

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

51/15

UDK 34

ISSN 1451-3188

Институције

Законодавство

Економија

Финансије

Екологија

Пољопривреда

Наука и технологија

Интелектуална својина

Спољна политика

Безбедносна политика



Београд, 2015.

ПРИЛОЗИ

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188

Година XIV, бр. 51, јануар–март 2015.

Издавач

Институт за међународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача

Проф. др Бранислав Ђорђевић,
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 Јован Ђирић; 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 Лађевац,
Институт за међународну политику и привреду, секретар;
проф. др *Philippe Claret*, Универзитет Монтеѕкје у Бордоу, Француска;
др *András G. Inotai*, Европска комисија, Брисел, Белгија
и *Mathias Corvinus Collegium*, Будимпешта, Мађарска;
проф. др *Maја Костић*, Правни факултет Универзитета
Црне Горе у Подгорици;
проф. др *Светомир Шкарић*, Правни факултет Јустинијан Први,
Универзитета Свети Ђирило и Методије у Скопљу, Македонија;
проф. др *Гордана Илић-Гасми*, Универзитет Сингидунум у Београду;
проф. др *Бранко Ракић*, доцент, Правни факултет у Београду;
др *Татјана Јевремовић-Петровић*, доцент, Правни факултет у Београду,

др *Малинка Ристевска Јорданова*, Институт за европска политика,
Скопље, Македонија;
др *Саша Мрдуљаи*, Институт друштвених знаности “Иво Пилар”, Загреб,
Регионални центар Сплит, Хрватска;
др *Dan Lazea*, New Europea College, Institute for Advanced Study,
Bukurešt, Rumunija;
др *Ireneusz Bil*, Amicus Europea, Varšava, Poljska;
Lubov Panayotova, European Institute, Sofija, Bugarska;
др *Yorghos Leventis*, United Nations University,
International Security Forum, Lefkosia, Kipar;
др *Mikhail M. Lobanov*, Russian Academy of Sciences,
Institute of Economy, Moskva, Rusija;
Prof. dr *Joachim Becker*, Institute for International Economics and Development,
Vienna University of Economics and Business Administration, Austria;
др *Милош Шолаја*, Центар за међународне односе, Бања Лука,
Република Српска, Босна и Херцеговина

Компјутерски прелом

Сања Баловић

Лектура

Маја Јовановић

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 просвете, науке и технолошког развоја

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 51, 2015.

Год. XIV

UDK 34

ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор	7
Општа питања	
<i>Слободан ЗЕЧЕВИЋ</i> ЕВРОПСКИ ИДЕНТИТЕТ	9
Институције	
<i>Петар ПЕТКОВИЋ</i> ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ И ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА	22
Законодавство	
<i>Драгољуб ТОДИЋ</i> МЕЂУНАРОДНИ УГОВОРИ, УСЛОВИ ЗА ЧЛАНСТВО У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И РЕПУБЛИКА СРБИЈА	34
<i>Драган ЈОВАШЕВИЋ</i> КРИВИЧНА ДЕЛА ТЕРОРИЗМА У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ	54
<i>Жаклина НОВИЧИЋ</i> КРИВИЧНА ДЕЛА ТЕРОРИЗМА У ПРАВУ ЕУ: РАЗВОЈ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА	71
<i>Јоко ДРАГОЈЛОВИЋ, Далибор КРСТИНИЋ</i> ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ У БОРБИ ПРОТИВ ВИСОКОТЕХНОЛОШКОГ КРИМИНАЛИТЕТА И ЊИХОВА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА У ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ...	92

<i>Сања СКАКАВАЦ</i> ПРАВО НА ПРАВИЧНО СУЂЕЊЕ	104
--	-----

Економија

<i>Вук РАИЧЕВИЋ, Раде ГЛОМАЗИЋ</i> ИЗАЗОВ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – ПУТ КА ОДРЖИВОМ, БЕЗБЕДНОМ И СТАБИЛНИЈЕМ ПРИВРЕДНОМ РАСТУ	119
--	-----

<i>Јелена ЈОВАНОВИЋ</i> ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА НА ТРЖИШТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПО УГЛЕДУ НА ПРАВНИ ОКВИР ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	135
---	-----

<i>Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ, Сања ГОНГЕТА</i> НОВА ДИРЕКТИВА О ПРАВИМА ПОТРОШАЧА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	148
--	-----

<i>Јасмина ВУКОТИЋ</i> РЕОРГАНИЗАЦИЈА И ЛИКВИДАЦИЈА ДРУШТАВА ЗА ОСИГУРАЊЕ СХОДНО ОДРЕДБАМА ДИРЕКТИВЕ СОЛВЕНТНОСТ II	160
--	-----

<i>Слободан ЈОВАНОВИЋ</i> ПРЕДЛОГ ДИРЕКТИВЕ СКУПШТИНЕ ЕВРОПЕ И САВЕТА О ПРОДАЈИ ОСИГУРАЊА ОД 28. ОКТОБРА 2014	176
---	-----

<i>Сања ШКОРИЋ</i> СПЕЦИФИЧНОСТИ ИНДИВИДУАЛИЗАЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ КОМПАНИЈЕ (SE)	189
--	-----

<i>Сања ЈЕЛИСАВАЦ ТРОШИЋ, Ана ЈОВИЋ-ЛАЗИЋ</i> МЕМОРАНДУМ О РАЗУМЕВАЊУ О ПРОДАЈИ ФАЛСИФИКОВАНЕ РОБЕ ПРЕКО ИНТЕРНЕТА	206
--	-----

<i>Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ, Сања ГОНГЕТА</i> ДИРЕКТИВА О СУЗБИЈАЊУ ЗАКАШЊЕЊА С ПЛАЋАЊЕМ У ПРИВРЕДНИМ УГОВОРИМА	218
---	-----

Финансије

<i>Добрица ВЕСИЋ</i> ЗЛУОПОТРЕБЕ НА ТРЖИШТУ КАПИТАЛА	228
---	-----

Пољопривреда

Душан Дабовић

УРЕДБА О ФИНАНСИРАЊУ УПРАВЉАЊУ И МОНИТОРИНГУ ЗАЈЕДНИЧКЕ АГРАРНЕ ПОЛИТИКЕ	240
---	-----

Здравство

Анђела БУКАНОВИЋ

ПРЕКОГРАНИЧНА ЗДРАВСТВНА ЗАШТИТА У ОКВИРУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ –ПРАВА ПАЦИЈЕНАТА	256
---	-----

Социјална политика

Миленко МАЦУРА, Марко АТЛАГИЋ

УТИЦАЈ САВРЕМЕНИХ ТРЕНДОВА НА ПОСЛОВНУ ФИЛОЗОФИЈУ СРПСКЕ ПРИВРЕДЕ У ЕРИ ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ	273
--	-----

Марко НИКОЛИЋ

САВРЕМЕНИ ОДНОСИ ДРЖАВЕ И ЦРКВЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	295
--	-----

Далибор КЕКИЋ, Дане СУБОШИЋ

ВОЛОНТИРАЊЕ У ОБЛАСТИ СПОРТА У ЕУ	308
---	-----

Безбедносна политика

Владимир УРОШЕВИЋ, Сергеј УЉАНОВ

ЗНАЧАЈ ДЕКЛАРАЦИЈЕ МИНИСТАРА И ВИСОКИХ ФУНКЦИОНЕРА О СТРАТЕШКИМ ПРИОРИТЕТИМА У БОРБИ ПРОТИВ ВИСОКОТЕХНОЛОШКОГ КРИМИНАЛА	318
--	-----

Љубо ПЕЈАНОВИЋ, Марија МИТИЋ

КУЛТУРА ЕКОЛОШКЕ БЕЗБЕДНОСТИ У УРБАНОЈ СРЕДИНИ С ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ	336
--	-----

Регионална политика

Невена СТАНКОВИЋ

ЕВРОПСКО ПАРТНЕРСТВО СА НОРВЕШКОМ	352
---	-----

Културна политика

Филип МИРИЋ, Александра МИРИЋ

ПРАВНА ЗАШТИТА КУЛТУРНИХ ДОБАРА У УЈЕДИЊЕНОМ КРАЉЕВСТВУ	370
--	-----

Прилози

Најновије публикације Европске уније доступне на Интернету	383
Најновије публикације Савета Европе	385
Европа – енциклопедије	391
Часописи Европске уније доступни на Интернету	394
Адресе институција Европске уније	398
Европа на Интернету	401

Предговор

Приступање Европској унији за Србију значи прихватање правила и стандарда који важе на територији остатка Европске уније. Хармонизација домаћег законодавства са правом Европске уније (*acquis communautaire*) стратешки је државни циљ који захтева ангажовање свих друштвених фактора, укључујући и научне установе које се на професионалан начин баве проучавањем Европске уније. Управо на тим основама, већ скоро седам деценија делује и Институт за међународну политику и привреду из Београда, као једна од најпрестижнијих националних научних установа у области проучавања међународних односа. Определујући се да истражује правне, политичке, економске и безбедносне аспекте хармонизације односа са Европском унијом, али и методе спољне политике Србије усаглашене са њеним реалним потребама, могућностима и интересима, Институт настоји да своју делатност приближи стандардима комунитарног права и уопште о функционисању институција 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, у име редакција часописа и овом приликом изражавам своју искрену захвалност свим верним сарадницима *Европског законодавства*.

др Душко Димитријевић
Главни и одговорни уредник

Preface

For Serbia, the accession to the European Union would imply the adoption of the rules and standards that are implemented in the territory of EU. The harmonisation of the domestic legislation with European Union law (*acquis communautaire*) is a strategic state objective that requires the engagement of all social factors, including the scientific institutions that professionally study European Union law. Since the integration to the European Union is for the Republic of Serbia, above all, a means for the establishment of a stable political and economic system the Institute will keep on studying legal, political and economic aspects of the harmonisation of its relations with the European Union. This will also include the methods of Serbia's foreign policy that are adjusted to its real interests, needs and possibilities. The Institute will provide a research and documentation base in a scientifically substantive way, it being necessary for the achievement of the priorities of the state foreign policy. One should believe that in the near future the scientific achievement of IIPE, this also including publishing of the journal *European Legislation (Evropsko zakonodavstvo)*, will become a part of the European research space. In this way, the contribution made by the Institute would be used in the optimal way in efficient foreign policy and foreign economic dealings.

Endeavouring to fill the existing information void and to provide information in a more accessible way on the central conceptions of Community law and in general on the operation of the European Union, on behalf of the Editorial Board of the journal I wish to express my deep gratefulness to all faithful associates of *European Legislation*.

Editor in Chief
Duško Dimitrijević LL.D.

UDK: 341.214(4-672 EU)
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 51, стр. 9–21
Изворни научни рад

др Слободан ЗЕЧЕВИЋ¹

ЕВРОПСКИ ИДЕНТИТЕТ

ABSTRACT

The unification of European countries into the European Union is the fruit of historical trends as well as the development of political consciousness of the people who live on the European continent. The European Union has not only established hierarchically regulated system of economic laws, but also a system of social standards that have marked the life of citizens of the and other persons residing on its territory. It should be noted for example that the European Union banned the death penalty, human, minority and gender rights, while the multi-party free elections with universal suffrage mandatory became a rule for all its members. European integration has set a democratic political system and respect for human rights and freedom of the commitment and eliminating the totalitarian regimes in much of the continent. Initiation and development of European integration, in addition to national produce and creating a specific “European identity” based on legally regulated system of values.

Key words: European Union, territory, nationality, accessions conditions, legal system, the , the right of citizens of the European Union, European identity.

1) УВОД

Шта значи бити Европљанин, односно да ли је створен посебан „европски идентитет“ својствен грађанима Европске уније и онима који се спремају да уђу у њу? Појам Европљанина више не може само да се сведе на припадника једне од нација са европског континента. Уједињење европских држава у Европску унију као плод развоја политичке свести људи који живе на

¹ Институт за европске студије, Београд. Е-маил: vzecovic@eunet.rs.

Европском континенту допринело је да се обједине и кодификују постојеће и промовишу нове економске, интелектуалне, моралне и цивилизацијске вредности.. С тим у вези јасно је да на територији Европске уније важе специфичне правне норме и правила које постављају стандарде живљења. Овде није реч само о хиеррхијски уређеној целини економских закона који обезбеђују функционисање унутрашњег европског тржишта, слободу кретања људи и капитала, слободну конкуренцију или која усаглашава производне и еколошке прописе држава чланица. Не ради се само о томе да је увођење јединствене европске валуте олакшало пословање и кретање становништва унутар Уније. Поред економских постоје и правно нормирани друштвени стандарди. Треба имати у виду примера ради да је на територији Европске уније забрањена смртна казна, кршење људских, мањинских и родних права, док су вишестраначки слободни избори са општим правом гласа обавезни за све њене чланице. Европска интеграција је поставила демократски политички систем и поштовање људских права и слобода као обавезу и тиме укинула тоталитарне режиме на већем делу континента. Интереси грађана се више не остварују само на националном, већ и на нивоу Уније учешћем представника народа и држава у раду њених институција.

Покретање и развој европске интеграције је дакле, произвео стварање специфичног „европског идентитета“ на основу правно уређеног система вредности и модела живљења. Постоји низ фактора који доприносе одређивању идентитета о коме је реч од оног територијалног, до увођења статута држављанина Европске уније уговором из Мастрихта из 1993. године, али и услова који морају да се испуне да би држава која то жели постала чланица Европске уније. У овом чланку биће речи о анализи претходно поменутих фактора који доприносе настанку „европског идентитета.“

II) ТЕРИТОРИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Уговори о оснивању и право Европске уније примењује се на територији држава чланица Уније онако како је она одређена националним правним нормама,² што значи да територија Уније заправо представља збир територија држава чланица. Унија није дакле као њене државе чланице стекла и заокружила своју теориторију пролазећи кроз дуг историјски процес. Поред тога, Европска унија нема попут федералних држава надлежност да управља својом територијом. Уколико једна од држава чланица изгуби део територије, Унији не преостаје ништа друго него да прими к знању ову чињеницу и

² Члан 52 уговора о Европској унији.

извуче консеквенце у контексту примене права Европске уније.³ Међутим, треба имати у виду да су према уговорима из Лисабона државе чланице солидарно дужне да помогну и да бране чланицу Уније која би била споља нападнута. Уговори о оснивању Европске уније се примењују на територији држава чланица онако као је она одређена националним правом. У вези са претходно изнетим треба узети у обзир специфичан положај одређен прекоморских територија држава чланица. У том смислу право Европске уније се примењује на територији француских прекоморских департмана (нпр. Гваделупа, Мартиник, Свети Мартин), као и на Асорским и Канарским острвима и на Мадери. Међутим, због удаљености, климатских услова и рељефа, мале површине, зависности од трговине ограниченим бројем производа и слабе развијености, Савет на предлог Комисије и уз консултовање Европског парламента, квалификованом већином утврђује специфичне услове за примену права Европске уније на прекоморским територијама држава чланица.⁴ Право Европске уније се примењује и на европским територијама чије спољне послове води једна од европских држава. Реч је конкретно о Гибралтару чији суверенитет врши Велика Британија. Поред тога, право Европске уније се примењује и на Аландским острвима која припадају Финској, али под условима предвиђеним посебним протоколом везаним за споразум о приступању Финске, Аустрије и Шведске. С друге стране, у начелу право Уније се не примењује на Англо-нормандским острвима и острву Ман која су зависна од Велике Британија. Такође, право Европске уније се не примењује на другим прекоморским територијама које су предвиђене чланом 355 уговора о функционисању Европске уније (нпр. Фарска острва и делови Кипра који су под суверенитетом Велике Британије).

III) ДРЖАВЉАНСТВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Услови за стицање држављанства Европске уније

Одлука о установљавању држављанства Европске уније задржала је у природу и смисао процеса европске интеграције. Наиме, само постојање држављанства Европске уније овој последњој би дало одлике федералне државе а њени грађани би стекли права и обавезе која би постојала упоредо са оним предвиђеним националним правом.⁵ Против оваквог решења биле

³ Ph. Manin, *L'Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 118.

⁴ Члан 349 уговора о Европској унији.

⁵ Ph. Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Arman Colin, Paris, 1998., p. 146.

су присталице тзв. концепта Уније засноване на међудржавној сарадњи. Увођење држављанства Европске уније било је предвиђено у предлогу нацрта уговора о Европској унији који је припремио Европски парламент 1984. године под називом пројекат “Спинели”, али је оно установљено тек уговором из Мастрихта 1993. године.⁶ Установљавање држављанства Уније није значило истовремено и увођење европске националности, јер је претходно поменуто везано по аутоматизму за поседовање држављанства држава чланица. Уговором из Амстердама из 1999. године допуњена је одредба о држављанству у смилсу да држављанство Уније употпуњује национално држављанство и не замењује га.⁷ Овим се изашло у сусрет онима који су страховали од изражене федерализације Уније и стављања националног држављанства у други план. Тежње заговорника федерализма да обједине и прошире права држављана Уније у једном члану уговора су у том тренутку остале неостварене.⁸ У уговору о Европској заједници утврђеним у Ници 2003. године⁹ али и у уговору о функционисању Европске уније из Лисабона из 2009. године, одредбе о држављанству Европске уније садржане су у посебном делу.¹⁰ Чланом 20 уговора о функционисању Европске уније одређено је да је држављанин Уније свако лице које поседује држављанство једне од држава чланица. Држављанство Уније се додаје националном држављанству и не замењује га.

Права везана за држављанство Европске Уније

Право слободе кретања и боравка

Уговором о Европској економској заједници било је предвиђено право на слободу кретања и запошљавања радника унутар Заједнице,¹¹ право лица које врше независна занимања¹² попут адвоката, лекара или архитеката, да се настане, обављају свој посао или пак пруже услуге¹³ у другој држави чланици,

⁶ Некадашњи члан 8 који је уграђен у уговор о Европској заједници уговором из Мастрихта.

⁷ Некадашњи члан 17 уговора о Европској заједници уграђен уговором из Амстердама.

⁸ Georges Berthu, Dominique Souchet, *Le traité d'Amsterdam contre la démocratie*, Liberté politique, Paris, 1998.

⁹ II део уговора о Европској заједници.

¹⁰ II део уговора о функционисању Европске уније.

¹¹ Некадашњи члан 39 уговора о Европској заједници.

¹² Некадашњи члан 43 до 48 уговора о Европској заједници.

¹³ Некадашњи чла 49 до 55 уговора о Европској заједници.

као и право на слободно настањивање предузећа на територијих других држава чланица путем оснивања филијала и представништва. Из претходно изнетог могло је да се закључи да је слобода кретања и настањивања била везана за вршење економских активности. И поред овог условљавања, слобода кретања и боравка је широко тумачена.¹⁴ Суд правде је на пример ишао корак даље у ширењу права на слободу кретања унутар Заједнице, јер је протумачио да корисници одређене услуге попут оне туристичке могу без условљавања да отпутују у другу државу чланицу у којој треба да им буде пружена претходно поменута услуга.¹⁵ Савет је 1990. године донео три директиве којима је право боравка у државама чланицама доделио студентима, пензионерима и регулисао коришћење овог права за држављане чланица Заједнице који нису били обухваћени постојећим нормама комунитарног права.¹⁶ У пракси, гранична контрола приликом преласка грађана држава чланица Заједнице из једне државе чланице у другу, била је обична формалност. Уговором о Европској унији из Мастрихта одређено је да право на слободу кретања и боравка практично проистиче из поседовања држављанства Европске уније. У том смислу сваки држављанин Европске уније има право да се креће и слободно борави на територији држава чланица без обзира да ли обавља економску активност,¹⁷ изузев ограничења и услова предвиђених уговорима о оснивању и одредби усвојених у циљу њихове примене.¹⁸ Европски парламент и Савет су надлежни да путем редовног законодавног поступка усвоје мере у циљу олакшавања коришћења права на слободу кретања и боравка.¹⁹ Поред тога, применом посебног законодавног поступка Савет може да усвоји мере које се тичу здравственог осигурања и социјалне заштите, а које доприносе лакшем коришћењу права на слободу кретања и боравка унутар Уније.²⁰

Коришћења права на слободно кретање унутар Уније било је ојачано посебним међународним уговорима закљученим између појединих држава чланица мимо комунитарног права. Реч је о тзв. Шенгенским споразумима

¹⁴ L. Cartou, *L'Union européenne*, Dalloz, 2 edition, Paris 1996., p. 264.

¹⁵ CJCE, 31.1.1984., Luisi et Carboni, aff. C-286/82.

¹⁶ N. Ligneul, O. Tambou, *Droit europeen du marche*, Ellipses, Paris, 2006., p. 54.

¹⁷ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit general de l'Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012., p. 13.

¹⁸ Некадашњи члан 18 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 21 став 1 уговора о функционисању Европске уније.

¹⁹ Члан 21 став 2 уговора о функционисању Европске уније.

²⁰ Члан 21 став 3 уговора о функционисању Европске уније.

од 14. јуна 1985. и 19. јуна 1990. године којима су се поједине државе чланице Заједнице биле договориле да међусобно уклоне граничне прелазе, усагласе услове и поступке за добијање виза према држављанима трећих држава, као и да међусобно јачају полицијску, царинску и правосудну сарадњу. Шенгенске одредбе су ступиле на снагу 26. марта 1995. године и примењивале су их Француска, Немачка, државе Бенелукса, Шпанија и Португалија. Током 1996. године овим државама су се придружиле Италија, Грчка, Аустрија, Данска, Финска и Шведска као и две државе које нису чланице Уније, Норвешка и Исланд. Споразуми из Шенгена су, уз правне тековине проистекле из њиховог спровођења, уграђени у уговор о Европској унији уговором из Амстердама 1999. године. Нове чланице примљене у Унију 2004. године су се пак обавезале да преузму тековине Шенгена у целости, с тим што су само неке од њих у могућности да их у потпуности примене, а реч је о: Мађарској, Чешкој, Словачкој, Пољској, Словенији, Естонији, Литванији, Летонији и Малти. Швајцарска се 2009. године такође придружила подручју Шенгена, док Велика Британија, Ирска и Данска само у неким деловима примењују тековине споразума из Шенгена.²¹

Бирачко право држављана Европске уније

Према члану 22 став 1 уговора о функционисању Европске уније држављанин Европске Уније који борави на територији друге државе чланице, а при томе не поседује држављанство ове последње, има бирачко и право да буде биран на општинским изборима у држави чланици у којој је настањен, под истим условима као и њени грађани. Савет је надлежан да уреди начин примене овог права доносећи мере, с тим у вези, путем примене посебног законодавног поступка. Одредба о учешћу грађана Европске уније на локалним изборима уграђена 1993. године Мастришким уговором у уговор о Европској заједници оцењена је као једна од најсмелијих и проузроковала је промену Устава у више држава чланица. Право учешћа на националним општинским изборима у суштини није било везано за економске активности Уније, већ је било непосредна последица увођења држављанства Европске Уније.²² Као и у предходном случају Савет је уредио начине вршења овог права.²³ Установљено је начело „националног третмана” држављана Уније

²¹ Интернет: <http://www.europa.eu>, 17.8.2008., Ch. Gavalda, G. Parleani, *Droit des affaires de l' Union europeenne*, Litec, 5 edition, , 2006, p. 171.

²² Ph. Manin, *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, Paris, édition 1998, p. 113.

²³ Директива Савета од 19.12.1994.

који им обезбеђује да уживају иста права у овој области као и грађани државе у којој бораве. Државама чланицама је ипак, остављена могућност да места председника и потпредседника локалног органа власти резервишу искључиво за своје грађане као и да не дозволе држављанима Уније изабраним у локалне органе, да учествују у избору посланика једног од већа Националне скупштине. Грађанин Уније настањен у једној од држава чланица, иако није њен држављанин, има право да гласа и буде биран на изборима за Европски парламент у тој држави, под истим условима као и њени грађани.²⁴ Када је у питању коришћење овог права, овом одредбом стављена је тачка на разлике у решењима које су постојале од државе до државе чланице. Разлике су се појавиле као логична последица одсуства јединственог изборног закона који би важио за територију целе Уније. Начин примене права гласа на изборима за Европски парламент уређује Савет на основу посебног законодавног поступка, тј. једногласном одлуком по консултовању Европског парламента.²⁵ Тако је Савет 6. децембра 1993. године, усвојио директиву којом је одређено да гласање у држави боравка искључује право гласа у држави порекла, чиме се спречава двоструко гласање. Бирач је дужан да изричито изрази жељу да гласа у држави у којој је настањен. Лице коме су одузета грађанска права у држави порекла не може да ужива иста у држави боравка.

*Право на подношење петиција, на грађанску иницијативу
и обраћање заштитнику грађана*

Држављани Европске уније имају право на подношење петиција Европском парламенту.²⁶ Ово право се ближе регулише одредбама члана 227 уговора о функционисању Европске уније. Иначе, право на подношење петиција изворно је било предвиђено унутрашњим правилником Парламента, да би било озваничено уговором из Мадрихта 1993. године. Петиције могу да се поднесу појединачно или колективно у договору са другим грађанима Уније или лицима. Коришћење овог права је одобрено не само држављанима Уније, већ и физичким и правним лицима која су настањена или која имају статутарно седиште у једној од држава чланица. Подношење петиције условљено је темама везаним за активности Уније, те Европски парламент у том контексту разматра да ли ће да прими петицију. Грађани Европске уније

²⁴ Члан 22 став 2 уговора о функционисању Европске уније.

²⁵ Члан 22 став 2 уговора о функционисању Европске уније.

²⁶ Некадашњи члан 21 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 24 уговора о функционисању Европске уније.

имају право и на грађанску иницијативу.²⁷ Европски парламент и Савет на основу редовног законодавног поступка уређују коришћење права на грађанску иницијативу, укључујући и питање минималног броја држава чланица из којих грађани који подносе иницијативу треба да буду пореклом. У том смислу чланом 11 уговора о Европској унији одређено је да најмање милион грађана Уније пореклом из држава чланица, чији број не сме да буде „занемарљив,“ може да се обрати Комисији са иницијативом да ова последња у оквиру својих надлежности формулише предлог правног акта. Предлог о коме је реч треба да се односи на питања за која грађани сматрају да захтевају усвајање правног акта. Грађани Уније имају право да се обрате европском „заштитнику грађана.“²⁸ Реч је о једној од новина уведеној уговором из Мастрихта која је проистекла из сличне функције која је постојала у многим државама чланицама (Шведска, Француска). Европски заштитник грађана је задужен да прима жалбе физичких и правних лица, као и лица стално настањених у државама чланицама у вези са радом служби и институција Уније.²⁹ На основу притужби за које сматра да би могле да буду основане, на личну иницијативу или пак на основу притужби које му је проследио члан Европског парламента, заштитник грађана истражује да ли постоје аномалије у раду европских институција. Путем подношењем извештаја заштитник грађана обавештава Европски парламент и институцију чији рад је доведен у питање о резултатима истраге. На основу истрага које је спроводио заштитник грађана припрема и годишњи извештај који доставља Европском парламенту. Европски парламент бира заштитника грађана по окончању избора за чланове Европског парламента. Његов мандант одговара посланичком мандату, тако да износи пет година и обновио је.³⁰ Услови који се траже од кандидата за ову функцију су поседовање држављанства Уније, морални интегритет и одређено правно искуство. Приликом преузимања функције, заштитник грађана се обавезује пред Судом правде да ће независно и непристрасно да врши своју дужност. Уколико прекрши преузете обавезе, Европски парламент може да затражи од Суда правде његово разрешење. Током манданта, Заштитник грађана не може да врши ни једну другу политичку, управну или професионалну активност.

²⁷ Члан 24 уговора о функционисању Европске уније.

²⁸ Члан 24 уговора о функционисању Европске уније.

²⁹ Члан 228 уговора о функционисању Европске уније.

³⁰ Члан 228 став 2 уговора о функционисању Европске уније.

Заштита држављана Европске уније на територији трећих држава

У складу са чланом 23 уговора о функционисању Европске уније, грађанин Уније ужива на територији треће државе, на којој држава чланица чији је држављанин нема дипломатско представништво, заштиту дипломатских и конзуларних представништава свих држава чланица Уније под истим условима као њихови грађани. Ближа примена овог члана регулисана је одлуком “представника држава чланица окупљених у Савету”³¹ којом је предвиђено да држављани Уније уживају конзуларну заштиту односно помоћ у случају смртог случаја, несреће или озбиљне болести, хапшења, притвора, претрпљеног насиља, као и право на доделу средстава за повратак у земљу под условом да на територији треће државе нема њиховог дипломатског представништва. Додељивање финансијске помоћи грађанину Уније условљено је пристанком његове матичне државе. У међународном праву није неуобичајено да држава без дипломатског представништва у другој држави, замоли њој пријатељску трећу државу која такво представништво има, да преузме дипломатску заштиту њених грађана. Међутим, пружање овог вида помоћи захтева бар прећутну сагласност треће државе на којој се држављанин Уније у том тренутку налази,³² јер према обичајној норми међународног права пружање конзуларне заштите подразумева “повезаност држављанством” повређеног лица са државом која му пружа помоћ.³³ С тим у вези, уговором о функционисању Европске уније одређено је да државе чланице требају да предузму све неопходне мере, као и да покрену одговарајуће међународне преговоре, не би ли обезбедиле дипломатску заштиту о којој је реч.³⁴ Савет је са своје стране овлашћен да путем посебног законодавног поступка, а по консултовању Европског парламента, усвоји директиве које успостављају мере сарадње и координације да би се олакшала предметна дипломатска заштита.

IV) УСЛОВИ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Статус државе

Према тумачењу члана 49 уговора о Европској унији,³⁵ кандидат за приступање Унији треба да има државне одлике тј. територију, становништво

³¹ Одлука од 19.12.1995., JOCE L. 314/73.

³² Ph. Manin, op.cit., p. 114.

³³ СИ, “Notthebohm”, 6.4.1955., Rec. 1955; Barcelona Traction, 5.2.1970., Rec. 1970

³⁴ Члан 23 уговора о функционисању Европске уније.

³⁵ Некадашњи а и санашњи члан 49 уговора о Европској унији.

и организовану политичку власт, као и да буде међународно признат.³⁶ У овом контексту извесни *проблеми* могу да се јаве приликом пријема у Унију држава које нису у целости територијално или уставно одређене и уређене, као што је то био случај Кипра, или би евентуално могао да настане приликом пријема Босне и Херцеговине или Србије с обзиром на спор ове последње са појединим чланицама Европске уније око статуса Косова.

Географски критеријум

Из одредби члана 49 уговора о Европској унији јасно проистиче да територија државе кандидата треба у потпуности или бар делимично да се налази на европском континенту. Стога су неосноване тезе о могућем ширењу Европске уније на државе северне Африке или Азије. У том смислу Савет није ни узео у разматрање кандидатуру Марока из 1985. године јер се територија ове државе налази на афричком континенту.³⁷ С друге стране, за чланство у Европској унији формално је довољно и да се ужи део државне територије налази на Европском континенту, што је случај са Турском или Русијом. Доказ за претходни закључак лежи у чињеници да кандидатура Турске није формално оспоравана због географских разлога, иако се велики део територије ове државе налази у Азији.

Демократски политички систем, поштовање људских права и права мањина

Демократски политички систем и поштовање људских права изворно су били прећутни услови за приступање Европској економској заједници односно Европској унији. Тако на пример, Грчка која је 1961. године закључила споразум о придруживању са Европском економском заједницом није могла да преговора о приступању све док је у држави била на власти војна хунта (1967–1974. година).³⁸ Демократски политички систем, поштовање људских права и права мањина постају и формални услов за улазак у Европску унију, са доношењем уговора из Амстердама 1999. године.³⁹ Према одредбама уговора из Лисабона из 2009. године кандидат се

³⁶ Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 103; J.-P. Jacque, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009., p. 113.

