узнемирења јавности које може угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка.

У случају из става 1. тачка 1) овог члана, притвор који је одређен само због тога што се не може утврдити истоветност лица траје док се ова истоветност не утврди, а притвор који је одређен само због тога што оптужени очигледно избегава да дође на главни претрес може трајати до објављивања пресуде.[42]

У случају из става 1. тачка 2) овог члана, притвор ће се укинути чим се обезбеде докази због којих је притвор одређен.

[42] *Сл. гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013 и 45/2013).

Кад изрекне пресуду на казну затвора испод пет година, суд може оптуженом који се брани са слободе одредити притвор ако постоје разлози из става 1. тач. 1) и 3) овог члана, а оптуженом који се налази у притвору укинуће притвор, ако за притвор више не постоје разлози због којих је био одређен.

Горе-наведени разлози су једини који могу довести до одређивања притвора. Свако одређивање притвора које и најмање одступа од набројаних разлога, аутоматски доводи до кршења члана 6 тачке 2 Европске конвенције о људским правима, али и самог Закона о кривичном поступку.

Аутор овог чланка је, како на пракси у нашим судовима, тако и кроз анализирање самих пресуда и поступака, стекао утисак да се аутоматзам у нашим судовима подразумева. И у таквом размишљању није усамљен.[43] У једном београдском суду све истражне судије сложне су да лицима која се сумњиче за трговину дрогом „аутоматски“ треба одредити притвор. То је противно смислу притворске регулације, у којој законодавац инсистира да се притвор изрекне само онда када постоји разлог који закон предвиђа; а и тада само онда када је притварање ради вођења кривичног поступка и спречавања нових кривичних дела потребно и када се иста сврха не може постићи другим процесним мерама (чл. 141). Али у том београдском суду трговина дрогом је израсла у посебан, дописан (апокрифан) разлог за притвор, који не подлеже провери неопходности.[44] Докле год се буде стварала у судовима „неписана пракса“ приликом изрицања притвора, а независно од таксативно наведених случајева у закону, проблем ће бити присутан. Штавише, и у овом парадоксу, постоје елементи кршења презумпције невиности.

У праве разлоге оваквог односа према члановима закона, да не кажемо њиховог честог пренебегавања, тешко је детаљно анализирати у овом формату. У случају одређивања притвора одредбе закона су јасне и садржане су у једном члану закона. То ову ситуацију чини једноставнијом за решавање, за разлику од апстрактнијег проблема дужине трајања поступка. У случају проблема дужине трајања поступка, кривица се може пребацивати са једног већа на друго па тиме стварати подељена одговорност, затим са судије на адвоката и тужиоца – а код одређивања притвора је ситуација много конкретнија и једноставнија – судија, одредбе

[43] Бренеселовић, Лука „Цртице социолошкоправне анализе нашег изборног поступка“, у *Избори у домаћем и страном правну*, ур. Оливер Николић и Владимир Ђурић, стр. 232-238.

[44] Ibid.

закона, фактичко стање. Елементи за које можемо основано претпоставити, а који утичу на овакве кардиналне грешке су свакако корупција[45] али и притисци на судије – од оних медијских, који су лако уочљиви, до оних непосреднијих од стране заинтересованих страна у спору, о којима читамо скоро свакодневно. Систем не штити судије ни од једног ни од другог утицаја – или ако то чини обично је реакција недовољно брза. Усмерити пажњу на решавање ова два проблема свакако би дало добре резултате.

## V) ЗАКЉУЧАК

Проблеми са којима се сусреће наше судство су бројни. Ради лоцирања тих проблема, потребно је да пажљиво анализирамо саме судске процесе, али и да водимо рачуна о пресудама ЕСЉП, и случајевима који се одвијају пред тим судом против наше државе. Након идентификовања проблема, неопходно је направити стратегије њихових решавања, и спровести их. То је дуг и сложен процес, у који се морају укључити и многи други делови друштва и државне организације, а не само они директно везани за судство. Коначно, ми нисмо ни прва ни последња држава која се сусреће са проблемима у судству. Многе државе су имали врло сличне или исте проблеме као наша у неком тренутку. Зато је врло важно да учимо из искустава других и та искуства искористити. Али, не можемо ни од других држава ни од ЕСЉП очекивати да нам реши проблеме, већ то морамо сами урадити.

## VI) ИЗВОРИ


- „Ревизија стања у српском правосуђу“, *Европско удружење тужилаца за демократију и слободе – МЕДЕЛ*,13.04.2012.
- Robertson, A. H., “The European Court of Human Rights”, *American Journal of Comparative Law*, Vol. 9, Issue 1, Winter 1960.
- Бренеселовић, Лука, Новаковић, Марко, „О основној поставци Нацрта Законика о кривичном поступку за републику Србију од 14. септембра 2010“, Ревија за криминологију и кривичноправо, вол 48, бр. 2, 2010., стр. 191-225.
- Villiger, Mark E., “The European Court of Human Rights”, *American Society of International Law Proceedings*, Vol. 95.


[45] Видети више у, Ћирић, Јован, Правосуђе и корупција у земљама транзиције, Страни правни живот, 2002, бр. 1-3, стр. 21-40.

• Новаковић, Марко, „Протокол 14 уз Европску конвенцију о људским правима“, *Европско законодавство*, Vol. 9/No 33-34, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.
• Бренеселовић, Лука „Цртице социолошкоправне анализе нашег изборног поступка“, у: *Избори у домаћем и страном правну*, ур. Оливер Николић и Владимир Ђурић.
• Акциони план за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013–2018. година“, *Службени гласник РС*, бр. 71/13. – Јединствени програм решавања старих предмета у Републици Србији
• Ћирић, Јован, Правосуђе и корупција у земљама транзиције, Страни правни живот, 2002, бр. 1-3, стр. 21–40
• Progress Report Serbia 2013, стр. 40; Национална стратегија реформе правосуђа – за период од 2013–2018. године,

*Пресуде ЕСЉП*

• *Адамовић против Србије*, представка бр. 41703/06.
• *Бождорић и Вујин против Србије*, представка бр. 38435/05.
• *В.А.М. против Србије*, представка бр. 39177/05.
• *Илић против Србије*, представка бр. 30132/04.
• *Кудла против Пољске*, представка бр. 30210/96.
• *Данкевич против Украјине*, бр. 40679/98.
• *Матијашевић против Србије*, представка бр. 23037/04.
• *Милић против Србије и Црне Горе*, представка бр. 28359/05.
• *Пејчић против Србије*, представка бр. 34799/07.
• *Хајнал против Србије*, представка бр. 36937/06.

*UDK: 341.645.2:2-484*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 567–577*
*Изворни научни рад*

*Весна ЋОРИЋ*[1]

# МОДЕЛ ЖРТВЕ У СВЕТЛУ НОВИЈЕ ЈУРИСПРУДЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

ABSTRACT

This article provides an analysis of the development and modification of the victim status requirement in the recent jurisprudence of the European Court of Human Rights. More particularly, the article assesses the main advantages and shortcomings of the victim test determined by Article 34 of the European Convention of Human Rights. In a given context, a particular emphasis is placed on recourse to broad interpretation of the victim status requirement which gave rise to the notions of indirect and potential victims. The concept of a potential victim in a sense determined by case law of the European Court of Human Rights is a very ambiguous. The given ambiguity undermines the legal certainty within the European human rights system. The article tries to delimit the concept of potential victim as well as to propose its further improvements.

*Key words*: potential victim, European Court of Human Rights, individual application, victim status requirement, instruments for accession to European Union.

## I) УВОД

Проблематика утврђивања статуса жртве као нужног предуслова за признавање активне легитимације подносиоца појединачне представке Европском суду за људска права (у даљем тексту ЕСЉП) већ деценијама заокупља пажњу стручне и научне јавности. Предности и ограничења модела жртве повреде људских права у светлу члана 34. Европске конвенције о људским правима (у даљем тексту ЕКЉП) изучавана су како од стране

[1] Институт за упоредно право. Е-маил: vesnacoric@yahoo.com

аутора који се баве искључиво европским поретком заштите људских права, тако и од стране поборника и критичара других система, као што су систем установљен Факултативним протоколом уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима и поредак Европске уније (у даљем тексту ЕУ). Атрактивност ове тематике приписује се између осталог и чињеници да је модел жртве превасходно развијан кроз праксу ЕСЉП те су његове контуре подложне сталној еволуцији. То је несумњиво довело до пораста правне несигурности у европском поретку заштите људских права. Дати модел је због тога подвргаван озбиљној критици у стручним и научним круговима. Као што ће бити приказано у границама овог рада, утицај судске праксе је нарочито присутан код развоја модела потенцијалне жртве, те ће стога да се проблемима који се јављају код признавања статуса потенцијалне жртве посвети посебна пажња приликом анализе ограничења модела жртве. Ограничења модела жртве ће се представити након указивања на предности датог модела. Након анализе предности и недостатака модела жртве, указаће се на који начин би могла да се унапреде постојећа решења.

## II) ПРЕДНОСТИ МОДЕЛА „ЖРТВЕ“

На добре стране теста жртве из члана 34. ЕКЉП указивало се како од стране критичара система ЕУ, тако и међу ауторима које се баве анализом система установљеног Факултативним протоколом уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима.У научним и стручним круговима предлагано је да се при утврђивању активне легитимације за подношење тужбе за поништај пред Судом правде ЕУ (у даљем тексту СП ЕУ) пропишу услови саобразни моделу жртве из члана 34. ЕКЉП. Наиме, ограничена активна легитимација приватних тужилаца је у поступку по тужби за поништај пред СП ЕУ трпела је озбиљне критике како пре измена предвиђених Уговором из Лисабона, тако и након његовог ступања на снагу. Тачније, захтев да акт тужиоца мора да „непосредно и појединачно погађа“ је у литератури оцењиван као превише рестриктиван.[2] С друге стране, у пракси ЕСЉП услов у погледу постојања „жртве“ на страни подносиоца представке тумачио се кроз захтевање „непосредне погођености актом“.[3] У

[2] Augustin Jose Menéndez, “Between Laeken and the Deep Blue Sea: An Assessment of the Draft Constitutional Treaty from a Deliberative-Democratic Standpoint“, *European Public Law* vol. 11, no. 1, 2005, p. 141.

[3] *Amuur v. France*, представка бр. 19776/92, пресуда од 25. јуна 1996., пара. 36, наведено према Carol Harlow, “Access to Justice as a Human Right: The European Convention and the

литератури се, стога, наводи да би се формулисањем активне легитимације у поступку по тужби за поништај пред СП ЕУ у складу са чланом 34. ЕКЉП, круг активно легитимисаних субјеката одредио правилније. Датим чланом се, наиме, активна легитимација флексибилније поставља у односу на ограничену активну легитимацију код тужбе за поништај пред СП ЕУ, будући да се њиме се не захтева и испуњеност додатног услова у погледу „појединачне погођености актом".[4] На тај начин би се, с једне стране, уклонио превише строг услов у погледу захтевања индивидуалне погођености актом предвиђен системом ЕУ, који ни изменама које уводи Уговор из Лисабона, није у потпуности уклоњен из система ЕУ. С друге стране, усаглашавањем активне легитимације са стандардима из члана 34. ЕКЉП, онемогућио би се прилив недовољно основаних захтева у правни поредак ЕУ. Поједини аутори, међу којима Ван Гервен (*Van Gerven*), сматрају да је усаглашавање активне легитимације код тужбе за поништај са стандардима из члана 34. ЕКЉП неопходно нарочито у светлу антиципираног приступања.[5] У супротном би се оштећеној страни, на основу чијег захтева је вођен поступак пред СП ЕУ, ускратила могућност, услед одсуства активне легитимације, да се обрати ЕСЉП уколико је незадовољна исходом поступка вођеног у циљу побијања акта ЕУ.Слично томе, међу критичарима система установљеног Факултативним протоколом уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима указивало се на добре стране вешто формулисаног теста жртве из члана 34. ЕКЉП. Предлагало се да Комитет за људска права у свом раду преузме модел жртве предвиђен чланом 34. ЕКЉП, одустајући тако од ограничене активне легитимације коју имају појединци пред Комитетом за људска права. Наиме, пред Комитетом за људска права статус жртве признаје се једино лицима која су „непосредно и лично погођена" актом.[6]

European Union", *The EU and Human Rights* (eds. P. Alston, M. R. Bustelo, J. Heenan) Oxford University Press, New York 1999, p. 193.