³⁷ J.-P. Jacque, *op. cit.*, p. 114.

³⁸ Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 105.

³⁹ Начела садржана у некадашњем члану 6 став 1 уговора о Европској унији.

обавезује не само да поштује већ и да промовише⁴⁰ заједничке вредности држава чланица садржане у члану 2 уговора о Европској унији, тј. начела људског достојанства, слободe, демократије, једнакости, правне државе, људских права укључујући и права мањина. У претходно поменутом члану даље се појашњава да су друштва држава чланица карактеристична по плурализму, одсуству дискриминације, толеранцији, правди, солидарности и једнакости између жена и мушкараца.

Тржишна привреда и економска развијеност

Неписано правило је да држава кандидат треба да има тржишну привреду засновану на приватној својини и слободи предузетништва, као и да треба да буде довољно економски оспособљена да њена предузећа могу да се укључе и издрже конкуренцију на унутрашњем европском тржишту.⁴¹ Европски савет је на састанцима у Копенхагену 1993. и Мадриду 1995. године нагласио важност овог услова у контексту пријема у Унију држава из источне Европе које су дуго биле ван система тржишне привреде.⁴²

Правне тековине Уније

Држава кандидат за улазак у Унију обавезује се да ће без условљавања да прихвати правне тековине Европске уније (*acquis communautaire*), односно уговоре о оснивању, и различите прописе које је ова донела. Обавеза да се прихвати у целости изворно и изведено право Европске уније јесте услов за отварање преговора о приступању. Новопримљена држава може да затражи привремена одступања од пуне примене права Уније у току прелазног периода за поједине области. Споразумом о приступању, држава кандидат се обавезује да учествује у свим интерним споразумима закљученим између држава чланица, као и у споразумима које је унија закључила са трећим странама.⁴³ Пријем у Европску унију ипак у крајњој линији зависи од једногласно донете одлуке свих држава чланица у Савету, на основу мишљења Комисије и сагласности Европског парламента.⁴⁴ При томе се критетијуми изборности које је утврдио Европски савет у овом контексту

⁴⁰ Члан 3 став 1 уговора о Европској унији.

⁴¹ Ph. Manin, *L'Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 107.

⁴² J.-P. Jacque, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009., p. 115.

⁴³ Ph. Manin, *L'Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 106.

⁴⁴ Члан 49 уговора о Европској унији.

узимају у обзир.⁴⁵ Пријем у Европску унију последњих година све више зависи од могућности Уније да интегрише нову чланицу, односно од способности њеног институционалног система да функционише и да доноси ефикасно одлуке без обзира на приступање нових држава. Релативно закашњење у вези са пријемом Хрватске у Европску унију треба посматрати не само кроз призму унутрашњих проблема Хрватске (испурука осумњичених за ратне злочине Међународном суду у Хагу, гранични спор са Словенијом) већ и у контексту неуспеха у реализацији уговора о Европском уставу 2005. као и у преговорима о доношењу уговора из Лисабона 2009. године којима је институционални систем Европске уније учињен ефикаснијим.

V) ИЗВОРИ

- Berthu, Georges, Souchet, Dominique, *Le traité d'Amsterdam contre la démocratie, Liberté politique*, Paris, 1998.
- Cartou, Louis, *L'Union européenne*, Dalloz, 2 edition, Paris 1996.
- Gavalda, Christian, Parleani, Gilbert, *Droit des affaires de l'Union européenne*, Litec, 5 edition, Paris, 2006.
- Isaac, Guy, Blanquet, Marc, *Droit general de l'Union européenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012.
- Jacque, Jean-Paul, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 5 edition, Pfharris, 2009.
- Ligneul, Nicolas, Tambou, Olivia, *Droit europeen du marche*, Ellipses, Paris, 2006.
- Manin, Philippe, *L'Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005.
- Moreau Defarges, Philippe, *Les institutions européennes*, Arman Colin, Paris, 1998.
- Sauron, Jean-Luc, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
- Зечевић, Слободан, *Европска унија – Право и институционални систем*, Европски универзитет, Београд, 2011.

VI) ЗАКЉУЧАК

Јачање европског идентитета услед развоја европске интеграције не значи истовремено брисање националних идентитета грађана држава чланица, што је иначе процес карактеристичан за класичне федералне државе. Напротив, уговор о Европској унији наглашава да Унија поштује национални идентитет

⁴⁵ Нова одредба уграђена у члан 49 уговором о Европској унији из Лисабона.

држава чланица.⁴⁶ Међутим, припадништво Унији захтева уважавање одређених вредности⁴⁷ попут поштовања људског достојанства, слободe, демократије, једнакости, правне државе и људских права. Заправо Европска унија се залаже за плуралистичко друштво карактеристично по забрани дискриминације, толеранцији, правди, солидарности и једнакости полова. Држава чије је унутрашње уређење у супротности са наведеним принципима нема никакве шансе да приступи Европској унији. Поштовање претходно поменутих начела заправо моделира европски идентитет јер искључује било који облик тоталитаризма било да је он идеолошке или религиозне природе. Данашња Европска унија је утемељена на најпозитивнијим аспектима европског историјског наслеђа у чијој су основи антика и хришћанство. У овом контексту можемо примера ради, да посматрамо обавезну примену начела демократије као наслеђе античке Грчке или моногамног брака као хришћанске институције. Иако Европска унија има своју територију, треба имати у виду да је реч о збиру националних територија држава чланица чији територијални интегритет и унутрашњи јавни ред и мир обезбеђују национални органи. У области одбране и унутрашњих послова Европска унија заправо заступа ставове засноване на међудржавним договорима њених чланица. Поседовање држављанства Европске уније везује се за поседовње држављанства једне од држава чланица. Дакле, држављанство Уније заправо представља плус који Европљанима обезбеђује додатна демократска и људска права попут учешћа на европским парламентарним или локалним изборима ван државе чланице порекла, слободу кретања и боравка на територији Уније, као и дипломатску заштиту на територији трећих држава. Међутим, економске слободе које је промовисала Европска унија у смислу слободне трговине, кретања радника или слободног пружања услуга унутар европског тржишта допринеле су повезивању људи, бољем разумевању, већој међунационалној толеранцији и јачању заједничког европског идентитета.

⁴⁶ Члан 4 уговора о Европској унији.

⁴⁷ Члан 2 уговора о Европској унији.

ИНСТИТУЦИЈЕ

UDK: 341.217.04(4-672 EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 51, стр. 22–33

Извори научни рад

*Петар ПЕТКОВИЋ*¹

ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ И ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА

ABSTRACT

The enlargement policy was not without influence on the structural and political changes in the European Union. The most obvious example of the EU enlargement is the European Parliament which, from its beginnings to the last enlargement in 2013, increased its plenum by more than 600 delegates. Over time, the European Parliament has increased its role in the decision-making process in the EU too. From advisory positions, up to the co-decision procedure with the European Council, the European Parliament has become an indispensable institution in creation of the EU policy. The greater powers given to the Parliament opened the question of its responsibilities, especially in the context of the voting of newcomers parliamentarians from the countries of Central and Eastern Europe. Open doubts about the possibility of political and party cohesion disturbance have addressed the European Parliament's detailed role in the EU's enlargement policy. Whilst the new members of Parliament came from the post-communist countries, the balance of the division by party groups is not disrupted. The parliamentary system

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: petar@diplomacy.bg.ac.rs. Рад представља део научног пројекта Института за међународну политику и привреду: „Србија у савременим међународним односима – стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029).

has been able to direct individual interests in the direction of making traditional political coalitions within the European Parliament.

Key words: European Parliament, enlargement policy, party cohesion, post-communist countries, the resolution of the European Parliament, political groups

1) УВОД

Европски парламент представља једину институцију у Европској унији коју бирају грађани. На директним изборима, који се одржавају сваке пете године, посланике за Европски парламент бира око 400 милиона грађана у 28 држава чланица ЕУ. По броју грађана са правом гласа, Европски парламент је највеће наднационално бирачко тело, испред којег је једино национални парламент Индије кога бира преко 800 милиона гласача. Након последњих избора у мају 2014. године у клупе Европског парламента, у складу са Лисабонским уговором, сео је 751 посланик. Након увођења првих директних избора за Европски парламент 1979. године на којима је изабрано 198 чланова, могуће је увидети да су само на броју посланика настале многоструке промене у Европском парламенту као директна последица процеса проширења Европске уније. Осим структуралних измена, Европски парламент нашао се и пред политичко-институционалним изазовима, посебно након европског проширења које је обухватило земље централне и источне Европе. Чланство посткомунистичких земаља у Европској унији и проширење броја европских посланика из тих земаља, проузроковало је дилеме у Европском парламенту у низу питања. Проширење ЕУ у периоду до 2004. године, колико год да је унело промена, углавном се односило на земље западне сфере утицаја, које деле један систем вредности. Улазак десет држава централне и источне Европе у чланство ЕУ 2004. године, за представнике Европског парламента створило је бојазан која се пре свега односила на могућност нарушавања парламентарне равнотеже транснационалних партијских коалиција које деле заједнички правни и политички простор у оквиру ЕУ. С обзиром на другачији политички и културолошки образац посткомунистичких земаља, Европски парламент није био у потпуности безбрижан у односу на предвидивост и стабилност гласачког обрасца који би могао да буде доведен у питање поделом по етничкој линији на уштрб партијске и идеолошке припадности у Парламенту. Процес даљег проширења Европске уније, након чланства Румуније и Бугарске 2007. године и Хрватске 2013. године, нарочито се разматра у контексту начина доношења одлука у Европском парламенту. Наиме, Европски парламент је прешао значајну путању у јачању сопствене

позиције у процесу одлучивања. Од саветодавне улоге коју је имао на основу Уговора из Рима 1957. године, до позиције саодлучивања са Саветом у већини области попут економије, имиграција, енергије, транспорта, заштите потрошача, очувања животне средине, Европски парламент је проширио своје легислативне прерогативе. Већи обим власти који је припао Европском парламенту учинио је да се посебна пажња посвети анализи начина гласања парламентарца, како би се избегле непредвидивости или блокада која може да настане стварањем коалиција на националној основи. То су главни разлози због чега је појачана и улога Европског парламента у политици даљег ширења чланства у Европској унији, иако и даље кључну улогу у процесу проширења има Европски савет и Европска комисија.

II) ИНСТИТУЦИОНАЛНО-ПОЛИТИЧКЕ ПРОМЕНЕ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА У ПРОЦЕСУ ПРОШИРЕЊА ЕУ

Институционални развој Европског парламента и начин његовог деловања указује на постојање константне стабилности овог представничког тела, упркос променама које су настајале током стварања ЕУ, као и током придруживања нових чланица. Поред свих ризика који су процес проширења могли да окрену у нежељеном правцу, Европски парламент је успео да сачува своју партијску кохезију и традиционални идеолошки плурализам. Интеграција нових чланова у постојеће партијске парламентарне групе резултирала је и саображеним понашањем у начину гласања, што довољно говори о јакој снази апсорбовања коју поседује парламентарни систем Европског парламента. Политика проширења Европске заједнице суштински је везана за саме почетке Европског парламента који је настао проширењем Заједничке скупштине Европске заједнице за угља и челик са почетних 78 делегираних чланова. То наднационално тело, након настанка Европске економске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију на које је додатно проширено, од 1958. године понело је назив Европска парламентарна скупштина, а од 1968. године променило је име у Европски парламент. Све до одлуке којом су уведени директни избори за Европски парламент 1979. године, носиоци посланичког мандата били су именовани представници националних парламената држава чланица, који су самим тим поседовали двоструки мандат. Од оснивања Европске парламентарне скупштине која је бројала 142 посланика, након првог проширења Европске заједнице 1973. године и приступања Данске, Ирске и Уједињеног Краљевства, број посланика у

Европском парламенту повећао се на 198 чланова. Проширења која су потом уследила, значајно су се одразила и укупан број посланика.² Осим што се вишеструко увећавао броја посланика, Европски парламент је паралелно увећавао и обим своје законодавне власти. Од времена настајања, Европски парламент је од саветодавне улоге, која у то време није могла да се мери са позицијом власти коју су поседовали национални парламенти, поступно стигао до завидне позиције саодлучивања са Европским саветом, као редовног законодавног поступка. Јачање власти Европског парламента започиње током седамдесетих година XX века. Видљивија улога Парламента додатно је оснажена усвајањем Јединственог европског акта и увођењем поступка сарадње у одређеним законодавним питањима, као и увођењем поступка саодлучивања у одређеним подручјима у складу са Уговором из Мастрихта. Након Уговора из Амстердама и Лисабонског уговора, Европски парламент је постао сазаконодавац равноправан Савету у значајном броју законодавних области, али и контролор извршне власти, с обзиром да именовање председника Европске комисије је могуће једино уз одобрење Европског парламента. Новостечена моћ Европског парламента у процесу доношења одлука у Европској унији, не само да је учинила да ова институција постане политички и законодавно још значајнија, него је отворила и питање одговорности Парламента и његовог начина гласања у функционисању ЕУ. Образац гласања и његова анализа посебно су дошли на дневни ред од тренутка приступања посткомунистичких земаља Европској унији. Успостављени парламентарни систем који је оличавао европску партијску политику базирану на транснационалним партијским групацијама, представљао је одређену кохезију у основним европским вредностима. Разлике које су успостављене и које су представљале линију поделе посебно приликом гласања базиране су на политичким и идеолошким агендама партијских група које традиционално представљају део европског идентитета. Европски парламентарци нису били сигурни да ли уласком у чланство земаља централне и источне Европе, у којима је политичко-друштвени образац годинама обликован у комунистичком систему, може доћи до поремећаја

² Чланством Грчке 1981. године број посланика је порастао за 24 члана, уласком Шпаније и Португала 1986. године долази нових 84 члана, уједињењем Немачке још 18 чланова, а приступањем Аустрије, Финске и Шведске 1995. године укупан број посланика се попео на 626. Након избора за Европски парламент 2004. године на којима су гласали и грађани десет новопримљених чланица централне и источне Европе број посланика је износио 732. Иако је проширење ЕУ обухватило Бугарску, Румунију и Хрватску, Лисабонским уговором је за Европски парламент утврђен највећи број од 751 посланика.

парламентарног система Европског парламента. Да ли ће начин гласања нових чланова Парламента бити у оквиру постојећих политичких група или ће бити израз нових коалиција и подела по националној основи, главна је дилема која се отворила након 2004. године, када је по први пут из земаља централне и источне Европе у Европски парламент изабран 151 посланик. Осим код новопридошних посткомунистичких држава чланица ЕУ, парламентарно удруживање посланика на националној основи и то између држава са заједничким интересима, јавило се као могућност и код неких старијих чланица, посебно од тренутка избијања економске кризе. Тест партијске кохезије управо на питању националне лојалности требао је да покаже своју моћ издржљивости. Који ће образац гласања следити посланици који долазе из земаља које су биле погођене економском кризом и озбиљним политичким превирањима, такође је била дилема. Одговор на питање, да ли ће, на пример, приликом одлучивања о структуралним финансијским фондовима и редистрибуцији, нови парламентарци гласати по обрасцу партијских групација или ће следити интересе својих земаља, био је од посебног интереса за Европски парламент. Уколико појединачни национални интереси доминирају приликом гласања у Европском парламенту, настаће потешкоће у процедури доношења одлука, које често захтевају договор између највећих коалиционих партија.

Међутим, пракса као и статистика гласања је показала да партијска кохезија одолева разним облицима удруживања на националној основи. Главни разлог је тај што у Европском парламенту политичке групације имају изузетно развијену унутрашњу структуру организовања која не постоји у оквиру појединачних коалиција насталих на основу заједничких интереса одређених држава. Дакле, партијски систем је довољно снажан да може различите посланичке интересе да држи у оквирима партијских групација и њених политичких интереса. Партијска кохезија најснажније је присутна у две највеће политичке групације демохришћана и социјалдемократа. Транснационална партијска инфраструктура, утврђене контролне процедуре, као и сам процес доношења одлука у комитетима и на пленуму Европског парламента детаљно су разрађени како би обезбедили стабилност у изгласавању одлука. Европска унија нема парламентарни систем који би већину у Европском парламенту могао ефикасније да држи на окупу, као код националних парламената, већ парламентарну кохезију мора да гради другачијим инструментима. Посланици када дођу у Европски парламент врло брзо увиде да је за доношење одлука увек неопходан договор између коалиција и примена парламентарне технике, што подразумева неопходност деловања унутар партијских групација. Однос снага у Парламенту је такав

да равнотежа европске политичке агенде и плурализам својствен западноевропском културолошком обрасцу, може ненарушено да функционише.³ Главне партијске групације у Европском парламенту линију поделе граде на основу партијских програма и идеолошких позиција које на релацији левице и деснице, и поред проширења ЕУ, настављају да традиционално делују у наднационалном политичком оквиру. Зато се Европски парламент сматра најпозитивнијим примером у политици проширења ЕУ чији је ефекат, и поред свих бојазни, оправдао очекивања европарламентараца. Не само кад је реч о директним променама којима је био изложен Парламент, приступањем нових држава чланица, већ и због своје ојачане позиције у процесу одлучивања у ЕУ, Европски парламент је политику проширења почео да доживљава и као своју институционалну и политичку обавезу. На основу Уговора о ЕУ, за пуноправно чланство држава које су успешно окончале преговарачки процес, неопходно је одобрење Европског парламента. Како одобрење Европског парламента има важну улогу, Европски савет и Европска Комисија настоје да, од самог почетка преговора са државама кандидатима, Парламенту обезбеди активну улогу. Комисија која оперативно води преговоре обавештава Парламент о свим фазама преговарачког процеса уз оцену о напретку државе кандидата. Своје оцене, доноси независно и Европски парламент кроз годишње конференције које се организују са парламентима држава које су у процесу преговарања, затим кроз рад спољнополитичког комитета, као и заједничког парламентарног комитета Европског парламента са парламентима земаља које су кандидати за чланство у ЕУ. У изради резолуција Европског парламента које имају моћ обликовања преговарачког процеса, важну улогу имају и извештаји извештача, које за сваку државу која је стекла статус кандидата, или је на том путу, бира спољнополитички комитет. Лисабонским

³ Након избора за Европски парламент у мају 2014. године распоред партијских групација је следећи: група Европске народне партије која заузима простор десног центра са нагласком на социјалној тржишној економији и европским интеграцијама освојила је 221 посланичко место ; група Напредне алијансе социјалиста и демократа као најхомогенија коалиција са израженом социјалном и економском политиком која, такође, подржава пројекат европских интеграција освојила је 191 посланичко место; Група европских конзервативаца и реформиста која је евроскептична освојила је 70 посланичких места; група Алијанса либерала и демократа за Европу која подржава европске интеграција, уз одређене варијанте економске политике, заузела је 67 посланичких места; за европске интеграције се залажу и две групације зелених са по 50 посланичких места, док Група Европа слободне и директне демократије која се противи европским интеграцијама освојила је 48 посланичких места; у парламент је ушло и 52 посланика који не припадају ниједној партијској групацији.

уговором Европски парламент постао је незаобилазан и приликом усвајања вишегодишњег финансијског оквира, као и приликом саодлучивања за усвајање годишњих буџета ЕУ. Моћ одлучивања Европског парламента која се проширила и на буџетску политику ЕУ, такође има директни утицај на политику проширења. Одлучивањем о висини бесповратних новчаних средстава која се распоређују у претприступне фондове намењене земљама кандидатима, Европски парламент може да утиче и на процес припреме земаља за спровођење кохезионе политике ЕУ. Иако је ЕУ и раније одобравала новчана средства за државе које су биле у процесу европских интеграција, тек 2006. године уредбом Европског савета је установљен Инструмент за претприступну помоћ кроз пет компоненти, од којих путем прве две компоненте помоћ се пружа и земљама које још увек нису задобиле статус кандидата. Како је глави приоритет претприступних фондова подршка у испуњењу политичких, економских и правних критеријума, одлучивање Европског парламента о динамици и обиму ових фондова, представља непосредно одлучивање и о статусу држава које су у просецу европских интеграција.

III) ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА У ДОКУМЕНТИМА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА

Европски парламент је још током осамдесетих година почео да обраћа пажњу на земље источне и централне Европе, истичући у својим бројним резолуцијама интересовање за стање људских права, због чега је 1988. године успостављена међупарламентарна делегација за односе са тим земљама. Падом берлинског зида 1989. године почео је да се урушава комунистички систем и интерес Европског парламента за даље проширење Европске уније се значајно повећао. Европски парламент је имао важну улогу у процесу придруживања десет земаља из централне и источне Европе које су 2004. године постале пуноправне чланице ЕУ. Тај процес је отпочет након демократских промена почетком деведесетих година XX века израдом претприступне стратегије и утврђивањем политичких и правних критеријума ЕУ. На Европском савету у Копенхагену 1993. године утврђен је правац проширења ЕУ, да би за само десет година, такође у Копенхагену, Европски савет озваничио успешан завршетак преговора свих десет земаља централне и источне Европе. Отворено интересовање Европски парламент показао је већ 1991. године у резолуцијама које је донео на основу предлога Европске комисије о преговорима око приступних споразума са Мађарском, Пољском и тадашњом Чехословачком, у којима тражи активно учешће.

Европски парламент је тада позвао Савет да неизостави улогу Европског парламента која након усвајања Јединственог европског акта, Парламенту даје право саодлучивања у закључцима приступних споразума, и „нарочито захтева да буде ближе укључен у припремама преговарања, а не само да буде ограничен на пристанак или одбијање“.⁴ Европски парламент је настојао да утиче на креирање самог упутства за преговоре и зато је тражио од Савета да пре Комисије буде консултован, будући је искуство показало да једном сачињен, садржај споразума који је предмет преговора, углавном је практично и одлучен. У том периоду Европски парламент, посебно његова посланичка група Европске народне партије, изразито су се залагали да се у чланство ЕУ прими свих десет земаља, с обзиром да је Европска комисија 1997. године предложила чланство само за пет држава кандидата.⁵ У многим резолуцијама које су се тичале извештаја парламентарних извештача, извештаја Европске комисије, као и засебних резолуција поводом поједначних захтева које земље кандидати подносе за чланство, Европски парламент је нарочито инсистирао на стабилности институција, на изградњи владавине права, на поштовању људских и мањинских права, на функционалној тржишној економији, на капацитету одговора на конкуретски притисак тржишта, на прихватању правне тековине ЕУ, на испуњењу циљева политичке, економске и монетарне уније, на слободи говора итд. На основу свих ових критеријума јасно је да је Европски парламент настојао да, не само технички и статично, већ политички и активно узме учешће у процесу проширења ЕУ. Те године Европски парламент је усвојио резолуцију која је била одговор на предложену стратегију Комисије „Агенда 2000“. У том документу Европски парламент позива Савет да се приступни преговори отворе у исто време са свих дест држава, јер „проширење је морални, политички и економски изазов за ЕУ и представља историјску могућност да се обликује будућност Европе“.⁶ Годину дана раније у Резолуцији која се односила на Белу књигу Комисије о интеграцији земаља централне и источне Европе у унутрашње тржиште Уније, Европски парламент је нагласио важност упоредног отпочињања

⁴ “Report of the Committee on External Economic Relations on a general outline for association agreements with the countries of Central and Eastern Europe”, Интернет: <http://aei.pitt.edu/49574/1/A10732.pdf> 12/11/13

⁵ Introduction by Hans-Gert POETTERING, *The road to an Enlarged Europe 1993-2003*, EPP-ED Group in the European Parliament, Brussels, 2003, p. 6.

⁶ “Resolution on the Communication from the Commission ‘Agenda 2000’ - for a stronger and wider Union”, Интернет: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/positionep/resolutions/pdf/041297a_en.pdf 12/11/14.

преговора, како преговарачки процес за државе које спорије напредују не би био схваћен као ствар политичке одлуке и двоструких критеријума. Парламент наглашава „значај отпочињања консултација истовремено са свим земљама централне и источне Европе које су поднеле захтев за чланство у Унији како би се спречила подела кандидата на земље првог и другог реда, чак иако преговори о чланству са различитим земљама може различитом дужином времена значајно да трају“.⁷ Европски парламент је све време инсистирао да успостављање критеријума Комисија изврши у договору са Парламентом и да листа обавеза коју кандидати треба да испуне буде реалистична, уз подједнак третман свих држава које приступају ЕУ. Разлог овако прогресивној политици проширења коју је Парламент заступао био је и у намери да право учешћа на изборима за Европски парламент имају и грађани држава које би до 2004. године могле да постану пуноправне чланице ЕУ, кад су се избори и одржавали. У децембру 1997. године усвајањем додатно реформисане претприступне стратегије проширења „Агенда 2000“, Европски савет у Луксембургу ипак је одлучио да започне процес проширења ЕУ са свих десет држава централне и источне Европе. Европски парламент је у децембру 1997. године у Резолуцији о закључцима Европског савета у Луксембургу поздравио чињеницу да је Савет „коначно отворио пут за превазилажење подела Европе и да се ЕУ, заједница мира и слободе, отворила ка централним и источним земљама Европе и Кипру“.⁸ У овој Резолуцији Европски парламент критикује Европски савет, позивајући се на Уговор из Амстердама који је Парламенту доделио додатна овлашћења и изражава жаљење што у институционалним реформама Савета, које су предуслов за свако даље проширење, није на довољној мери, посебно у политичком дијалогу, укључен Европски парламент. Како је 1998. године отварање преговора и првих поглавља, ЕУ отпочела само са шест држава кандидата, Европски парламент је наставио да у својим извештајима и резолуцијама подсећа Савет да процес проширења мора да буде отворен све време и то за свих десет држава. Крајем 1998. године Парламент је усвојио низ резолуција које су се тичале Бугарске, Румуније, Словачке, Летоније и Литваније са којима процес преговора још увек није био покренут. Све до успешног закључења

⁷ “Resolution on the Commissions White Paper: “Preparation of associated countries of central and eastern Europe for integration into the internal market of the Union”, Интернет: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/positionep/resolutions/pdf/170496b_en.pdf 12/11/14.

⁸ “Resolution on the conclusions of the Luxembourg European Council of 21 November and 12 and 13 December 1997 and on the term of office of the Luxembourg Presidency”, Интернет: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/positionep/resolutions/181297_en.htm, 13/11/14.

преговарачког процеса и проширења 2004. године, Европски парламент је наставио врло активно да се бави политиком проширења. Током трајања преговора, Парламент је усвојио значајан број резолуција које су се тичале годишњих извештаја Комисије о напретку држава у преговорима, затим легислативних резолуција о поједничним областима у оквиру претприступне стратегије према државама кандидатима, резолуција о захтевима држава за чланство у ЕУ, као и резолуција на закључке Европског савета. Иако је Европски парламент својим резолуцијама још од 1998. године подржао улазак Бугарске и Румуније у ЕУ, брзина којом су се спроводиле реформе у оквиру преговарачког процеса није омогућила да се и ове две земље кандидата придруже ЕУ заједно са осталих десет земаља 2004. године. Пуну подршку европским интеграцијама Бугарске и Румуније, Европски парламент је наставио да пружа посебно након одлуке Европског савета из Хелсинкија 1999. године да се отворе преговори о приступању и са ове две земље у оквиру инструмента Приступног партнерства. У априлу 2005. године у Европском парламанту одржана је важна дебата о захтеву Румуније и Бугарске за пријем у ЕУ, а потом и гласање Парламента о давању сагласности за улазак у чланство. Све до пруноправног чланства 2007. године Европски парламент је у својим резолуцијама и извештајима пратио процес преговора и реформи у Бугарској и Румунији инсистирајући на испуњењу политичких, економских и правних критеријума. Након 2007. године, политика проширења свела се на земље Балкана, Исланд и Турску. Активности Парламента у односу на процес проширења на ове земље такође је значајан. Он се подједнако одвијао како у одлукама и расправама на пленарним седницама, тако и у спољнополитичком комитету који је кординирао рад на проширењу да би осигурао конзистенцију између пленарне позиције Парламента и активности известилаца и специјалних комитета. Од балканских земаља Хрватска је једина постала чланица ЕУ 2013. године, након пет година преговора, док су Србија,⁹ Бивша Југословенска Република Македонија и Црна Гора у статусу кандидата.

⁹ Србија је захтев за чланство поднела 2009. године. Сарадњу са Европским парламентом је успоставила 2004. године кроз сусрете представника Народне скупштине Републике Србије и делегације Европског парламента, као и делегације за сарадњу са земљама југоисточне Европе путем интерпарламентарног дијалога. Најзначајнија документа Европског парламента о Србији су резолуције и извештаји специјалног известиоца. Значајан број тих резолуција посвећен је Косову и Метохији, али у контексту који одступа од позиције неутралности које треба да се држе институције Европске уније, имајући у виду чињеницу да пет држава чланица ЕУ нису признале једнострано проглашену независност Косова.

Европске интеграције држава на Балкану спроводе се путем Процеса о стабилизацији и придруживању које је Европски савет увео 1999. године. Овај политички процес прати Савет за стабилизацију и придруживање који се годишње састаје на министарском нивоу, уз значајну помоћ оформљеног Парламентарног комитета за стабилизацију и придруживање где се остварује сарадња између Европског парламента и националних парламената балканских држава. Овакво ангажовање Европског парламента је у складу са проширеним овлашћењима према Лисабонском уговору, који захтева да Парламент буде обавештаван од самог почетка о свим захтевима које подносе државе за чланство у ЕУ. Европски парламент, поред парламената држава чланица ЕУ, такође одлучује о ратификацији Споразума о стабилизацији и придруживању, чиме је остварио своје присуство у најранијој фази европских интеграција држава које су поднеле захтев за чланство у ЕУ.

IV) ИЗВОРИ

Corbett, Richard, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, Palgrave, New York, 2001.

“European Parliament resolution on the European Integration Process of Kosovo”, Интернет: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/re/920/920249/920249en.pdf

Hix, Simon, Noury, Abdul, Roland, Gérard, “Dimensions of Politics in the European Parliament”, *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 2, 2006.

Jacobs, Francis and Best, Edward (2004) *Ready for the Future? The Impact of Enlargement on the European Parliament*. EIPAScope, 2004 (3).

“Report of the Committee on External Economic Relations on a general outline for association agreements with the countries of Central and Eastern Europe”, Интернет: <http://aei.pitt.edu/49574/1/A10732.pdf>

“Resolution on the Commissions White Paper: “Preparation of associated countries of central and eastern Europe for integration into the internal market of the Union”, Интернет: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/positionep/resolutions/pdf/170496b_en.pdf

“Resolution on the Communication from the Commission ‘Agenda 2000’- for a stronger and wider Union”, Интернет: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/positionep/resolutions/pdf/041297a_en.pdf

“Resolution on the conclusions of the Luxembourg European Council of 21 November and 12 and 13 December 1997 and on the term of office of the

Luxembourg Presidency”. Интернет: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/positionep/resolutions/181297_en.htm

The road to an Enlarged Europe 1993–2003, EPP-ED Group in the European Parliament, Brussels, 2003.

V) ЗАКЉУЧАК

Европски парламент се током времена изборио да у политици проширења ЕУ има важну улогу која се не своди само на крајњу одлуку давања пристанка за пуноправно чланство. Европски парламент кроз порцедуру саодлучивања, избор и надзор Комисије и буџетску политику учествује од самог почетка у процесу придруживања држава које се одределе за чланство у ЕУ. Интерес који је Парламент показао својом активном улогом у европским интеграцијама у вези је са очувањем политичке кохезије, која је кључна за начин гласања у Европском парламенту. Оцене које Парламент о потенцијалним чланицама доноси путем резолуција, извештаја, рада посебних комитета имају за циљ да заштите политичку агенду ЕУ. Државе централне и источне Европе које су постале чланице ЕУ, као и земље Балкана које том чланству теже, имале су другачији политичко-кулуролошки образац развоја од земаља западне Европе. Из тих разлога, Европски парламент увидом у просец европских интеграција жели да обликује правац кретања поменутих држава, како након уласка у Парламент нове чланице не би правиле коалиције засноване на националним интересима. Систем функционисања Европског парламента почива на транснационалним коалицијама традиционалних идеолошких разлика које обезбеђују стабилност у раду Парламента. Проширење ЕУ и улазак нових чланица, Европски парламент види као уклапање у постојећи партијски и идеолошки плурализам који за Парламент представља основу вредновања будућих чланица на путу ка ЕУ.

ЗАКОНОДАВСТВО

UDK: 339.92(4-672EU:497.11)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 51, стр. 34–53

Изворни научни рад

проф. др Драгољуб ТОДИЋ¹

МЕЂУНАРОДНИ УГОВОРИ, УСЛОВИ ЗА ЧЛАНСТВО У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И РЕПУБЛИКА СРБИЈА

ABSTRACT

The paper discusses the question of the place and the role of international treaties in the European Union (EU) from the standpoint of the criteria for the membership in this international organization. This suggests the need to review several issues such as: the question of the relationship between international law and EU law, the issue of places of the international treaties in the EU legal system as part of the *acquis communautaire*, the question of the relationship between EU law and national legal systems of the Member States or countries in the process of accession to the EU, etc. It is given an overview of the number of international treaties in some of the EU regulations groups. The paper points to the question of the place and role of the international treaties in the legal system of Republic of Serbia (RS), as well as to some weaknesses in the ratification procedures of the international treaties in the context of the compliance procedures of national legislation with the EU legislation. It is given an overview of EU membership, RS and regional states in certain international treaties concluded within the Council of Europe, followed

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs. Рад представља део научног пројекта Института за међународну политику и привреду: „Србија у савременим међународним односима – стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029).

by international treaties on human rights and other more important international agreements for which the depositary is the UN Secretary General, as well as in the international agreements in the field of the environment. In the case of the membership in these international treaties the thesis is discussed that between membership in international treaties and membership in the EU there is a high level of concurrency, i.e. that membership in international treaties presents also a fulfillment of the conditions for membership in the EU, regardless of the formal status of the individual states in relation to this organization.

Key words: International treaties, EU law, the European Union, the requirements for membership, the Republic of Serbia, ratification of international treaties.

1) УСЛОВИ ЗА ЧЛАНСТВО У ЕУ

Вероватно би се могло навести више аргумената у прилог тези да међународни уговори представљају средишњи елемент архитектуре правног система ЕУ, као међународне организације (и/или конфедерално-федералне државе). Лако је уочљиво да се у средишту правног система организације налазе међународни уговори на основу којих је организација формирана, односно касније, трансформисана, као и читав систем уговора којима су организација и/или државе чланице повезане са другим субјектима међународног права. У таквој ситуацији је јасно да без обезбеђивања услова за функционисање односа заснованих на међународним уговорима није могуће остваривање циљева овог правног, политичког и економског система. Због тога се и за државе кандидате за пријем у чланство ЕУ, односно оне које су у фази преговора о чланству у овој организацији, једно од основних практичних питања које проистиче из услова за чланство, везује управо за међународне уговоре. Чланство у међународним уговорима се на различите начине појављује као један од услова за чланство у организацији. Најпре, кроз обавезе које проистичу из оснивачких уговора у делу који се односи на циљеве организације и вредности на којима је заснована, а потом и у осталим деловима Уговора о ЕУ (УЕУ), односно Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ) који се односе на конкретнија права и обавезе. У неким другим случајевима поједини услови за чланство појављују се као контекст који би требало имати у виду при тумачењу појединих права и обавеза које проистичу из чланства у овој организацији. На тај начин се о међународним уговорима расправља и када се говори о условима за приступање ЕУ где се, обично и најпре, указује на значај тзв. Копенхашких критеријума (1993), односно мадридског заседања Европског савета (1995).² Од три групе услова,

² Интернет: ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm.(9.1.2014).
http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm.

упрви се односи на стабилност институција које треба да гарантују демократију, владавину права, људска права и заштиту мањина и он се означава као „политички“. Други се тиче функционисања тржишне привреде и капацитета да се земља кандидат укључи у конкуренцију и тржиште ЕУ („економски“), а трећим се тражи од државе кандидата способност да преузме и ефективно спроводи обавезе из чланства, укључујући и приврженост политичкој, економској и монетарној унији. Истовремено, од ЕУ се очекује да буде способна да интегрише нове чланице. За државе западног Балкана део услова је дефинисан у оквиру процеса „Стабилизације и придруживања“ и односи се на регионалну сарадњу и добросуседске односе.³ Иначе, према одредбама члана 49. УЕУ „свака европска држава која поштује вредности из члана 2. и која се труди да их унапређује, може поднети захтев за чланство у ЕУ.“⁴ Овде, најпре, остављамо по страни могуће дилеме у вези са тумачењем појма „европска држава“, а посебно критеријума за дефинисање шта све улази у овај појам (географски, политички, културни, религијски, итд), као и могућих домета примене неког од њих и/или свих њих заједно. Подсећамо, члан 2. се односи на основне вредности на којима је заснована ЕУ као организација и гласи: „Унија је заснована на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући и права припадника мањина. Те вредности су заједничке државама чланицама, у друштву у којему превладавају плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и равноправност жена и мушкараца.“ Будући да се услови пријема „утврђују ... споразумом између држава чланица и државе која је поднела захтев,“ то

(9.1.2013). Za šire o ovim kriterijumima videti: 20 Years that Changed Europe; the Copenhagen Criteria and the enlargement of the European Union Copenhagen 14 May 2013, Conference report, Интернет: 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).

³ Овај део текста је, уз извесне измене, преузет из Драгољуб Тодић, Владимир Грбић, Мирослав Антевић, *Придруживање Европској унији и одрживи развој*, Београд, Институт за међународну политику и привреду, 2014, стр. 55.

⁴ *OJ C 83*, 30.3.2010, pp. 13-46. О том захтеву обавештава се Европски парламенти и национални парламенти. Држава која подноси захтев, захтев упућује Савету, који одлучује једногласно након саветовања са Комисијом и уз претходни пристанак Европског парламента, који одлучује већином својих чланова. Узимају се у обзир услови прихватљивости које је усагласио Европски савет. Услови пријема у чланство и прилагођавање Уговорима на којима је заснована Унија који су потребни ради пријема, утврђују се споразумом између држава чланица и државе која је поднела захтев. Тај споразум се подноси на ратификацију свим државама уговорницама у складу са њиховим уставним прописима (члан 49. Став 2).

свака држава појединачно има извесне могућности да дефинише своју позицију у односу на нека питања која се тичу чланства у ЕУ и обавезе које из тога произилазе. Споразуми о приступању ЕУ, који су до сада закључивани, показују различита решења у погледу „услова и времена потребног за прилагођавање државе кандидата, спровођење и поштовање свих важећих прописа ЕУ“. Очекује се да држава кандидат постигне договор о свим прописима ЕУ из 35 различитих области (поглавља), затим о финансијским аранжманима (нпр. у вези са доприносом ЕУ буџету), као и прелазним условима. Претпоставља се да је држава кандидат способна да усвоји прописе ЕУ из 35 различитих области и није предмет преговора питање како и када ће то урадити.

II) МЕЂУНАРОДНО ПРАВО И ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Имајући у виду претходне опште напомене о условима за чланство у ЕУ, разматрање питања места које међународни уговори имају у праву ЕУ може имати неколико различитих димензија. Претходно становиште одређено је чињеницом да су оснивачки уговори најзначајнији примарни извор права ЕУ, као и да овој категорији припадају и општа правна начела. Међутим, ако се уђе у расправу о монистичком и/или дуалистичком карактеру односа између права ЕУ и међународног права, могу бити отворена различита шира концепцијска питања. Обично се као аргумент у прилог тези о монистичком карактеру односа између права ЕУ и међународног права узима одредба става 2. члана 216. УФЕУ у којој је записано да су „споразуми које закључи Унија обавезујући за институције Уније и за нене државе чланице.“⁵ При том се, у ставу 1. истог члана наводи, да Унија може закључити споразум с једном или

⁵ Овде се не улази у посебну расправу о опортуности коришћења монистичко/дуалистичке матрице у објашњавању односа између међународног и унутрашњег права. На промењене околности (у односу на време настанка ових теорија) и потребу примене других теоријских модела указује и Wessel, позивајући се на Nijmana i Nollkaempfer, Von Bogdanyja i Krischa. Ramses A. Wessel, *Reconsidering the Relationship between International and EU Law: Towards a Content-Based Approach?*, in Enzo Cannizzaro, Paolo Palchetti and Ramses A. Wessel (Eds), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 1-3. Интернет: <http://www.utwente.nl/mb/pa/research/wessel/wessel74.pdf> (16.9.2014). На потребу обазривости у овој расправи указује и Медовић, констатујући да „се у овом тренутку тај однос (мисли се на однос између међународног и комунитарног права, нап. аут) најбоље може описати као константна интеракција између ова два правна система, при чему начин рецепције правила међународног права у комунитарно право представља само мали елемент тог процеса.“ Владимир Медовић, „Међународно право као извор права Европске уније“, *Страни правни живот*, бр. 2/2008, стр. 39.

више трећих држава или међународних организација у следећим ситуацијама: “ако тако предвиђају Уговори, ако је закључивање споразума потребно ради постизања неког од циљева из Уговора, у оквиру политика Уније, или ако је то предвиђено неким правно обавезујућим актом Уније или би могло утицати на заједничка правила или променити њихово подручје примене.”⁶ Наравно, за разумевање домета овакве формулације требало би имати у виду укупну надлежност организације каква је ЕУ, а посебно питање поделе надлежности између организације и држава чланица. Најчешће се основно разликовање прави између тзв. подељене и искључиве надлежности, иако не би требало губити из вида извесна преклапања надлежности и нека специфична решења. За ову анализу је, вероватно, најзначајније то што искључива надлежности обухвата и закључивање, под одређеним условима, међународних споразума, поред послова који се односе на царинску унију, правила унутрашњег тржишта, монетарну политику (за државе чланице чија је валута евро), очување морских биолошких ресурса (у оквиру заједничке политике у области рибарства) и заједничку трговинску политику (члан 2. УФЕУ). Ипак, за највећи број питања надлежност ЕУ је „подељена“ између организације и држава чланица и обухвата унутрашње тржиште, социјалну политику, економску, социјалну и територијалну кохезију, пољопривреду и рибарство, животну средину, заштиту потрошача, транспорт, трансевропске, мреже, енергетику, слободу, сигурност и правду, јавно здравље, као и, под одређеним условима, активности у области истраживања, технолошког развоја и свемира, односно развојне сарадње и хуманитарне помоћи (члан 4. УФЕУ). Надлежност за подршку, координацију и допуну активности држава чланица предвиђена је за питања која се односе на заштиту и унапређење људског здравља, индустрију, културу, туризам, образовање, омладину, спорт, цивилну заштиту и управну сарадњу (члан 6. УФЕУ). Специфична врста надлежности прописана је чланом 5. УФЕУ и она се односи на мере координације политика у области економске политике, запошљавања и социјалне политике. Питање надлежности у области међународних односа је посебно питање.⁷ У складу са одредбама члана 24. УЕУ „надлежност Уније у области заједничке спољне и безбедносне политике обухвата све области

⁶ Поступак закључивања споразума и вођења преговора регулисан је одредбама члана 218. и 219. Уговора.

⁷ Ramses A. Wessel, *The European Union as a Party to International Agreements: Shared Competences, Mixed Responsibilities*, in A. Dashwood and M. Maresceau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations - Salient Features of a Changing Landscape* (Cambridge: Cambridge University Press 2008), 145-180. Интернет: <http://www.utwente.nl/mb/pa/research/wessel/wessel14.pdf> (4.2.2015).

спољне политике и сва питања која се односе на безбедност Уније, укључујући и, постепено, уобличавање заједничке одбрамбене политике. На заједничку спољну и безбедносну политику примењују се посебна правила и поступци.“ У складу са одредбама члана 220. УФЕУ, Унија у одговарајућим облицима сарађује с органима Уједињених нација и њиховим специјализованим агенцијама, Саветом Европе, Организацијом за безбедност и сарадњу у Европи и Организацијом за економску сарадњу и развој.⁸ Такође, Унија одржава одговарајуће односе и с другим међународним организацијама.⁹ Чланство у појединим међународним организацијама значајним делом је повезано са карактером надлежности коју ЕУ има у појединим областима.¹⁰ Поред одредбе члана 3. став 2 која се односи на закључивање међународних споразума, требало би имати у виду да, је чланом 37. УЕУ предвиђено да Унија може закључивати споразуме са једном или више држава или међународних организација у областима уређеним поглављем 2 (мисли се на „Посебне одредбе о заједничкој спољној и безбедносној политици“). Може бити интересантно да је чланом 351. Уговора предвиђено да „одредбе Уговора не утичу на права и обавезе које произилазе из споразума закључених пре 1. јануара 1958. године или, за државе чланице које тек требају да приступе, који су закључени између једне или више држава чланица с једне стране и једне или више трећих држава, с друге стране (ст. 1). При том су државе у обавези да воде рачуна о чињеници “да су предности које свака држава чланица остварује на основу Уговора саставни део оснивања Уније, те су стога неодвојиво повезане са стварањем заједничких институција, давањем овлашћења тим институцијама и пружањем истих предности свим другим државама чланицама.“¹¹ Значај питања односа између међународног права и права ЕУ превазилази обична теоријска разматрања

⁸ Klabbers расправу о односима између међународног права и права ЕУ везује за почетке заједничке спољне трговинске политике, преко амбиција ЕУ у погледу спољне политике и активности у вези са миграцијама. Jan Klabbers, *The EU and international law*, Интернет: http://ivr-enc.info/index.php?title=The_EU_and_International_Law (4.9.2014).

⁹ Високи представник Уније за спољне послове и безбедносну политику и Комисија су задужени за спровођење овога члана.

¹⁰ Jan Wouters, Jed Odermatt, Thomas Ramopoulos, *The EU in the world of international organizations: diplomatic aspirations, legal hardless and political realities*, Working Paper No. 121, Ku Leuven, September 2013, p. 2. etc.

¹¹ Ако ти споразуми нису у складу са Уговорима, државе чланице или државе о којима је реч предузимају све одговарајуће мере ради отклањања утврђених неусклађености. У ту сврху, државе чланице, по потреби, помажу једна другој и, ако је прикладно, заузимају заједнички став.

импликација прихватања монистичке или дуалистичке концепције и може имати различите практичне последице. У оквиру принципа који одређују односе између међународног права и права ЕУ Martines разматра два основна питања: питање примата међународног права над секундарним прописима ЕУ и правним поретцима држава чланица и питање начина увођења међународног права у домаће правне системе и ЕУ правни систем, односно ефекте међународно-правних правила када постану део домаћег правног поретка.¹² Wessel посебно разматра четири повезане групе питања: повезаност сложености правног поретка ЕУ услед улоге држава чланица у овом поредку, да ли постојање међународних норми значи да се на њих пред судом могу позвати појединци, односно да ли би ове норме биле у вишем хијерархијском положају у случају сукоба са унутрашњим или нормама ЕУ, питање специфичног положаја појединих норми (Светска трговинска организација, Конвенција о праву мора, резолуције Савета Безбедности УН), однос између појединих норми УЕУ и УФЕУ у делу који се односи на статус међународног права у вези са Заједничком спољном и безбедносном политиком Уније, односно Заједничком безбедносном и одбрамбеном политиком.¹³ У ширем смислу речи, међународно-правне основе права ЕУ и специфичности правног поретка Уније наглашавају се на различите начине како од стране Суда правде тако и од стране теоретичара. Moorhead, указујући на *sui generis* карактер правног поретка Уније, заснован на специфичностима институционалне структуре у односима како према међународном тако и према локалним поретцима, наводи пример пресуде Суда у случају *Van Gend en Loos* у којој се о Унији говори као о „новој врсти међународно-правног поретка“.¹⁴ Klabbers однос између међународног права и права ЕУ разматра у оквиру два питања: да ли међународно право допушта деловање ЕУ и какав је утицај међународног права на правни поредак ЕУ.¹⁵ Карактер осталих

¹² Francesca, Martines, Direct Effect of International Agreements of the European Union, *The European Journal of International Law*, Vol. 25 no. 1/2014, 129–147. Аутор у фусноти бр. 2. наводи шири списак референци у којима се разматра питање односа између међународног права, унутрашњег права и права ЕУ.

¹³ Ramses A. Wessel, Reconsidering the Relationship between International and EU Law: Towards a Content-Based Approach?, *op. cit.*, p. 3-7.

¹⁴ Аутор овоме додаје и ставове појединих судова држава чланица. Timothy Moorhead, European law as international law, *European Journal of Legal Studies*, Volume 5, Issue 1 (Spring/Summer 2012), p. 106.

¹⁵ Jan Klabbers, *op. cit.* У оквиру првог питања аутор посебно разматра питање субјективитета ЕУ, односно њених капацитета да делује на међународном плану, као и питање оквира овлашћења ЕУ. За пресек стања чланства ЕУ у међународним организацијама и нека

извора права ЕУ представља општу околност која утиче на разумевање места и улоге међународних уговора. За међународне споразуме које закључи Европска заједница са трећим државама или међународним организацијама сматра се да су испод примарног права, а изнад секундарног права.¹⁶ Borchardt међународне уговоре означава као трећи извор права Уније (поред примарних и секундарних извора), који је повезан с улогом Европске уније на међународној сцени. ЕУ стога закључује уговоре у смислу међународног права са земљама нечланицама („треће земље“) као и са другим међународним организацијама. Ови уговори за свој предмет регулисања имају различита питања: од оних којима се регулишу широка питања трговинске сарадње или питања која се односе на индустријску, техничку и друштвену сарадњу, до уговора о трговини одређеним производима. Аутор, при том, указује на три врсте међународних уговора између ЕУ и држава не чланица, који заслужују посебну пажњу. У оквиру прве групе - уговори о придруживању аутор разликује три подгрупе: уговори којима се одржавају посебне везе између неких држава чланица и држава које нису чланице, уговори којима се припрема придруживање појединих држава да постану чланице Уније, или се установљава царинска унија, и уговор о европском економском простору (Исланд, Лихтенштајн, Норвешка). Друга група уговора су уговори о сарадњи (са државама из региона Магреба, затим са Израелом, Египтом, Јорданом, Либаном, Сиријом). У оквиру треће групе говори се о трговинским споразумима са државама не чланицама међу којима посебан значај имају Споразум о оснивању Светске трговинске организације и мултилатерални споразуми који проистичу из овог споразума (Општи споразум о тарифама и трговини, Кодекс који се односи на антидапинг и субвенције, Споразум о трговинским апсектима права интелектуалне својине, Споразум о правилима и процедурама решавања спорова).¹⁷

Међународни уговори и *acquis communautaire*

Ако се пође од чињенице да критеријуми за пријем у чланство ЕУ обухватају и услов који се односи на усвајање *Acquis Communautaire*, као и примену путем

отворена правна питања видети код: Frank Hoffmeister, “Outsider or Frontrunner? Recent developments under international and European law on the status of the European union in international organizations and treaty bodies”, *Common Market Law Review*, Vol. 44/2007, pp. 41–68.

¹⁶ Sona Košičiarova, *EC Environmental Law*, Plzen: Aleš Čenek, 2009, p. 23.

¹⁷ Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union law*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010, pp. 82–87.

делотворних административних и правосудних структура, онда би се могло говорити чланству у међународним уговорима и њиховом спровођењу као једном од суштинских услова за чланство.¹⁸ Утврђивање листе међународних уговора у којима се чланство држава кандидата очекује подразумева анализу свих група прописа који морају бити усклађени са прописима ЕУ пре ступања у чланство будући да се чланство у међународним уговорима појављује као услов за чланство у ЕУ у различитим преговарачким поглављима.¹⁹ Дакле, међународни уговори су део *acquis communautaire* у различитим поглављима у оквиру којих се воде преговори о чланству.²⁰ Према методологији саме организације споразуми на снази су саставни део 19 од укупно 20 група прописа.²¹ Укупно 2118 аката (убедљиво највећи број) се налази у групи која је означена као „спољни односи“. У овој групи далеко највећи број споразума припада групи билатералних споразума са државама не чланицама (1825), затим следи 314 мултилатералних споразума у оквиру чега су најбројнији они закључени у контексту Општег споразума о тарифама и трговини (ГАТТ) (укупно 121 уговор). У оквиру споразума који се односе на државе не чланице највећи број припада споразумима који су закључени са европским државама (1236) и то са највећим бројем споразума који су закључени са државама чланицама Европске асоцијације слободне трговине – ЕФТА (605) и државама у транзицији (360). Према броју споразума који су на снази следе групе: царинска унија и слободно кретање роба (192), са најбројнијом групом споразума који се односе на специфична царинска правила, односно слободно кретање робе (131), затим у пољопривреда (137) где се највећи број споразума односи на државе не чланице (97). У групи „животна средина, потрошачи и заштита здравља“ на снази је укупно 128 међународних споразума. Од овог броја 109 споразума се односе на област животна средина, затим следи „заштита

¹⁸ Означавајући односе између међународног и комунитарног права вишедимензионалним Azoulai закључује да “комунитарно право дугује међународном праву значајан део свога *acquis*, укључујући своје порекло.“ Loic Azoulai, “The Acquis of the European Union and International organizations”, *European Law Journal*, Vol. 11, No. 2, March 2005, pp. 196–231.

¹⁹ Питање места међународних уговора као услова за чланство, у појединим преговарачким поглављима, заслужује знатно детаљнију анализу која превазилази оквири овог рада. Подела на групе прописа на које се указује даље у тексту једним делом кореспондира са поделом на преговарачка поглавља.

²⁰ Европска унија је, на дан 9. фебруара 2015. године била чланица 255 мултилатералних уговора и 814 билатералних (укључујући амандмане и протоколе уз поједине међународне уговора). <http://ec.europa.eu/world/agreements/searchByType.do?id=2>. (9.2.2015).

²¹ Интернет:http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/inter-agree.html?root_default=CC_1_CODED%3D15,CC_2_CODED%3D1510. (3.11.2014).

здравља“ (14) и заштита животиња (6). У оквиру споразума који се односе на животну средину 73 је означено да припада групи „међународна сарадња“, а 38 за свој предмет регулисања има различита питања повезана са „загађењем“. Затим, према бројности долазе споразуми закључени у следећим областима: рибарство (121), заједничка спољна и безбедносна политика (114), слобода, безбедност и правда (86), транспортна политика (76), енергетика (46), наука, информисање, образовање и култура (34), индустријска политика и унутрашње тржиште (24), економска и монетарна политика и слободно кретање капитала (12), општа, финансијска и институционална питања (11), привредна друштва (7), порези (6), слобода пружања услуга (5), политика конкуренције (4), слобода кретања радника и социјална политика (3) и слобода кретања људи (1). Према овој класификацији ни један споразум не припада групи прописа која се односи на „регионалну политику и координацију структурним инструментима.“

III) МЕЂУНАРОДНИ УГОВОРИ И ЧЛАНСТВО РС

Слично као и у случају анализе на општем нивоу, разматрање питања места које међународни уговори имају као елемент услова за чланство РС у ЕУ може имати неколико димензије. Прва, која представља неку врсту практичног односа према питању међународних уговора, повезана је са одговором на питање у којим међународним уговорима РС треба да буде чланица ради остваривања предуслова за чланство у ЕУ. У овом смислу би вероватно анализа комплетног законодавства ЕУ, где се ЕУ појављује као чланица у међународним уговорима понудила елементе за одговор на постављено питање. Један аспект овог питања може се сагледати (макар на иницијалном нивоу) и кроз списак међународних уговора који се појављују у досадашњим извештајима Европске комисије о напретку Србије као предмет процене начина спровођења од стране надлежних органа у РС. Тако, нпр. у последњем извештају Европске комисије спомињу се, на различите начине, следећи уговори: Споразум о стабилизацији и придруживању између Србије и ЕУ (ступио је на снагу септембра 2013. године), Споразум о реадмисији између Европске уније и Србије (на снази од јануара 2008. године), Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Истанбулска конвенција Савета Европе о борби против насиља над женама, Конвенција Међународне организације рада о најгорим облицима дечјег рада (бр. 182), Европска повеља о људским правима, Оквирна конвенција о националним мањинама, Конвенција о екстрадицији Савета Европе, Хашка конвенција о заштити деце и сарадњи у области међународног усвајања, Конвенција о међународној трговини угроженим врстама дивље фауне и флоре (ЦИТЕС), Оквирна конвенција УН о промени климе, Регионална конвенција

о пан-евро-медитеранским преференцијалним правилима о пореклу робе, Конвенција о заједничком транзиту, Женевска конвенција о сузбијању кривотворења новца, итд.²² Други аспект могуће расправе о месту које међународни уговори имају као елемент услова за чланство РС у ЕУ могло би бити питање места и улоге међународних уговора у правном систему РС, имајући у виду начин и могућности за спровођење обавеза које проистичу из међународних уговора. Могућност „непосредне примене“, коју предвиђа члан 16. Устава РС, снажно потенцира значај питања начина потврђивања међународних уговора, али отвара и различите дилеме. Озбиљан „технички“ проблем у вези са „непосредном применом“ може бити повезан са тумачењем значења овог појма имајући у виду чињеницу да примена (неких) међународних уговора подразумева претходно доношење унутрашњих прописа држава које постају чланице међународног уговора.²³ Једно посебно подпитање, у оквиру ове групе питања, је питање утицаја чланства у међународним уговорима на националне прописе. То укључује и питање сагледавања потреба за доношењем нових прописа по основу чланства у међународним уговорима, односно измена и допуна постојећих прописа.²⁴ Треће питање које се може поставити у контексту расправе о међународним уговорима и испуњавању услова за чланство у ЕУ тиче се процедуре потврђивања (ратификације) међународних уговора у контексту дела законодавне процедуре који се односи на процес усклађивања националних прописа са прописима ЕУ. При том би требало имати у виду да припрема за потврђивање (ратификацију) међународних уговора и процедура самог потврђивања представља део законодавне процедуре прописане одговарајућим прописима у области државне управе, али се она у неким деловима разликује од процедуре припреме и усвајања других закона. Идентификовано је неколико могућих проблема у процедури припреме и усвајања закона о потврђивању међународних уговора.²⁵ Једним од таквих

²² Европска комисија, Република Србија, 2014, *Извештај о напретку*, Брисел, СВД (2014) 302, привремено коначна верзија, Брисел, 8.10.2014.

²³ Интересантно је да Закон о закључивању и извршавању међународних уговора не спомиње ова питања, осим када говори о „техничким прописима донетим на основу међународног уговора“ (члан 24) и, индиректно, када говори о „обезбеђивању финансијских средстава потребних за извршавање међународног уговора“, као обавезном делу садржине закона о потврђивању међународног уговора (члан 12. тачка 2).

²⁴ То, наравно, обухвата и питање потреба за променама појединих одредби устава државе која приступа ЕУ, што заслужује знатно детаљнију анализу.

²⁵ За шире о могућим слабостима процеса потврђивања видети: Драгољуб Тодић. „Међународни уговори и (могуће) слабости процеса потврђивања“, *Међународна политика*, бр. 4/2013, стр. 5–19.

отворених питања би се могла сматрати чињеница да у процедури припреме закона о потврђивању међународних уговора није предвиђена обавеза предлагача прописа да изради анализу ефеката закона.²⁶ Осим што није предвиђена обавеза израде анализе ефеката отвореним се може сматрати питање процене релевантности појединих органа (чије мишљење предлагач има обавезу да прибави), са становишта „појединих питања која се уређују међународним уговором.“ Предлагач нацрта закона о потврђивању међународног уговора нема критеријуме на основу чега процењује који су то органи државне управе од који треба да затражи мишљење већ је препуштено процени предлагача који за почетне критеријуме процене узима прописану надлежност појединих органа и организација.²⁷

Као што је већ назначено, могућности учешћа јавности у процедури припреме закона о потврђивању неког међународног уговора значајно су ограничене чињеницом да је постојећом одредбом члана 41. Пословника Владе предвиђено да је предлагач обавезан да „спроведе јавну расправу“, између осталог, и „приликом припреме закона о потврђивању међународног уговора - само ако надлежни одбор одлучи да се спроведе јавна расправа, и то на образложен предлог Министарства спољних послова или органа државне управе из чијег су делокруга питања уређена међународним уговором.“ (став 2. тачка 4).²⁸

IV) ЧЛАНСТВО ЕУ, РС И ДРЖАВА РЕГИОНА У МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА

Анализа чланства ЕУ, РС и држава региона у међународним уговорима показује да се чланство ЕУ, РС и држава региона преклапа у највећем броју случајева, када се ради о регионалним међународним уговорима (Табела 4. и 5). Код анализираних међународних уговора универзалног карактера, ЕУ се појављује као члан само једног дела међународних уговора (Табела 1, 2. и 3).

²⁶ Овде се не улази у посебну расправу о дилемама у постојећој регулативи која се односи на анализу ефеката прописа.

²⁷ Видети, на пример, Закон о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 72/12, 76/13).

²⁸ Наравно, Закон садржи неке одредбе које могу бити од значаја за јавност и при том се мисли, пре свега, на одредбе којима се регулише објављивање закона о потврђивању (члан 16) и објављивање међународних уговора који не подлежу потврђивању и посебних међународних уговора о сарадњи (члан 20). Дакле, тек на крају процеса доношења закона.

Чланство у универзалним међународним уговорима

Табела 1: Чланство ЕУ, РС и држава региона у неким универзалним међународним уговорима чији је депозитар Генерални секретар УН

	Еу	Ср	Ал	Бх	ЦГ	Мк	Ту	Мо	Хр	Ру	Бу	Гр
Бечка конвенција о праву уговора (1969)		+	+	+	+	+			+		+	+
Бечка конвенција о сукцесији држава у погледу уговора (1978)		+		+	+	+		+	+			
Бечка конвенција о праву уговора између држава и међународних организација или међународних организација (1986)			+					+	+		+	+
Конвенција о праву мора (1982)	+	+	+	+	+	+			+	+	+	+
Споразум о примени Дела XI Конвенције о праву мора (1994)	+	+	+		+	+			+	+	+	+
Уговор о спровођењу одредаби Конвенције Уједињених нација о праву мора која се односи на заштиту и управљање залихама рибе и залихама миграторних врста рибљег фонда (1995)	+								+	+	+	+
Споразум о привилегијама и имунитетима Међународног трибунала за право мора (1997)									+		+	+
Протокол о привилегијама и имунитетима Међународне власти за морско дно (1998)									+		+	
Оквирна конвенција Светске здравствене организације о контроли дувана (2003)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Извор Интернет: <https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=9&subid=A&lang=en> (4.2.2015)

Легенда у свим табелама: Еу – Европска унија; Ср – Србија; Ал – Албанија; Бх – Босна и Херцеговина; ЦГ – Црна Гора; Хр – Хрватска; Мк – Македонија; Ту – Турска; Мо – Молдавија; Ру – Румунија; Бу – Бугарска; Гр – Грчка.