[4] Walter van Gerven, "Remedies for Infringements of Fundamental Rights", *European Public Law* vol. 10, no. 2, 2004, p. 265; Anthony Arnull, "From Charter to Constitution and Beyond: Fundamental Rights in the new European Union", *Public Law* 4/2003, 792.

[5] Walter van Gerven, "Remedies for Infringements of Fundamental Rights", op.cit., p. 265.

[6] Diego Rodríguez Pinzon, "The "Victim" Requirement, The Fourth Instance Formula and the Notion of "Person" in the Individual Complaint Procedure of the Inter-American Human Rights System, *ILSA Journal of International & Comparative Law* vol. 7, no. 1, 2001, p. 7.

## III) ОГРАНИЧЕЊА МОДЕЛА „ЖРТВЕ“

Уз истицање предности теста жртве из члана 34. ЕКЉП, поједини аутори, исто тако, указују и на његове недостатке. Они се, пре свега, испољавају при признавању статуса потенцијалне жртве, као и у случајевима када се на страни туженог појављује више субјеката. Као што ће бити приказано у даљем раду, проблеми који се јављају у оквиру друге поменуте групе случајева када се на страни туженог појављује више субјеката најчешће се односе на управо на тешкоће које произилазе из признавања статуса потенцијалне жртве.

### 1. Појам потенцијалне жртве

Модел жртве је претрпео значајну еволуцију кроз праксу ЕСЉП, те концепт потенцијалне жртве управо представља плод једног таквог прогресивног развоја. Тако, члан 34. ЕКЉП као лица овлашћена за покретање поступка на основу појединачне представке пред ЕСЉП одређује појединце, невладине организације и групе појединаца. Међутим, деловањем ЕСЉП уз наведене субјекте, активну легитимацију су стекла и правна лица, будући да је ЕСЉП одавно стао на гледиште на основу којег и правном лицу могу бити повређена људска права.[7] Као што је опште познато, претходно наведени субјекти могу да иницирају поступак сходно члану 34. ЕКЉП, без обзира на држављанство, уколико тврде да су жртве повреде права установљених ЕКЉП или протоколима уз њу.[8] Међутим, ЕСЉП је ову одредбу у више праваца широко тумачио развијајући схватање да је допуштена како представка непосредних жртва, односно лица које је непосредно претрпело повреду, тако и посредних жртава, тачније субјеката чија су права само посредно повређена. Посредне жртве су лица блиска непосредној жртви, тачније у питању су субјекти који су са жртвом на специфичан начин повезани.[9] Статус посредне жртве најчешће се признаје

[7] Marius Emberland, *The Human Rights of Companies: Exploring the Structure of ECHR Protection,* Oxford University Press, Oxford 2006, pp. 15-129.

[8] Драгана Илчић, „Покретање и вођење поступка пред Европским судом за људска права“, *Правни живот* бр. 12, 2002, 482; Родољуб Етински, „Допуштеност захтева за покретање поступка пред Европским судом за људска права“, *Европско законодавство* бр. 4, 2003, стр. 100.

[9] *Ibidem*; Key case-law issues, “The Concept of the Victim, European Court of Human Rights,“ updated: 31. 12. 2007, 1 *http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0F2B45AE-4F54-41AB-AA8B-1E12D285110C/0/COURT_n1976742_v4_Key_caselaw_issues__Article_34__The_concept_of__the_victim___trad_eng.pdf.*, 11. септембар 201; Драгољуб Поповић, *Европско право људских права*, Службени гласник, Београд 2012, стр. 67.

у случајевима у којима се држава позива на одговорност по члану 2. ЕКЉП, мада до тога долази и у случајевима повреде других чланова, између осталог, члана 3., 6. и 10. ЕКЉП.[10]

Даље, прибегавајући екстензивном тумачењу појма жртве, ЕСЉП је у својој пракси омогућио категорији потенцијалних жртви да, у изузетним ситуацијама покрену поступак пред ЕСЉП. Потенцијалне жртве се одређују као лица која би могла да постану жртве уколико учине вероватним да би њихова права активностима неке државе могла бити повређена.[11] До тога долази у ситуацијама када постоји могућност наступања непосредне повреде права појединаца уколико буде примењен одређени правни акт или одређена административна мера.[12] Појам потенцијалне жртве изазива бројне полемике у теорији, док пракса ЕСЉП није уједначена по питању услова за његово признање. Будући да ЕКЉП не установљава могућност *actio popularis* у погледу појединачних захтева за покретање поступка, подносилац не може представку поднети у сврху заштите каквог општег интереса или интереса неке групе лица.[13] У пракси се управо на главне тешкоће наилази када је потребно разграничити ситуације у којима појединац покушава да штити општи интерес, те стога представке треба да се одбаце, од оних у којима се нашао у околностима у којима представља потенцијалну жртву неке опште норме.[14] Неуједначена јуриспруденција ЕСЉП у погледу признавања статуса потенцијалне жртве, сведочи о постојећим проблемима који се јављају по том питању. Иако се истицало да се статус потенцијалне жртве само у изузетним околностима признаје, праксом нису јасно

[10] Key case-law issues, "The Concept of the Victim, European Court of Human Rights", op. cit., 2; Драгољуб Поповић, *Европско право људских права*, op. cit., стр. 67.

[11] Key case-law issues, "The Concept of the Victim, European Court of Human Rights", op. cit., 1; Драгана Илчић, „Покретање и вођење поступка пред Европским судом за људска права", op.cit., стр. 482.

[12] Тако се нпр. у предмету *Клас* (*Klass and others v. Germany*, представка бр. 5029/71, пресуда од 6. септембра 1978) утврђује да је довољно и само постојање правног акта. Слично томе, у пресуди у случају *Кембл и Косанс* (*Campbell and Cosans v. the United Kingdom*, представка бр. 7511/76 и 7743/76, пресуда од 25. фебруара 1982) истиче се да је довољно и само постојање система телесног кажњавања у школама у Шкотској, чак и уколико он није примењен. Pieter van Dijk, Godefridus J. H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia, Oxford 2006[4], 52-53; Grégor Puppinck "*No victim status*, said the European Court of Human Rights in the *Minarets Cases v. Switzerland"*, *European Centre for Law and News* 21 July 2011, *http://eclj.org/releases/read.aspx?GUID=7ef3da33-5927-4944-b5b4-b1f5b7f60141&s=eur*, 21. септембар 2014.

[13] Родољуб Етински, „Допуштеност захтева за покретање поступка пред Европским судом за људска права", op. cit., 100.

[14] Драгољуб Поповић, *Европско право људских права*, op.cit., стр. 66.

прецизиране те изузетне околности које оправдавају признање статуса потенцијалне жртве.[15] Док је у појединим ситуацијама ЕСЉП прихватао статус потенцијалне жртве,[16] у другима је представку проглашавао неприхватљивом, истичући, између осталог, да пука сумња или претпоставка нису довољне за признавање статуса жртве.[17] Дакле, као основни проблем јавља се прецизирање услова потребних за признавање статуса тзв. потенцијалне жртве. У том контексту, као спорно се јавља да ли је за признавање статуса потенцијалне жртве довољно доказати саму могућност настанка повреде или је потребно да је наступила конкретна повреда права подносиоца.

У пракси само процењивање да ли је одређени акт подобан да, уколико се примени, доведе до повреде права подносиоца, представља тежак задатак. Даље уколико се прихвати становиште о неопходности наступања конкретне повреде, отвара се даље питање садржинског одређења те повреде и у чему се она разликује од повреде која наступа код директне и индиректне жртве. ЕСЉП на приказана питања не пружа јасне и потпуне одговоре. Ставови ЕСЉП су у том погледу недоследни. Наиме, с једне стране, у пракси за признавање статуса потенцијалне жртве довољно је доказивање могућности настанка повреде права подносиоца, односно примењује се критеријум поднобности одређеног општег акта да доведе до повреде,[18] док се, с друге стране, у појединим ситуацијама захтева да је повреда заједмченог права подносиоца већ наступила.[19] Као добра илуструција за то могу да послуже одлуке у случајевима познатијим као тзв. *Швајцарски минарети* из 2011.[20]

---

[15] Antoine C. Buyse, "Swiss Minaret Decisions*"*, 11 July 2011, *www.echrblog.blogspot.com/2011/07/swissminaret-decisions.html*, 10. октобар 2014.

[16] В. раније цитирану пресуду у предмету *Klass and others v. Germany*; *Soering v. the United Kingdom*, представка бр. 14038/88, пресуда од 7. јула 1989; *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*, представка бр. 14234/88, пресуда од 29. октобра 1992.

[17] *Vijayanathan and Pushparajah v. France*, представке бр. 17550/90 и 17825/91, пресуда од 27. августа 1992; *The Christian Federation of Jehovah's Witnesses in France v. France,* представка бр. 53430/99, одлука о прихватљивости од 6. новембра 2001; *Senator Lines GmbH v. the 15 EU States*, представка бр. 56672/00, одлука о прихватљивости од 10. марта 2004.

[18] В. раније цитирану пресуду у предмету *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*, наведено према "Strasbourg Declares Challenges to Minaret Ban Inadmissible," Pilla Bulletin, 10. August 2011, 1*, www.pila.ie/bulletin/2011/august/10-august-2011/strasbourg-declares-challenges-to-minaret-baninadmissible/,* 11. октобар 2014.

[19] *Dudgeon v. UK,* представка бр. 7525/76, пресуда од 22. октобра 1981., Norris v. Ireland, представка бр. 8225/78, пресуда од 26. октобра 1988., наведено према ibidem.

[20] *Вардири против Швајцарске* (*Ouardiri Ligue des Musulmans de Suisse and Others v. Switzerland*), представка бр. 65840/09 и 66274/09, одлука о прихватљивости од 8. јула 2011).

У датим предметима ЕСЉП конфузно и недоследно примењује оба критеријума, развијајући на тај начин недовољно убедљиву аргументацију. Тачније, ЕСЉП у тим одлукама, позивајући се на критеријум поднобности одређеног општег акта да доведе до повреде не признаје статус потенцијалне жртве подносиоцу. ЕСЉП свој став образлаже аргументацијом да дати акт није био у стању да доведе до повреде, будући да је подносилац, по његовом доношењу, наставио несметано да врши зајемчено право.[21] Међутим, ЕСЉП, у истим предметима, делимично одступа од свог првобитно заузетог става наглашавајући да пука подобност једног акта да доведе до повреде права жртве није довољна за установљавање статуса жртве, уколико се она везује за неки неодређени тренутак у будућности, задржавајући тако апстрактан карактер. Само подобност која је довољно конкретизована може да доведе до признања статуса потенцијалне жртве.[22] ЕСЉП је даље закључио да се наводи подносиоца своде на пуке претпоставке на којима не може да се заснива статус жртве. Тачније дате представке су одбачене као неприхватљиве будући да су подносиоци пропустили да докажу да је оспорена уставна одредба почела да примењује и да производи конкретно дејство на њих, као и да постоји евентуална могућност наступања повреде њихових права.[23] С друге стране, ЕСЉП, је у истим случајевима, истовремено развио опречну аргументацију, налазећи, да је потребно да постоји одређена веза између подносиоца и наступеле повреде.[24] Другим речима, ЕСЉП износи тврдњу да је за признавање статуса потенцијалне жртве, потребно наступање конкретне повреде, те да сама могућност њеног настанка није довољна за признавање датог статуса. На тај начин, дакле, ЕСЉП значајно одступа од првобитно заузетог става да је постојање саме могућности наступања повреде довољно за признавање статуса потенцијалне жртве. Одлуке о одбацивању представки изазвале су бројне полемике међу ауторима, управо зато што се њима доводе у питање саме основе на којима се заснива концепт потенцијалне жртве. Међутим, даља

[21] Подносиоци представки су истицали да швајцарска уставно-правна одредба, усвојена путем референдума, а којом се забрањује изградња минарета, није у складу са члановима 9. (слобода мисли, савести и вероисповести) и 14. (забрана дискриминације) ЕКЉП. В. Prohibition on Building Minarets in Switzerland: applications inadmissible, Press Release, issued by the Registrar of the Court, ECHR 101 (2011), *http://hudoc.echr.coe.int/sites/engpress/pages/search.aspx#{"display":["1"],"dmdocnumber":["887994"]}*, 09. мај 2011.

[22] *Ibidem*.

[23] Grégor Puppinck "*No victim status*, said the European Court of Human Rights in the *Minarets Cases v. Switzerland", op.cit.*, p. 1.

[24] Antoine C. Buyse, "Swiss Minaret Decisions*"*, op. cit., p. 1.

анализа пресуде, као и пратећих коментара уз њу, донекле пружа кључ за разумевање концепта потенцијалне жртве, који развија ЕСЉП. ЕСЉП у предметима *Швајцарски минарети* одређује садржину повреде, која је потребна за признање статуса потенцијалне жртве, при позивању на ранију пресуду у случају *Дацон против Уједињеног Краљевства* у којој је био признат дати статус. Он налази да је, насупрот предмету *Швајцарских минарета* у којем се поднесак одбацује, у случају *Дацон против Уједињеног Краљевства* признао статус потенцијалне жртве, будући да је утврђено наступање повреде права жртве. Та се повреда, према наводима ЕСЉП, састојала у приморавању подносиоца да промени своје понашање, односно у његовом одустајању од извесног аспекта свог приватног живота како би избегао кривични прогон.[25] Анализом садржине повреде права подносиоца утврђене у случају *Дацон против Уједињеног Краљевства* долази се до закључка да се она може окарактерисати као потенцијална повреда услед тзв. претећег карактера, будући да се превасходно испољава у одбрани угрожених права. Наиме, повреда се, у конкретном случају, још увек није у потпуности реализовала, будући да није дошло до кривичног прогона, већ се своди на пуку одбрану угрожених добара. Изложен пример показује да управо садржина и карактер одређене повреде треба да послуже као опредељујући критеријум за разликовање између непосредних и потенцијалних жртава. У конкретном случају би, хипотетички, дошло до признања статуса директне а не потенцијалне жртве да је кривични поступак био и покренут. Одлуке о неприхватљивости представки као и бројни коментари донети поводом тог случаја, отежавају јасно формулисање појма потенцијалне жртве и стога се ишчекује даља еволуција праксе ЕСЉП по том питању. Нацрти инструмената о приступању уносе у том погледу извесна прецизирања о којима ће бити више речи касније.

## 2. Случајеви са више субјеката на страни туженог

ЕСЉП се, даље, сусретао са проблемима при признавању статуса жртве у случајевима код којих се на страни туженог јавља више субјеката. Наиме, у таквим ситуацијама долазило је до прогалашавања представки потпуно или делимично неприхватљивим уколико статус жртве није успео да се утврди у односу према свим или појединим туженим. Иако ЕСЉП представља суд са најразвијенијом праксом у погледу случајева где се на страни туженог појављује више субјеката, при вођењу тих поступака

[25] *Ibidem;* Драгољуб. Поповић, *Европско право људских права*, op. cit., стр. 66.

јављају се извесне процеснoправне тешкоће.[26] У овом контексту се наилази на две врсте проблема. Једна од њих односи се на утврђивање статуса жртве. Прво, ЕСЉП у одређеним предметима није признавао статус жртве подносиоцима представке, налазећи да пуко усвајање одређене мере не доводи до повреде зајемченог права уколико дата мера није примењена.[27] Ту се заправо ради о већ изложеном проблему признавања активне легитимације потенцијалним жртвама. Тако, ЕСЉП је нпр. у предмету *Сеги и други против 15 држава ЕУ*, одбацио представку следећи рестриктивно тумачење појма потенцијалне жртве. Наиме, ЕСЉП је закључио да је сам чин стављања одређене организације на „листу терориста" од стране Савета ЕУ „превише безначајан да би оправдао примену ЕКЉП" на 15 држава чланица које су донеле ту одлуку, будући да та одлука није спроведена.[28] У том смислу значајно је решење, које се предвиђа нацртом Допунског извештаја уз нацрт Споразума о приступању ЕУ ЕКЉП, а која се односи на увођење механизма саоптуженог у поступак пред ЕСЉП. Наиме, по први пут, захваљујући институту саоптуженог изричито се омогућава приписивање одговорности како субјекту који је предузео или пропустио да предузме акт чиме су права подносиоца повређена, тако и субјекту који није предузео такав акт или пропуштање, али је створио правни основ за поступање које је довело до повреде.[29] Другу врсту проблема у погледу утврђивања статуса жртве, представљају случајеви код којих је утврђено одсуство стварне везе између поступања неког од тужених и наступеле повреде.[30] Тако је на пример, у предмету *Азис против Кипра*, представка делимично одбачена због одсуства *ratione personae* надлежности у погледу појединих тужених. Наиме, утврђено је да одговорност не може приписати

[26] Правило 47. 1. (ц) Пословника ЕСЉП сведочи о томе да су поступци против више тужених омогућени. Maarten den Heijer, "Issues of Shared Responsibility before the European Court of Human Rights", *ACIL Research Paper* 4/2012*,* p. 3.

[27] В. раније цитирану одлуку о прихватљивости у предмету *Senator Lines GmbH v. 15 Member States*; *Segi and Others v. 15 States of the European Union*, представке бр. 6422/02 и 9916/02, одлука од 23. маја 2002.

[28] *Segi and Others v. 15 States of the European Union*, представке бр. 6422/02 и 9916/02, одлука од 23. маја 2002.

[29] Final Report to the CDDH, Fifth Negotiation Meeting between the CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights , „Draft Explanatory Report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms", пара. 37, Strasbourg, 10 June, 2013, 47+1(2013)008rev2.

[30] M. den Heijer, 3-13.

свим туженим субјектима, будући да су истакнути захтеви неосновани у погледу свих држава, осим Кипра. Наиме, акти који су предмет захтева су превише удаљени да би могли да доведу до повреде коју подносилац представке наводи.[31] Отклањању изложених проблема би, у перспективи, свакако требало да допринесе решење садржано у члану 3. нацрта Споразума о приступању ЕУ ЕКЉП којим се регулише новоусвојени институт саоптуженог у поступку пред ЕСЉП. Тачније, чланом 3. датог нацрта Споразума предвиђа се да се приликом оцене прихватљивости представке, укључујући и питање постојања жртве, узима као да саоптужени није страна у поступку. Нацртом Допунског извештаја уз Споразум о приступању даље се прецизира да се стога услови прихватљивости оцењују само у односу на главног оптуженог, а не и у погледу саоптуженог. На тај начин, у перспективи, спречава се делимично одбацивање представки услед немогућности признавања статуса жртве због евентуалних процесних недостатака на страни неког од тужених, уколико се у датом случају испуне услови за примену института саоптуженог. Истовремено, омогућава се подносиоцу да се обраћа ЕСЉП и пре доношења одлуке о учешћу саоптуженог у поступку.[32] Даље, будући да из актуелног Допунског извештаја произилази да је за прихватљивост представке неопходно да је повреда већ наступила, закључује се да се у нацрту прибегло ужем схватању појма потенцијалне жртве. За признавање статуса потенцијалне жртве, дакле, није довољно доказати начелну подобност одређеног лица да доведе до повреде заједмчених права подносиоца представке.[33]

## IV) ЗАКЉУЧАК

Развојем праксе ЕСЉП дошло је до делимичног одступања у односу на захтевање испуњености услова постојања жртве повреде права заштићених ЕКЉП на страни подносиоца појединачних представки. То је, пре свега, учињено омогућавањем категорији потенцијалних жртава да се у својству активно легитимисаних субјеката обрате ЕСЉП. Иако се праксом

[31] *Aziz v. Cyprus*, представка бр. 69949/01, пресуда од 22. септембра 2004.

[32] Final Report to the CDDH, Fifth Negotiation Meeting between the CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, "Draft Explanatory Report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms", пара. 42, Strasbourg, 10 June, 2013, 47+1(2013)008rev2.

[33] В. *Ibid*., пара. 62.

додељивања процесне легитимације и категорији потенцијалних жртви, свакако обезбеђује свеобухватнија и ефикаснија заштита људских права у европском систему заштите људских права, она се свакако негативно одражава на степен правне сигурности у правном поретку установљеном ЕКЉП. Наиме, постаје нејасно у којим случајевима ће се одређеном подносиоцу признати статус потенцијалне жртве, а у којима ће се поднесак одбацити услед одсуства активне легитимације. Како би се степен постојеће правне несигурности умањио, било би упутно да ЕСЉП кроз своју праксу изврши потребна прецизирања, повлачењем јасних граница концепта потенцијалне жртве.

Делимичном отклањању изложених проблема би, у перспективи, свакако требало да допринесе и примена решења из актуелног нацрта Споразума о приступању, као и нацрта Допунског извештаја уз Споразум о приступању. Наиме, уколико буду усвојена, дата решења би значајно допринела уједначавању праксе ЕСЉП у погледу одређивања појма потенцијалне жртве. И поред тога, јасан и доследан став ЕСЉП у погледу примене модела потенцијалне жртве је од пресудног значаја на путу развијања уједначене праксе која би водила развоју правне сигурности у европском поретку заштите људских права.

*UDK: 346.93(4+497.11)*
*Biblid 1451-3188, 13 (2014)*
*Год XIII, бр. 49–50, стр. 578–598*
*Изворни научни рад*

*мр Миладин ПЕЈАК*[1]

# АРБИТРАЖНЕ ОДЛУКЕ У ДОМАЋЕМ И ЕВРОПСКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

ABSTRACT

Arbitration settlement of disputes in international trade is a broadly applicable way of settling disputes in international trade and international business relations and it is based on the agreement of contracting parties. The paper treats in detail the procedure of adoption, annulment and implementation of an arbitration decision. Special emphasis is put on the analysis of the procedure of annulment, recognition and implementation of arbitration decisions in accordance with the internal sources of law. National legislations of the Republic of Serbia, England, France, Germany, Switzerland and Italy have been selected as representative ones.

*Key words*: arbitration decision, procedure of annulment, recognition and implementation of arbitration decision, Republic of Serbia, national legislations.

## I) УВОД

Арбитражни облик решавања спорова има своје зачеће у правним системима држава старог века са развијеним обликом трговине. Тако је и арбитражна одлука имала све карактеристике данашњих арбитражних одлука, како са становишта коначности, тако и са становишта могућности њиховог побијања пред државним судовима. Римско право је познавало добровољно уговорену арбитражу међу странкама при чему форма уговора није била битна, али је уз њега морала бити предвиђена додатна казна у случају непоштовања арбитражне одлуке. Иако је арбитража у системима држава старог века била приватни суд странака, њихов статус је био незаштићен, док данас арбитража постаје уређен и равноправни

[1] НИС а.д. Нови Сад, Народног фронта бр. 12, 21000 Нови Сад. Е-маил: miladin.pejak@nis.rs.

партнер државних судова. Арбитражна одлука представља последњи или завршни корак арбитражног поступка. Арбитражном одлуком решава се спорни однос међу странкама, спорни однос престаје да постоји, па се и парница ликвидира.

## II) ПРИЗНАЊЕ И ИЗВРШЕЊЕ АРБИТРАЖНЕ ОДЛУКЕ

Приликом признања и извршења арбитражне одлуке уочљива је разлика у зависности од тога да ли се ради о домаћој или страној арбитражној одлуци. По традиционалном приступу, страна арбитражна одлука, као и сама арбитража, почива на уговорном концепту ове институције и зависи од изражене воље странака. С друге стране, јурисдикциона теорија заступа критеријум по којем је арбитражна одлука страна када је донета на територији стране државе. У одређивању стране арбитражне одлуке најчешће је заступљен територијални принцип, што подразумева да арбитражна одлука која је донета на територији једне државе – у тој држави није страна него домаћа одлука, која постаје страна тек када се њено извршење захтева од суда на територији друге државе. Статус домаће или стране арбитражне одлуке везује се за правни поредак државе из којег једна одлука потиче. Везивање одлуке за поредак једне државе значи свеукупно везивање за њено процесно меродавно право, организацију арбитраже, поступак и начин одлучивања арбитара, услове за поништај итд.[2] Извршење арбитражне одлуке представља логичну последицу намере странака да спор реше и да ликвидирају његове негативне последице. Странке се унапред договарају (у арбитражном споразуму) о прихватању пресуде арбитара и њено добровољно извршење. У пракси се велики број арбитражних одлука добровољно изврши. Мањи број пресуда мора бити принудно извршен зато што странка која је изгубила спор не испуњава на време своје обавезе или покушава да одлуку због процесних недостатака оспори пред судом.

Приликом признања и извршења стране арбитражне одлуке треба имати у виду да на територији једне државе треба да се реализују арбитражне одлуке које је арбитражни суд донео на територији друге државе. Тешкоће које се јављају приликом извршења такве одлуке произилазе из основног начела међународног јавног права да је суверено право сваке државе да на својој територији неприкосновено врши судску

[2] Александар Голдштајн, Синиша Трива, *Међународна трговачка арбитража*, Информатор, Загреб, 1987, стр. 210.