Табела 2: Чланство у универзалним међународним уговорима у области људских права чији је депозитар Генерални секретар УН

	Еу	Ср	Ал	Бх	ЦГ	Мк	Ту	Мо	Хр	Ру	Бу	Гр
Конвенција о спречавању и кажњавању злочина геноцида (1948)		+	+	+	+	+	+		+	+	+	+
Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације (1966)		+	+	+	+	+	+		+	+	+	+
Амандман на члан 8. Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације (1992)											+	
Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (1966)		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Опциони протокол уз Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (1966) (2008)				+	+							
Конвенција против тортуре и других сурових, нељудских и понижавајућих казни или поступака (1984)		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Конвенција о правима детета (1989)		+	+	+	+	+	+		+	+	+	+
Међународна конвенција о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица (1990)			+	+			+					
Конвенција о заштити особа са инвалидитетом (2006)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Опциони протокол уз Конвенцију о заштити особа са инвалидитетом (2006)		+		+	+	+			+			+
Међународна конвенција о заштити свих лица од присилних нестанака (2006)		+	+	+	+							

Извор Интернет: <https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>, (4.2.2015)

Табела 3: Чланство у глобалним међународним уговорима у области животне средине

	Еу	Ср	Ал	Бх	ЦГ	Хр	Мк	Ту	Мо	Ру	Бу	Гр
Конвенција о заштити миграторних врста дивљих животиња	+	+	+	-	+	+	+	-	+	+	+	+
Конвенција о трговини угроженим врстама (ЦИТЕС)	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Конвенција о заштити мочварних подручја (РАМСАР)	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Конвенција о заштити светске култ. и прир. баштине	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Баселска конвенција о контроли прекограничног кретања опасног отпада	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Конвенција о заштити озонског омотача	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Монтреалски протокол	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Оквирна конвенција УН о промени климе	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Кјото протокол	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Конвенција о биолошкој разноврсности	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Конвенција о поступку давања сагласности за одређене опасне хемикалије и пестиците у међународној трговини	+	+	+	+	-	+	+		+	+	+	+
Конвенција о дуготрајним органским загађујућим супстанцама	+	-	-	-	-	+	+	-	+	+	+	
Конвенција УН о борби против дезертификације у земљама са тешком сушом и/или дезертификацијом, посебно у Африци	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Извор Интернет: Сајтови појединачних међународних уговора (статус чланства)

Чланство у регионалним међународним уговорима

Табела 4: Чланство у међународним уговорима закљученим у оквиру Савета Европе

	Еу	Ср	Ал	Бх	ЦГ	Хр	Мк	Ту	Мо	Ру	Бу	Гр
Европски споразум о размени терапетуских супстанци људског порекла (1958)	+							+				+
Споразум о привременом увозу, без царине, медицинске, хируршке и лабораторијске опреме за употребу у болницама и другим здравственим установама за потребе дијагнозе или лечења (1960)	+							+				+
Европски споразум о размени регенаса за утврђивање крвних група (1962)	+							+				+
Конвенција о изради европске фармакопеје (1964)	+	+		+	+	+	+	+		+	+	+
Европски споразум о размени реагенса за утврђивање врсте ткива (1984)	+							+				+
К. о заштити животиња на пољ. газдин.	+	+	-	+	+	+	+		-	-	+	+
К. о заштити кичмењака	+	+	-	-	-	-	+		-	+	+	+
Амандман на Ев. Конвенцију о заштити кичмењака (1998)	+	+					+			+	+	+
Конвенција о заштити европске дивљачи и природних станшта (1979)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Протокол уз Конвенцију о изради европске фармакопеје (1989)	+	+		+	+	+	+	+		+	+	+
Европска конвенција које се односи на ауторско право и суседска права у оквиру прекограничног емитовања преко сателита (1994)	+			+								
Конвенција о информисању и правној сарадњи у вези са „услугама информацијског друштва“ (2001)	+								+		+	

	Еу	Ср	Ал	Бх	ЦГ	Хр	Мк	Ту	Мо	Ру	Бу	Гр
Ревид. К. о заштити ж. – међ. Транспорт (2003)		-	-	-	-		-			+	+	+
Конвенција Савета Еуропе о прању, тражењу, привременом одузимању и одузимању имовине стечене кривичним делом и о финансирању тероризма (2005)	+	+	+	+	+	+	+		+	+		+

Извор Интернет: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG> (4.2.2015)

Табела 5: Чланство у неким међународним уговорима закљученим у оквиру Економске комисије УН за Европу

	Еу	Ср	Ал	Бх	ЦГ	Хр	Мк	Ту	Мо	Ру	Бу	Гр
Конвенција о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
ЕМЕП Протокол уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	+	+
Конвенција о ЕИА у прекограничном контексту	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+
Протокол о стратешкој процени утицаја	+	+	+		+	+		-		+	+	
Конвенција о прекогран. ефектима инд. удеса	+	+	+	-	+	+	+	-	+	+	+	+
Конвенција о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера	+	+	+	+	-	+	-	-	+	+	+	+
Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у одлучивању и доступности правосуђа у вези са питањима која се тичу животне средине	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+

Извор Интернет: Сви подаци су са сајта: <http://live.unece.org/env/welcome.html>. (10.12.2014).

V) ИЗБОРИ

- Azoulai Loic, “The *Acquis* of the European Union and International organizations”, *European Law Journal*, Vol. 11, No. 2, March 2005, pp. 196–231.
- Borchardt, Klaus-Dieter, *The ABC of European Union law*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010, pp. 82–87.
- Hoffmeister Frank, “Outsider or Frontrunner? Recent developments under international and European law on the status of the European union in international organizations and treaty bodies”, *Common Market Law Review*, Vol. 44/2007, pp. 41-68.
- Klabbers Jan, *The EU and international law*, http://ivr-enc.info/index.php?title=The_EU_and_International_Law (4.9.2014).
- Košičiarova, Sona, *EC Environmental Law*, Aleš Čenek, Plzen, 2009.
- Martines Francesca, „Direct Effect of International Agreements of the European Union“, *The European Journal of International Law*, Vol. 25, No. 1/2014, pp. 129–147.
- Moorhead, Timothy, “European law as international law”, *European Journal of Legal Studies*, Volume 5, Issue 1 (Spring/Summer 2012), pp. 126–143.
- Wessel, A. Ramses. Reconsidering the Relationship between International and EU Law: Towards a Content-Based Approach?, in Enzo Cannizzaro, Paolo Palchetti and Ramses A. Wessel (Eds), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 1–3. <http://www.utwente.nl/mb/pa/research/wessel/wessel74.pdf> (16.9.2014).
- Wessel, A. Ramses. The European Union as a Party to International Agreements: Shared Competences, Mixed Responsibilities’, in A. Dashwood and M. Maresceau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations - Salient Features of a Changing Landscape* (Cambridge: Cambridge University Press 2008), pp. 145–180. <http://www.utwente.nl/mb/pa/research/wessel/wessel14.pdf> (4.2.2015).
- Wouters, Jan, Odermatt, Jed, Ramopoulos, Thomas, *The EU in the world of international organizations: diplomatic aspirations, legal hardless and political realities*, Working Paper No. 121, Ku Leuven, September 2013.
- Европска комисија, *Република Србија, 2014, Извештај о напретку*, Брисел, СВД (2014) 302, привремено коначна верзија, Брисел, 8.10.2014.
- Интернет: http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/inter-agree.html?root_default=CC_1_CODED%3D15,CC_2_CODED%3D1510. (3.11.2014).

Интернет: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).

Интернет:ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm. (9.1.2014).

Интернет: <http://ec.europa.eu/world/agreements/searchByType.do?id=2>. (9.2.2015).

Интернет: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm. (9.1.2013).

Интернет: <https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>, (4.2.2015)

Интернет: <https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=9&subid=A&lang=en> (4.2.2015)

Интернет:<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG> (4.2.2015)

Медовић Владимир, “Међународно право као извор права Европске уније”, *Страни правни живот*, бр. 2/2008, стр. 29–44.

Тодић Драгољуб, „Међународни уговори и (могуће) слабости процеса потврђивања“, *Међународна политика*, бр. 4/2013, стр. 5–19.

Тодић, Драгољуб, Владимир Грбић, Мирослав Антевски, *Придруживање Европској унији и одрживи развој*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014.

VI) ЗАКЉУЧАК

Питање места које међународни уговори имају у правном систему ЕУ произилази из самог карактера ЕУ као међународне организације засноване на међународним уговорима. Оно је, једним делом, одређено правилима којима се регулише хијерархија норми у правном поретку ове организације. За државе које треба да постану чланице ЕУ чланство у међународним уговорима и њихово спровођење представљају један од услова за чланство у самој организацији и они се појављују као део правне баштине у различитим преговарачким поглављима. Практично говорећи, све групе прописа ЕУ садрже међународне уговоре као део правне баштине. Неколико питања повезаних са улогом међународних уговора у процесу ЕУ интеграција РС могу имати посебан значај. Међу њима се питање процедуре потврђивања (ратификације) може сматрати посебно осетљивим. Анализа статуса у међународним мултилатералним уговорима у неким областима (људска

права, животна средина), затим међународни уговори закључени у оквиру Савета Европе показује да у статусу РС и држава региона постоји висок ниво подударности са статусом држава чланица ЕУ, односно ЕУ у истим уговорима. Отуда би се питање чланства у ЕУ у односу на статус у међународним уговорима требало анализирати од случаја до случаја узимајући у обзир врсту међународних уговора, карактер надлежности ЕУ у појединим областима које регулишу међународни уговори, специфичности појединих држава и предмет регулисања појединих међународних уговора.

UDK: 343.341(497.11)
Bibliid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 51, стр. 54–70
Извори научни рад

проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ¹

КРИВИЧНА ДЕЛА ТЕРОРИЗМА У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ

ABSTRACT

Accession to the Council of Europe, implies an obligation to harmonize the internal legislation of the Republic of Serbia with the EU. This is particularly true in the area of police and judicial cooperation. In this regard, a number of European documents provides for minimum rules for Member States regarding the protection of the most important social values from all forms of harm and threats to various forms of manifestation of terrorist offenses. This is understandable because in addition to protecting the security of each member state, and the security of the European Union as a whole, it is necessary to protect the basic social values protected by international law. Therefore, Republic of Serbia in December 2012, when amendments to the Criminal Code, in the group of crimes against humanity and other goods protected by international law foresaw criminal responsibility and punishment for the perpetrators of more terrorist offenses.

Key words: European standards, security, Serbia, terrorism, crimes, liability, penalties.

1) УВОД

Тероризам као *delictum sui generis* међународног права још увек није прецизно одређен у међународном и националном праву, за разлику од бројних правних, политиколошких, безбедносних, криминалистичких, социолошких, психолошких, војних и сличних дефиниција у теорији.²

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

² Vladimir Đuro Degan, Berislav Pavišić, *Međunarodno kazneno pravo*, Pravni fakultet, Rijeka, 2005, str. 249.

Иако се ради о појави давнашњег порекла, која је широко заступљена и данас широм света, са различитим облицима и видовима испољавања, тероризам изазива пажњу не само стручне, већ и опште јавности, посебно када се има у виду обим и интензитет проузрокованих последица ових дела, личности њихових учинилаца, непредвидљивост испољавања и др. На то управо указује и порекло речи тероризам (лат. terror – ужас, страх). У међународном праву је опште прихваћено да је тероризам међународно кривично дело у ширем смислу. Нема такође сумње да се ради о тешком акту којим се крши међународно право. Тероризам данас представља озбиљну претњу глобалном свету који је неопходно сузбијати не само ефикасном и квалитетном међународном полицијском и правосудном сарадњом држава, али и међународних (универзалних и регионалних) организација, већ и домаћим кривичним законодавством – прописивањем кривичних дела тероризма у националном кривичном законодавству, система одговорности и кажњивости њихових учинилаца.³ Управо из разлога што у међународном праву, углавном због политичке подељености света, није могуће до данас дати јединствену и опште прихваћену дефиницију тероризма, то је у низу међународних докумената предвиђен „каталог” кривичних дела тероризма. Следећи ове тенденције и прихватајући међународне обавезе преузете потписивањем и ратификовањем релевантних универзалних, а посебно регионалних (европских) докумената, у новом кривичном законодавству Републике Србије је приликом доношења Измена и допуна Кривичног законика из децембра 2012. године уведено више кривичних дела тероризма.

II) ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ О ТЕРОРИЗМУ

Међу првим регионалним (европским) документима који предвиђају систем мера за спречавање и сузбијање тероризма јавља се Европска конвенција о сузбијању тероризма ЕТС 090 донета 27. јануара 1977. године у Страсбуру⁴ у циљу постизања већег јединства држава чланица које су свесне све веће забринутости која је узрокована повећањем броја терористичких аката. Ова Конвенција успоставља систем правила о начину, поступку и условима за изручење учинилаца кривичних дела тероризма. У члану 1. став 1. Конвенције искључује се значај политичког

³ Robert Friedlander, *Terrorism: Documents of International and Local Control*, Vol. I-III., London, 1984, str. 550.

⁴ Конвенција је ступила на снагу 4. августа 1978. године.

или дела повезаног са политичким кривичним делом или политички мотивисаног кривичног дела следећим групама кривичних дела:⁵

- а) у оквиру примене Конвенције о сузбијању незаконите отмице ваздухоплова потписане у Хагу 16. децембра 1970. године,
- б) у оквиру примене Конвенције о сузбијању незаконитих аката уперених против безбедности ваздушног саобраћаја потписане у Монреалу 23. септембра 1971. године,
- в) тешко кривично дело које укључује напад на живот, физички (телесни) интегритет или слободу међународно заштићених лица, укључујући и дипломатске агенте,
- г) кривично дело које укључује отмицу, узимање талаца или тешко противправно одузимање слободе и,
- д) кривично дело које укључује употребу бомбе, гранате, ракете, аутоматског ватреног оружја, писма бомбе или пакет бомбе ако таква употреба доводи лица у опасност.⁶

Ово искључење важи и за покушај извршења неког од наведених кривичних дела тероризма или за саучесништво у његовом извршењу. Овде се, дакле, ради о кривичним делима код којих „терористичка компонента” преовладава над другим обележјима конкретних облика испољавања кривичног дела. Како би се употпунила кривичноправна заштита од тероризма, 15. маја 2003. године је донет Протокол о изменама и допунама Европске конвенције о сузбијању тероризма⁷ ЕТС 190. У основи овог Протокола налазе се следећи међународни акти као што су:

- Декларација Одбора министара Савета Европе од 12. септембра 2001. године о борби против међународног тероризма,
- Декларација Одбора министара Савета Европе од 3. маја 2002. године о регионалној сарадњи и учвршћењу демократске стабилности у Великој Европи,
- Препоруке Парламентарне скупштине Савета Европе број 1550 о борби против тероризма и поштовању људских права из 2002. године и

⁵ Stephanos Emm Kareklas, *Приручник за кривично право Европске уније*, Институт за упоредно право, Београд, 2009, стр. 101-104.

⁶ Berislav Pavišić, *Kazneno pravo Vijeća Europe*, Golden marketing, Zagreb, 2006, str. 562-564.

⁷ Овај Протокол још увек није ступио на снагу.

– Смернице Одбора министара Савета Европе о људским правима и борби против тероризма од 11. јула 2002. године.

Одредбе овог Протокола односе се на следећа кривична дела тероризма:

- а) у оквиру примене Конвенције о сузбијању незаконите отмице ваздухоплова потписане у Хагу 16. децембра 1970. године,
- б) у оквиру примене Конвенције о сузбијању незаконитих аката уперених против безбедности ваздушног саобраћаја потписане у Монтреалу 23. септембра 1971. године,
- в) у оквиру примене Конвенције о спречавању и кажњавању кривичних дела против лица под међународном заштитом, укључујући и дипломатске агенте потписане у Њујорку 14. децембра 1973. године,
- г) у оквиру примене Међународне конвенције против узимања талаца потписане у Њујорку 17. децембра 1979. године,
- д) у оквиру примене Конвенције о физичкој заштити од нуклеарног материјала потписане у Бечу 3. марта 1980. године,
- ђ) у оквиру примене Протокола о сузбијању незаконитих аката насиља на аеродромима који служе међународном цивилном ваздухопловству потписану у Монтреалу 24. фебруара 1988. године,
- е) у оквиру примене Конвенције о сузбијању незаконитих аката против безбедности пловидбе морем потписане у Риму 10. марта 1988. године,
- ж) у оквиру примене Протокола о сузбијању незаконитих аката против безбедности фиксних платформи на копну потписане у Риму 10. марта 1988. године,
- з) у оквиру примене Међународне конвенције о сузбијању терористичких напада експлозивом потписане у Њујорку 15. децембра 1997. године и
- и) у оквиру примене Међународне конвенције о сузбијању финансирања тероризма потписане у Њујорку 9. децембра 1999. године.⁸

У погледу кривичне одговорности и кажњивости за кривична дела тероризма, проширена је примена овог Протокола, не само на извршење и покушај извршења неког од кривичних дела предвиђених наведеним међународним документима, и на случајеве: 1) саучесништва у извршењу неког од ових кривичних дела, 2) организовања извршења неког од ових кривичних дела и 3) подстрекавања на извршење неког од ових

⁸ Berislav Pavišić, Velinka Grozdanić, Petar Veić, *Komentar Kaznenog zakona*, Narodne novine, Zagreb, 2007, str. 451-454.

кривичних дела. За ефикасну кривичноправну борбу против тероризма, од посебног су значаја одредбе два документа Савета Европе. То су:

1. Конвенција Савета Европе о спречавању тероризма ЕТС 196 донета 6. новембра 2003. године⁹ и
2. Конвенција Савета Европе о прању, трагању, привременом одузимању и одузимању прихода стеченог кривичним делом и финансирањем тероризма ЕТС 198 донета 16. маја 2005. године.

Питањем ефикасне борбе против тероризма уопште или појединих његових облика, као и његовим појмовним одређењем бавила се и Оквирна одлука Савета Европске уније о борби против тероризма 2002(ГАИ)475 од 13. јуна 2002. године која је иновирана Оквирном одлуком од 28. новембра 2008. године. Она разликује три облика кривичних дела тероризма: 1) терористички напад, 2) дела терористичких група и 3) дела повезана са терористичком делатношћу.¹⁰ Поред наведених, проблемом спречавања и сузбијања кривичних дела тероризма, бавили су се и други документи (резолуције) Савета Европе као што су:

1. Резолуција (74) 3 о међународном тероризму,
2. Препорука (96) 8 о политици сузбијања криминалитета у Европи у време промена,
3. Препорука (99) 20 о пријатељском решавању тешкоћа које би могле проizaћи из примене кривичноправних конвенција Савета Европе,
4. Препорука (2001) 11 о руководним начелима у борби против организованог криминалитета,
5. Препорука (2003) 21 о партнерству у превенцији криминалитета,
6. Препорука (2005) 7 о идентитету и путним исправама, те борби против тероризма и
7. Препорука (2005) 10 о „посебним истражним техникама” у односу на тешка кривична дела, укључујући кривична дела тероризма.¹¹

На тај начин је успостављена широка основа међународних стандарда за спречавање и сузбијање различитих облика и видова испољавања

⁹ Ова Конвенција је наступила на снагу 1. јула 2007. године.

¹⁰ Ksenija Turković et al., *Komentar Kaznenog zakona*, Narodne novine, Zagreb, 2013, str. 148-152.

¹¹ Berislav Pavišić, *Kazneno pravo Vijeća Evrope*, Golden marketing, Zagreb, 2006, 598-602.

кривичних дела тероризма од стране појединих држава чланица ове најмасовније европске регионалне организације.¹²

III) КРИВИЧНА ДЕЛА ТЕРОРИЗМА У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Прихватајући напред наведене међународне стандарде садржане у европским документима донетим у оквиру и под окриљем Европске уније, односно Савета Европе, али и документе универзалног карактера који су донети од стране Организације уједињених нација, у новом кривичном законодавству Републике Србије из децембра 2012. године, предвиђено је више кривичних дела тероризма.¹³ Овде су инкриминисане не само поједине делатности извршења терористичких аката, већ и поједине припремне радње (организовање групе или финансирање тероризма) или саучесништво (јавно подстицање - подстрекавање на извршење неког од кривичних дела тероризма). Кривични законик Републике Србије из 2005. године, у глави тридесет четвртој под називом: „Кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом” предвиђа следећа кривична дела тероризма:¹⁴

1. тероризам – члан 391. КЗ,
2. јавно подстицање на извршење терористичких дела – члан 391а. КЗ,
3. врбовање и обучавање за вршење терористичких дела – члан 391б. КЗ,
4. употреба смртоносне направе – члан 391в.КЗ,
5. угрожавање лица под међународном заштитом – члан 392. КЗ,
6. финансирање тероризма – члан 393. КЗ и
7. терористичко удруживање – члан 393а. КЗ.¹⁵

¹² Драган Јовашевић, Миле Ракић, *Тероризам – безбедносни и правни аспекти*, Институт за политичке студије, Београд, 2007, стр. 167-182.

¹³ Закон о изменама и допунама Кривичног законика, *Службени гласник Републике Србије*, број 121/2012.

¹⁴ *Службени гласник Републике Србије* број 85/2005. Више: Драган Јовашевић, *Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром*, Службени лист, Београд, 2007.

¹⁵ Драган Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, Досије, Београд, 2014, стр. 213-219.

IV) ПОЈЕДИНА КРИВИЧНА ДЕЛА ТЕРОРИЗМА

1) Тероризам

Основно кривично тероризма из члана 391. КЗ чини лице које у намери да се озбиљно застраши становништво или да се принуди Србија, страна држава или међународна организација да нешто учини или не учини или да озбиљно угрози или повреди основне уставне, политичке, економске или друштвене структуре Србије, стране државе или међународне организације предузме следеће делатности: 1) напад на живот, тело или слободу другог лица, 2) изврши отмицу или узимање талаца, 3) уништи државни или јавни објекат, саобраћајни систем, инфраструктуру укључујући и информационе системе, непокретну платформу у епиконтиненталном појасу, опште добро или приватну имовину на начин који може да угрози животе људи или да проузрокује знатну штету за привреду, 4) изврши отмицу ваздухоплова, брода или других средстава јавног превоза или превоза робе, 5) производи, поседује, набавља, превози, снабдева или употребљава нуклеарно, биолошко, хемијско или друго оружје, експлозив, нуклеарни или радиоактивни материјал или уређај, укључујући и истраживање и развој нуклеарног, биолошког или хемијског оружја, 6) испусти опасне материје или проузрокује пожар, експлозију или поплаву или предузима друге општеопасне радње које могу да угрозе живот људи и 7) омета или обустави снабдевање водом, електричном енергијом или другим основним природним ресурсом који може да угрози живот људи.¹⁶

Објект заштите је вишеструко одређен као: уставне, политичке, економске или друштвене структуре Србије, стране државе или међународне организације. Објект напада су: објекти, уређаји и постројења, стамбене и пословне зграде, комунална инфраструктура и уређаји јавне употребе, саобраћајна средства, односно живот, тело и здравље људи, као и основне слободе и права човека и грађана. Радња извршења је вишеструко, алтернативно одређена као: 1) напад на живот, тело или

¹⁶ Драган Јовашевић, „Кривичноправни проблеми тероризма”, *Војно дело*, Београд, број 3/2001, стр. 70-82. Уместо досадашња два кривична дела тероризма: 1) тероризма из члана 312. КЗ – кривичног дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије и 2) међународног тероризма из члана 391. КЗ – кривичног дела против човечности и других добара заштићених међународним правом, сада је Законик објединио наведена дела у једној законској одредби – члану 391. под називом: „Тероризам. У основи овог решења се налазе одредбе Конвенције Савета Европе о спречавању тероризма из 2003. године коју је Република Србија ратификовала 2009. године.

слободу другог лица, 2) отмица или узимање талаца, 3) уништење државног или јавног објекта, саобраћајног система, инфраструктуре, укључујући и информационе системе, непокретну платформу у епиконтиненталном појасу, опште добро или приватну имовину на начин који може да угрози животе људи или да проузрокује знатну штету за привреду, 4) отмица ваздухоплова, брода или других средстава јавног превоза или превоза робе, 5) производња, поседовање, набављање, превоз, снабдевање или употреба нуклеарног, биолошког, хемијског или другог оружја, експлозива, нуклеарног или радиоактивног материјала или уређаја, укључујући и истраживање и развој нуклеарног, биолошког или хемијског оружја, 6) испуштање опасне материје или проузроковање пожара, експлозије или поплаве или предузимање друге општеопасне радње које могу да угрозе живот људи и, 7) ометање или обустава снабдевања водом, електричном енергијом или другим основним природним ресурсом који може да угрози живот људи.¹⁷ За постојање овог дела је потребно испуњење и следећих услова: а) радња извршења се предузима у одређеној намери – намери да се озбиљно застраши становништво или да се принуди Србија, страна држава или међународна организација да нешто учини или не учини или да се озбиљно угрозе или повреде основне уставне, политичке, економске или друштвене структуре Србије, стране државе или међународне организације.¹⁸ Ова намера мора да постоји на страни учиниоца у време предузимања радње извршења, али не мора бити и остварена у сваком конкретном случају и б) последица дела се састоји у изазивању осећања страха или несигурности (личне и имовинске) код грађана у виду озбиљне застрашености. То осећање је изражено у страху за сопствени живот или живот најближих, за очување здравља, слободе или имовине.¹⁹ Извршилац дела може да буде свако лице, а у погледу кривице потребан је директни умишљај који карактерише наведена намера. За ово је дело прописана казна затвора од пет до петнаест година. Дело има два тежа облика. Први тежи облик дела постоји ако је услед предузете радње извршења основног дела

¹⁷ Миодраг Симовић, Милан Благојевић, Владимир Симовић, *Међународно кривично право*, Правни факултет, Источно Сарајево, 2013, стр. 546-547.

¹⁸ Борислав Петровић, Драган Јовашевић, *Међународно кривично право*, Правни факултет, Сарајево, 2010, стр. 303-304; Драган Јовашевић, Љубинко Митровић, „Тероризам у међународном и кривичном праву неких земаља”, Зборник радова, *Супротстављање тероризму – међународни стандарди и правна регулатива*, Бања Лука, 2011, стр. 429-442.

¹⁹ Драган Јовашевић, *Коментар Кривичног закона СР Југославије*, Службени гласник, Београд, 2002, стр. 259-261.

наступила смрт једног или више лица или су проузрокована велика разарања. Овде се ради о делу квалификованом тежом последицом која је резултат нехата учиниоца. За ово је дело прописана казна затвора од најмање десет година. Други тежи облик дела за који је прописана казна затвора од најмање дванаест година или казна затвора од тридесет до четрдесет година постоји ако је приликом предузимања радње извршења у било ком облику са умишљајем лишено живота једно или више лица. Лашки облик дела за који је прописана казна затвора од шест месеци до пет година постоји када учинилац прети предузимањем неке од законом прописаних радњи основног дела. Претња може бити усмена или писмена, непосредно или посредно саопштена и састоји се у најави, стављању у изглед предузимања неке од законом прописаних делатности. Та претња мора да буде: стварна, могућа, озбиљна и неотклоњива.

2) Јавно подстицање на извршење терористичких дела

Ово кривично дело тероризма из члана 391а. КЗ (уведено 2012. године) се састоји у јавном изношењу или проношењу идеја којима се непосредно или посредно подстиче на вршење кривичног дела тероризма. Објект заштите је вишеструко одређен као: уставне, политичке, економске или друштвене структуре Србије, стране државе или међународне организације. Овим делом је, заправо, подстрекавање као облик саучесништва добило карактер самосталне радње извршења. Радња извршења је јавно изношење или проношење идеја којима се непосредно или посредно подстиче на вршење кривичног дела тероризма. Изношење је саопштавање другом лицу свог сазнања или мишљења о одређеним чињеницама и околностима. Преношење је саопштавање другом лицу чињеница, али које су сазнате од трећег лица, а не као своје мишљење. Битно је да се ове радње предузимају јавно – дакле, на јавном месту, на непосредан или посредан начин, како такве идеје може сазнати велики број индивидуално неодређених лица. Дело је свршено самим моментом изношења или проношења идеја којима се подстиче на вршење тероризма без обзира да ли је под утицајем такве радње неко лице заиста и донело одлуку, односно приступило предузимању неке од законом прописаних радњи извршења кривичног дела тероризма. Извршилац дела може да буде свако лице, а у погледу кривице потребан је умишљај. За ово је дело прописана казна затвора од једне до десет година.

3) Врбовање и обучавање за вршење терористичких дела

Дело из члана 391б. КЗ чини лице које у намери да се изврши кривично дело тероризма врбује друго лице да изврши или да учествује у извршењу кривичног дела тероризма или да се придружи терористичком удружењу ради учествовања у извршењу тог кривичног дела или даје упутства о изradi и коришћењу експлозивних направа, ватреног или другог оружја или штетних или опасних материја или обучава другог за извршење или учествовање у извршењу кривичног дела тероризма.²⁰ Објект заштите је вишеструко одређен као: уставне, политичке, економске или друштвене структуре Србије, стране државе или међународне организације. Објект напада су: експлозивне направе, ватрено или друго оружје, штетне или опасне материје. Овде су припремне радње због испољеног високог степена друштвене опасности добиле карактер самосталног кривичног дела. Тако се радња извршења предузима са више алтернативно предвиђених делатности:

1) врбовање у виду утицања на вољу другог лица да изврши или да учествује у извршењу кривичног дела тероризма, 2) давање упутстава (психичко помагање) о изradi и коришћењу експлозивних направа, ватреног или другог оружја или штетних или опасних материја и, 3) обучавање другог лица за извршење или учествовање у извршењу кривичног дела тероризма. За постојање дела је битно да се радња извршења предузима у намери да се изврши кривично дело тероризма без обзира од стране ког лица, према коме је и предузета делатност врбовања (подстрекавања). Извршилац дела може да буде свако лице, а у погледу кривице потребан је директан умишљај који карактерише наведена намера.

За ово је дело прописана казна затвора од једне до десет година.

4) Употреба смртоносне направе

Кривично дело „употреба смртоносне направе” из члана 391в. КЗ се састоји у прављењу, преношењу, држању, давању другом, постављању или активирању смртоносне направе (експлозива, хемијских, биолошких или радиоактивних средстава или отрова) на јавном месту или у објекту или поред тог објекта у намери лишења живота другог лица, наношењу тешке телесне повреде или уништења или знатног оштећења државног

²⁰ Драган Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, Досије, Београд, 2014, стр. 216.

или јавног објекта, система јавног саобраћаја или другог објекта који има већи значај за безбедност, снабдевање грађана, привреду или за функционисање јавних служби.²¹ Објект заштите је вишеструко одређен као: 1) живот и тело људи и њихова имовина, 2) државни и јавни објекти, системи јавног саобраћаја и 3) други објекти који имају већи значај за безбедност, снабдевање грађана, привреду или за функционисање јавних служби. Објект радње чине: експлозив, хемијска, биолошка или радиоактивна средства или отров. Радња извршења је алтернативно одређена као: 1) прављење – стварање до тада непостојећег опасног средства, 2) преношење – превоз опасног средства непосредно или посредно, било којим превозним средством на води, земљи или у ваздуху, 3) држање – државинска, фактичка власт над опасним средством која може бити непосредна или посредна, 4) давање у виду предаје, традиције, непосредно или посредно опасног средства другом лицу, 5) постављање – монтирање опасног средства или б) активирање – непосредна употреба опасног средства.²² За постојање овог кривичног дела потребно је испуњење и следећих услова: 1) радња извршења се предузима у односу на смртоносне направе: експлозив, хемијска, биолошка или радиоактивна средства или отров, 2) радња извршења се предузима на одређеном месту - на јавном месту, у државном или јавном објекту или поред тог објекта и, 3) радња извршења се предузима у одређеној намери - у намери лишења живота другог лица, наношењу тешке телесне повреде или уништења или знатног оштећења државног или јавног објекта, система јавног саобраћаја или другог објекта који има већи значај за безбедност, снабдевање грађана, привреду или за функционисање јавних служби.²³ Извршилац дела може да буде свако лице, а у погледу кривице потребан је директни умишљај који карактерише одређена намера - намера лишења живота другог лица, наношења тешке телесне повреде или уништења или знатног оштећења државног или јавног објекта, система јавног саобраћаја или другог објекта који има већи значај за безбедност, снабдевање грађана, привреду или за функционисање јавних служби. За ово је дело

²¹ Основ за ову инкриминацију се налази у Закону о забрани усавршавања, производње и стварања залиха бактериолошког (биолошког) и токсичког оружја и о њиховом коришћењу (*Службени гласник Републике Србије* број 87/2011).