власт. Практична последица тога јесте да одлуке једне државе не би могле да производе никаква правна дејства на територији друге суверене државе. Међутим, развој економских односа и потреба за правним општењем међу чланицама међународне заједнице утицали су да се прихвати изузетак од искључиве судске надлежности државе и створи адекватан механизам у прилог извршења стране арбитражне одлуке.[3] Тај механизам није једноставан зато што претпоставља примену одредаба међународних конвенција (превасходно Женевске и Њујоршке конвенције), одредаба националног закона земље у којој је одлука донета и, наравно, националног закона земље у којој се извршење одлуке тражи.[4] Поступак признања и извршења једне арбитражне одлуке на територији државе обавља се уз испуњење одређених услова који углавном полазе од испитивања формалне арбитражне одлуке, као и од оцене да ли је арбитражни поступак у другој земљи коректно обављен. Признање и извршење стране арбитражне одлуке се често представљају као јединствен појам у међународном арбитражном праву, али их међусобно треба разликовати.[5] Наиме, у пракси једна арбитражна одлука може бити призната, а да не буде извршена, а са друге стране извршење стране арбитражне одлуке се не може замислити ако иста није претходно призната. Појам извршења стране арбитражне одлуке строго је везан за појам признања, као претходне радње, због чега се суштински разликује од појма извршења домаће одлуке, за које није потребно испуњење никаквог услова. Значи извршење долази у обзир тек касније пошто се обезбеди да држава, тј. суд одлуку прихвати и призна је као правоснажну у оквирима свог правног система. Елемент општег појма признања и извршења је и означење места, тј. суда пред којим се тражи признање и извршење. Место доношења арбитражне одлуке и место признања и извршења арбитражне одлуке по правилу се не поклапају. За седиште арбитраже најчешће се бира неко неутрално место или место за које је везано најповољније процесно право, док се место признања и извршења одлуке тражи накнадно, у зависности од локације имовине дужника.

[3] Миодраг Трајковић, *Међународно арбитражно право*, Правни факултет; Удружење правника Југославије Београд, 2000, стр. 569.

[4] Никола Воргић, Тибор Варади, *Признање и извршење страних арбитражних одлука*, Завод за научноистраживачки рад Правног факултета, Нови Сад, 1973, стр. 165.

[5] Због збрку у вези са овим појмовима повећава и Њујоршка конвенција која говори о признању и извршењу страних арбитражних одлука као јединственом појму, док је Женевска конвенција из 1927. године прецизнија јер помиње признање и извршење.

Наиме, за одлуку је веома важно да буде у што већој мери међународно прихватљива, како би што лакше била призната и примењена у разним државама. Поступак признања и извршења арбитражне стране одлуке представља облик контроле коју суд има над арбитражом. У зависности од ширине и строгости услова које поједине земље постављају за признање и извршење ових одлука, судска контрола може бити ограничена или неограничена, слично критеријумима који важе за поништај одлуке.

## III) ПОНИШТЕЊЕ АРБИТРАЖНЕ ОДЛУКЕ

Странке које повере спор арбитражи очекују да га она реши и донесе одлуку. Такође, очекују да та одлука буде коначна и да их обавезује.[6] Међутим, окончање арбитражног поступка доношењем арбитражне одлуке не значи увек и окончање спорног односа међу странкама. Незадовољна странка најчешће не може донету одлуку да оспорава редовним правним средством, с обзиром на то да је арбитражни поступак по правилу једностепен. Иако без права на жалбу, незадовољној странци није ускраћен сваки облик судске заштите. Странка под одређеним, законом предвиђеним условима може да иницира пред редовним судом поступак за поништење арбитражне одлуке у којем је суд овлашћен да преиспита одлуку у границама одређеним законом, па и да је поништи.[7] Упоредно право разликује два основна концепта поништења арбитражних одлука у зависности од обима овлашћења која су суду дата у том поступку. По ужем концепту суд може арбитражну одлуку да поништи када нађе да су за то испуњени одговарајући услови, док по ширем концепту суд има већа овлашћења и може осим поништења арбитражне одлуке да исту врати арбитрима на дораду или исправку, па и да одлучи о меритуму. Државе правних система континенталног права прихватају ужи концепт поништења арбитражних одлука. Поступајући по захтеву за поништење једне арбитражне одлуке суд може само тај захтев да усвоји или одбије, у зависности од тога да ли је захтев основан или не. У току трајања поступка поништења суд је дужан да се строго креће у границама које су постављене законом и да одлуку преиспитује само из изричито наведених разлога. Ти разлози су углавном процесне

[6] Милена Петровић, О арбитражној одлуци. У: *Зборник радова у спомен проф. др Миодрага Трајковића* (стр. 426–444), Правни факултет; Удружење правника у привреди Србије и Црне Горе, Београд, 2006, стр. 427.

[7] Катарина Јовичић, „Правне последице поништења одлуке међународне трговинске арбитраже“, *Страни правни живот*, вол. 51, бр. 3/2007, стр. 99–100.

природе, док испитивање чињеничног стања утврђеног у арбитражном поступку по правилу није допуштено. Ширем концепту поништења арбитражне одлуке углавном припадају земље које припадају *common law* правном систему. По овом концепту поништења арбитражних одлука суд може једну арбитражну одлуку поништити у целини или делимично, да је врати арбитрима на поновно разматрање и дораду или да је измени. Овлашћење да врати одлуку на дораду суд користи када сматра да она има недостатака који се лако могу отклонити одређеним корекцијама, те да недостатак није тако велики да оправдава поништење. Оба концепта која су наведена имају одређених недостатака, али и предности. Чини се да и један и други концепт имају добрих страна те да је могуће направити добар компромис између њих. Такав компромис је направљен у Модел-закону УНЦИТРАЛ-а. Наиме, он у принципу прихвата ужи концепт поништења арбитражних одлука, али га коригује посебном одредбом (члан 34., став 4.) којом изричито предвиђа да „суд којем је поднета тужба за поништај арбитражне одлуке, може, ако сматра да је целисходно и ако то затражи једна од странака прекинути поступак по тужби за поништај на одређени рок који сам одреди како би пружио могућност арбитражном суду да поново отвори арбитражни поступак или да предузме друге радње за које сматра да су потребне како би се отклонили разлози та поништај. Предности уређења овог питања на наведени начин препознале су многе земље које су прихватиле Модел-закон УНЦИТРАЛ-а као узор и које су у своје националне законе о арбитражи унеле исту одредбу.[8] Закони о арбитражи и остали правни извори појединих држава детаљно прописују разлоге због којих странке могу да траже поништај арбитражне одлуке. Условно, разлози се могу груписати на:

1. разлоге који се стриктно односе на саму арбитражну одлуку, пре свега на њене формалне недостатке;
2. разлоге који су везани за јурисдикцију арбитражног већа (арбитраже), а који су најчешће проистекли из одређених недостатака арбитражног споразума странака;
3. типични процедурални пропусти који су направљени приликом формирања арбитражног већа или у току арбитражног поступка који представљају повреде права странака или непоштовање одредаба о процедури;

[8] Катарина Јовичић, *Преиспитивање одлука међународних трговинских арбитража у поступку поништења*, Институт за упоредно право, Београд, 2009, стр. 25–27.

4. разлоге који значе кршење захтева о арбитрабилности и других императивних политика државе, најчешће њеног домаћег и јавног поретка.

Услове или претпоставке које разни правни системи захтевају за поступак поништаја, признања и извршења домаћих и страних арбитражних одлука биће разматрани у правним системима појединих земаља.

## IV) ПРИЗНАЊЕ, ИЗВРШЕЊЕ И ПОНИШТЕЊЕ АРБИТРАЖНИХ ОДЛУКА У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Одређивање појма стране арбитражне одлуке у нашем праву дуго је било предмет интересовања правне теорије. Судови су ово питање најчешће решавали од случаја до случаја, а најчешће је то био територијални критеријум поделе арбитражних одлука на домаће и стране. Крајем 1982. године усвојен је *Закон о решавању сукоба са прописима других земаља*,[9] и тиме су дилеме које су постојале у вези са овим питањем у великој мери биле разрешене, пошто је закон прописао начин одређивања националне припадности арбитражних одлука. Била су одређена два критеријума, од којих је један представљао опште правило, док је други предвиђао изузетке. Тако је чланом 97., став 1. било прописано да се страном сматра „арбитражна одлука која није донесена у СРЈ“, док је ставом 3. истог члана било одређено да ће се страном одлуком сматрати и „арбитражна одлука [...] донесена у СРЈ, при чијем доношењу је примењивано право стране државе у погледу поступка.“ У другом случају, одлука „има припадност земље чије је право у погледу поступка примењивано“ (члан 97., став 4.). Овај закон је у четвртој глави регулисао признање и извршење страних одлука, а од члана 97. до 100. признање и извршење страних арбитражних одлука. Даном ступања на снагу *lex specialisa,* престале су да важе одредбе ових чланова.[10] Усвајањем *Закона о арбитражи* 2006. године уведен је територијални критеријум поделе арбитражних одлука на домаће или стране као једини са седиштем арбитраже као тачком везивања, чиме се постигло да се избегну неке

[9] Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља, *Службени лист СФРЈ*, бр. 43/82 и 72/82 и *Службени лист СРЈ*, бр. 46/96 и *Службени гласник РС*, бр. 46/06.

[10] Маријана Дукић Мијатовић, „Признање и извршење арбитражних одлука: осврт на измене и допуне УНЦИТРАЛ-овог Модел-закона о међународној трговинској арбитражи“, *Правна ријеч: часопис за правну теорију и праксу*, вол. 2, бр. 5/2010, стр. 173.

нејасне ситуације. То се пре свега односи на случајеве када арбитражну одлуку донесе арбитража са седиштем у иностранству уз примену нашег процесног права, а закон земље у којој је одлука донета предвиђа да она има припадност државе чије је процесно право било примењено у поступку. У овом случају је било неизвесно који би суд био надлежан да поступа по захтеву за поништење, пошто то не би био наш суд, али ни суд земље у којој је одлука донета.[11] Уређење овог питања на начин како је то предвиђено чланом 57., став 2. *Закона о арбитражи*, по којем се домаћом сматра одлука „која је донета у унутрашњој или међународној арбитражи" чини се да не може изазвати недоумице приликом примене. Међутим члан 64., став 3. који предвиђа да је страна арбитражна одлука „одлука коју је донео арбитражни суд чије је место ван Републике, као и одлука коју је донео арбитражни суд у Републици ако је на арбитражни поступак примењено страно право" наводи да би такав закључак могао бити преурањен. Из цитираног члана следи да се у Србији могу поништавати само одлуке које донесе арбитражни суд у Србији и то применом домаћег процесног права. Управо из тог разлога *Нацрт Закона о међународном приватном праву* у члану 190. садржи допунски предлог за измену овог става, тако што предлаже да се брише део „као и одлука коју је донео арбитражни суд у Републици ако је на арбитражни поступак примењено страно право." Одредбом члана 57. *Закона о арбитражи* одређено је да се тужба за поништај може поднети само против домаће арбитражне одлуке (став 1), а за одлучивање о тужби месно је надлежан суд места арбитраже (став 3).[12] Поништење арбитражних одлука уређује Глава VIII (од члана 57. до 63) *Закона о арбитражи*. Одредбе овог дела закона примењују се само на домаће арбитражне одлуке, без обзира да ли су донете у унутрашњој или међународној арбитражи. То могу бити коначне

[11] Различити критеријуми поделе арбитражних одлука могу довести до нерешивих ситуација. Нпр. Кнежевић се запитао чији суд би био надлежан да одлучује о захтеву за поништење арбитражне одлуке коју ниједна земља не сматра својом, што је случај када нпр. право земље у којој је седиште арбитраже не прихвата домаћу арбитражну одлуку донету у поступку који је вођен по одредбама страног права, а истовремено страно право примењено у поступку не прихвата одлуку коју је арбитража донела у иностранству. Кнежевић, Гашо., *Међународна трговачка арбитража: основна питања и проблеми*, Досије, Београд, 2007, стр. 123.

[12] Правила о стварној надлежности судова садржана су у пропису о устројству судова, а то су Закон о уређењу судова, *Службени гласник РС,* бр. 111/08, 104/09, 101/10 – др. закон, 78/11 – др. Закон, 101/11 и 101/13, и Закон о судовима из 1991, *Службени гласник РС*, бр. 46/91, 18/92 и 71/92, који још увек важи у делу којим је уређена организација судова.

арбитражне одлуке или одлуке којима арбитражни суд решава о својим захтевима, али и делимичне одлуке или међуодлуке (члан 48). Правно средство којим се може затражити поништење арбитражне одлуке јесте тужба редовном суду, коју подноси незадовољна странка. Тужба је једино правно средство које се у том циљу може користити и странке се не могу унапред одрећи од права за њено поништење (члан 62). Рок у којем се може поднети тужба је јединствен и износи 3 месеца од дана када је тужилац примио арбитражну одлуку (члан 59., став 1).

Разлози за поништење арбитражне одлуке набројани су у одредби члана 58. *Закона о арбитражи* и подељени су у две групе, према томе да ли се њихово постојање утврђује на захтев странке или суд о њима води рачуна по службеној дужности. У првој групи су следећи разлози: непостојање или непуноважност арбитражног споразума, ускраћивање права странака да учествују у поступку, прекорачење овлашћења арбитара, повреда правила о саставу арбитраже, заснивање одлуке на лажном исказу сведока или вештака, или исправи која је фалсификована, или је до одлуке дошло услед кривичног дела арбитра или странке, што је доказано правоснажном пресудом. А у другој групи разлози су: арбитрабилност предмета спора и супротност одлуке јавном поретку Србије.[13] О признању и извршењу страних арбитражних одлука у нашем правном систему одлучују трговински судови, који су месно надлежни према подручју где треба спровести извршење. Поступак признања и извршења одлуке се покреће пред судом, а уз захтев је потребно поднети изворну арбитражну одлуку или њен оверени препис, споразум о арбитражи или оверени препис, оверени превод стране арбитражне одлуке и споразум о арбитражи на језику који је у службеној употреби пред надлежнм судом (члан 65., став 4.).[14] Према одредбама члана 66.[15]

[13] Наведени разлози су преузети из Модел-закона УНЦИТРАЛ-а, с тим што се разликује утолико што предвиђа један разлог више: заснивање одлуке на лажном исказу сведока или вештака, или исправи која је фалсификована, или је до одлуке дошло услед кривичног дела арбитра или странке, иако се у упоредном праву наведени разлози обично подводе под повреде јавног поретка.

[14] Законодавац није посебно предвидео о каквој врсти овереног превода и преписа је реч. Овде се примењују општа правила о овери и препису, као и општа правила о преводу. Небојша Шаркић, Н., Младен Николић, *Признање и извршење страних судских одлука*. У: Небојша Шаркић (ур.), *Примена новог Закона о извршењу и обезбеђењу: зборник радова* (стр. 197–216), Глосаријум, Београд, 2013, стр. 207–208.

[15] У Нацрту Закона о међународном приватном праву предложено је да се у члану 66. реч „извршења“ мења и да гласи „оглашавања“.

*Закона о арбитражи,* признање и извршење стране арбитражне одлуке може да се одбије на захтев странке против које се оно тражи, само ако та странка поднесе доказ да:

- споразум о арбитражи није пуноважан по праву које су странке споразумом одредиле или по праву државе у којој је та одлука донета;
- странка против које је арбитражна одлука донета није била уредно обавештена о именовању арбитра или о арбитражном поступку или из другог разлога није могла да изнесе своја средства;
- да се одлука односи на спор који није био обухваћен споразумом о арбитражи или су одлуком прекорачене границе тог споразума. Ако се утврди да се део одлуке којим су прекорачене границе споразума о арбитражи може одвојити од осталог дела одлуке, могуће је делимично одбијање признања и извршења те одлуке;
- арбитражни суд или арбитражни поступак нису били у складу са споразумом о арбитражи или ако таквог споразума нема, у складу са правом државе у којој је место арбитраже;
- одлука још није постала обавезујућа за странке или је ту одлуку поништио или обуставио од извршења суд државе у којој или на основу чијег права је одлука донета.

Надлежни суд ће одбити признање и извршење арбитражне одлуке ако утврди да по праву Републике предмет спора није подобан за арбитражу или да су дејства арбитражне одлуке у супротности са јавним поретком Републике. Када суд одлучи да призна страну арбитражну одлуку, одлука мора бити образложена, а против ове одлуке се може изразити жалба у року од 30 дана од дана њеног достављања (члан 68., став 1. и 2). У нашем правном систему одлуке арбитража у извршном поступку изједначене су са судским одлукама.[16] У прилог наведеном посебно упућује одредба члана 21., става 2. *Закона о извршењу и обезбеђењу* која прописује да се страна извршна исправа, која је претходно призната пред домаћим судом у складу са законом, извршава на исти начин и у истом поступку као и домаћа извршна исправа. Код признања судских а и арбитражних одлука може се дозволити тзв.

[16] Према одредбама Закона о извршном поступку (члан 31., став 1., *Службени гласник РС*, бр. 125/04) под судском одлуком сматра се пресуда, решење, као и друга одлука донесена у поступку пред судом, арбитражом и Судом части Привредне коморе, а судским поравнањем сматра се поравнање закључено пред судом, арбитражом или Судом части Привредне коморе.

делимично признање одлуке. Код делимичног признања се поставља питање да ли ће се спроводити извршење само оног дела који је признат, и под којим условима.[17] Страна арбитражна одлука не може бити непосредно принудно извршена с обзиром на то да арбитража као недржавни орган не располаже овлашћењем да примењује принуду, што значи да се – у случају недостатка добре воље да страна која је спор изгубила добровољно изврши арбитражну одлуку – принудно извршење може спровести само преко националних судова.[18] На основу изложеног долази се до закључка да је поступак признања и извршења страних арбитражних одлука у Републици Србији изузетно сложен.

## V) ПРИЗНАЊЕ, ИЗВРШЕЊЕ И ПОНИШТЕЊЕ АРБИТРАЖНИХ ОДЛУКА У ЕВРОПСКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

### 1. Енглеска

Овлашћење да контролишу арбитражне поступке енглески судови су добили још првим *Законом о арбитражи* из 1697. године. То право су они задржали до данас али су њихова овлашћења у том погледу детаљно регулисана законом. Одредбе *Закона о арбитражи,*[19] које уређују судску контролу арбитраже систематизоване су у посебан одељак под називом „Овлашћења суда у односу на арбитражну одлуку“ (параграфи од 66 до 71). Ове одредбе уређују три посебне ситуације: принудно извршење арбитражне одлуке, поништење арбитражне одлуке и жалба због погрешне примене материјалног права. Арбитражна одлука је обавезујућа и коначна за обе странке, осим када се оне другачије споразумеју (параграф 58., став 1). Истим параграфом у ставу 2. је предвиђено да то не утиче на право подношења жалбе или ревизије против арбитражне одлуке ако су та средства на располагању у арбитражном поступку, или на коришћење других правних средстава против арбитражне одлуке која су предвиђена законом. Поништење

[17] О делимичном признању и извршењу види више у: Небојша Шаркић, Младен Николић, „Извршење страних судских и арбитражних одлука: предуслови и поступак“, оп. цит., стр. 371–372.

[18] Маријана Дукић Мијатовић, „Признање и извршење арбитражних одлука: осврт на измене и допуне УНЦИТРАЛ-овог Модел-закона о међународној трговинској арбитражи, оп. цит., стр. 179.

[19] У Енглеској је арбитража регулисана законом под називом *Arbitration Act* из 1996. године.

арбитражне одлуке је могућа последица успешно поднетог правног средства против коначне одлуке. Ситуације у којима незадовољна странка може улагати та правна средства јесу следеће:

- Када сматра да је арбитража била материјално ненадлежна (параграф 67). Како би странка могла да поднесе захтев у складу са параграфом 67., неопходно је да је она, као претходни услов, искористила сва расположива средства жалбе или ревизије у арбитражном поступку, тј. да је затражила исправку или допуну арбитражне одлуке у складу са параграфом 57.[20]
- Када сматра да је у арбитражном поступку било озбиљних неправилности које се односе на арбитражу, арбитражни поступак па и на саму арбитражну одлуку (параграф 68.).
- Када жалбом редовном суду тражи од тог суда да утврди да је арбитража погрешно применила материјално право (параграф 69.).

Одредбе параграфа 67. и 68. су императивног карактера и не могу се мењати вољом уговорних страна, а одредбе параграфа 69. су диспозитивног карактера. Поступак судске контроле арбитражних одлука је енглеским Законом о арбитражи детаљно уређен и предвиђа прецизна упутства за поступање судова у различитим ситуацијама. Суд арбитражну одлуку може да потврди, врати арбитражи на поново разматрање и да је поништи, па и да је измени у одређеним условима. Иако се на овај начин судовима пружа могућност претераног уплитања у арбитражни поступак, па и злоупотребе, пракса показује да су злоупотребе веома ретке и да су судови током дугогодишње праксе сами утврдили правила за тумачење и примену *Закона о арбитражи* у поступцима поништења арбитражних одлука. Члан 66. енглеског закона о арбитражи предвиђа да домаћа арбитражна одлука коју је донела арбитража на основу арбитражног споразума може бити извршена на исти начин као судска пресуда, што значи да када је суд дао дозволу, може се донети пресуда која гласи исто као арбитражна одлука. Дозвола за овлашћење арбитражне одлуке неће бити дата када лице против којег се тражи извршење докаже да арбитражна одлука није материјално надлежна да донесе арбитражну одлуку. Поступак за признање и извршење страних арбитражних одлука је дефинисан у трећем делу енглеског Закона о арбитражи. У складу са

[20] За време док траје судски поступак по захтеву за преиспитивање одлуке арбитраже по сопственој надлежности арбитража није дужна да застане или прекине са арбитражним поступком. За то време она може и да донесе арбитражну одлуку која у поступку преиспитивања од стране суда може да буде потврђена, измењена или поништена.

чланом 99., други део *Закона о арбитражи* из 1950. године се и даље примењује на признање и извршење стране арбитражне одлуке, према Женевској конвенцији из 1927. године, која наставља да се примењује у вези са појединим одлукама које се не могу извршити у складу са Њујоршком конвенцијом. Већина страних одлука данас се спроводи према Њујоршкој конвенцији. При томе је неопходно да су одлуке донете у земљи потписници Њујоршке конвенције. Признање и извршење арбитражних одлука по Њујоршкој конвенцији регулисано је члановима 100–104.[21] Извршење ових одлука биће одбијено ако странка против које се одлука изриче докаже:

- да је странка из арбитражног уговора према закону који се на њу примењује – неспособна;
- да арбитражни споразум није ваљан по закону по којем су га странке подвргле;
- да није била уредно обавештена о одређивању арбитара или о арбитражном поступку, или да јој из других разлога није било омогућено да презентује случај;
- да се одлука односи на спор који није предвиђен у арбитражном уговору или да садржи одредбе кој премашују границе арбитражног уговора;
- да састав арбитражног суда или арбитражни поступак није био у складу са споразумом странака или ако такав споразум не постоји или није био у складу са законом земље у којој је обављена арбитража;
- да одлука није постала обавезна за странке или да је поништена или одложена од надлежне власти земље у којој или на основу чијег закона је донета.

Извршење арбитражне одлуке може се одбити ако предмет спора није подобан за решавање путем арбитраже или ако би извршење било противно јавном поретку.[22]

[21] Катарина Јовичић, „Преиспитивање одлука међународних трговинских арбитража у поступку поништења“, оп. цит., стр. 77–82; Gay Pendell, David Bridge, Arbitration in England and Wales. In: T. Lörcher, G. Pendell & J. Wilson (eds.), *GMS Guide to Arbitration – Vol. I* (pp. 298–327), CMS Legal Services EEIG, 2012, p. 323.

[22] Милена Петровић, Енглеско право о међународној трговинској арбитражи. У: Добросав Митровић (ур.), *Међународна трговинска арбитража: страна права и закони* (стр. 7–29), Службени гласник, Београд, 1996, стр. 28.