²² Драган Јовашевић, Вељко Икановић, *Кривично право Републике Српске, Посебни део*, Бања Лука, 2012, стр. 287-291.

²³ Драган Јовашевић, Љубинко Митровић, „Тероризам у међународном и кривичном праву неких земаља”, *Зборник радова, Супротстављање тероризму – међународни стандарди и правна регулатива*, Бања Лука, 2011, стр. 429-442.

прописана казна затвора од једне до осам година. Дело има два тежа облика. Први тежи облик дела за који је прописана казна затвора од пет до петнаест година постоји ако је услед предузете радње извршења основног дела учинилац са умишљајем нанео другом лицу тешку телесну повреду или је уништио или знатно оштетио јавни објекат. Овде се ради о делу квалификованом тежом последицом. Уништење је потпуно и трајно разарање супстанце или облика објекта тако да он више не може да служи првобитној намени. Оштећење је привремено и делимично смањење употребљивости објекта, али чија се употребљивост и функционалност могу повратити поправком оштећеног дела или његовом заменом новим делом. Битно је да се ради о оштећењу у знатној (већој) мери. Када је оштећење знатно, представља фактичко питање које судско веће решава у сваком конкретном случају. Други тежи облик дела постоји ако је услед предузете радње извршења учинилац са умишљајем лишио живота једно или више лица. За ово је дело прописана казна затвора од најмање десет година или казна затвора од тридесет до четрдесет година.

5) Угрожавање лица под међународноправном заштитом

Дело²⁴ из члана 392. КЗ се састоји у вршењу отмице или другог насиља према лицу под међународном заштитом или у нападу на његове службене просторије, приватан стан или превозно средство. Циљ је ове инкриминације посебна и појачана кривичноправна заштита лица која због функције коју обављају у међународним односима уживају посебну заштиту. Основа за ово дело је Конвенција о спречавању и кажњавању кривичних дела извршених против лица под међународном заштитом (укључујући и дипломатске агенте) из 1973. године и Међународна конвенција против узимања талаца из 1979. године.²⁵ Објект заштите су лица под међународноправном заштитом и њихова службена или приватна, непокретна или покретна имовина. Радња извршења је алтернативно одређена као:

- 1) вршење отмице – одвођење или задржавање лица употребом силе, претње, обмане или на други начин са циљем да се не пусти на слободу док се од њега или другог лица не изнуди какво чињење или нечињење, 2) вршење другог насиља - различите делатности којима

²⁴ Драган Јовашевић, *Коментар Кривичног закона СР Југославије*, Службени гласник, Београд, 2002, стр. 297-298.

²⁵ Службени лист СФРЈ – Међународни уговори број 9/1984.

се непосредно или посредно напада на живот или тело другог лица и, 3) напад на службене просторије, приватан стан или превозно средство другог лица. Битно је да се ове делатности предузимају према лицу које ужива међународноправну заштиту. Последица дела се јавља у виду апстрактне опасност по заштићена добра. Извршилац дела може да буде свако лице, а у погледу кривице потребан је умишљај. За ово дело је прописана казна затвора од једне до десет година. Ако се ради о угрожавању сигурности лица под међународном заштитом озбиљном претњом да ће се напасти он, његове службене просторије, приватан стан или превозно средство, ради се о лакшем облику овог дела за које је прописана казна затвора од шест месеци до пет година. Код овог облика дела још увек није предузета радња извршења напада, већ учинилац само ставља у изглед, најављује, усмено или писмено, непосредно или посредно напад на лице под међународном заштитом. Ова претња мора бити: озбиљна, стварна, могућа и неотклоњива.²⁶ Дело има два тежа облика. Први тежи облик дела за који је прописана казна затвора од најмање пет година постоји када је услед предузете радње извршења основног дела наступила из нехата смрт једног или више лица. Други тежи облик дела постоји ако је услед предеузете радње извршења основног дела са умишљајем лишено живота неко лице. За ово је дело прописана казна затвора од најмање десет година или казна затвора од тридесет до четрдесет година.

б) Финансирање тероризма

Дело „Финансирања тероризма” из члана 393. КЗ²⁷ се састоји у непосредном или посредном давању или прикупљању средстава са циљем да се она користе или знајући да ће користити у потпуности или делимично у сврху вршења кривичних дела тероризма, јавног подстицања на извршење терористичких дела, врбовање и обучавање за вршење терористичких дела, употреба смртоносне направе, уништење и оштећење нуклеарног објекта, угрожавање лица под међународноправном заштитом или за финансирање лица, групе или организоване криминалне групе која има за циљ вршење тих дела. Према правној природи, и ово дело спада у

²⁶ Борислав Петровић, Драган Јовашевић, *Међународно кривично право*, Правни факултет, Сарајево, 2010, стр. 283-284.

²⁷ Основ ове инкриминације чини Закон о спречавања прања новца и финансирања тероризма (*Службени гласник Републике Србије*, број 20/2009, 72/2009 и 91/2010).

кривична дела тероризма у ширем смислу. Овом инкриминацијом је прописана кривична одговорност и казна за припремне радње.²⁸ Објект заштите су: 1) међународни мир и 2) безбедност човечанства. Објект напада су средства која су намењена за потпуно или делимично финансирање вршења кривичних дела тероризма. Радња извршења је алтернативно одређена као: 1) давање и, 2) прикупљање средстава (новчаних, али и средстава безготовинског плаћања).²⁹ За постојање дела је потребно испуњење и следећих услова: 1) радња извршења се може предузети на два начина: а) непосредно и б) посредно и, 2) радња извршења се предузима са одређеним циљем - да се средства користе или знајући да ће се користити у потпуности или делимично у сврху вршења кривичних дела тероризма, јавног подстицања на извршење терористичких дела, врбовање и обучавање за вршење терористичких дела, употреба смртоносне направе, уништење и оштећење нуклеарног објекта, угрожавање лица под међународноправном заштитом или за финансирање лица, групе или организоване криминалне групе која има за циљ вршење тих дела. За постојање овог дела је битно да је радња извршења у било ком облику предузета како би се створили повољни услови и претпоставке за извршење кривичних дела тероризма. То значи да су овде прописане помагачке радње предвиђене као самосталне радње извршења кривичног дела, а не као облик саучесништва. Последица дела је апстрактна опасност по живот и тело људи, дакле, најзначајније друштвене вредности и безбедност човечанства. Извршилац дела може да буде свако лице, а у погледу кривице потребан је умишљај. За ово је дело прописана казна затвора од једне до десет година. Уз казну суд обавезно изриче и меру безбедности одузимање предмета - средстава која су потпуно или делимично намењена за финансирање вршења кривичних дела тероризма.

7) Терористичко удруживање

Терористичко удруживање из члана 393а. КЗ се састоји у удруживању два или више лица на дуже време ради вршења кривичних дела тероризма, јавног подстицања на извршење терористичких дела, врбовање и обучавање за вршење терористичких дела, употреба смртоносне направе, уништење и оштећење нуклеарног објекта,

²⁸ Борислав Петровић, Драган Јовашевић, *Кривично (казнено) право, Посебни дио*, Правни факултет, Сарајево, 2005, стр.70-71.

²⁹ Борислав Петровић, Драган Јовашевић, *Међународно кривично право*, Правни факултет, Сарајево, 2010, стр. 305-306.

угрожавање лица под међународноправном заштитом и финансирање тероризма.³⁰ Овде је злочиначко удруживање као облик саучесништва добило карактер самосталног кривичног дела због високог степена друштвене опасности и кумулације криминалне енергије више лица. Но, овде се ради и о припремним радњама које су кажњиве, не као стадијум у извршењу кривичног дела, већ као самостално кривично дело. Објект заштите је вишеструко одређен као: 1) живот и тело људи и њихова имовина, 2) државни и јавни објекти, системи јавног саобраћаја и 3) други објекти који имају већи значај за безбедност, снабдевање грађана, привреду или за функционисање јавних служби. Радња извршења се састоји у удруживању два или више лица. То је проналажење, анимирање и повезивање два или више лица на бази злочиначког плана (криминалног договора) ради заједничког учешћа више лица у вршењу једног или више кривичних дела. То је, дакле, стварање новог или преусмеравање делатности већ постојећег удружења. За постојање овог дела потребно је испуњење следећих услова: 1) удруживање мора да буде организовано на дуже време. Када се ради о дужем времену, фактичко је питање које судско веће мора да реши у сваком конкретном случају и, 2) циљ злочиначког удруживања је вршење једног или више од следећих кривичних дела: тероризма, јавног подстицања на извршење терористичких дела, врбовање и обучавање за вршење терористичких дела, употреба смртоносне направе, уништење и оштећење нуклеарног објекта, угрожавање лица под међународноправном заштитом и финансирање тероризма. Дело је свршено самим стварањем злочиначког удружења без обзира да ли је уопште извршено или покушано извршење неког од кривичних дела ради чијег вршења је удружење и основано. Извршилац дела може да буде свако лице, а у погледу кривице потребан је умишљај. За ово је дело прописана врста и мера казне која је иначе у Законнику прописана за кривично дело тероризма ради чијег извршења је ово удружење и организовано. Но, сам је закон из криминално-политичких разлога предвидео могућност блажег кажњавања прописивањем казне затвора до три године или потпуног ослобођења од казне лица које откривањем удружења или на други начин спречи извршење планираних и припреманих кривичних дела тероризма или који допринесе откривању ових дела.

³⁰ Драган Јовашевић, Љубинко Митровић, „Тероризам у међународном и кривичном праву неких земаља”, Зборник радова, *Супротстављање тероризму – међународни стандарди и правна регулатива*, Бања Лука, 2011, стр. 429-442.

V) ЗАКЉУЧАК

Прихватањем одредби низа релевантних европских докумената донетих у оквиру и под окриљем Европске уније и још више Савета Европе, у чијој се основи налазе универзални међународни документи Организације уједињених нација, у националним кривичним законодавствима држава чланица Савета Европе и државама кандидатима за пријем у чланство Европске уније је створена солидна правна основа за увођење посебне врсте кривичних дела тероризма. Наиме, нису инкриминисане само радње непосредног вршења појединих кривичних дела тероризма, већ је прописана кривична одговорност и кажњивост и за само припремање ових кривичних дела, подстрекавање на њихово вршење, односно за удруживање или организовано вршење кривичних дела тероризма. Заправо, увођењем више посебних инкриминација кривичних дела тероризма у правни систем Републике Србије новелирањем Кривичног законика из децембра 2012. године обезбеђена је потпуна заштита не само међународне безбедности и уставног уређења Републике Србије, већ и ефикасна кривичноправна заштита живота и тела људи, њихове имовине и јавног реда и правног поретка. На тај начин уношењем више кривичних дела тероризма и прописивањем строгих казни затвора за њихове учиниоце наш законодавац је поштујући утврђене европске стандарде обезбедио ефикасну заштиту најзначајнијих друштвених добара и вредности од свих облика и видова њиховог повређивања или угрожавања тероризмом у било ком облику и виду испљоваања. Тако су уз одговарајуће процесне претпоставке прописане у Законику о кривичном поступку Републике Србије из 2011. године, као и ефикасну и квалитетну међународну полицијску и правосудну сарадњу, непосредно са другим државама или посредством Интерпола или Еуропола, створени неопходни услови за ефикасну и успешну борбу наше државе са овом савременом пошаста која се зове тероризам који не познаје границе између појединих држава.

VI) ИЗВОРИ

Degan Vladimi Đuro, Pavišić Berislav, *Međunarodno kazneno pravo*, Pravni fakultet, Rijeka, 2005.

Friedlander Robert, *Terrorism: Documents of International and Local Control*, Vol. I-III., London, 1984.

Јовашевић Драган, „Кривичноправни проблеми тероризма”, *Војно дело*, Београд, број 3/2001.

- Јовашевић Драган, *Коментар Кривичног закона СР Југославије*, Службени гласник, Београд, 2002.
- Јовашевић Драган, *Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром*, Службени лист, Београд, 2007.
- Јовашевић Драган, Ракић Миле, *Тероризам – безбедносни и правни аспекти*, Институт за политичек студије, Београд, 2007.
- Јовашевић Драган, Митровић Љубинко, „Тероризам у међународном и кривичном праву неких земаља”, Зборник радова, *Супротстављање тероризму – међународни стандарди и правна регулатива*, Бања Лука, 2011.
- Јовашевић Драган, Икановић Вељко, *Кривично право Републике Српске, Посебни део*, Бања Лука, 2012.
- Јовашевић Драган, *Кривично право, Посебни део*, Досије, Београд, 2014.
- Kareklas Stephanos Emm, *Приручник за кривично право Европске уније*, Институт за упоредно право, Београд, 2009.
- Pavišić Berislav, *Kazneno pravo Vijeća Europe*, Golden marketing, Zagreb, 2006.
- Pavišić Berislav, Grozdanić Velinka, Veić Petar, *Komentar Kaznenog zakona*, Narodne novine, Zagreb, 2007.
- Petrović Borislav, Jovašević Dragan, *Krivično (kazneno) pravo, Посебни дио*, Правни факултет, Сарајево, 2005.
- Петровић Борислав, Јовашевић Драган, *Међународно кривично право*, Правни факултет, Сарајево, 2010.
- Симовић Миодраг, Благојевић Милан, Симовић Владимир, *Међународно кривично право*, Правни факултет, Источно Сарајево, 2013.
- Службени гласник Републике Србије број 85/2005.
- Службени гласник Републике Србије број 20/2009, 72/2009 и 91/2010.
- Службени гласник Републике Србије број 87/2011.
- Службени гласник Републике Србије број 121/2012.
- Службени лист СФРЈ – Међународни уговори број 9/1984.
- Turković Ksenija et al., *Komentar Kaznenog zakona*, Narodne novine, Zagreb, 2013.

UDK: 343.341(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 51, стр. 71–91
Изворни научни рад

Др Жаклина НОВИЧИЋ¹

КРИВИЧНА ДЕЛА ТЕРОРИЗМА У ПРАВУ ЕУ: ПОЈАМ, РАЗВОЈ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА

ABSTRACT

In this paper, the author analyses origins, development and content of terrorist criminal offenses in the EU law. Key legislative measure, the Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism as amended by provisions of the Framework Decision of 28 November 2008, consists of the definition of terrorism offences, of a terrorist group, penalties and sanctions, jurisdiction rules, etc. National measures of implementation were reviewed by the Commission by the end of 2014, and conclusions have shown that the implementation resulted in transposition of required measures by the Member States. However, the remaining doubts concern the eventually broad scope of some criminal offenses, particularly „public provocation to commit a terrorist offence“, meaning the conduct which, whether or not directly advocating terrorist offences, causes a danger that one or more such offences may be committed. These concerns are reflected in one of fundamental tensions between security and freedom of speech and other human rights, the tension which was also stressed during debates in the aftermath of the terrorist attack on the French magazine Charlie Hebdo earlier this year.

Key words: terrorism offences, framework decision, implementation, public provocation, freedom of speech.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: zaklina@diplomacy.bg.ac.rs. Рад представља део научног пројекта Института за међународну политику и привреду: „Србија у савременим међународним односима – стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти“, финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029).

1) УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Терористички напад у Паризу на часопис „Шарли Ебдо“ (*Charlie Hebdo*) почињен 7. јануара 2015. године и талас насиља који је уследио, у којима је убијено 17 људи, покренули су поново и дабату о многим питањима везаним за узроке, облике и сузбијање тероризма.² У атмосфери појачане емотивности и страха која обично прати овакве нападе, традиционално се предлаже и јачање тзв. кооперативних иницијатива у области безбедности граница, приступа личним подацима, затим у полицији и правосуђу. Јачање мера безбедности покреће, пак, и дуготрајне дилеме о потенцијалним злоупотребима усвојених или предложених решаша на уштрб људских права и слобода што, у крајњем, води јачању тзв. државе надзирања.³

После напада на редакцију „Шарли Ебдо“ покренута је, такође, расправа слична оној после терористичких напада од 11. септембра 2001. године на Куле близнакиње у Њујорку, после којих је отпочео и тзв. глобални рат против теоризма. Тај напад означава се као прекретница за којом је уследио „рат против тероризма“, са пратећим страховима од ширења недозвољеног надзирања становништва. У том контексту су и институције ЕУ међу првим законодавним мерама усмереним на сузбијање тероризма усвојиле тзв. Оквирну одлуку о сузбијању тероризма из 2002. године која прописује хармонизацију појма терористичких кривичних дела у земљама чланицама ЕУ.⁴

Оквирна одлука из 2002. године одређује дела везана за тероризам (односно терористичка кривична дела), утврђује минимум заједничких

² V. Marcin Grajewski, “EU Counter-terrorism strategy: At a glance – What Think Tanks are thinking”, 20.02.2015, *European Parliament Website*, Internet, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/550880/EPRS_ATA\(2015\)550880_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/550880/EPRS_ATA(2015)550880_EN.pdf), приступљено 25.02.2015.

³ Paul Hockenos, “Europe Considers Surveillance Expansion after Deadly Attacks”, *The Intercept*, 20.01.2015, Интернет: <https://firstlook.org/theintercept/2015/01/20/europe-considers-surveillance-expansion>, приступљено 26.02.2015.

⁴ *Оквирна одлука* је врста законодавног акта Европске уније која се користила искључиво унутар надлежности ЕУ у полицијској и правосудној сарадњи у кривично-правним стварима. Слична је „директиви“, као правном акту, по томе што захтева од чланица да остваре посебне резултате, али им не одређује средства остварења тог резултата; али, за разлику од директиве, оквирна одлика нема директно дејство, и може бити предмет само опционе јурисдикције Суда правде ЕЗ. Оквирне одлуке су уведене Уговором из Амстердама (1997) да би замениле тзв. заједничке акције уведене Уговором из Мастрихта (1992). Последњим реформским уговором, Уговором из Лисабона, оквирне одлуке као правни акти су укинуте, а ЕУ сада може да, путем редовне законодавне процедуре, усваја директиве и регулативе и у области кривичне правде.

правила о њима (нпр. казнене мере које чланице морају да инкорпорирају у национална законодавства), и тражи од земаља чланица да ускладе национална законодавства са њима. Она је измењена и допуњена новим кривичним делима везаним за тероризам из нове Оквирне одлуке из 2008. године. Последњи преглед имплементације у националним законодавствима ове комунитарне мере обавила је Комисија крајем 2014. године, непосредно пред терористички напад у Паризу. Даље у тексту анализира се садржај и развој Оквирне одлуке о сузбијању тероризма из 2002. године са изменама и допунама 2008. године, као и мере имплементације ове одлуке у националним правним системима.

II) МЕРЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

2002/475/ЈНА, Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism, *Official Journal of the European Communities* OJ L 164/3, 22.06.2002, pp. 3-7.

2008/919/ЈНА, Council Framework Decision of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/ЈНА on combating terrorism, *Official Journal of the European Communities* OJ L 330, 09.12.2008, pp. 21–23.

SWD(2014) 270 final, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Framework Decision 2008/919/ЈНА of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/ЈНА on combating terrorism, Brussels, 05.09.2014 COM(2014) 554 final.

1) Оквирна одлука из 2002. године

Прва оквирна одлука о сузбијању тероризма из 2002. године бави се, углавном, дефиницијом тероризма, терористичке групе, одређивањем мера кажњавања и питањима јурисдикције. Он је усвојена на предлог Комисије од 19. септембра 2001. године,⁵ а преко низа претходних састанака Савета министара ЕУ за правосуђе и унутрашње послове (у циљу самог политичког договора, али и расправљања других основних питања – питања јурисдикције

⁵ COM (2001) 521 final, Proposal for a Council Framework Decision on Combating Terrorism (presented by the Commission), Brussels, 19.09.2001, *Official Journal of the European Communities* OJ 2001 C 332 E/300. Ова оквирна одлука ступила је на снагу 22. јуна 2002. године, а последњи рок за увођење у законодавства држава чланица био је 31. децембар исте године [према Члану 11(1)].

и казни), до финализације у облику одлуке Савета у пленуму од 13. јуна 2002. године.⁶

Оквирна одлука увела је једну посебну и заједничку дефиницију тероризма и то, може се рећи, комбинацијом два елемента: „објективног и субјективног“.⁷ *Објективни* елемент упућује на списак случајева озбиљног криминалног понашања (убиства, телесне повреде, узимање талаца, уцењивање, производња оружја, почињење напада, претња чинењем било чега од наведеног, итд), док *субјективни* елемент указује да се ови поступци имају сматрати терористичким делима онда када су почињени са циљем озбиљног застрашивања становништва, присиљавања неке владе или међународне организације да изврше или се уздрже од извршења неког дела, или озбиљне дестабилизације или уништења основних политичких, уставних, економских или социјалних структура неке земље или међународне организације (Члан 1).

Оквирна одлука дефинише *терористичку групу* као структурирану организацију која се састоји од више од два лица, успостављену на неко временско раздобље, која делује заједнички, и тиче се усмеравања терористичке групе и учествовања у њеним активностима као кривичним делима повезаним са терористичким групама [Члан 2(1)].

За *кажњавање* терористичких кривичних дела, земље чланице ЕУ морале су увести у своја национална законодавствима одредбе које садрже ефективне, сразмерне и обесхрабрујуће *казнене санкције*, које могу да садрже и екстрадицију [Члан 5(1)]. Поред тога, земље чланице ЕУ морале су осигурати да се казне за прекршај уведу и одређеним *правним лицима* ако се докаже да неко *физичко лице* има овлашћење да представља то правно лице или има надлежности за обављање контроле у оквиру тог правног лица које је починило терористички напад [Члан 7(1)]. Земље чланице ЕУ морале су и да предузму неопходне мере како би: утврдиле своју *јурисдикцију* у погледу терористичких кривичних дела [Члан 9(1)]; утврдиле своју *јурисдикцију* у

⁶ Треба забележити да се о проблему тероризма дискутовало и раније – на састанцима Европског савета у октобру 1999. године у финском граду Тампереу (*Tampere*) и у јуну 2000. године у португалском граду Санта Марији (*Santa Maria da Feira*). И низ других скупова и декларација органа Европске уније још од средине 90-их година прошлог века проглашавали су тероризам једном од главних претњи по демократију, људска права, и економски и социјални развој. Видети: 2002/475/ЈНА, *rec.* 1–5.

⁷ Према: *Terrorist offences*, Summary of Legislation, EUR-Lex, 18.08.2010; Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:32002F0475>, приступљено 12.02.2015.

случају да одбијају да предају или изруче неку особу осумњичену или осуђену за то кривично дело у другој земљи чланици ЕУ или земљи изван ЕУ; координирале своје активности и одредиле која од њих треба да процесуира починитеља дела, а у циљу централизовања процесуирања у једној земљи чланици ЕУ уколико је неколико земаља чланица инволвирано [Члан 9(2)]. Такође, земље чланице су, према Оквирној одлуци, дужне и да обезбеде одговарајућу помоћ за жртве тероризма и њихове породице (Члан 10).⁸

2) Оквирна одлука из 2008. године

У циљу измена и допуна претходне Оквирне одлуке из 2002. године, Савет је 2008. године усвојио нову Оквирну одлуку, којом уводи три нова кривична дела: провоцирање, регрутовање и обучавање за тероризам. Наиме, Оквирна одлука из 2002. године обезбедила је основ за приближавање кривичноправних одредаба држава чланица ЕУ о терористичким кривичним делима, али су оне, након бомбашких напада у Мадриду у марту 2004. године, сматране недовољним одговором на нарастајуће претње радикализације тероризма. Мерама из 2002. године нису били нужно криминализовани, на пример, ширење порука којима се јавно подстиче тероризам, мада оне саме нису директно повезане са самим терористичким делом. Циљ нове Оквирне одлуке био је и да се адаптира важеће законодавство на промене у *модусу операнди* активиста и симпатизера тероризма; наиме, у међувремену је уочено да су структуриране и хијерархијске групе замењене полуаутономним ћелијама или усамљеним актерима, а поред тога, и интернет се све више почео користити ради инспирисања, мобилисања, подучавања и обучавања локалних терористичких мрежа и појадинаца.⁹

Нова Оквирна одлука из 2008. године имала је за главни циљ, дакле, да сузбије ширење порука и материјала који могу да подстакну људе да почине терористичка дела.¹⁰ Тада су као кривична дела повезана са терористичким активностима постали кажњиви и други намерни поступци, чак иако само терористичко дело није почињено. Та нова кривична дела тероризма су: „јавно провоцирање да се почини терористичко кривично дело“ (изазивање/охрабривање/потстицање; енг. *public provocation to commit a*

⁸ Последњи наведени захтев важи уз мере које су већ биле обезбеђене у: 2001/220/ЈНА, Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings, *Official Journal of the European Communities* L 082 , 22.03.2001, pp. 1–4.

⁹ 2008/919/ЈНА, rec. 3, 4, 5.

¹⁰ *Ib.*, rec. 7.

terrorist offence), регрутовање за тероризам (енг. *recruitment for terrorism*), и обучавање за тероризам (енг. *training for terrorism*); поред њих, то су и даље били: тешка крађа, изнуда и фалсификовање административних докумената са циљем почињења терористичког дела.¹¹ При томе, оптужбе за „регрутовање” и „обучавање” морају да покажу директну везу са терористичким групама и активностима, али „провоцирање” или „изазивање” тероризма крајње је широко одређено, пошто не захтева директно охрабривање да се почини терористички акт, већ важи на сваку изјаву која ствара „опасност” да такав акт буде почињен. Према односној одредби:

„Јавно провоцирање да се почини терористички напад подразумева ширење, или на други начин стављање на располагање порука јавности, којима је циљ да подстакну на неко од кривичних дела наведених у Члану 1. од (a) до (h), када такво понашање, без обзира да ли директно заговара кривична дела тероризма, изазива опасност да може бити почињено једно или више таквих кривичних дела.”¹²

Од држава чланица ЕУ даље се тражило да криминализују и помагање и подстицање нових кривичних дела.¹³ Оквирна одлука из 2008. године се изјаснила и за то да њена последица не би требало да буду мере које су у супротности са фундаменталним принципима везаним за слободу изражавања.¹⁴ Она је подсетила државе чланице на потребу да обезбеде да криминализација тероризма буде пропорционална легитимним циљевима којима се тежи у демократском друштву и да, при томе, буду искључени сви облици арбитрарности и дискриминације.¹⁵ Коначно, истакнуто је да нова кривична дела не би требало да се односе на ширење материјала за научне, академске или новинарске сврхе, или на изражавање полемичких или контроверзних погледа у јавној дебати о осетљивим политичким питањима, што је гарантовано правом на слободу изражавања.¹⁶

Наведене одредбе одсликавају мере прописане далекосежном *Конвенцијом Савета Европе о јавном изражавању подршке терористичким делима и/или групама* из 2005. године, која је увела слична терористичка

¹¹ *Иб.*, Члан 1. Овим чланом се мења Члан 3. из претходне Одлуке 2002/475/ЈНА. Нова кривична дела су додата као Члан 3(1) (a) до (c), док су ранија кривична дела из Члана 3. (a) до (c) постала сада Члан 3. (2) од (d) до (f).

¹² 2008/919/ЈНА, Члан 3(1)(a), којим се мења Члан 3. из 2002/475/ЈНА.

¹³ *Иб.*, Члан 2. којим се најпре мења ранији Члан 4.

¹⁴ *Иб.*, Истим Чланом 2. мења се и ранији Члан 2. из 2008/919/ЈНА.

¹⁵ *Иб.*, тиме се мења и ранији члан Члан 3(1).

¹⁶ *Иб.*, рес. 14.

кривична дела у виду „изазивања етничких и верских тензија које могу да пруже основ за тероризам“; и „ширење ‘говора мржње’ и промоција идеологија које фаворизују тероризам”.¹⁷ То прати и „заштитна клаузула” који обавезује државе да поштују слободу изражавања, слободу удруживања и слободу вероисповести, као и принцип пропорционалности и забрану произвољности или дискриминаторског или расистичког третирања.¹⁸

Од суштинског је значаја, дакле, да се утврди прави однос и баланс између безбедности од тероризма, са једне, и заштите људских права, са друге стране, како је то покушано у Конвенцији Савета Европе. У том контексту, и Европски парламент је, током процедуре (тзв. консултовања) ради усвајања друге Оквирне одлуке о тероризму, 23. септембра 2008. године изгласао да се замени израз „јавно провоцирање“ (енг. *public provocation*) изразом „јавно подстицање“ (изазивање; енг. *public incitement*).¹⁹ Међутим, Савет ЕУ, који је већ био постигао „политички споразум” о мерама (у априлу 2008. године), био је слободан да игнорише мишљење Парламента, будући да оно није имало правну снагу. Али, и само Председништво Савета ЕУ описало је овај проблем као „веома деликатно (...) смештен на граници основних права и слобода, као што су слобода изражавања, окупљања или удруживања и право на поштовање породичног живота”.²⁰ Остало је на државама чланицама да гарантују права човека увођењем сопствених дефиниција појмова везаних за тероризам, при чему је као најспорнија остала дефиниција дела „јавне провокације тероризма”.

Процес имплементације Оквирне одлуке из 2008. године требало је да се оконча нотификацијом држава чланица до 9. децембра 2010. године. Обухватан Извештај о имплементацији саставила је Комисија крајем 2014. године и упутила га Европском парламенту и Савету. У Извештају се дају преглед и опис имплементираних мера, засновани првенствено на подацима

¹⁷ CETS No.: 196, *Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*, Warsaw, 16.05.2005. Конвенција је ступила на снагу 1. јуна 2007. године. Интернет: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&CM=1&NT=196>, притупљено 02.03.2015.

¹⁸ *Иб.*, Члан 12.

¹⁹ Видети: EP resolution A6-0323/2008; Интернет, <http://www.statewatch.org/news/2008/sep/ep-resolution-combatting-terr-23-9-08.pdf>, приступљено 12.01.2015.

²⁰ Council doc. 6761/08, 20.02.02. Наведено у: Ben Hayes, “White man’s burden”: criminalising free speech”, *Statewatch*, January-March 2008, Vol. 18. no 1, p. 18-19; Интернет, <http://www.statewatch.org/news/2008/apr/viewpoint-bh.pdf>, приступљено 11-02.2015.

од самих држава чланица, и допуњени јавно доступним информацијама и сазнањима из других истраживања.

III) ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА МЕРА

У даљем тексту преносе се углавном налази из поменутог Извештаја Комисије са краја прошле године.²¹ Извештај је био фокусиран на оне мере које су државе чланице ЕУ до тада предузеле за спровођење нових кривичних дела тероризма, као и тзв. помоћних дела и одговарајућих казни. Генерално се, у том контексту, може рећи да обим и потенцијал успешног процесуирања по кривичним делима тероризма зависе од одговарајуће примене одредаба садржаних у одлукама Савета, као и генерално од тога да ли су испуњени захтеви јасности и правне сигурности у контексту њихове имплементације.