## 2. Француска

У француском арбитражном праву,[23] у складу са чланом 1482. садржај одлуке мора бити сажет и мора садржати разлоге због којих је донета. Неопходно је да садржи пуна имена странака, као и пребивалиште или седиште, имена адвоката или других лица која су помагала странкама, имена арбитара који су донели одлуку, датум када је одлука донета и место где је донета (члан 1481). У француском арбитражном праву постоје три врсте одлуке: домаће одлуке које су донете у Француској и не говоре о међународним питањима, међународне одлуке које се донете у Француској и баве се међународним питањима и међународне одлуке које су донете у иностранству. Фанцуски судови неће разматрати сваку жалбу на одлуку која је донета у иностранству. Само домаће одлуке и међународне одлуке које су донете у Француској могу бити оспорене пред француским судовима. Иако одлуке међународне арбитраже донете пред француским судовима могу бити оспорене не може се подносити жалба пред судовима. Поништење одлуке мора бити изведено пред апелационим судом у месту где је донета одлука (члан 1519). Суд може да прогласи одлуку ништавом на основу ограничених разлога који су садржани у члану 1520. и то ако је арбитражни суд погрешно потврдио или одбио надлежност, ако арбитражни суд није прописно конституисан, ако је дошло до кршења процеса и ако је признање и извршење одлуке у супротности са међународном јавном политиком. Међутим, уколико судија одлучи да поништи одлуку, ова одлука не утиче на постојање арбитражног споразума јер странке могу поново предати спор пред арбитражу. Одговорност арбитара је ограничена одређеним имунитетом, на основу посебне природе арбитражног мандата. Француски закон прописује да арбитар није одговоран за грешке које су почињене приликом пресуђивања или су у садржају одлуке. Из тог разлога, када странка није задовољна одлуком, она прво треба да покуша да оспори одлуку, а не да подноси тужбу против арбитра. Један од главних принципа Уредбе 2011–48 јесте брзо и директно спровођење међународних одлука које су донете у Француској или у иностранству. Сходно томе рокови за почетак судских поступака оспоравања одлуке су кратки, тако да ти поступци не одлажу извршење одлуке. У Француској је међународно признање одлуке, без обзира да ли је одлука донета у иностранству или у Француској, признато ако њено постојање може да се утврди по

[23] Законске одредбе којима се регулише арбитража у Француској су у највећој мери садржане у књизи IV Законика о грађанском поступку, а потичу уз Уредбе бр. 2011–48.

доношењу одлуке и по споразуму о арбитражи, и уколико извршење није у супротности са јавним поретком.[24]

### 3. Италија

За арбитражно право у Италији је карактеристично то што у овој земљи нема посебног закона о арбитражи него је регулатива арбитража садржана у оквиру *Закона о парничном поступку.* С обзиром на то да је материја арбитраже у италијанском праву подељена у седам поглавља, а четврто и пето поглавље се баве домаћом арбитражном одлуком, признањем и поништењем, седмо међународном арбитражном одлуком – у оквиру овог приказа се неће правити разлика између домаће и међународне арбитражне одлуке, зато што су последње две главе специјалне и дерогирају опште одредбе.[25] Закон предвиђа рок за доношење одлуке који износи 240 дана од дана именовања од стране оног арбитра који га је последњи прихватио (члан 820., параграф 2). Значај рока лежи у чињеници да после његовог истека престаје мандат арбитражи, што значи да одлука која би била донета после тог рока не би била пуноважна, тј. могла би бити поништена. Такође, Законик предвиђа различите околности којима рок може бити проширен уз писмену сагласност обе странке или ако је тако наредио државни суд (члан 820., параграф 4). Одлука мора бити донета већином гласова арбитара, забележена у писменој форми и мора садржати следеће информације: идентитет арбитара, седиште арбитраже, идентитет странака, назначење предмета одлучивања, кратку изјаву о разлозима за одлуку, одлуку, потписе арбитара и датум (члан 823., параграф 2). Странке могу захтевати да се одлука исправи уколико садржи формалне пропусте, и то у року од 60 дана. У супротном, странке могу захтевати да исправку врши надлежни национални суд (члан 826). Разлози за поништај арбитражне одлуке су углавном процесне природе и таксативно су набројани у члану 829.[26] За

[24] Jean de la Hosseraye, Stéphanie Giovanni, Juliette Huard-Bourgois, Arbitration in France. In: Torsten Lörcher, Guy Pendell & Jeremy Wilson (eds.), *GMS Guide to Arbitration – Vol. I* (pp. 331–362), CMS Legal Services EEIG, 2012, pp. 357–360.

[25] Наиме, последње две главе које, у оквиру Закона о парничном поступку Италије, регулишу материју међународне арбитраже и из тог разлога су специјалне, те дерогирају опште одребе. При томе, се под општим одредбама за арбитражу подразумевају првих пет глава Закона јер ће се оне примењивати на међународну арбитражу само уколико нису дерогиране садржајем одредаба последње две главе.

[26] Maria Letizia Patania, Arbitration in Italy. In: Torsten Lörcher, Guy Pendell & Jeremy Wilson (eds.), *GMS Guide to Arbitration – Vol. I* (pp. 472–480), CMS Legal Services EEIG, 2012, pp. 463–483.

признање и извршење страних арбитражних одлука стварно надлежни орган је Апелациони суд, а месно је надлежан онај суд на чијој је територији *domicil* противника предлагача. Уколико његов *domicil* није у Италији, месно је надлежан Апелациони суд у Риму. Уз предлог (захтев), предлагач прилаже арбитражну одлуку у арбитражни споразум у оригиналу или овереној копији, уз њихов оверени превод на италијански, уколико су они на неком другом језику. Претпоставке за признање страних одлука у италијанском праву формулисане су као сметње, што значи да терет доказивања њиховог постојања пада на лице против кога се признање тражи. Наиме, италијанско право штити повериоца, а све сметње признања арбитражне одлуке усклађене су са Њујоршком конвенцијом, тако да Италија припада земљама тзв. ограничене контроле стране арбитражне одлуке. Апелациони суд ће *ex offo* водити рачуна само о арбитрабилности стране одлуке и њеној усклађености са италијанским јавним поретком. Уколико утврди да је спор био арбитрабилан и да одлука није противна италијанском јавном поретку, он ће својом одлуком прогласити њену извршност. Када Апелациони суд достави своју одлуку странкама, незадовољна странка има право да јој у року од 30 дана приговори (ремонстративни приговор), а по приговору у контрадикторном поступку одлучује Апелациони суд. Све друге сметње се разматрају само по приговору, а наведене су таксативно: пуноважност арбитражног споразума, повреда права одбране, прекорачење овлашћења арбитара, састав арбитражног већа и поступак нису били у складу са арбитражним споразумом или правом земље на чијој је територији заседала арбитража, одлука није коначна или је поништена или обустављена у земљи чија је, тј. у којој је донета или на основу чијег (процесног) права је донета.[27]

### 4. Немачка

Одредбе о свим питањима поништења арбитражне одлуке се налазе у оквиру параграфа 1059 *Законика о парничном поступку,*[28] (у даљем тексту: Законик) и инспирисане су Модел-законом УНЦИТРАЛ-а. Разлози на које се странка може позивати у свом захтеву за поништење арбитражне одлуке у целини су преузети из Модел-закона УНЦИТРАЛ-а, тј. члана 34., а у немачком законику су разлози за поништај одлуке

[27] Гашо Кнежевић, Италијанско арбитражно право. У: Д. Митровић (ур.), *Међународна трговинска арбитража: страна права и закони* (стр. 49–61), Службени гласник, Београд, 1996, стр. 60–61.

[28] У Немачкој је Закон о арбитражи садржан у Законику о парничном поступку (књига 10 – од члана 1025. до 1066.), који је донет 1. јануара 1998. године.

садржани у параграфу 1059., став 2. Немачка се сврстава у групу земаља која прихвата ужи концепт поништења арбитражне одлуке по којем су овлашћења суда по правилу ограничена на могућност избора између усвајања захтева за његово поништење и његовог одбијања. Законом је изричито предвиђено да арбитражни споразум након поништења арбитражне одлуке и даље важи, осим ако се не докаже супротно. Домаће арбитражне одлуке имају снагу коначне и извршне пресуде државног суда и могу бити принудно извршене. За разлику од њих, стране арбитражне одлуке, тј. одлуке које донесу арбитраже чије је седиште ван територије Немачке (параграф 1061., став 1) не могу се принудно извршавати ако претходно нису признате од стране немачког суда, с обзиром на то да се оне тек тада изједначавају са правоснажним и извршним пресудама домаћих судова. Поступак признања и извршења арбитражне одлуке води се пред Вишим регионалним судом на захтев странке која је успела у спору, када друга странка неће добровољно да изврши арбитражну одлуку. Захтев мора бити поднет у писменој форми и уз њега се прилажу оригинал арбитражне одлуке или оверена копија и превод одлуке на немачки језик уколико је она сачињена на неком другом језику.[29] Признање и извршење страних арбитражних одлука се врши у складу са одредбама Њујоршке конвенције уз напомену да се иста примењује директно и да Законик о томе нема посебних одредаба.[30]

### 5. Швајцарска

Арбитражна одлука у Швајцарској се доноси на сличан начин као и у другим арбитражним законима. Уколико странке нису договориле правила поступка и форму одлуке важиће правило да се иста доноси већином гласова арбитара, а када те већине нема – самосталном одлуком председника арбитражног већа. По швајцарском праву, одлука је коначна од тренутка њеног достављања странкама, а самим тим и обавезујућа и извршива у духу одредаба Њујоршке конвенције, што подразумева да арбитражној одлуци у Швајцарској није потребна клаузула о извршивости. Захтев за поништење арбитражне одлуке може се поднети само против одлуке која је коначна и извршна. Разлози због којих се може тражити

[29] Катарина Јовичић, Арбитражно право Немачке. У: Владимир Чоловић и Мирко Васиљевић (ур.), *Увод у право Немачке* (стр. 488–505), Институт за упоредно право, Београд, 2011, стр. 501–502.

[30] Миодраг Трајковић, *Међународно арбитражно право*, оп. цит., стр. 178.

поништење арбитражне одлуке су углавном процесноправне природе (члан 190., став 2):

- ако је арбитар појединац нерегуларно био одређен или арбитражни суд нерегуларно састављен,
- када се арбитражни суд погрешно прогласио ненадлежним или надлежним,
- када је арбитражни суд одлучио изван захтева који су му поднети или када је пропустио да се изјасни о неком од захтева,
- када није била поштована једнакост странака или њихово право да се изјасне у контрадикторном поступку,
- када је одлука неспојива са јавним поретком.

Када се арбитражна одлука оспорава због нерегуларног избора арбитра појединца или због неодговарајућег састава арбитражног већа, тужба за поништај је дозвољена само под условом да је странка тај недостатак истакла још у току трајања поступка пред арбитражом. Уколико је арбитража донела посебну делимичну одлуку којом се огласила ненадлежном у конкретном спору, та одлука се може побијати тужбом за поништај у року од 30 дана од дана њеног достављања странци, али не и након доношења одлуке у меритуму. Непоштовање принципа једнакости странака у поступку је повреда императивног правила и као таква се санкционише поништењем арбитражне одлуке, без обзира на чињеницу да ли је странка претрпела било какву штету. Поступак поништења арбитражне одлуке се води пред Савезним судом. Одредбе о поништењу арбитражних одлука су императивног карактера и странке их не могу мењати својом вољом, али у одређеним случајевима, што представља специфичност швајцарског права, могу их својом вољом искључити (члан 192., став 1). Када странке користе ово право, извршење арбитражне одлуке ће бити спроведено уз примену одредби Њујоршке конвенције.[31] Признање и извршење страних арбитражних одлука спроводи се по одредбама Њујоршке конвенције, што подразумева примену одредаба билатералних и мултилатералних уговора са појединим земљама, и коришћење таквих одредаба уколико су повољније од одредаба Њујоршке конвенције (члан 192). У извршном поступку дужник у Швајцарској добија рок за извршење или стављање приговора. Приговори се могу заснивати само на основу могућности које су предвиђене Њујоршком

[31] Катарина Јовичић, *Преиспитивање одлука међународних трговинских арбитража у поступку поништења*, Институт за упоредно право, Београд, 2009, стр. 97–99.

конвенцијом или билатералним или мултилатералним конвенцијама Швајцарске за одбијање дозволе извршења.[32] Упоредноправна анализа националних извора права института поништења, признања и извршења арбитражних одлука указује нам да су ова питања превасходно у домену уређења националних прописа. Норме које регулишу овај институт претежно су императивног карактера.