1) Криминализација нових терористичких дела

Већина држава чланица је криминализовала „јавно изазивање” тероризма, као и „регрутовање” и „обучавање” за тероризам, мада је у неким случајевима обим релевантних одредаба остао ограничен више него што је то била намера у Оквирној одлуци из 2008. године. Бројне државе чланице ЕУ су, одмах након усвајања Конвенције Савета Европе о спречавању тероризма из 2005. године, усвојиле мере криминализације наведених кривичних дела (Данска, Естонија, Италија, Летонија, Малта, Финска и Велика Британија), а само мали број држава чланица тврдио је да постојеће опште одредбе већ покривају понашање о којем је реч.²² Оквирну одлуку из 2008. године већина чланица ЕУ транспоновала је увођењем одговарајућих одредаба у кривичне законике, док је мањи број њих усвојио или изменио посебне акте о сузбијању тероризма (Ирска, Кипар, Португалија, Румунија, Шведска, Велика Британија) или су се ослониле на друге акте (нпр. Француска на Закон о штампи из 1881). Од оних земаља које су усвојиле нове мере, релативно мали број њих то је учинио у оквиру прописаног периода (Немачка, Шпанија, Кипар, Холандија, Словенија, Словачка, Шведска), док су друге транспоновале Оквирну одлуку 2011. године (Бугарска, Чешка, Аустрија,

²¹ COM(2014) 554 final. Први извештај о имплементацији Оквирне одлуке из 2002. године био је завршен 8. јуна 2004. године [COM(2004) 409 final and SEC(2004) 688], а други 6. новембра 2007. године [COM(2007) 681 final and SEC(2007) 1463].

²² Све државе чланице ЕУ, изузев Чешке Републике, потписале су Конвенцију Савета Европе, али многе је нису ратификовале (Белгија, Ирска, Грчка, Италија, Литванија, Малта, Португал, Велика Британија).

Пољска, Португалија), 2012. године (Француска, Луксембург, Румунија) или 2013. године (Белгија, Хрватска, Литванија, Мађарска). Две земље чланице још увек нису биле усвојиле потребно законодавство (Ирска, Грчка) у тренутку израде Извештаја Комисије.²³

2) Јавно провоцирање тероризма

Мање од половине држава чланица ЕУ усвојило је, према Извештају Комисије, посебне одредбе којима се експлицитно криминализује ширење порука упућених јавности са циљем подстицања терористичких дела, које су веома сличне формулацијама „јавног провоцирања” (енг. *public provocation*) из Оквирне одлуке 2008. године (Белгија, Немачка, Ирска, Шпанија, Хрватска, Кипар, Луксембург, Румунија, Словенија, Финска, Велика Британија). Преостале државе чланице су одабрале да се ослоне на одредбе које у општијим терминима криминализују „провокацију” (Бугарска, Данска, Малта, Пољска, Португалија, Словачка, Шведска). Ослањање на одредбе које се, у општијим терминима, односе на јавно изазивање (енг. *incitement*) или подстицање (енг. *provocation*), уместо ослањања на саму намеру да се изазову терористичка дела, у смислу Оквирне одлуке из 2008. године, према мишљењу Комисије носи ризик да се криминализују само „директне провокације”, уместо и „индиректне провокације” које изазивају једино опасност да се почини једно или више дела (Бугарска, Естонија, Француска – где је ова одредба изричито ограничена на директну провокацију, Литванија, Мађарска, Малта).²⁴ „Индиректна провокација” може бити покривена уколико: националне одредбе заиста обухватају и припремно или олакшавајуће понашање (што би био случај у Чешкој, Естонији, Холандији, Аустрији, Пољској, Португалији), односно оно понашање које узрокује једино опасност да терористичко дело буде почињено (што је случај у Летонији, Аустрији, Словачкој) и без обзира на то да ли је терористички напад почињен или је само покушан (Чешка, Шведска); или се оне примењују, од стране националних судова, и на понашања која се могу класификовати као „индиректне провокације” (Данска). Неке земље чланице ЕУ изричите су да је јавна провокација кажњива без обзира да ли је нека особа стварно била охрабрена (Велика Британија), односно да ли је терористичко дело стварно било почињено (Ирска, Кипар, Луксембург), као

²³ COM(2014) 554 final, p. 5.

²⁴ *И.*, pp. 5–6. „Директна провокација” описује случајеве у којима подстицање има за резултат то да нека особа почини или барем покуша да почини терористички напад, и у којима се подстицање односи на одређено терористичко дело.

и у случајевима у којима то понашање подстиче терористичка дела генерално (Велика Британија).²⁵

Одређене земље чланице ЕУ криминализовале су не само провоцирање терористичког дела, него и иницирање припрема и подржавања таквих дела (Велика Британија), или подстицање да се обучава или да се буде обучаван (Румунија). Неке државе чланице криминализовале су не само чин ширења, него и чин стицања или поседовања материјала намењеног терористичким пропагандним сврхама (Немачка, Велика Британија). Док је већина земаља чланица криминализовала само намерно понашање, у барем једној држави чланици криминализовано је и неодговорно понашање (Велика Британија). Коначно, неке државе чланице увеле су више специфичних кривичних дела, као што су дела јавног ширења терористичке пропаганде уз кривична дела подстицања тероризма (Велика Британија), јавног слављења, промоције или одобравања тероризма (Данска, Естонија, Литванија, Аустрија, Словенија, Словачка), или понижавања и непоштовања жртава тероризма (Шпанија, Литванија). Са друге стране, у неким случајевима, чини се да нису покривена сва терористичка дела из Оквирне одлуке (нпр. Немачка).²⁶

3) Регрутовање за тероризам

Регрутовање за тероризам (енг. *recruitment for terrorism*) дефинисано је у Оквирној одлуци из 2008. године као „навођење друге особе да почини једно од неведених кривичних дела”.²⁷ Већина чланица ЕУ усвојила је потом посебне одредбе које криминализују акте навођења другог лица да почини терористичко дело и да учествује у активностима терористичке групе. Регрутовање за извођење терористичких напада и регрутовање у терористичку групу су део једне исте одредбе у нешто мање од половине држава чланица (Белгија, Чешка, Данска, Шпанија, Хрватска, Литванија, Луксембург, Мађарска, Холандија, Словенија, Финска), док неколико других држава има одвојене одредбе за оба облика регрутовања (Немачка, Француска, Аустрија, Велика Британија). У неким државама, само регрутовање за извођење терористичких напада је кажњиво дело, док то није и регрутовање за учествовање у активностима терористичке групе (Белгија, Естонија, Ирска, Малта, Португалија, Румунија, Словачка, Шведска;

²⁵ *Ib.*, р. 6.

²⁶ *Ib.*

²⁷ 2008/919/ЈНА, Члан 3(1)(b).

неизвесно је на Кипру и у Летонији да ли упућивање на терористички акт обухвата и учешће у терористичкој групи).²⁸

Од држава чланица које су увеле нове посебне одредбе за покривање нових кривичних дела, неколико њих у значењу „регрутовања” користи израз „наводити” (енг. *solicit*) [Хрватска, Луксембург; Словачка – „тражити” (енг. *request*); Малта – „наводити” (енг. *solicit*) или „регрутовати” (енг. *recruit*)]. Комисија примећује да је већина држава чланица, изгледа, одабрала израз „регрутовати” [Белгија, Бугарска, Немачка, Естонија, Ирска, Италија, Шпанија, Летонија, Малта: „наводити” или „регрутовати”; Португалија, Румунија, Словенија: „регрутовање” (енг. *conscriptio*); Финска]; или друге термине, као што су „настоји да уведе” (Шведска), „подстиче” и „изазива” (Холандија), „подстрекује” (Мађарска), или „охрабрује” (Кипар). Комисија тврди и да би, у неким државама чланицама ЕУ, термин „регрутовати” захтевао неку врсту плана или минималног институционалног оквира којег регрутована особа треба да се придржава (Португал), што покреће сумње да ли је и охрабривање „усамљеног актера” да почини терористички акт, заправо, криминализовано националним одредбама.²⁹

Већина земаља чланица ЕУ упућује на појам „регрутовања за тероризам” (или синониме овог израза) у општијим терминима, али мали број њих детаљније спецификује ову врсту кажњивог понашања (на пример, у Француској ова дефиниција упућује на нуђење поклона и других бенефиција у циљу претње или притиска на неко лице да почини терористичко дело). Таква ситуација може, сматра Комисија, неоправдано да ограничи обим односних одредаба, јер нису покривени случајеви у којима би неко лице било на то охрабрено и на друге начине. Неколико држава чланица ЕУ експлицитно је појаснило да је регрутовање за тероризам кажњиво чак и ако неко лице није дало сагласност за почињење терористичког напада (нпр. Кипар, Луксембург).³⁰

Неке државе чланице ЕУ дозволиле су да постојеће или опште одредбе покрију разне форме учешћа у терористичким делима (нпр. Чешка, Аустрија), олакшавања терористичког напада (нпр. Пољска), подршке терористичкој групи (нпр. Чешка, Немачка, Аустрија), подстицања да се почини терористички напад или да се припада забрањеној групи (нпр. Велика Британија), покушај учествовања, завереништва (нпр. Немачка, Француска),

²⁸ COM(2014) 554 final, p. 6.

²⁹ *Ib.*, p. 7.

³⁰ *Ib.*

или припремне активности (нпр. Мађарска, Велика Британија). Комисија сматра да постоји потенцијални ризик да одредбама које се односе на подршку терористичким организацијама или учешће у завери не буде обухваћене и регрутовање „усамљених актера” (нпр. у Чешкој, Немачкој, Француској, Великој Британији), што је разлог за забринутост уколико ниједном другом одредбом није криминализовано ово понашање. Поред тога, ослањање на опште одредбе може да подстакне сумње у то да ли су њима криминализовани и они напади који нису довршени, што зависити од тумачења и примене појмова као што је олакшавање или припремна активност за терористичке нападе.³¹

У неким случајевима „регрутовање” не покрива све нападе одређене Оквирном одлуком из 2008. године (нпр. Италија); у другим случајевима државе чланице ЕУ криминализују не само регрутовање за почињења терористичка дела, већ и регрутовање ради олакшавања (нпр. Данска), припреме терористичког дела (нпр. Финска), или учествовања у томе (нпр. Литванија, Словенија, Словачка). У неким чланицама ЕУ дефиниција регрутовања шири се на финасирање тероризма (нпр. Данска). У неким чланицама, свако лице које је свесно да његова активност доприноси терористичком нападу може бити кажњено (нпр. Финска). Коначно, неке земље чланице ЕУ криминаловале су и допуштање да се буде регрутован (нпр. Данска).³²

4) Обучавање за тероризам

Обучавање за тероризам (енг. *training for terrorism*) дефинисано је у Оквирној одлуци из 2008. године као обезбеђење обуке (енг. *instruction*) за употребу експлозива, ватреног или другог оружја или штетних или опасних супстанци, или за друге посебне методе или технике, у циљу чињења једног од (у Оквирној одлуци) наведених кривичних дела, и „уз знање да пружене вештине имају за циљ да се употребе у те сврхе”.³³ Већина чланица је, према Извештају Комисије, усвојила посебне одредбе усклађене са Оквирном одлуком које експлицитно криминализују обучавање као метод и технику за чињење терористичких напада (Белгија, Немачка, Ирска, Хрватска, Италија, Кипар, Луксембург, Малта, Аустрија, Португалија, Румунија, Словенија, Словачка, Финска, Шведска, Велика Британија). Неке државе чланице ЕУ

³¹ *Иб.*

³² *Иб.*

³³ 2008/919/ЈНА, Члан 3(1)(с).

упутиле су општијим терминима на „обучавање за извршење терористичког дела” (Бугарска, Данска, Естонија, Шпанија, Летонија), или на „пружање информација, знања и вештина за почињење терористичког напада” (Литванија, Холандија), без спомињања конкретних вештина неведених у Оквирној одлуци из 2008.³⁴

У случајевима где се државе чланице ЕУ ослањају на постојеће опште одредбе о учествовању у терористичким делима, њихову припрему, олакшавање или подржавање терористичких дела (нпр. Чешка, Мађарска, Пољска), остаје нејасно да ли национално право криминализује пружање обуке у случајевима у којима терористички напад није извршен или није ни покушан – што зависи, у крајњем, од тумачења и примене тих замисли у националном праву. Према Комисији, остало је нејасно и да ли концепт „завере” (енг. *conspiracy*, фр. *association de malfaiteurs*) обухвата пуко ширење материјала за обуку и без успостављене везе са терористичком групом. Већина држава чланица криминализује и усмеравање, подучавање и обучавање (нпр. Шведска, Данска, Ирска, Италија, Малта, Аустрија, Португалија, Румунија, Велика Британија), док неке земље реферишу само на „обучавање” (Белгија, Естонија, Шпанија, Летонија, Финска), или неки облик „усмеравања” или „давања смерница” (Немачка, Хрватска, Кипар, Луксембург, Холандија, Словенија, Словачка, Шведска). Док појам „обучавања” (енг. *training*) може да се схвати као нека врста односа између тренера и полазника, подучавање (енг. *instruction*) може да покрије и ширење информација за само-обуку (енг. *self-instruction*; нпр. у Италији, Аустрији).³⁵

Националне одредбе пружиле су, у неким случајевима, даља појашњења да је „обучавање”, на пример, кажњиво уколико се обезбеђује за једно или више појединачних лица (Белгија, Велика Британија), или генерално (Велика Британија), или се вештине користе за већ одређене акте тероризма или терористичке нападе генерално (Велика Британија), или се утврђује да је „обучавање” кажњиво чак и ако тренер није извршио или учествовао у самом терористичком нападу (Данска, Луксембург). Постојање намере обично се захтева за акције које чине односно кривично дело, али у неким чланицама довољна је свест о томе да је обезбеђено подучавање охрабрило људе да почине теористички напад (Финска) или сам немар, нехат (Велика Британија у односу на похађање кампова за обучавање). У другим случајевима, захтевана намера се претпоставља, с’ тим да окривљени носи терет

³⁴ COM(2014) 554 final, pp. 7–8.

³⁵ *Иб.*, р. 8.

доказивања да давање или пружање обуке или подучавања јесте дато законито (Ирска, Велика Британија).³⁶

У неким државама чланицама ЕУ терористичка дела за која се пружа оспособљавање не обухватају сва кривична дела наведена у Оквирној одлуци (нпр. Немачка, Италија), друге државе чланице надилазе те захтеве прописивањем, на пример, да је обучавање криминализовано и у односу на финансирање тероризма (Данска), или када се те вештине користе за терористичке организације (Кипар). У неким државама чланицама ЕУ обука је кажњива не само када је обезбеђена у сврху почињења терористичког дела, него и са циљем учествовања у таквим радњама (Словенија), или у случају почињење кривичних дела са циљем припремања и олакшавања терористичких аката (Холандија, Финска, Велика Британија) или помагања или припреме од стране других тих терористичких аката (Велика Британија). Даље, неколико земаља чланица криминализује и чин примања обуке или подучавања, што се спомиње и као „пасивна обука” (Белгија, Данска, Немачка, Ирска, Холандија, Аустрија, Румунија, Велика Британија). Неких девет држава чланица ЕУ усвојиле су и посебне одредбе које криминализирају присуство у камповима за тренинг (нпр. Велика Британија).³⁷

5) Помоћна кривична дела

Оквирна одлука из 2002. године тражила је од држава чланица да предузму нужне мере којима би учиниле кажњивим *помагање* или *подржавање* (подстицање) кривичних дела тероризма, а у већини земаља ЕУ, те опште одредбе о помагању и подржавању аутоматски важе и за три нова кривична дела из 2008. године.³⁸ Само је Кипар унео експлицитно у релевантне одредбе да помагање и подржавање нових кривичних дела није кривично дело.³⁹

Оквирна одлука отвара чланицама и опцију да криминализују *покушај* да се пружи обука или регрутација за тероризам, и у већини чланица општа правила о покушају примењују се, без даље разлике или квалификовања, на све злочине или кривична дела (дакле, и на нова кривична дела).⁴⁰ Као резултат свега наведеног, већина држава чланица криминализовала је

³⁶ *Иб.*

³⁷ *Иб.*

³⁸ 2008/919/ЈНА, Члан 2, амандиран Чланом 4(1) из 2002/475/ЈНА.

³⁹ *СОМ(2014) 554 final*, р. 9.

⁴⁰ 2008/919/ЈНА, Члан 4(4) са изменама и допунама.

покушај да се обучава и регрутује неко лице за терористичке циљеве, као и сам *покушај* јавног изазивања тероризма (Белгија, Бугарска, Чешка, Естонија, Шпанија, Мађарска, Летонија, Литванија, Малта, Холандија, Аустрија, Пољска). У неким чланицама, међутим, како се Комисији чини, судске власти не примењују опште одредбе о покушају на недовршена кривична дела (нпр. Италија). У неким чланицама, *покушај* је кажњив само у случају кривичних дела са неким минималним санкцијама, али не и у случају мање озбиљних дела. Док у неким чланицама све три врсте кривичних дела јесу класификоване као терористички злочини (Данска, Хрватска, Португалија), у другима оне то нису, па зато сам покушај није кажњив (Немачка, Словенија). У неким чланицама покушај је кажњив ако је то посебно одређено. Неке чланице су експлицитно криминализовале покушај да се почини било које од три нова кривична дела тероризма (Ирска, Шведска, Финска), док друге то нису учиниле (Кипар, Румунија).⁴¹

6) Казне за физичка лица

Обим кажњавања значајно се разликују од земље до земље, бележи Комисија.⁴² Минимални рок за казну затвора је у распону од мање од једне године – до 20 година. Исто тако, максимални рок варира између две и 25 година затвора. Новчана казна може бити алтернатива затвору (Данска, Немачка, Ирска, Луксембург, Холандија, Велика Британија), или додатна казна уз затвор (Белгија, Ирска, Француска, Луксембург, Велика Британија). Више од половине држава чланица ЕУ намеће исту казну за сва три нова кривична дела тероризма (Белгија, Бугарска, Чешка, Естонија, Ирска, Хрватска, Луксембург, Мађарска, Малта, Пољска, Словенија, Словачка, Шведска). У државама чланицама ЕУ са различитим казнама за три нова дела, казне за „јавно провоцирање” су, генерално, ниже него за друга два кривична дела везана за тероризам (Данска, Немачка, Шпанија, Италија, Кипар, Летонија, Литванија, Португалија, Румунија, Финска, Велика Британија). Тамо где државе чланице под удар закона стављају и то да се буде регрутован и да се прими обука или подучавање, као и регрутовање и давање обуке или подучавања, у већини случајева примењује се исти распон казне (Данска,

⁴¹ COM(2014) 554 final, p. 9.

⁴² *Ib.*, pp. 9-10. Детаљнији преглед неведених мера дат је у: SWD(2014) 270 final, *Commission Staff Working Document*, Accompanying the document: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Framework Decision 2008/919/JHA amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism {COM(2014) 554 final}, Brussels, 5.9.2014.

Немачка, Ирска, Холандија, Аустрија). У другим случајевима, учествовање у обучавању је криминализовано уз нижу казну од пружања обуке (Румунија). Исто тако, онде где су државе чланице криминализовале не само ширење, него и чин добијања или поседовање терористичке пропаганде, исте казне важе за оба кривична дела (Немачка, Велика Британија). Уколико се прави разлика између провокације и оправдања/величања тероризма, неке државе чланице предвиђају ниже казне за оправдање тероризма (Данска, Шпанија), док друге примењују исти казне (Данска, Аустрија, Словенија, Словачка, Велика Британија). Уколико државе чланице криминализују обуку и подучавање, у већини случајева иста казна се примењује на оба дела. У другим државама чланицама ЕУ, међутим, казна за подучавање (енг. *instruction*) мања је од казне за обучавање (енг. *training*; нпр. Аустрија). Неколико држава чланица примењује различите казне зависно од тога да ли је регрутовање учињено у име терористичке групе, и у том случају могу бити одређене веће казне (Данска, Мађарска, Аустрија).⁴³

7) Коначна оцена имплементације од стране Комисије

Већина држава чланица ЕУ је крајем прошле године, према оцени Комисије, усвојила потребне мере криминализације јавне провокације, регрутовања и обуке за тероризам, изузев Ирске и Грчке које су позване да то ураде без даљег одлагања. Остао је, ипак, низ потенцијалних проблема, док Комисија, као што се видело у тексту до сада, посебно истиче могућност да „индиректне провокације” и регрутовања „усамљених актера” остану непокривени постојећим законским формулацијама.⁴⁴

IV) ДАЉЕ ЕВРОПСКЕ МЕРЕ

Разлике између држава чланица ЕУ о неколико кључних ствари остале су да се превазиђу у имплементацији Оквирне одлуке о тероризму, а о томе се и јавно расправља већ дуже време. Комисију брине могућност да нека кривична дела везана за тероризам остану непокривена законским формулацијама. Поред тога, шефови влада и држава ЕУ, као и надлежни министри, расправљали су у више наврата након терористичког напада у Паризу и о другим мерама сузбијања тероризма.⁴⁵ Све те мере ЕУ изазивају,

⁴³ *Ib.*, p. 10.

⁴⁴ *Ib.*, pp. 10–11.

⁴⁵ Informal meeting of the Heads of State or Government Brussels, 12 February 2015 – *Statement by the members of the European Council*, European Council, 12/02/2015,

са друге стране, забринутост да су западне владе пожуриле да, у име борбе против тероризма, легитимизују ширење надлежности у контроли кретања и комуникација људи.⁴⁶

Једна од првих предложених мера у одговору на последњи терористички напад су ригидније провере људи при уласку у простор Шенгена. Неке земље инсистирају да се поново уведу систематске провере пасоша на границама и унутар Шенгенске зоне, и заузимају се за строжије контроле на спољним границама Шенгена како би се ограничила слобода кретања потенцијалних терориста. Европска комисија се, међутим, противи систематским инспекцијама тврдећи да ће државе чланице треба боље да искористе средства која већ имају. Тако на пример Шенгенски гранични кодекс (енг. *Schengen Borders Code*) захтева систематске провере на спољашњим границама, и уједно дозвољава несистемске провере унутар Шенген области, где граничне власти такође могу да врше темељне контроле (укључујући проверу база података) на основу случајних узора путника или путника идентификованих као „претња”. Поред тога, постоји и база података Шенгенски информациони систем (*SIS II*),⁴⁷ која се, према Комисији и Савету подоптимално користи, што они повезују са уздржавањем националних власти да размене обавештајне информације.⁴⁸

Statement and remarks, 883/15, Justice Home Affairs, Интернет: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism>, приступљено 15.02.2015.

Council conclusions on counter-terrorism, Council of the EU 09/02/2015, Press release 612/15 Foreign affairs & international relations, Foreign Affairs Council, Brussels, 9 February 2015; Интернет: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/150209-council-conclusions-counter-terrorism>, приступљено 15.02.2015.

⁴⁶ Jonathan Goldsmith, “Lawyer surveillance after Charlie Hebdo”, *Law Gazette*, 19 January 2015, Интернет: <http://www.lawgazette.co.uk/analysis/comment-and-opinion/lawyer-surveillance-after-charlie-hebdo/5046133.article>, приступљено 20.01.2015.

Fidel Martinez and Daniel Rivero, “US and EU politicians use Charlie Hebdo attack to call for more Internet surveillance”, *Fusion*, January 12, 2015; Интернет: <http://fusion.net/story/37985/us-and-eu-politicians-use-charlie-hebdo-attack-to-call-for-more-internet-surveillance>, приступљено 15.01.2015.

⁴⁷ У оквиру њега, државе чланице могу да уведу „упозорења“ („алерте“) за сигнализирање у *SIS 2* систему, на пример, да се нека особа тражи због кривичног дела или да је украдено неко оружје или идентификациони документ. Таква „упозорења“ појављују се кад год гранични органи једне државе чланице врше проверу лица која покушавају да уђу у неку земљу

⁴⁸ Paul Hockenon, *Europe Considers Surveillance Expansion after Deadly Attacks*, op. cit.

После напада у Паризу европски званичници гласније истичу и потребу брзог усвајања система бележења имена путника у авио саобраћају (*Passenger Name Record*).⁴⁹ То подразумева усвајање посебне директиве која би покрила ревизију правила о заштити података и за размену података између полицијских и правосудних власти. Она се жестоко оспорава јер би, ако се донесе, за последицу имала то да се лични подаци милиона путника у ЕУ чувају на датотекама годинама.⁵⁰

Слична директива већ је оспорна на европском нивоу, а када је прошло пролећа Суд Правде ЕУ прогласио је наважећом Директиву о задржавању података (*Data Retention Directive*) из 2006. године, јер је проценио да доводи до несумњивог масовног надзора, који је несразмеран и да крши фундаментална права.⁵¹ Ова директива је од свих држава ЕУ тражила да усвоје национална законодавства која дају мандат комуникационим компанијама да складиште привате податке грађана најмање шест месеци и не више од 24 месеца, да се полицијским и безбедносним агенцијама омогући приступ интернет протоколу корисничких адреса, као и времену слања или пријема електронске поште, телефонских позива или текстуалних порука, уз судско одобрење. Одбачена директива је била усвојена у многим земљама ЕУ, док у Француској и данас на снази, што оставља отвореним и питање како такав закон уште доприноси спречавању тероризма.⁵² Француска има

⁴⁹ MEMO/11/60, EU Passenger Name Record (PNR) – Frequently Asked Questions, Brussels, 2 February 2011, Интернет: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-60_en.htm, приступљено 12.02.2015. *Passenger Name Record*, the Commission, Migration and Home Affairs, Интернет: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/police-cooperation/passenger-name-record/index_en.htm, приступљено 10.03.2015.

⁵⁰ Немачка канцеларка Ангела Меркел је, на пример, позвала ЕУ да убрза усвајање новог закона који би ауторизовао сакупљање и складиштење великих количина личних података, мада није навела детаље. Наишла је на критику из сопственог кабинета да ова врста задржавања података нарушава основна права. Њен британски колега, Дејвид Камерон позвао је да се донесу нови закони који спречавају технолошке компаније да податке својих корисника заштите технологијом шифрирања. Samuel Gibbs and Alex Hern, “David Cameron in ‘cloud cuckoo land’ over encrypted messaging apps ban”, *The Guardian*, 13 January 2015, Интернет: <http://www.theguardian.com/technology/2015/jan/13/david-cameron-encrypted-messaging-apps-ban>, приступљено 20.01.2015.

⁵¹ Court of Justice of the EU, Judgment of 8. 4. 2014 – Joined Cases C-293/12 and C-594/12, 8 April 2014. Andre Meister, “Telecommunications Data Retention: EU Commission is working on new Data Retention Directive”, *Netzpolitik*, 10. Dezember 2014, Интернет: <https://netzpolitik.org/2014/suspicionless-mass-surveillance-eu-commission-is-working-on-a-new-data-retention-directive>, приступљено 20.12.2014.

⁵² Немачка верзија ове директиве је оспорена као неуставна у Немачком суду 2010. године, доста пре пресуде ЕСПП прошлог пролећа. Honor Mahony, “German court strikes

неке од најтврђих антитерористичких прописа, међу њима и о одузимању пасоша особама осумњиченим за путовања у иностранство ради борбе са исламским милитантима, али све то, очигледно, није спечило Париски напад.

Феноменом повратка милитаната, посебно ратника из Сирије и Ирака, у последњих неколико година је подигнут на алармантан ниву у ЕУ. Поред тога, и Уједињене нације су 2014. године усвојиле Резолуцију о страним ратницима [*UNSCR 2178 (2014)*] која захтева од држава да казне путовања, или планирање путовања у иностране земље са намером припремања, обучавања за терористички напад, или самог терористичког напада.⁵³ Резолуцијом се тражи и криминализација финансирања и олакшавања таквих активности. Неке државе чланице су, налазећи се веома озбиљно угроженим претњом од страних ратника (као што су Француска, Немачка или Велика Британија), већ су усвојиле релевантно законодавство, или су у процесу његове припреме; неколико других чланица, (као Мађарска или Румунија) не деле исти смисао за ургентност и немају одговарајуће законодавство, што може да доведе, према Комисији која апелује за хармонизацију законодавства широм ЕУ у циљу решавања проблема повратка цихадиста, до стварања безбедних уточишта за повратнике цихадисте унутар ЕУ. (енг. *safe havens*).⁵⁴

Међу радикалнијим мерама одговора на терористичке нападе налази се она о свеевропској обавештајној агенцији („европској ЦИА”). Једина европска транснационална обавештајна агенција сада је тзв. Аналитички обавештајни центар ЕУ (*EU Intelligence Analysis Center*), који има мале надлежности и скоро

blow against EU data-retention regime”, *Euobserver*, 03.03. 2010, Интернет: <https://euobserver.com/news/29595>, приступљено 12.01.2015.

⁵³ *UNSC Resolution 2178 (2014)*, Security Council 7272nd Meeting (PM), 24.09.2014, Интернет: <http://www.un.org/press/en/2014/sc11580.doc.htm>, приступљено 30. 11. 2014.

⁵⁴ Процене опасности од исламског тероризма у Европи веома варирају. Тако *Европол* процењује да безбедносно претњу представља између три и пет хиљада европских држављана, већином младих људи који ратују заједно са исламским милитантима у Сирији и Ираку. Обавештајне службе *Немачке* процењују да је око 260 грађана потенцијално „исламских терориста“. Према Институту *Брукингс*, у Француској живи најмање 920 страних ратника повратника, од којих већина има искуство са бојишта у Сирији и Ираку. Верује се да у Белгији и Британији постоји по најмање неколико стотина страних ратника, који се „потуцају” свуда – од Косова до Финске. Daniel L. Byman and Jeremy Shapiro, “Be Afraid. Be A Little Afraid: The Threat of Terrorism from Western Foreign Fighters in Syria and Iraq”, *Brookings*, Policy Paper Number 34, November 2014, Интернет: <http://www.brookings.edu/research/papers/2015/01/western-foreign-fighters-in-syria-and-iraq-byman-shapiro>, приступљено 15. 02.2015.

је без стварне мреже за сакупљање обавештења.⁵⁵ Националне владе, посебно највећих европских држава, изразито су одбојне према одвајању од надлежности или спајању својих активности са другима. Итиче се да и сада могу да се користе постојеће формалне структуре, као што је Европол, у којима институције ЕУ имају важну улогу у координацији националних обавештајних агенција. Са друге стране, наглашава се да транснационална обавештајна агенција може да буде боља за суочавање са прекограничним претњама (каква су исламске екстремистичке групе), док висока представница ЕУ за спољне послове и безбедност (*Federica Mogherini*) планира да у делегацијама ЕУ у релевантним земљама уполни и тзв. безбедносне аташе (енг. *security attachés*).⁵⁶

V) ТЕНЗИЈЕ ИЗМЕЂУ БОРБЕ ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА И ЉУДСКИХ ПРАВА

У контексту целог пакета европских мера које су усвојене или су у најави, треба разумети страхове јавности од ширења националних и европских овлашћења против тероризма и угрожавања основних људских права, посебно права на приватност, слободу говора и изражавања исл. Већ усвојене законске формулације европске Оквирне одлуке о сузбијању тероризма из 2002/2008, које су биле предмет анализе у овом тексту, и посебно оне везане за „јавно провоцирање” тероризма, остале су толико широке да дају тужиоцима огромна дискрециона права у одлучивању. Постоји сумња да оне могу да криминализују чак и поседовање „опасног” мишљења и, у крајњем, сваки нежељени, дисидентски, опозициони политички став.⁵⁷

Коначно, изражена је и сумња да је анализирани европски закон усмерен на ограничење искључиво муслиманске слободе изражавања, или на пример, погледа на ситуацију на Блиском истоку.⁵⁸ Критичари тврде да је сада „право

⁵⁵ Chris Jones, “Secrecy reigns at the EU’s Intelligence Analysis Centre”, *Statewatch Journal*, Vol. 22, No 4, January 2013, Интернет: <http://www.statewatch.org/analyses/no-223-eu-intcen.pdf>, приступљено 20.02.2015.

⁵⁶ Nikolaj Nielsen, “EU to increase intelligence sharing with Arab states”, *Euobserver*, Brussels, 19.01.2015. Интернет: <https://euobserver.com/foreign/127283>, приступљено 20.01.2015.

⁵⁷ Ben Hayes, “White man’s burden“, *op. cit.*, p. 19.

Cf. “Proposed expansion of EU terrorism law a threat to freedom of expression”, *Statewatch*, November 2007; Интернет: <http://www.statewatch.org/news/2007/nov/03eu-com-terror-plans.htm>, приступљено 20.01.2015.

⁵⁸ Ben Hayes, “No, we’re not all Charlie Hebdo, nor should we be”, *Open Democracy*, 9 January 2015, Интернет, <https://www.opendemocracy.net/ben-hayes/no-we%E2%80%99re-not-all-charlie-hebdo-nor-should-we-be>, приступљено 02.01.2015.

на експериментисање са границама дозвољеног мишљења дато само људима који имају одговарајућу боју коже, веру и академску позицију”,⁵⁹ и да носи призив да се ради о испољавању цивилизаторског „терета белог човека“. Под „охрабривањем јавности на тероризам“ могло би се, даље, подвести и легитимно право народа да се одупру окупацији и агресији оружаном борбом, или заговарање директне акције против мултинационалних корпорација, или политике државне власти или међународне организације попут ЕУ, исл.⁶⁰

Да се не ради смо о параноичном претеривању показује случај из новембра 2007. године у којем је главни актер, Самина Малик (*Samina Malik*), 23-годишњи самопрокламовани „лирски терориста“, била осуђена у Великој Британији због поседовања материјала који би могли бити корисни за лица која чине или припремају акте тероризма. Међу спорним текстовима били су и „терористички приручници“ које је она преузимала са интернета и песме које је писала о цихаду. После пет месеци притвора, ослобођена је од најозбиљније оптужбе за „поседовање чланака за терористичке сврхе“, и упркос томе што никакви докази нису указивали да је икада стварно намеравала да изврши терористички чин, добила је условну казну.⁶¹

Кад се свему додају и друге мере развијене у евроатлантском одговору на тероризам, као и тражење нових овлашћења за надзор интернета и друштвених медија, не треба да чуди забринутост да су, у име борбе против тероризма, западне владе пожуриле да легитимизују даље ширење надлежности везаних за масовни надзор становништва, односно контролу кретања и комуникација људи. Опомиње на опрезност и већ постојеће искуство „драматичног ширења драконских државних надлежности на рачун грађанских слобода, праћено пројекцијом војне силе у регионима идентификованим као врућа уточишта терориста“, настало у одговору на догађај који је означио прекретницу у „рату против тероризма“ – обарање Кула близнакиња у Њујорку 11. септембра 2001. године.⁶²

⁵⁹ Јавно писмо групе светских интелектуалаца и јавних личности: Iain Banks, Caryl Churchill, Lindsey German, Michael Kustow, Adrian Mitchell, Andrew Murray, John Pilger, Michael Rosen, “Race, class and freedom of speech”, *The Guardian*, 07.12.07.

⁶⁰ Cf. Ben Hayes, “White man’s burden”, *op. cit.*, pp. 18–19.

⁶¹ Ben Hayes, “White man’s burden”, *op. cit.*, p. 19. Сличан је и случај из фебруара 2008. године, када је британски Апелациони суд оспорио претходну пресуду петорици млађих муслиманских ученика за преузимање екстремистичке литературе јер није било доказа да су икада намеравали да било шта ураде са њом.

⁶² Видети, на пример: Nafeez Ahmed, “How the CIA made Google: Inside the secret network behind mass surveillance, endless war, and Skynet—part 1”, *Medium*, 22.01.2015; Интернет, <https://medium.com/@NafeezAhmed/how-the-cia-made-google-e836451a959e>, приступљено 25.01.2015.

UDK: 343.533::004(497.11)
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 51, стр. 92–103
Изворни научни рад

Јоко ДРАГОЈЛОВИЋ, Msr.¹
Далибор КРСТИНИЋ, Msr.²

ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ У БОРБИ ПРОТИВ ВИСОКОТЕХНОЛОШКОГ КРИМИНАЛИТЕТА И ЊИХОВА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА У ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ABSTRACT

In recent years we have witnessed the IT revolution and along with it the internet revolution that is present in almost all areas of human activity. However, no matter how many advantages computers have brought, and what is their significance in contemporary life, they undoubtedly expose users to numerous risks such as invasion of privacy, the different types of fraud, to the destruction of intellectual property, identity theft, etc. So, all of this has created opportunities and the atmosphere for the emergence of new forms of crime, i.e. the occurrence of cyber crime. Considering there it is word about crime who does not know national boundaries, its prevention and combating against, have dedicated themselves to various international organizations. Consequently, the authors in this work will analyze the Convention on Cyber Crime, which currently represents the only international-recognized and continental widespread legal instrument in the fight against cyber crime, as well as its current implementation in the legislation of Republic of Serbia.

Key words: High-tech crime, the Convention on Cyber Crime, European standards, implementation.

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду. Е-маил: jokodragojlovic@yahoo.com

² Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду; email: krstincidalibor@yahoo.com

1) УВОД

Данас се компјутери и компјутерска технологија могу злоупотребљавати на различите начине јер пружају могућност за вршење и планирање различитих кривичних дела. Велике могућности у свим сферама друштвеног живота које су се човеку указале развојем информационе технологије, несумњиво за собом су повукле и одређене ризике и опасности које се огледају у различитим видовима злоупотреба компјутера а самим тим и компјутерских мрежа, пре свега интернета. С тим у вези, без обзира колико су рачунари донели предности и колики је њихов значај у савременом животу, они несумњиво излажу кориснике и бројним ризицима као што су нарушавање приватности, различитим врстама превара, деструкцији интелектуалних добара, крађи идентитета и слично. Дакле, све ово створило је могућности и атмосфери и за појаву нових облика криминалитета, тј. за појаву високотехнолошког криминалитета. Када је реч о дефинисању високотехнолошког криминалитета међу ауторима не постоји сагласност. Високотехнолошки криминалитет је готово немогуће дефинисати на јединствен и прецизан начин с обзиром да је реч о криминалитету код којег се нови појавни облици из дана у дан појављују, а већ постојећи додатно мењају и усавршавају. Међутим без амбиција да уђемо у дубљу анализу и дефинисање овог феномена, за потребе овог рада истаћи ћемо дефиницију која се налази у позитивноправним прописима наше државе. Законом о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала³, по први пут је и у домаћем законодавству дефинисан појам високотехнолошког криминала и то као: вршење кривичних дела код којих се као објекат или средство извршења кривичних дела јављају рачунари, рачунарске мреже, рачунарски подаци, као и њихови производи у материјалном или електронском облику, док се под производима у електронском облику посебно подразумевају рачунарски програми и ауторска дела која се могу употребити у електронском облику.⁴ Дакле, можемо разликовати кривична дела у којима се рачунари користе као средство извршења, објекат извршења као и кривична дела која се врше на основу незаконитог коришћења интернета. Високотехнолошки криминалитет обилује низом специфичности које се пре свега огледају у великој феноменолошкој разноврсности, специфичности учинилаца ових кривичних дела, брзини вршења кривичног дела, тежини последице и висини штете, великој тамној

³ „Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала“, *Службени гласник РС*, бр. 61/05 и 104/09.

⁴ „Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала“, *Службени гласник РС*, бр. 61/05 и 104/09, члан 2. став 1. и 2.

бројци, као и проширеном простору криминалног деловања који не захтева присуство извршиоца на месту извршења кривичног дела, а самим тим и транснационални карактер.⁵ Имајући у виду напред изнете специфичности, јасно је да се ради о криминалитету који представља глобални безбедносни проблем чијем су се сузбијању посветиле и одређене међународне организације.

II) ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ У БОРБИ ПРОТИВ ВИСОКОТЕХНОЛОШКОГ КРИМИНАЛИТЕТА

Како је високотехнолошки криминалитет појава која не заобилази ни једну земљу света њеном спречавању и сузбијању су се супроставиле и одређене међународне организације. Први видови борбе против високотехнолошког криминалитета у Европи везују се за Конференцију Савета Европе о криминолошким аспектима привредног криминала. Поменута Конференција одржана је у Стразбуру 1976. године, на којој је представљено и неколико појавних облика високотехнолошког криминалитета. Након Конвенције о криминолошким аспектима привредног криминала из 1976. године, на којој је први пут указано на неколико различитих врста високотехнолошког криминалитета, Савет Европе је прве кораке у области регулације високотехнолошког криминала започео 1985. године, именовањем стручне комисије ради разматрања правних питања из ове сфере.⁶ Након тога, 1989. године донета је Препорука о криминалним активностима повезаним са употребом рачунара (Савет Европе: Препорука бр. Р (89) 9) где је нагласак био на питањима материјалног кривичног права, а 1995. године донета је Препорука која је за предмет регулисања узела питања која се тичу процедуралних, односно процесних правила у вези са информатичким технологијама (Савет Европе: Препорука бр. Р (95) 13).

⁵ Драган Јовашевић, Д., Тарик Хашимбеговић, *Кривичноправна заштита безбедности рачунарских података*, 2003, стр. 2, Интернет: http://www.itvestak.org.rs/ziteh_04/gadovi/ziteh-08.pdf (15. 01. 2015.); Јелена Матијашевић, *Кривичноправна регулатива рачунарског криминалитета*, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Нови Сад, 2013; Ранко Јерковић, „Високотехнолошки криминал-актери и жртве“, *Ревизија за безбедност, стручни часопис о корупцији и организованом криминалу*, Центар за безбедносне студије, Vol. 3, бр. 3/2009, Београд, 2009, стр. 28.

⁶ Жељко Бјелајац, Јелена Матијашевић, Душко Димитријевић, „Значај успостављања међународних стандарда у сузбијању високотехнолошког криминала“, *Међународна политика*, Vol. 63, бр. 1146, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2012, стр. 72.

Поред Савета Европе и остале међународне организације су донеле низ докумената који се односе на ову област,⁷ али најважнији међународноправни документ из ове области свакако јесте Конвенција о *cyber* криминалу. У том смислу, Савет Европе је доношењем Конвенције о *cyber* криминалу (*Convention on Cybercrime, ETS 185*) од 23. новембра 2001. године⁸ (у даљем тексту Конвенција) покушао да постави основе јединственог правног регулисања материјалног и процесног кривичног права из области високотехнолошког криминалитета. Конвенција је потписана у Будимпешти и представља међународноправни инструмент којим се по први пут регулишу проблеми везани за високотехнолошки криминалитет и савремене медије. Србија је Конвенцију потписала 2005. године а ратификовала 2009. године⁹. Овом Конвенцијом су прописане радње и мере, како материјално, тако и процесноправне природе, које су усмерене ка регулисању друштвено штетног понашања у овој области и које примењују савремене истражне методе приликом откривања и гоњења извршиоца кривичних дела, као што су претрага рачунарских мрежа и пресретање рачунарских података.¹⁰ Конвенција има за циљ првенствено:

1. усклађивање домаћег кривичног материјалног права, елемената кривичних дела и повезаних одредби у подручју *cyber* криминалитета,
2. пружање домаћем кривичном процесном праву овлашћења која су потребна за истрагу и прогон таквих кривичних дела, као и других кривичних дела учињених помоћу рачунарског система и
3. постављање брзог и ефикасног режима међународне сарадње.¹¹

Конвенција је састављена из четири поглавља: Прво поглавље обухвата терминологију тј. значење израза који се користе у Конвенцији. Па тако су дефинисани појмови као што су рачунарски систем, рачунарски подаци, аутоматска обрада података, пружалац услуга, подаци о саобраћају,

⁷ Лидија Комлен – Николић, *at. al. Сузбијање високотехнолошког криминала*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2010, стр. 32-69.

⁸ *Convention on Cybercrime CETS No.: 185*, Интернет: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=185&CL=ENG> (16. 01. 2015.)

⁹ Закон о потврђивању Конвенције о Високотехнолошком криминалу, *Службени гласник РС*, бр. 19/09.

¹⁰ Бранко Стаменковић, *at. al., Високотехнолошки криминал-практични водич кроз савремено кривично право и примјере из праксе*, *ОЕБС мисија у Црној Гори, Подгорица*, 2014, стр. 21.

¹¹ Миодраг Симовић, *Конвенција о кибернетичком криминалу – настанак, садржај и имплементација*, Интернет: http://www.godisnjakpf.rs/wp-content/uploads/2012/02/simovic_12.pdf (16. 01. 2015.)

рачунарска мрежа и слично. У другом поглављу налазе се одредбе које се односе на кривично материјално право, процесно право и надлежност. Ово поглавље је састављено из три дела, дакле први део су одредбе материјалног права, други део чине одредбе процесног права и трећи део је састављен од одредби које се односе на надлежност. Важност и значај првог дела другог поглавља се огледа у неопходности хармонизације законодавних решења. У том смислу, Конвенција садржи четири групе дела:

1. дела против поверљивости, интегритета и доступности рачунарских података и система (од члан 2 до члана 6 Конвенције),
2. дела везана за рачунаре (члан 7 и 8 Конвенције),
3. дела везана за садржаје (9 Конвенције).
4. дела везана за коришћење ауторских и сродних права (члан 10. Конвенције)

На овај начин постављене су основе за поједина национална законодавства да прецизније одреде обележја и карактеристике појединих рачунарских кривичних дела, њихове основне, лакше или теже облике, те да пропишу кривичне санкције за њихове учиниоце (физичка или правна лица).¹² Ово је посебно важно из разлога што неопходност истог или баш сличног кажњавања овог вида криминалитета у различитим државама представља нужан услов за пружања међународноправне помоћи. Дакле, основни постулат пружања међународноправне помоћи у кривичним стварима је постојање кажњивости у кривичноправном смислу одређеног људског понашања, које мора бити прописано како материјалноправним одредбама кривичног законодавства земље молиље, тако и замољене земље. Сходно томе, недостатка хармонизације материјалноправних прописа у овој области, довео би до нежељеног исхода у виду немогућности предузимања радњи које су на располагању органима откривања и гоњења, а тиме и ефективног онемогућавања санкционисања такве врсте противправног понашања.¹³ У другом делу другог поглавља налазе се одредбе које се односе на овлашћења која су на располагању органима који су задужени за откривање ових кривичних дела. Брзина и правовременост је главни предуслов за ефикасно откривање ових кривичних дела. Како, мере и процесна овлашћења морају бити прилагођена иновацијама које су рачунари

¹² Драган Јовашевић, (2014). „Рачунарски криминалитет у Србији и европски стандарди“, *Европско законодавство*, Вол. 13, бр, 47-48/2014, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014., стр. 41.

¹³ Бранко Стаменковић, *at. al.*, *Високотехнолошки криминал-практични водич кроз савремено кривично право и примјере из праксе*, *op. cit.*, стр. 28.

донели, стога је неопходно да органи на располагању имају овлашћења која се односе на хитно очување похрањених података, претраживање и одузимање рачунарских података, прикупљање компјутерских података у реалном времену, пресретање података који се налазе у садржају електронских комуникација и сл. У трећем поглављу се налазе одредбе које се односе на међународноправну помоћ. Дакле у овом делу су садржане одредбе о међународноправној помоћи и поступку изручења. Међународна сарадња пре свега обухвата сва кривична дела која се односе и обухватају рачунаре и рачунарске системе и мреже, као и податке који су генерисани од стране рачунара који су употребљени или на други начин искоришћени у току рачунарске комуникације, као и прикупљање доказа у електронској форми у вези извршења кривичних дела. Ово значи да, без обзира да ли је кривично дело извршено употребом рачунара, рачунарског система или се ради о уобичајеном вршењу кривичног дела које није извршено путем рачунара, али укључује електронске доказе, чланови Конвенције могу и требају бити примењени.¹⁴ Када је реч о изручењу, до њега може доћи само у случају ако је у обе државе потписнице прописано кривично дело кажњиво са најмање годину дана затвора.¹⁵ Четврто поглавље садржи завршне одредбе. У овом делу су прописане одредбе које регулишу начин приступања и могућност потписивања ове Конвенције, њено дејство и примену. Уз ову Конвенцију усвојен је и Допунски протокол који се односи на криминализацију аката расистичке и ксенофобичне природе која су учињена коришћењем рачунарске технологије (у даљем тексту Допунски протокол). Овај протокол представља на неки начин допуну Конвенције.

Сврха Допунског протокола је двострука:

1. усклађивање материјалног кривичног права у борби против расизма и ксенофобије на интернету која ће помоћи у борби против таквих кривичних дела на националном и међународном нивоу;
2. побољшање међународне сарадње у том подручју и размена корисних искустава, посебно у области изручења и међународноправне помоћи.¹⁶

Под расистичким или ксенофобичним материјалом подразумева било који писани материјал или слика или било који други акт којим се испољава

¹⁴ Миодраг Симовић, Конвенција о кибернетичком криминалу – настанак, садржај и имплементација, *op. cit.*, стр. 37.

¹⁵ Драган Прља, Марио Рељановић, Звонимир Ивановић, *Интернет право*, Институт за упоредно право, Београд, 2012, стр. 142-143.

¹⁶ *Ibid*, стр. 40.

или подстиче мржња, дискриминација или насиље против против било којег појединца или групе на основу расног, верског, националног или етичког основа.

III) ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР У БОРБИ ПРОТИВ ВИСОКОТЕХНОЛОШКОГ КРИМИНАЛИТЕТА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Република Србија је 2005. године потписала Конвенцију и Додатни протокол, а 2009. године је оба ова документ и ратификовала, чиме су постали саставни део домаћег правног поретка. С тим у вези, настале су формално-правно обавезе које се односе на хармонизацију националног законодавства са одредбама ове Конвенције и Допунског протокола, а самим тим и стварања нормативноправних претпоставки за ефикасније сузбијање овог облика криминалитета. Као што смо и напоменули, како национални извори који се односе на ову област, морају бити у складу са поменутом Конвенцијом и Додатним протоколом, непосредно након њихове ратификације, приступило се хармонизацији истих. Ово се пре свега односи на Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала, Кривични законик¹⁷ и Законик о кривичном поступку.¹⁸ Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала неспорно представља најважнији правни документ у борби против овог вида криминалитета у Србији. Овај Закон примењује се ради, откривања, кривичног гоњења и суђења кривичних дела против безбедности рачунарских података одређених Кривичним закоником и – кривичних дела против интелектуалне својине, имовине, привреде и правног саобраћаја код којих се као објекат или средство извршења кривичних дела јављају рачунари, рачунарски системи, рачунарске мреже и рачунарски подаци, као и њихови производи у материјалном или електронском облику, ако број примерака ауторских дела прелази 2.000 или настала материјална штета прелази износ од 1.000.000 динара, као и кривичних дела против слобода и права човека и грађанина, полне слободе, јавног реда и мира и уставног уређења и безбедности Републике Србије, која се због начина извршења или употребљених средстава могу сматрати

¹⁷ „Кривични законик“, *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09 и 111/09 и 121/12, 104/2013.

¹⁸ „Законик о кривичном поступку“, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.

кривичним делима високотехнолошког криминала.¹⁹ Како је реч о кривичним делима код којих је за успешно откривање, спречавање, и суђење неопходно поседовање одређених знања и вештина, нужна је била специјализација и оснивање посебних организационих јединица. У том смислу, за поступање по предметима кривичних дела високотехнолошког криминалитета надлежно је Посебно тужилаштво које се налази у оквиру Вишег јавног тужилаштва у Београду. За послове органа унутрашњих послова по предметима у вези са овим кривичним делима надлежна је Служба за борбу против високотехнолошког криминалитета која се налази у оквиру министарства унутрашњих послова. За поступање по предметима за кривична дела високотехнолошког криминалитета када је реч о судској надлежности за територији Србије, у првом степену надлежн је Виши суд у Београду, а у другом степену Апелациони суда у Београду. У Вишем суду у Београду за поступање по предметима кривичних дела високотехнолошког криминалитета организује се Одељење за борбу против високотехнолошког криминала. Када је реч о Кривичном законик у (у даљем тексту КЗ) истаћи ћемо кривична дела везана за област високотехнолошког криминалитета, а која су притом, обухваћена и Конвенцијом. Када је реч о кривичним делима прописаним у КЗ-у, најпре ћемо истаћи главу XXVII где су прописана кривична дела против безбедности рачунарских података: оштећење рачунарских податак из члана 298 КЗ-а, рачунарска саботажа из члана 299 КЗ-а, прављење и уношење рачунарских вируса из члана 300 КЗ-а, рачунарска превара из члана 301 КЗ-а, неовлашћени приступ заштићеном рачунару, рачунарској мрежи или електронској обради података из члана 302 КЗ-а, спречавање и ограничавање приступа јавној рачунарској мрежи из члана 303 КЗ-а, неовлашћено коришћење рачунара или рачунарске мреже из члана 304 КЗ-а и прибављање, набављање и давање другом средстава за извршење кривичних дела против безбедности рачунарских података из члана 304а КЗ-а. Важно је напоменути и кривична дела против интелектуалне својине из главе XX, и то: повреду моралних права аутора и интерпретатора из члана 198 КЗ-а, неовлашћено искоришћавање ауторског дела или предмета сродног права из члана 199 КЗ-а, неовлашћено уклањање или мењање електронских информација о ауторским и сродним правима из члана 200 КЗ-а, повреда проналазачког права из члана 201 КЗ-а и неовлашћено коришћење туђег дизајна из члана 202 КЗ-а. Напоменућемо и кривична дела из главе XVIII где се налазе кривична дела против полних слобода и то: приказивање

¹⁹ „Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала“, *Службени гласник РС*, бр. 61/05 и 104/09, члан 3.

порнографског материјала и искоришћавање деце за порнографију из члан 185 КЗ-а и искоришћавање рачунарске мреже или комуникације другим техничким средствима за извршење кривичних дела против полне слободе према малолетном лицу члан 185б КЗ-а, као и кривична дела против привреде из главе XXII, и то кривично дело фалсификовање и злоупотреба платних картица из члана 225 КЗ-а, која се такође могу сматрати кривичним делима индикаторима високотехнолошког криминалитета. Такође, у великом броју случајева у пракси се јављају кривична дела везана за такозвани говор мржње и то путем злоупотребе интернета и сродних друштвених мрежа, и то кривично дело изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости из члана 317 КЗ-а, као и кривично дело расне и друге дискриминација из члана 387 КЗ-а, које су такође из домена такозваног говора мржње и врло често пристичу из злоупотребе Интернета.²⁰ Законик о кривичном поступку (у даљем тексту ЗКП) представља *lex generalis* када је реч о кривичноправној процедури. Посматрано са аспекта кривичних дела високотехнолошког криминалитета, најважније одредбе из овог законика јесу одредбе које се односе на привремено одузимање предмета (овде се подразумевају уређаји за аутоматску обраду података као и уређаји на којима се чувају електронски записи) из члан 147 ЗКП-а, претресање стана (овде се подразумева претресање уређаја за аутоматску обраду података и опреме на којој се чувају или се могу чувати електронски записи) из члан 152 ЗКП-а. Када је реч о посебним доказним радњама, важно је напоменути да се оне не могу предузети за кривична дела високотехнолошког криминалитета. Наиме, законодавац је настојао да задовољи захтеве за супсидијарношћу и сразмерношћу њихове примене, дајући предност људским правима. Ово питање је и у ранијим законским решењима изазивало много пажње и подељених ставова. Међутим, законодавац је у односу на ранија законска решења ипак посебну доказну радњу, тајни надзор комуникације, поред кривичних дела за која се примењују и остале посебне доказне радње²¹ прописао и за следећа кривична дела: неовлашћено коришћење ауторског дела или предмета сродног права из члана 199 КЗ-а, оштећење рачунарског података и програма из члана 298 став 3 КЗ-а, рачунарска саботажа из члана 299 КЗ-а, рачунарска превара из члана 301 став 3 КЗ-а и неовлашћен приступ

²⁰ Жељко Никач, Никола Аритонович, *Сузбијање високотехнолошког криминала у Србији – Легислативни и оперативни аспекти*, у: Слободан Р. Петровић, уредник, „Злоупотреба информационих технологија и заштита”, Удружење судских вештака за информационе технологије, Београд, 2014, електронски извор.

²¹ Видети члан 162. „Законика о кривичном поступку“, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.

заштићеном рачунару, рачунарској мрежи или електронској обради података из члана 302 КЗ-а. Ово је и разумљиво јер је код ових кривичних дела *modus operandi* коришћење телекомуникационих мрежа и уређаја. Стога, мишљења смо да би ову посебну доказну радњу било неопходно проширити и на сва кривична дела која спадају или представљају индикаторе високотехнолошког криминалитета. Имајући у виду напред изнето, намеће се закључак да су нормативна решења из ове области у Србији у великој мери усклађена са Конвенцијом, међутим уколико, упоредимо оперативне капацитете ЗКП-а са једним од законодавних решења кривичног законодавства Републике Француске, којим се омогућава претрес циљног рачунара преко интернета, уз претходно добијену наредбу истражног судије, лако можемо схватити у коликој мери заостајемо за савременим законодавством.²²

IV) ИЗВОРИ

- „Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала“, *Сл. гласник РС*, бр. 61/05 и 104/09.
- „Закон о потврђивању Конвенције о Високотехнолошком криминалу“, *Сл. гласник РС*, бр. 19/09.
- „Законик о кривичном поступку“, *Сл. гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.
- „Кривични законик“, *Сл. гласник РС*, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09 и 111/09 и 121/12, 104/2013.
- Convention on Cybercrime CETS No.: 185, Интернет: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=185&CL=ENG> (16. 01. 2015.)
- Бјелајац Желько, Матијашевић Јелена, Димитријевић Душко, „Значај успостављања међународних стандарда у сузбијању високотехнолошког криминала“, *Међународна политика*, Вол. 63, бр. 1146, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2012.
- Јерковић Ранко, „Високотехнолошки криминал - актери и жртве“, *Ревизија за безбедност, стручни часопис о корупцији и организованом криминалу*, Центар за безбедносне студије, Вол. 3, бр. 3/2009, Београд, 2009.
- Јовашевић Драган, „Рачунарски криминалитет у Србији и европски стандарди“, *Европско законодавство*, Вол. 13, бр. 47-48/2014, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014.

²² Лидија Комлен – Николић, at. al., *Сузбијање високотехнолошког криминала*, op. cit. стр. 273.

- Јовашевић, Драган, Хашимбеговић, Тарик, Кривичноправна заштита безбедности рачунарских података, Интернет: http://www.itvestak.org.rs/ziteh_04/radovi/ziteh-08.pdf (15. 01. 2015.)
- Комлен – Николић Лидија, ат. ал. *Сузбијање високотехнолошког криминала*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2010.
- Матијашевић Јелена, *Кривичноправна регулатива рачунарског криминалитета*, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Нови Сад, 2013.
- Никач Жељко, Аритонович Никола, *Сузбијање високотехнолошког криминала у Србији – легислативни и оперативни аспекти*, у: Слободан Р. Петровић уредник, „Злоупотреба информационих технологија и заштита”, Удружење судских вештака за информационе технологије, Београд, 2014, електронски извор.
- Прља Драган, Рељановић Марио, Ивановић Звонимир, *Интернет право*, Институт за упоредно право, Београд, 2012.
- Симовић, М., Конвенција о кибернетичком криминалу – настанак, садржај и имплементација, Интернет: <http://www.godisnjakpf.rs/wp-content/uploads/2012/02/simovic12.pdf> (16. 01. 2015.)
- Стаменковић, Бранко, ат. ал. (2014). *Високотехнолошки криминал-практични водич кроз савремено кривично право и примјере из праксе*, OEBS мисија у Црној Гори, Подгорица, 2014.

IV) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Последњих година сведоци смо информатичке револуција а заједно са њом и интернет револуције која је присутна у готово свим областима људске делатности. Међутим, без обзира колико су рачунари донели предности и колики је њихов значај у савременом животу, они несумњиво излажу кориснике бројним ризицима као што су нарушавање приватности, различитим врстама превара, деструкцији интелектуалних добара, крађи идентитета и слично. Дакле, све ово створило је могућности и атмосверу и за појаву нових облика криминалитета, тј. за појаву високотехнолошког криминалитета. Сходно томе, високотехнолошки криминалитет представља можда један од највећих безбедносних изазова двадесет првог века, како развијених тако и мање развијених држава. Ефикасна превенција, откривање и покретање поступака против извршилаца кривичних дела додатно је отежана његовим транснационалним карактером. Услед тога проблеми око надлежности и неусклађености кривичног законодавства долази у пуној мери

до изражаја. Стога, неопходно је стално радити на хармонизацији законских решења из ове области и на интензивирању међународноправне помоћи. Као што смо и видели, нормативна решења у Србији из ове области, представљају добру основу за вођење успешне борбе против овог вида криминалитета. Такође, постојећа нормативна решења су у значајној мери усклађена са европским стандардима, тј. са Конвенцијом и Допунским протоколом. Међутим, када је реч о овој врсти криминалитета неопходно је константно радити на преиспитивању и ревидирању законских решења, јер се високотехнолошки криминалитет јако брзо развија а нови појавни облици се из дана у дан појављују. Србија је ратификовањем Конвенције и Допунског протокола и инкорпорирањем њених одредби у национално законодавство показала јасну вољу и спремност у борби против високотехнолошког криминала, међутим за ефикасну борбу против овог вида криминалитета нису довољна само нормативна решења, поготово ако она не прате стварање услова за ефикасном борбом. Када кажемо стварање услова пре свега мислимо на адекватан персонални кадар са једне стране, као и одговарајуће техничке услове са друге стране.

UDK: 342.722:347.962.6
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 51, стр. 104–118
Изворни научни рад

Сања СКАКАВАЦ¹

ПРАВО НА ПРАВИЧНО СУЂЕЊЕ

ABSTRACT

The right to a fair trial is the most important element of the rule of law proclaimed in numerous international documents. In this sense, the most important international legal documents are certainly the Universal Declaration of Human Rights and the European Convention on Human Rights. The Constitution of the Republic of Serbia in accordance with international legal standards foresaw the right to a fair trial as an essential principle of judicial conduct and respect for human rights. The right to a fair trial includes several different rights, and in this paper, the author points to only some of the most important rights.

Key words: Human rights, justice, court, trial, public trial.

1) УВОД

Право на правично суђење представља најважнији елемент владавине права прокламован у бројним међународним документима. У том смислу најважнији међународни документи су свакако Универзална декларација о људским правима и Европска конвенција о људским правима. Република Србија је прихватила и у сопствене прописе имплементирала кључне међународне стандарде у вези са правом на правично суђење. У том смислу, Устав Републике Србије² је у складу са међународним стандардима у члану 32. предвидео право на правично суђење као битно начело судског поступања и поштовања људских права на следећи начин: „Свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама,

¹ Правосудна академија, Београд. Е-маил: sanja.skakavac84@gmail.com

² Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 83/06.

основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега. Свакоме се јемчи право на бесплатног преводиоца, ако не говори или не разуме језик који је у службеној употреби у суду и право на бесплатног тумача, ако је слеп, глув или нем. Јавност се може искључити током читавог поступка који се води пред судом или у делу поступка, само ради заштите интереса националне безбедности, јавног реда и морала у демократском друштву, као и ради заштите интереса малолетника или приватности учесника у поступку, у складу са законом.“ Према нашем уставу, и према одредби члана 194. „Потврђени међународни уговори и опште прихваћена правила међународног права део су правног поретка Републике Србије.“ Право на правично суђење садржи више различитих права, а у овом раду указаће се на нека најбитнија.