## VI) ИЗВОРИ


- Dickenmann, Philipp, Arbitration in Switzerland. In: Torsten Lörcher, Guy Pendell & Jeremy Wilson (eds.), *GMS Guide to Arbitration – Vol. I* (pp. 879–902), CMS Legal Services EEIG, 2012
- Hosseraye, Jean, Giovanni, Stéphanie, Huard-Bourgois, Juliette, Arbitration in France. In: Torsten Lörcher, Guy Pendell & Jeremy Wilson (eds.), *GMS Guide to Arbitration – Vol. I* (pp. 331–362), CMS Legal Services EEIG, 2012.
- Patania, Maria Letizia, Arbitration in Italy. In: T. Lörcher, G. Pendell & J. Wilson (eds.), *GMS Guide to Arbitration – Vol. I* (pp. 472–480), CMS Legal Services EEIG, 2012.
- Pendell, Gay, Bridge, David, Arbitration in  and . In: Torsten Lörcher, Guy Pendell & Jeremy Wilson (eds.), *GMS Guide to Arbitration – Vol. I* (pp. 298–327), CMS Legal Services EEIG, 2012.
- Воргић, Никола, Варади, Тибор, *Признање и извршење страних арбитражних одлука*, Завод за научноистраживачки рад Правног факултета, Нови Сад, 1973.
- Голдштајн, А., Трива, С. (1987). *Међународна трговачка арбитража*, Загреб, Информатор.
- Дукић Мијатовић, Маријана, Признање и извршење арбитражних одлука: осврт на измене и допуне УНЦИТРАЛ-овог Модел-закона о међународној трговинској арбитражи, *Правна ријеч: часопис за правну теорију и праксу*, вол. 2, бр. 5/2010, стр. 173–180.
- *Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља*, Службени лист СФРЈ, бр. 43/82 и 72/82 и Службени лист СРЈ, бр. 46/96 и Службени гласник РС, бр. 46/06.
- *Закон о судовима*, Службени гласник РС, бр. 46/91, 18/92 и 71/92.
- *Закон о уређењу судова*, Службени гласник РС, бр. 111/08, 104/09, 101/10 – др. закон, 78/11 – др. Закон, 101/11 и 101/13.


[32] Philipp Dickenmann, Arbitration in Switzerland. In: Torsten Lörcher, Guy Pendell & Jeremy Wilson (eds.), *GMS Guide to Arbitration – Vol. 1* (pp. 879–902), CMS Legal Services EEIG, 2012, p. 901.

- Јовичић, Катарина, Арбитражно право Немачке. У: В. Чоловић и М. Васиљевић (ур.), *Увод у право Немачке* (стр. 488–505), Институт за упоредно право, Београд, 2011.
- Јовичић, Катарина, Правне последице поништења одлуке међународне трговинске арбитраже, *Страни правни живот*, вол. 51, бр. 3/2007, стр. 99–121.
- Јовичић, Катарина, *Преиспитивање одлука међународних трговинских арбитража у поступку поништења*, Институт за упоредно право, Београд, 2009.
- Кнежевић, Гашо, Италијанско арбитражно право. У: Добросав Митровић (ур.), *Међународна трговинска арбитража: страна права и закони* (стр. 49–61), Службени гласник, Београд, 1996.
- Кнежевић, Гашо, *Међународна трговачка арбитража: основна питања и проблеми*, Досије, Београд, 2007.
- Петровић, М., Енглеско право о међународној трговинској арбитражи. У: Д. Митровић (ур.), *Међународна трговинска арбитража: страна права и закони* (стр. 7–29), Службени гласник, Београд, 1996.
- Петровић, Милена, О арбитражној одлуци. У: *Зборник радова у спомен проф. др Миодрага Трајковића* (стр. 426–444), Правни факултет; Удружење правника у привреди Србије и Црне Горе, Београд, 2006.
- Трајковић, Миодраг, *Међународно арбитражно право*, Правни факултет; Удружење правника Југославије Београд, 2000.
- Шаркић, Небојша, Николић, Младен, Извршење страних судских и арбитражних одлука: предуслови и поступак, *Правни живот*, вол. 57, бр. 13/2008, стр. 361–375.
- Шаркић, Небојша, Николић, Младен, Признање и извршење страних судских одлука. У: Небојша Шаркић (ур.), *Примена новог Закона о извршењу и обезбеђењу: зборник радова* (стр. 197–216), Глосаријум, Београд, 2013.


## VII) ЗАКЉУЧАК

Као крајњи исход арбитражног поступка и коначни резултат одлучивања арбитражног већа или арбитара следи арбитражна одлука. У изради арбитражне одлуке строго се мора водити рачуна о форми. Прописана су правила по којима мора бити сачињена арбитражна одлука. Арбитражна одлука мора бити писмена, образложена, потписана од стране арбитара, а уколико неко од њих није то хтео да учини – да наведе разлог за то, да садржи датум доношења као и назив места у којем је донета. Поред прописане форме, неопходно је да коначна арбитражна одлука има и одговарајућу садржину како би била пуноважна. Диспозитив арбитражне одлуке и њено образложење су углавном јединствени у

међународном арбитражном праву. Подразумева се да од арбитражног споразума зависи како садржина одлуке, тако и форма. У арбитражном упоредном праву постоје различити системи у погледу начина доношења арбитражне одлуке уколико арбитри нису једногласни. По систему већинског одлучивања, одлука се доноси већином гласова. По систему трећег арбитра одлука се доноси тако што трећи арбитар прихвата став једног од два арбитра који се не слажу. По систему надарбитра (umpire-a), трећи судија сам доноси одлуку као арбитар појединац и није везан за ставове осталих чланова већа. У арбитражном поступку посебну фазу представља доношење арбитражне одлуке. Странке се у арбитражном поступку договарају и одређују рок за доношење одлуке. Ако странке нису изричито одредиле рок за доношење арбитражне одлуке на ово питање се примењују арбитражна правила чију су примену странке уговориле или правила процесног права коме је арбитража подвргнута. Уколико ни странке ни арбитражна правила не одређују рок у којем се мора донети одлука, на ово питање се примењују правила меродавног процесног права. У изузетним случајевима се дозвољава да сами арбитри одреде рок за доношење одлуке. Одлука арбитара је за странке обавезна, те је правним нормама већине земаља она по дејствима изједначена са судским одлукама. Контролу арбитражних одлука предвиђају сви правни системи који уређују арбитраже и она се по правилу остварује у два поступка: у поступку признања и извршења и у поступку њиховог поништења. Спровођење оба облика контроле поверено је државним судовима, не само зато што је реч о органима који имају потребне квалификације да обезбеде стручну процену рада ових институција, него и због тога што су они иначе задужени да врше контролу свих поступака и одлука којима се одлучује о правима грађана. Разлози за поништај арбитражне одлуке предвиђени су законима о арбитражи или законима о судском грађанском поступку, што значи да у упоредном праву нису на јединствен начин уређени. Међутим, под утицајем Модел-закона УНЦИТРАЛ-а, нарочито последњих деценија, разлике међу правним системима су све мање. Тако се разлози за поништај арбитражне одлуке могу односити на формалне недостатке, а своде се на различите пропусте у форми и садржини одлуке (на пример, ненавођење имена арбитара или странака, изостављање образложења итд.). Разлози се могу односити на мане јурисдикције арбитражног већа које се своде на недостатак у арбитражном споразуму, а такође се могу односити на непоштовање процедуре која обухвата пропусте у вези са доношењем одлуке који су настали као последица процедуралних пропуста, тј. непоштовања процесних правила приликом конституисања арбитражног

већа или у току арбитражног поступка, као и непоштовање основних начела арбитражног пропуста итд. Разлози који се односе на повреду института јавног поретка своде се на непоштовање императивних прописа једне државе и установе јавног поретка од стране арбитражног суда.Сам поступак поништења арбитражне одлуке је парнични по врсти и води се уз примену свих начела који иначе у том поступку важе. Пре свега, то су начело диспозиције, расправно начело, начело контрадикторности и начело јавности. У упоредном праву нема много разлике у оквиру овог питања. Значај и ефикасност арбитражног решавања спорова у највећој мери зависи од тога да ли се донесене одлуке проводе и извршавају. Извршење арбитражне одлуке је потврда рада арбитраже и круна арбитражног поступка. Поступак признања и извршења стране арбитражне одлуке је посебан облик контроле арбитраже од стране судова. Прописивањем услова за признање и извршење свака држава на својој територији одређује обим и врсту те контроле.

# 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
E-mail: info@eif.org

*Гордана ТЕРЗИЋ*

# Европа на Интернету

## Опште информације о Европској унији

*ec.europa.eu*

Званична web-страница Европске уније. Полазна страница која омогућава приступ институцијама и областима политике, као и многобројним званичним информацијама и документима ЕУ.

*Ec.europa.eu/virtvis*

Виртуелна шетња кроз ЕУ; графички документоване глобалне информације о најзначајнијим институцијама Заједнице.

*Ec.europa.eu/scadplus/leg/en/cig/g4000.htm*

Детаљан глосар у вези са ЕУ, у коме се води рачуна о институцијама и о проширењу ЕУ.

*Eur-op.eu*

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*

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.euroa.eu*

Европска централна банка.

*www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm*

Европски омбудсман.

### Друге организације у Европи

*www.coe.int*

Савет Европе у Стразбуру

*www.echr.coe.int*

Европски суд за људска права.

*www.efta.int*

Европска зона слободне трговине.

*www.osce.org*

Организација за европску безбедност и сарадњу.

*www.weu.int*

Западноевропска унија.

*www.oecd.org*

Организација за економску сарадњу и развој.

### Политичке области

*europa.eu/debateeurope/eng_en.htm*

Дебата на интернету која је иницирана у оквиру процеса насталог након Самита у Ници, а коју потпомаже Европска комисија: између осталог, путем дискусионих форума и објављивањем листе манифестација и референтне документације.

*ec.europa.eu.int/enlargement/index.htm*

Интернет-странице Комисије које се односе на процес проширења Уније, а уједно пружају и информације о тренутном стању преговора за пријем нових чланица, као и о процесу транзиције. Понуда садржи и могућност претплате на електронске новине које излазе једном недељно.

*ec.europa.eu/ internal_market/index_en.htm*

Главна дирекција унутрашњег тржишта; редовно објављивање извештаја о кретањима на унутрашњем тржишту, детаљне информације о важећим и планираним правним актима, као и бесплатни *Single Market News* магазин.

*ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm*

Генерална дирекција за пољопривреду; саопштења за штампу, значајни говори, програми и аграрна статистика.

*ec.europa.eu/information_society/index_en.htm*

Генерална дирекција за информатичко друштво омогућава приступ документима са везом ка новим медијима.

*cordis.europa.eu*

Cordis (Community Research and Development Information Service): служба која пружа информације у вези са истраживањима, развојем и сродним областима са властитом мета-базом података.

*www.eeas.europa.eu/index_en.htm*

Приказ Комисије која се односи на спољне односе Европске уније, са могућношћу тематског претраживања, нпр., по земљама, регионалној сарадњи и областима политике.

*ec.europa.eu/citizenship/index_htm*

Информације у вези са држављанством ЕУ и унутрашњим тржиштем.

**Базе података**

*eur-lex.europa.eu/*

Приступ правној регулативи Европске уније: службени листови Европске заједнице L и C, тренутно важеће законодавство, предлози правних аката, као и документа Комисије.

*eur-lex.europa.eu/Rech_celex.do*

CELEX (Communitatis europae lex): Најзначајнија «online» база података (услуге претраживања се наплаћују) са комплетним текстовима европске правне

регулативе и подацима о местима на којима су дати текстови пронадјени. Комплетне верзије правних аката службених листова L и C.

*www.idea-europa.com*

IDEA: Interinstitucionalni registar: organigrami službi Zajednice i kontakt – adrese službi i lica.

*europa.eu/rapid/*

RAPID: Саопштења за штампу Комисије и других органа, говори, *бацкгроунд* чињенице и објашњења.

*ted.europa.eu/*

TED (Tenders Electronic Daily): «Online» верзија допуна Службеног листа, Службени лист C.

*www.europarl.europa.eu/en/headlines*

Документа Европског парламента.

*www.europarl.europa.eu/oeli/en/index.jsp*

OEIL (Legislative Observatory): преглед правних аката и актуелног стања поступака за доношење законодавних аката уз учешће ЕП.

*http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm*

Укратко о европским правним прописима. За све које интересује укратко, лако за читање о европским прописима SCADplus: «Online» верзија SCAD билтена са *background* информацијама о појединим областима политике ЕУ.

**Документи, законодавство и правосуђе**

*eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm*

Комплетне верзије уговора ЕУ.

*europa.eu/generalreport/index_en.htm*

Комплетни извештаји о активностима ЕУ.

*europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm. и*
*europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm*

«Online» верзије «зелених» и «белих» књига Европске комисије почев од 1995. године («зелене» књиге), одн. 1993. године («беле» књиге)

*ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm /*

Комплетна верзија Агенде 2000.

*ec.europa.eu/archives/european-council/index_en.htm*

Закључци Европског савета.

*http://ec.europa.eu/public_opinion/*

Европски барометар и резултати испитивања јавног мњења у ЕУ.

*ec.europa.eu/eurostat.htm*

Полазне странице службе за статистику ЕУ. између осталог, приступ подацима о пољопривреди, трговини и регијама.

*Ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm*

Приступ документима Европског парламента, Савета и Комисије са регистром ради лакшег претраживања, као и текстовима правних аката. Овде је могуће пронаћи и линкове са правним прописима држава чланица.

**Научне «online» понуде**

*www.eiop.or.at/eiop*

European Integration online Papers (EIOP): (политичко-) научни чланци који обрађују теме европске интеграције.

*www.iue.it/EUI_WP.html*

Радни папири појединих секција Европског високошколског института у Фиренци, по правилу као комплетне верзије.

*www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpapers_de.html*

Max-Planck институт (MPI) за друштвена истраживања у Келну: радни папири као полазна основа за дискусију у вези са многобројним аспектима европске политике.

*www.sv.uio.no/arena*

Arena Newsletter (Advanced Research on the Europeanization of the Nations State): Научни чланци који се баве темама европске интеграције.

*www.jeanmonnetprogramm.org/papers/index.html*

Правни Žan Mone-Papers Harvard Law School.

*www.iue.it/LIB/collections/Wponline/html*

Страница Европског високошколског института са линковима који упућују на «online» радни материјал.

*www.deutsche-aussenpolitik.de*

Пројект универзитета у Триру у вези са немачком спољном политиком са недељним сажецима, националним и медјународним 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*

EuroInternet: систематично конципирана и стално актуализирана страница са више од 1.000 линкова, делом и ка страницама са евро-критичким садржајем.

*www.europa-digital.de*

Europa-Digital: актуелне информације али и дубље анализе и досијеи.

*www.lib.berkeley.edu/GSSI/eu.html*

Библиотека Berkeley-Универзитета са многобројним линковима ка свим тематским областима ЕУ.

*www.europaportal.net*

Приватни сајт са линковима, чланцима који обрађују актуелне теме и рецензијама књига о ЕУ.

*www.clickfish.com/clickfish/guide-area/pp/pg/eu*

Приватни сајт са основним информацијама о ЕУ, актуелним прилозима и дискусионим форумима.

*www.europeanaccess.co.uk*

Британски ЕУ-сајт са списком линкова и могућношћу претраживања (комерцијална понуда)

*www.euractiv.com*

Сајт са линковима ка органима ЕУ, државама и регијама, предузећима, невладиним организацијама итд. Свакодневно актуелизоване вести.

**Студије и студијска понуда у вези са ЕУ**

*www.ecsanet.org/ odn europa eu. int/comm/dg10/universitz/3cycle/index_en.html*

Преглед студијских група у вези са европском интеграцијом у оквиру постдипломских студија.

*www.coleurop.be*

Европска универзитетска предавања у Брићу и Натолину.

*www.ieu.it*

Европски високошколски институт у Фиренци.

*www.ecsanet.org/whoswho.htm*

European Communitz Studies Association (ESCA): Списак чланова и академика који дрће 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 заврђују 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 Евроспке 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 слогове. Све стране треба да буду нумерисане.
2. Ауторски прилози не треба да буду дужи од једног ауторског табака.

3. Наслов рада писати великим словима, задебљано (*Bold*), величина слова 14 pt. Наслов се одваја од текста са — *spacing before 18 pt*. Ако је наслов на српском језику, наслов се исписују и на енглеском језику испред сажетка или резимеа на крају текста састављеном такође на енглеском језику.
4. Испод наслова текста стоји име и презиме аутора чланка. По правилу се наводи пуно име и презиме (свих) аутора. Наводи се још и пун, званични назив и седиште установе у којој је аутор запослен, а евентуално и назив установе у којој је аутор обављао истраживање. Афилијација се исписује непосредно након имена аутора. Функција и звање аутора се не наводе. Адреса или е-адреса аутора даје се у напомени при дну прве странице чланка. Ако је аутора више, даје се само адреса једног, обично првог аутора.
5. У чланцима се дају сажеци (апстракти), који представљају кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. У интересу је аутора да сажеци 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. Пожељено је да прилози у часопису *Европско законодавство* поред апстракта имају следеће поднаслове који носе наслове: *1) СВРХА; 2) МЕРЕ ЕУ; 3) САДРЖАЈ; 4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ; 5) ИЗВОРИ* (Invocatio legis, са свим подацима о нормативном акту укључујући број „Службеног листа" ЕУ или други званични извор). *6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУЛИКУ СРБИЈУ.*
9. Поднаслови у раду пишу се задебљано (*Bold*), док се под-поднаслови пишу у *Italic*-у; у оба случаја величина слова је 12.
10. Почетни ред у сваком пасусу никако не увлачити табулатором — опција *tab*.
11. Стране речи и изразе навести у *italic*-у (нпр. *acquis communautaire*, итд.).
12. У тексту се морају дати пуна имена, никако иницијали аутора.

13. Називе свих нормативних аката ЕУ у тексту писати великим почетним словом: Директива, Уредба, Препорука, Саопштење Одлука, Анекс итд.
14. У тексту користити само следећи облик наводника — „ и ”. За цитате на страним језицима користити искључиво горње наводнике — “ и ”, односно ‘ и ’ у случају унутрашњих наводника.
15. Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), а ознаке за фусноте стављати искључиво на крају реченице. Податке о наведеној библиографској јединици у фуснотама треба навести у складу са следећим сугестијама:

***а) Монографије***

Пуно **име и презиме аутора**, наслов монографије (у *Italic*-у), назив издавача, место издавања, година издања, стр. уколико се наводи једна или више страна извора на српском језику, односно p. уколико се цитира једна страна извора на енглеском или pp. уколико се цитира више страница. Уколико се наводи више страница користи се средња црта без размака пре и после (нпр. стр. 123–245; pp. 22–50).

Када се наводи зборник радова на српском језику који је приредила једна особа, ставља се (ур.) или (прир.) са тачком у оба случаја. Са друге стране, када се ради о више уредника монографије на српском језику ставља се (урс), без тачке.

Када се наводи приређени зборник радова на енглеском језику који је приредило више приређивача, иза имена приређивача се у заградама ставља (eds), без тачке. Ако се ради о једном приређивачу, ставља се (ed.), са тачком.

***б) Чланци у научним часописима***

Пуно **име и презиме аутора**, наслов текста (под знацима навода), назив часописа (у *Italic*-у), број тома, број издања, стр. (или pp.) од-до. Бројеви страница се одвајају средњом цртицом (–), без размака. Уколико су неки подаци непотпуни неопходно је то и нагласити.

*в) Чланци у дневним новинама и часописима*

Навести име аутора (или иницијале уколико су само они наведени), наслов чланка — под знацима навода, име новине или часописа (у *Italic*-у) датум — написан арапским бројевима, број стране/страница.

*г) Навођење докумената*

Навести назив документа (под знацима навода), члан, тачку или став на који се аутор позива, часопис или **службено гласило у коме је документ објављен** (у *italic*-у, број тома, број издања, место и годину издања.

*д) Навођење извора са Интернета*

Име аутора, назив дела или чланка, пуна Интернет адреса која омогућава да се до наведеног извора дође укуцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-у).

***ђ) Понављање раније наведених извора***

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснота, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим **op. cit.** И на крају број стране (нпр. Michael Levi, "The Organisation of Serious Crimes", op. cit., p. 879). **Ibid.** или ibidem користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. Ibid., стр. 11).

* * *

Радови се достављају на дискети или у виду електронског писма (attachment) на адресу главног уредника часописа *Европско законодавство*,

**др Душка Димитријевића**,
**Институт за међународну политику и привреду,**
**Македонска 25, 11000, Београд или на**
**e-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.**

Рукописи подлежу анонимној рецензији.

*Редакција*

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni urednik Duško Dimitrijević. – God. 1, br. 1 (2002) –. – Beograd : Ministarstvo pravde Republike Srbije : Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2002 –. – 24 cm

Raniji naslov (pre 2002): Pregled evropskog zakonodavstva – ISSN 1450-6815. – Tromesečno

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo

COBISS.SR-ID 183321351

# Остала издања

Института за међународну политику и привреду

Драган Петровић, *Геополитика Француске*, тврд повез, 2013, 288 стр.

Владимир Гречић, *The Serbian Academic Diaspora*, брошурано, 2013, 280 стр.

Брано Миљуш, *Савремени проблеми међународног права*, брошурано, 2013, 368 стр.

Жаклина Новичић, *Првенство права Европске уније и национална контрола прекорачења надлежности ЕУ – случај Немачке*, брошурано, 2013, 148 стр.

*Србија у Југоисточној Европи*, зборник радова, приређивачи Драган Ђукановић и Владимир Трапара, брошурано, 2013, 620 стр

Александар Фатић, Срђан Кораћ и Александра Булатовић, *Етика криминалистичко-обавештајног рада*, тврд повез, 2013, 320 стр.

*National and European Identity in the Process of European Integration*, зборник радова, приређивачи Перо Петровић и Милован Радаковић, тврд повез, 2013, 792 стр.

Александар Јазић, *Спољнополитичка пропаганда: Актери и средства*, брошурано, 2013, 168 стр.

*Energy Security of Europe: The Position of Serbia*, зборник радова, приређивачи Мирослав Антевски и Добрица Весић, брошурано, 2013, 496 стр.

Брано Миљуш, *Истраживање политичког тржишта*, брошурано, 2012, 320 стр.

Драган Петровић, *Геополитика Средоземља*, тврд повез, 2012, 228 стр.

*Спољна политика Србије и заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ*, зборник радова, приређивачи Драган Ђукановић и Милош Јончић, брошурано, 2012, 584 стр.

Душко Димитријевић, *Државне границе након сукцесије СФР Југославије,* тврд повез, 2012, 484 стр.

*Danube Strategy – Strategic Significance for Serbia,* зборник радова, приређивачи, Невенка Јефтић Шарчевић и Едита Стојић Карановић, брошурано, 2012, 352 стр.

*Western Balkans: From Integration to Stabilisation*, зборник радова, приређивачи, Мирослав Антевски и Драгана Митровић, брошурано, 2012, 404 стр.

*Meaning of Borders and Border Issues in the Age of Globalization: Europe and Asia*, зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић, Драгана Митровић и Ивона Лађевац, брошурано, 2012, 160 стр.

*Хармонизација законодавства Србије са правом Европске уније (II)*, зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић и Брано Миљуш, тврди повез, 2012, 886 стр.

Драган Петровић, Драган Ђукановић, *Стубови спољне политике – Србија, ЕУ, САД и Кина*, брошурано, 2012, 240 стр.

# Избор издања

## ИНСТИТУТА ЗА МЕЂУНАРОДНУ ПОЛИТИКУ И ПРИВРЕДУ

*Међународна политика,* специјализовани часопис за међународне односе

*Review of International Affairs,* специјализовани часопис за међународне односе (на енглеском језику)

*Међународни проблеми,* научни часопис на српском и енглеском језику

*Европско законодавство,* научно-стручни часопис за право Европске уније

Часописи излазе тромесечно

**НАЈНОВИЈА ИЗДАЊА:**

*The Old and the New World Order – between European integration and the historical burdens: Prospects and challenges for Europe of 21st century*, зборник радова, приређивач Душко Димитријевић, тврд повез, 2014, 732 стр.

*Possibilities and for Foreign Direct Investments in the Republic of Serbia*, зборник радова, приређивач, Перо Петровић, тврд повез, 2014, 589 стр.

*Европска унија и Западни Балкан*, зборник радова, приређивачи, Драган Ђукановић, Владимир Трапара, тврд повез, 2014, 595 стр.

Nevenka Jeftić Šarčević, *Kavkaz poveznica Evrope i Azije: etnički, politički i ekonomski sadržaji; interesi Srbije*, brošurano, 2014, 134 str.

*Serbia in the Danube region in the 21st century*, зборник радова, приређивачи Драган Петровић и Невенка Јефтић Шарчевић, брошурано, 2014, 230 стр.

Драган Петровић и Слободан Комазец, *Глобална монетарна криза и нови геополитички и финансијски односи у свету*, брошурано, тврд повез, 2014, 254 стр.

Драгољуб Тодић, Владимир Грбић, Мирослав Антевски, *Придруживање Европској унији и одрживи развој*, брошурано, 2014, 282 стр.

Драгољуб Тодић, *Климатске промене у праву и реформа система управљања*, брошурано, 2014, 378 стр.

Драган Петровић, *Геополитилка Балкана*, тврд повез, 2014, 362 стр.

Мина Зиројевић Фатић, *Тероризам*, тврд повез, 2014, 368 стр.

Александар Јазић, *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), брошурано, 2013, 252 стр.

Светлана Ђурђевић Лукић, *Глобална политика Сједињених Америчких Држава 2001–2012*, брошурано, 2013, 180 стр.