II) ПРАВО НА ПРАВИЧНО СУЂЕЊЕ КАО НЕПРИКОСНОВЕНО ЉУДСКО ПРАВО

Право на правично суђење је основно људско право и један од најважнијих принципа и фундаментални елемент владавине права предвиђених Универзалном декларацијом о људским правима из 1948. године.³ Након 1948. године, ово право постало је правно обавезујуће за све државе као део међународног обичајног права. У најважније међународне изворе права на правично суђење спадају:

1. Универзална декларација о људским правима. У члану 8. Декларације дефинисано је право свакога на ефикасан правни лек, док се у члану 10. предвиђа право на правично суђење пред независним и непристрасним судским телом.
2. Међународни пакт о грађанским и политичким правима,⁴ поред гаранције коју пружа за слободу изражавања, право окупљања и удруживања, предвиђа и заштиту права на правично суђење. У члану 14. Пакта предвиђа се право свих на непристрасно и јавно суђење, претпоставка невиности, право на суђење на језику који странка у поступку разуме, као и право да се затражи од више судске инстанце преиспитивање одлуке донете на нижем нивоу.

³ Универзална декларација о људским правима, усвојена од стране Генералне скупштине Уједињених нација 1948. године, доступна на страници: <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>, посећен 10.12.2013.

⁴ Међународни пакт о грађанским и политичким правима (ICCPR) усвојен од стране Генералне скупштине Уједињених нација 1966. године, доступан на страници: <http://treaties.un.org/doc/publication/mtdsg/volume%20ichapter%20iv/iv-12.en.pdf>, посећен 10.12.2013.

3. Европска конвенција о људским правима и основним слободама у члану 6. предвиђа право на правично суђење. Конвенција предвиђа да свако има право на:

- правичну и јавну расправу, пред независним и непристрасним судским телом, у разумном року;
- претпоставку невиности, док се не докаже његова/њена кривица на основу закона.⁵

У ставу 3. члана 6. Конвенције предвиђа се да свако ко је оптужен да је починио кривично дело има право да:

- на језику који разуме буде информисан о природи дела које му се ставља на терет;
- има довољно времена и могућности да припреми одбрану;
- се брани лично или путем браниоца кога сам изабере;
- испитује сведоке,
- добије бесплатну помоћ преводиоца, ако не разуме или не говори језик који се употребљава на суду.

Након 1948. године, право на правично суђење је потврђивано и даље разрађивано правно обавезујућим уговорима, као што је Међународни пакт о грађанским и политичким правима (ICCPR), који је Генерална скупштина Уједињених нација усвојила 1966. године.

Као потписница Међународног пакта о грађанским и политичким правима и Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, Република Србија се обавезала да у свој правни систем инкорпорира и имплементира одредбе предвиђене овим међународним документима, као и одребе које се односе на правично суђење.⁶ Као што је већ наведено, Устав Републике Србије у члану 32. гарантује право на правично суђење као једно од најзначајнијих личних права и слобода. Колику важност право на правично суђење има у међународним и домаћим правним прописима, говори и чињеница да је оно једно од неприкосновених људских права, од којег се не може никада одступити. Према томе, нашим уставом се гарантују: право на јавну расправу о својим правима или оптужбама које се на грађанина односе,

⁵ Европска конвенција о људским правима и основним слободама, донета је од стране Савета Европе 1950 године, ступила на снагу 1953. године, доступна на интернет страници: <http://conventions.coe.int/treaty/en./treaties/html/005.htm>, посећен 10.12.2013.

⁶ СФРЈ је ратификовала Међународни пакт о грађанским и политичким правима 30. јануара 1971. Република Србија је ратификовала Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода 3. марта 2004.

пред независним и непристрасним судом, у разумном року, као и право на бесплатно преводиоца уколико особа којој се суди не говори или не разуме језик на ком се поступак води. Поред тога, у Закону о парничном поступку Републике Србије, као и у Законнику о кривичном поступку се гарантује право на правично суђење, односно правичност поступка.⁷ Право на поштено и фер суђење је најважније процесно људско право. Један од најважнијих извора права на правично суђење, поред Универзалне декларације о људским правима, свакако је Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода. Због тога ћемо у овом раду укратко размотрити члан 6. став 1. ове Конвенције који у аутентичном преводу на српски језик гласи:

1. „Свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона. Пресуда се изриче јавно, али се штампа и јавност се може искључити с целог или са дела суђења у интересу морала, јавног реда или националне безбедности у демократском друштву, када то захтевају интереси малолетника или заштита приватног живота странака, или у мери која је по мишљењу суда, нужно потребна у посебним околностима када би јавност могла да нашкоди интересима правде“.
2. Свако ко је оптужен за кривично дело сматраће се невиним све док се не докаже његова кривица на основу закона.
3. Свако ко је оптужен за кривично дело има следећа минимална права:
 - а) да у најкраћем року, подробно и на језику који разуме, буде обавештен о природи и разлозима за оптужбу против њега;
 - б) да има довољно времена и могућности за припремање одбране;
 - в) да се брани лично или путем браниоца кога сам изабере или, ако нема довољно средстава да плати за правну помоћ, да ову помоћ добије бесплатно када интереси правде то захтевају;
 - г) да испитује сведоке против себе и да постигне да се они испитају и да се обезбеди присуство и саслушање сведока у његову корист, под истим условима који важе за оне који сведоче против њега;
 - д) да добије бесплатну помоћ преводиоца ако не разуме или не говори језик који се употребљава у суду.⁸

⁷ Видети: „Закон о парничном поступку”, *Службени гласник РС*, бр. 125/2004 и 111/2009, чланови 2. и 4; „Законик о кривичном поступку”, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 121/2012, 32/2013 и 45/2013.

⁸ Европска конвенција о људским правима и основним слободама, члан 6. ст. 1.

Циљ и сврха права на правично суђење као фундаменталног права, сходно наведеној Конвенцији, засновани су на владавини права у сваком демократском друштву. Колико је ово право значајно, говори и чињеница да је Европском суду за људска права у Стразбуру (ЕCHR),⁹ највише преставки упућено управо на члан 6. Конвенције.¹⁰ Због тога не изненађује што је судска пракса овог Суда у примени наведене одредбе веома богата и разноврсна.¹¹ По пракси суда у Стразбуру, кроз систематизоване савремене коментаре и доктрине тумачења Конвенције, установљени су следећи елементи или аспекти права на правично суђење: право на приступ суду; право на правну помоћ; право на процесну равноправност – „једнакост оружја“; право на јавно и контрадикторно суђење; право на саслушање; право на доказ; право на јавну објаву пресуде; право на суд установљен законом; право на неспристрасност и независност у суђењу; право на суђење у разумном року; право арбитражног поступања. У наставку овог рада сагледаћемо најважнија поједина права која чине право на правично суђење, као што су: независност и непристрасност судова; правичност поступка; суђење у разумном року; јавност расправе и јавност пресуде и права окривљених у кривичном поступку.

III) НЕЗАВИСНОСТ И НЕПРИСТРАСНОСТ СУДОВА

Независност и непристрасност судова је једна од најважнијих карика сваког правосудног система који је гарант заштите људских права у складу са међународним стандардима заштите људских права. Постојање судске власти која је независна од осталих грана државне власти, треба да осигурају Устав, закони и сама државна политика. Тако, судије које по свом положају и обавези осигуравају заштиту људских права осталој популацији су заштићени међународним стандардима. Судска независност заштићена је међународним стандардима и она не доноси судијама личне користи, већ има

⁹ Европски суд за људска права са седиштем у Стразбуру, основан 1959. године, је судска инстанца којој се могу обратити сви грађани земаља чланица Савета Европе као потписница Европске конвенције о људским правима, који сматрају да су им повређена права прописана овом Конвенцијом. Суд је организован тако да свака од чланица Савета Европе које су ратификовале наведену конвенцију даје по једног судију, тако да је број судија једнак броју земаља чланица Савета Европе. Интернет: <http://sr.wikipedia.org>, посећен: 10.01.2014.

¹⁰ Видети: Члан 6. Европске конвенције о људским правима – *Право на правично суђење*, Приручник за адвокате, INTERIGHTS, Lancaster House 33 London, 2006.

¹¹ Тренутно се на евиденцији овог Суда налази око 17 хиљада жалби грађана Републике Србије по разним основама. Интернет: <http://www.kurir-info.rs>, посећен 20.12. 2013.

за циљ заштиту од злоупотребе моћи. У свим међународним инструментима заштите људских права садржано је право на правично суђење од стране независног и непристрасног суда и то право је непристрасно и није подложно никаквим изузецима. Та независност је двојака и она се односи како на судије појединце, тако и на судство у целини. Основни међународни документи који прокламују независност и непристрасност судова и о којима ће овде укратко бити речи, јесу:

1. Основна начела о независности правосуђа (УН из 1985);¹² (у даљем тексту: Основна начела УН-а);
2. Препорука Р (94) 12 Одбора министара Већа Европе о независности, ефикасности и улози судија¹³ (у даљем тексту: Препорука Већа Европе) и,
3. Европска повеља о статусу судија,¹⁴ (у даљем тексту: Европска повеља).

Република Србија је прихватила ове значајне међународне документе и они представљају основу њеног правосудног система. С тим у вези, обавеза државе није само формално-правна, у смислу успостављања сопственог правосудног система на утврђеним међународним стандардима, већ и поштовање, заштита и усавршавање успостављеног система и механизма заштите независности судства, као значајног чиниоца демократског друштва. Независност и непристрасност су два међусобно нераскидива и најчешће заједно посматрана принципа. Принцип „независности“ огледа се у самосталности коју има судија или суд у погледу доношења одлуке у примени закона у конкретном случају. Значи, независност припада судству као независној институцији од осталих грана власти (институционална независност) и судији као појединцу (индивидуална независност). Поред тога, независност подразумева да судство и судије не смеју бити подређени јавној власти. „Непристрасност“ се тиче стања ума судије у конкретном предмету и у односу на странке у поступку. Поред тога, непристрасност подразумева да судије не смеју имати предрасуде о предмету у којем треба да донесу одлуку, као ни да поступају тако да промовишу интересе једне од странака у поступку.¹⁵ У ставу 1. Основних начела УН-а дефинисана је институционална независност, као обавеза свих институција да поштују и штите независност. То значи да судство мора бити

¹² Основна начела о независности правосуђа, Уједињене нације, 1985. Интернет: <http://www.americanbar.org>. посећен: 20.12.2013.

¹³ Препорука Већа Европе бр. R (94) 12 Одбора министара државама чланицима о независности, ефикасности и улози судија.

¹⁴ Европска повеља о статусу судија усвојена је у Стразбуру 1998.

¹⁵ Интернет: <http://www.americanbar.org>. Посећен: 10.01.2014.

независно од других грана власти, односно од законодавне и извршне власти, које се обавезују на поштовање и поступање по судским одлукама и пресудама. Институционална независност, мада веома значајна, ипак није довољна за обезбеђење права на правично суђење у сваком конкретном случају. Ако судија није самосталан у доношењу одлуке у конкретном предмету, онда се ради о кршењу индивидуалног права на правично суђење. У том смислу, значајно је навести неке битне факторе по којима Европски суд за људска права цени независност судства од извршне и законодавне власти у некој земљи. То су следећи критеријуми: 1) начин именовања његових чланова и дужина њихове функције; 2) постојање заштите од спољних притисака и да ли орган одаје утисак независности; 3) немогућност извршне власти да смењује судије, што је битан критеријум њихове независности; 4) судије и суд морају показати очигледну независност, што подразумева да судије предмете решавају на основу закона, без страха од одмазде. Битан чинилац судијске независности је и финансијска независност, јер одсуство судија у доношењу одлуке о буџету је фактор који угржава судијску независност. Ако се судска власт, као једна од три државне власти финансира из буџета о којем одлучују друге две државне власти - законодавна и извршна, без учешћа судске власти, онда то није показатељ потпуне судске независности. Адекватно финансирање правосуђа је од великог утицаја на његову независност и непристрасност, због чега су и Основна начела УН-а утврдила обавезу сваке државе да обезбеди судству изворе које ће му омогућити да своју функцију врши онако како треба.¹⁶

Међународни стандарди као један од битних елемената независности судија прописују избор судија по строгом критеријуму селекције који се базира на заслугама и транспарентности. Један од услова судијске независности је и сталност судијске функције. Уколико овај услов није загарантован, судије су подложне утицајима оних који доносе одлуку о продужењу њиховог мандата. Тако, Основна начела УН-а наводе да „дужина трајања судијске дужности, независност судија, адекватна накнада за њихов рад, и пензија морају бити одређени законом.”¹⁷

IV) ПРАВИЧНОСТ ПОСТУПКА

Право на правично суђење подразумева све процедуралне и друге гаранције за правично суђење које су постављење међународним стандардима у циљу остваривања правде и правичности. Наиме, права

¹⁶ Основна начела о независности правосуђа, (УН 1985.) начело 7.

¹⁷ Основна начела о независности правосуђа, (УН 1985), начело 11.

зајемчена овом одредбом односе се на све фазе како кривичног тако и парничног поступка, а не само на фазе главне расправе, односно главног претреса, као и на поступак извршења кривичних и парничних одлука. Правичност поступка утврђује се тако што се поступак посматра у целини и одвојено је од питања да ли је суд донео исправну или погрешну одлуку. Поступак правичног суђења подразумева вођење такозваног расправног поступка у којем странке у парничном поступку имају право да знају и износе коментаре на мишљења или доказни материјал који улаже друга страна. Овај принцип у кривичном поступку подразумева да обе стране и тужилац и одбрана морају имати могућност потпуног увида и давања мишљења и коментара на поднеске и доказе супротне стране. Код кривичног поступка је посебно важно поштовање права на одбрану, што значи да се сви докази морају изводити у присуству оптуженог, на јавном рочишту, како би могли бити преиспитани по принципима расправности поступка. Овде се наравно подразумева и могућност да свака страна испитује сведоке супротне стране и износи чињенице у вези доказа изнетих у сведочењу.¹⁸ Питање квалификовања расправе као правичне или не је врло тешко, те је Европски суд развио елементе које овај појам мора да обухвати. Ти елементи су:

1. Право на приступ суду – свакоме грађанину се обезбеђује право да сваки захтев који се односи на његова грађанска права и обавезе буде размотрен пред судом;
2. Присуство у поступку – које се првенствено тиче кривичног поступка, али и грађанског уз разумљива ограничења. Уколико је нужно остварити више интересе вршиће се суђење у одсуству окривљеног;
3. Право окривљеног да не инкриминише самог себе – право окривљеног да ћути;
4. Начело једнакости странака и акузаторски поступак – свако ко је странка у поступку мора имати разумну могућност представљања свог случаја суду под условима који га неће довести у битно неповољнији положај у односу на другу страну;
5. Странке морају бити упознате са свим доказима и имају право да их оспоравају;
6. Право на образложену пресуду – која подразумева да се суд у својој одлуци мора бавити свим важним чињеницама.

¹⁸ М. Шкулић, Г. Илић, *Водич за примену новог законика о кривичном поступку*, друго допуњено издање, Београд, 2013, стр. 123.

У складу са међународним стандардима, Устав Републике Србије гарантује свакоме право на једнаку заштиту права у поступку пред судом, другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, као и право на жалбу и друго правно средство против одлуке којом се решава о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.¹⁹ Један од најважнијих елемената које захтева правичност поступка јесте контрадикторност поступка. У складу са Закоником о кривичном поступку, „окривљени има право да се изјасни о свим чињеницама и доказима који га терете и да износи чињенице и доказе у своју корист, да испитује сведоке оптужбе и захтева да се, под истим условима као сведоци оптужбе, у његовом присуству испитају сведоци одбране.“²⁰ Принцип контрадикторности предвиђен је и Законом о прекршајима,²¹ као и у парничном поступку, где се каже да суд мора да пружи могућност свакој странци да се изјасни о захтевима, предлозима и наводима противне стране, а само изузетно када је то законом одређено, суд је овлашћен да о захтеву одлучи и ако противној страни није била пружена могућност да се изјасни. То се пре свега односи на доношење одлука о привременим мерама у ком поступку се принцип хитности ставља изнад принципа контрадикторности.

У) ПРАВО НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ

Право на суђење у разумном року је саставни део права на правично суђење. Ово право дефинише Европска конвенција о људским правима у члану 6. ставу 1. на следећи начин: „Свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона.“ Према томе, ово право припада свим људима без разлике и свака држава је дужна да ово поштује, без обзира да ли је на то изричито пристала или не. Право на суђење у разумном року спада у ред основних људских права и подразумева право странке у судском поступку да суд донесе одлуку без непотребног одуговлачења. Највећи број пресуда Европског суда за људска права изречен је у вези са питањем поштовања разумног рока. Европски суд у пракси сам

¹⁹ „Устав Републике Србије”, члан 36.

²⁰ „Законик о кривичном поступку”, члан 68, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, и бр. 121/2012.

²¹ „Закон о прекршајима”, члан 85.

појам разумног рока процењује на основу околности сваког појединачног случаја, узимајући при томе следеће критеријуме:

- сложеност предмета, која се цени по основу различитих аспеката, као што је број оптужених лица или сведока, природа потребне истраге, природа и озбиљност кривичног дела...
- понашање оптуженог, где се цени да оптужени није користио „тактику одлагања“,
- понашање судских и управних органа државе, који имају обавезу да убрзају поступак, односно да организују своје правосуђе да судови могу да поштују захтев разумног рока. (извор)

Према томе, право на суђење у разумном року јесте право у склопу права на поштено и правично суђење и спада у уставно право. Тако је ово право у Републици Србији установљено у члану 32. ставу 1. Устава Републике Србије из 2006. године: „свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд правично и у разумном року расправи и одлучи о његовим правима, обавезама и о оптужбама против њега“.²² Законик о кривичном поступку такође прописује право окривљеног: „да у најкраћем могућем року буде изведен пред суд и да му буде суђено непристрасно, правично и у разумном року“.²³ Међутим, ово право је у Републици Србији прилично спорно у пракси, јер судски поступци врло често трају и предуго што је значајан проблем правосуђа. Због тога је суђење у разумном року важно како правно тако и као политичко питање. Морају се створити сви потребни услови да се судски поступци завршавају у разумном року, у складу са свим међународним стандардима.

VI) ЈАВНОСТ РАСПРАВЕ И ЈАВНОСТ ПРЕСУДЕ

Право на јавну расправу је најважнија гаранција правичности и независности судског поступка, као и начин очувања поверења у правосудни систем. Ово право омогућава да како странке у спору тако и јавност уопште може да присуствује расправи. Јавност има право да се упозна како се правда примењује и какве одлуке се доносе. Члан 10 Универзалне декларације гласи: “Свако има једнако право на правичну и јавну расправу пред независним и непристрасним трибуналом у одлучивању о његовим правима и обавезама, као и о кривичној оптужби проти њега.”²⁴ Осим у рестриктивно одређеним

²² „Устав Републике Србије”, члан 32.

²³ Законик о кривичном поступку, члан 68.

²⁴ Чл. 10 Универзалне декларације.

случајевима, све судске расправе и пресуде морају бити јавне.²⁵ Јавна расправа подразумева усмену расправу у спору уз присуство јавности, укључујући и медије. Судови имају обавезу да обавесте јавност о времену и месту усмене расправе и да за то обезбеде одговарајуће услове, у разумним границама, за присуство заинтересоване јавности. Пресуде у свим споровима треба да буду доступне јавности, уз неколико изузетака. Присуство јавности расправи, може бити ограничено у одређеним дефинисаним случајевима. Разлози услед којих медији и јавност могу бити искључени из целе или дела расправе су исти у ICCRP-у и Европској конвенцији. Ти разлози односе се на: морал (нпр. расправа о сексуалним кривичним делима), јавни ред (ред у судници), националну безбедност у демократском друштву, интереси малолетника или приватног живота страна у спору или изузетне околности у којима би, према мишљењу суда, публицитет утицао на интересе правде.²⁶ Устав Републике Србије гарантује јавност расправе пред судом (члан 32), али не гарантује изричито јавност приликом објављивања пресуде. Устав такстативно наводи случајеве у којима се у односу на закон може искључити јавност (ради заштите интереса националне безбедности, јавног реда и морала у демократском друштву, као и ради интереса малолетника или правичности учесника у поступку, у складу са законом.

VII) ПРАВА ОКРИВЉЕНОГ У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ

Права окривљеног у кривичном поступку су бројна и разноврсна и чине саставни део права на правично суђење. Може се рећи да су права окривљеног у кривичном поступку у Републици Србији, бар са декларативног аспекта, усаглашена са свим важним међународним стандардима. Међутим, поставља се питање колико се појединачна права окривљеног у кривичном поступку доследно примењују и поштују у пракси. Сва права окривљеног у кривичном поступку могли би представити кроз више група:

1. Право на обавештеност о природи дела и разлозима оптужбе. Законик о кривичном поступку републике Србије то изричито наводи у члану 68.: „Окривљени има право да у најкраћем року, а увек пре првог саслушања, подробно и на језику који разуме буде обавештен о делу које му се ставља на терет, о природи и разлозима оптужбе, као и да све што изјави може да буде коришћено као доказ у кривичном поступку.“²⁷ Чланом 9(2)

²⁵ Општи коментар 13, пара. 6, Комитет за људска права.

²⁶ Чл. 14(1) ICCPR-а, члан 6(1) Европске конвенције.

²⁷ „Законик о кривичном поступку Републике Србије”, члан 68, став 1. тачка 1.

ICCPR-а прописано је: „ Свако ко је ухапшен биће у тренутку хапшења и у најкраћем могућем року, обавештен о оптужбама које му се стављају на терет“.²⁸ Члан 5(2) Европске конвенције захтева да се ухапшена особа у „најкраћем могућем року“ обавести о разлозима хапшења.

2. Право на личну (самосталну) одбрану је једно од основних начела правичног суђења, које осумњиченом, односно оптуженом мора бити омогућено у кривичном поступку. Окривљени има право да ништа не изјави, ускрати одговор на поједино питање, слободно изнесе своју одбрану, призна или не призна кривицу. Осумњичени, односно оптужени има право да се брани ћутањем.
3. Право на стручну одбрану. Окривљени има право да се брани сам или уз стручну помоћ браниоца, као и да бранилац присуствује његовом саслушању.²⁹ Право на суђење у присуству браниоца кога оптужени сам изабере, или када је у интересу правде, да му се додели бранилац бесплатно ако је то потребно, је и смисао права на одбрану.
4. Право изношења доказа у своју корист. У овом циљу, окривљени има право да: прикупља доказе за своју одбрану; да се изјасни о свим чињеницама и доказима који га терете, и да износи чињенице и доказе у своју корист; да испитује сведоке оптужбе и захтева да се, под истим условима као и сведоци оптужбе, у његовом присуству испитају сведоци одбране.³⁰
5. Право на суђење без одуговлачења. Окривљени има право да у најкраћем року буде изведен пред суд и да му буде суђено непристрано, правично и у разумном року. Суд је дужан да поступке спроводи без одуговлачења и да онемогући сваку злоупотребу права која припадају лицима која су у поступку.
6. Право на правна средства и правне лекове. У кривичном поступку окривљени има право да користи сва правна средства и правне лекове, како редовне, тако и ванредне. У том смислу, он има право и да разматра списе и разгледа предмете који служе као доказ, као и да непосредно пре првог саслушања прочита кривичну пријаву, записник о увиђају и налаз и мишљење вештака.^{31, 32}

²⁸ Чл. 9(2) ICCPR-а.

²⁹ „Законик о кривичном поступку Републике Србије”, члан 68, став 1. тачке 3 и 4.

³⁰ „Законик о кривичном поступку Републике Србије”, члан 68, став 1. тачке 9 и 10.

³¹ Б. Милосављевић, *Уставно право и организација правосуђа*, Београд, 2009, стр. 45-46.

³² „Законик о кривичном поступку Републике Србије”, члан 68, став 1. тачке 6, 8 и 11.

VII) ИЗВОРИ

- Burbank S. B., Friedman, B., *Nezavisnost pravosuđa na raskršću*, Cambridge University, Press, 1999.
- Mol, N., Harbi, K., *Pravo na pravično suđenje*, Водич за примену члана 6. Европске конвенције о људским правима.
- Горјанц-Прелевић, Т., *Pravo na суђење у разумном року – Збирка изабраних пресуда Европског суда за људска права у случајевима против Босне и Херцеговине, Хрватске, Словеније и Србије*, Центар за људска права Универзитета у Сарајеву, Сарајево 2009.
- Европска конвенција о људским правима и основним слободама, Савет Европе 1950. Европска повеља о статусу судија.
- Европска конвенција о људским правима – *Pravo na правично суђење*, Приручник за адвокате, INTERRIGHTS, Lancaster House 33 London, 2006.
- „Закон о парничном поступку”, *Службени гласник РС*, бр. 125/2004 и 111/2009.
- Закон о прекршајима, *Службени гласник Републике Србије* бр.
- „Закон Уставном суду Републике Србије“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 109/07.
- „Законик о кривичном поступку“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2011, и бр. 121/2012, 32/2013 и 45/2013.
- Интернет: <http://conventions.coe.int/treaty/en./treaties/html/005.htm>, - посета сајта 10.12.203.
- Интернет: <http://sr.wikipedia.org>, посета сајта: 10.01.2015
- Интернет: <http://treaties.un.org/doc/publication/mtdsg/volume%20chapter%20iv/iv-12.en.pdf>, посета сајта 10.12.203.
- Интернет: <http://www.americanbar.org>. посета сајта 20.12.2014.
- Интернет: <http://www.kurir-info.rs>, посета сајта 20.12. 2014.
- Интернет: <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>, посета сајта 10.12.2014.
- Интернет: www.hraction.org, посета сајта: 10.12.2014.
- Комитет за људска права, Општи коментар 13.
- Марковић, Р., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013.
- Милосављевић, Б., *Уставно право и организација правосуђа*, Београд, 2009.

- Орловић, С., *Владавина устава или уставног судства*, Нови Сад, 2013.
- Основна начела о независности правосуђа, УН, 1985.
- Препорука R (94) 12 Одбор министара Већа Европе о независности, ефикасности и улози судија.
- Примена Стандарда правичног суђења у правосудном систему Србије – Примена транзиционих закона у Србији 2011.
- Принцип 21. Основних принципа о улози адвоката, члан 67(2) ИСС Статута.
- Приручник о људским правима, бр. 6, Савет Европе, Београд, 2007.
- Програм људских права, Иницијатива младих за људска права, 14. новембар, 2011.
- Универзална декларација о људским правима, Генерална скупштина Уједињених нација 1948.
- Универзални документи о људским правима, Београдски центар за људска права, Београд, 2001.
- „Устав Републике Србије“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 83/06.
- Фонд за хуманитарно право, Правично суђење – приручник, Београд, 2000.
- Царић, С., *Суђење у разумном року*, Службени гласник, Београд, 2008.
- Шкулић, М., Илић, М., Г., *Водич за примену новог законика о кривичном поступку*, друго допуњено издање, Београд, 2013

VIII) ЗАКЉУЧАК

Право на правично суђење је камен темељац успостављања и очувања демократског друштва и кључни елемент владавине права. Оно је комплексно право које у себи садржи бројна права пре суђења, током суђења и по завршетку суђења. Право на правично суђење прокламовано је у бројним међународним документима, а као најважније издвајамо Универзалну декларацију о људским правима и Европску конвенцију о људским правима.

Устав Републике Србије је у складу са међународним стандардима предвидео право на правично суђење као битно начело судског поступања и поштовања људских права. У нашем Уставу право на правично суђење садржано је у члану 32. као неприкосновено људско право. У том смислу, сви наши законски прописи (Законик о кривичном поступку, Закон о парничном поступку, Закон о прекршајима) су имплементирали уставна начела која се односе на право на правично суђење. Прописи Републике Србије у погледу гаранција на правично суђење у највећем делу усклађени су са међународним

стандардима, што не значи да даље измене и доградња законодавства нису потребни и пожељни. Проблеми у пракси су и даље присутни и најчешће су везани за независност судства, непостојање стварне једнакости странака у поступку, дужину трајања судских поступака, угрожавање претпоставке невиности и друго. Примена права на правично суђење од стране надлежних државних органа у пракси битан је предуслов функционисања сваке правне и демократске државе.

UDK: 338.1(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 51, стр. 119–134
Изворни научни рад

проф. др Вук РАИЧЕВИЋ¹
Раде ГЛОМАЗИЋ²

ИЗАЗОВ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ - ПУТ КА ОДРЖИВОМ, БЕЗБЕДНОМ И СТАБИЛНИЈЕМ ПРИВРЕДНОМ РАСТУ

ABSTRACT

Although, nowadays, European governments largely supports environmental safety, energy efficiency and reduction of poverty, public policy in practice still lacks much needed comprehensive approach in support of sustainable development. In light of the growing political, social and economic turmoil, political activities for “sustainability” are of the utmost importance to meet the challenges of today’s society in creating a proper and prosperous world. For this reason, sustainability must be the main course of action by EU governments through its regulatory measures, laws and funding priorities. Once this is confirmed, in this article we are trying to point out that sustainability is necessary and much needed paradigm of public policy that can combine wealth and equality and to create a new European growth model. If today the concept of sustainable development is a way to overcome intertwined and related issues at all levels of society, then the three main elements for the implementation of the leadership, green growth (Economics) and a partnership. This paradigm of sustainable policies can be applied only with honest leadership in a partnership manner and respect the policy of establishing green growth.

Key words: European Union, regulations, sustainable development, green economy, public policy, growth.

¹ Факултет за економију и инжењерски менаџмент у Новом Саду. Е-маил: vuk.m.raicevic@gmail.com.

1) УВОД

У току „златног доба европског раста“, раних 1950-их и средином 1970-их, зарада западне Европе је била приближна заради у Сједињеним државама. Од средине 1970-их до раних 1990-их, зараде више од 100 милиона људи на сиромашнијој јужној периферији – Грчке, јужне Италије, Португалије и Шпаније – брзо се приближила зарадама у напредној Европи. После пада Берлинског зида, Европска унија је апсорбовала још 100 милиона људи из централне и источне Европе. Зараде у овим земљама су се брзо конвергирале. Док других 100 милиона људи у балканским државама и Турској чекају да се придруже светској најмоћнијој асоцијацији нација, они већ имају користи од аспирација и институција које су помогле скоро половини милиона људи да постигну највише стандарде живота на свету. Без претеривања би се могло рећи да је Европа измислила „машину конвергенције“ примајући сиромашне земље и помажући им да постану економије са високим приходима. На другим деловима света, земље са средњим приходима су морале да имају нарочиту срећу – да нађу нафту, на пример – или да буду нарочито свирепи, као Источно азијски тигрови, да би постали богати. У Европи, није морало ништа од тога да се деси. Европска друштва нису само међу најбогатијима на свету него међу најравноправнијима. Европљани имају користи од скоро универзалног приступа социјалним службама, укључујући универзалну здравствену бригу и бесплатно основно, средње, а у многим земљама и факултетско образовање. Они су заштићени развијеним системом социјалног осигурања. Због социјалних трансфера, дистрибуција зараде у Европи је равноправнија него у Сједињеним државама, Јапану и у већини нових тржишних економија. У исто време, Европа је постала зеленија у току последње две деценије и – са изузетком Јапана – енергетски је најефикаснија у поређењу са другим земљама са високим приходом. Можда најбитније, после два континентална рата у првој половини двадесетог века, Европа је нашла мир путем економске и политичке интеграције. Ово јединствено постигнуће је у сржи европског завидног економског успеха после 1945. и мирне трансформације земаља у централној и источној Европи после пада Берлинског зида. Као што Паул Кругман бележи „Европљани су нам показали да мир и уједињење могу да се остваре у региону који има агресивну историју и у том процесу су створили можда најпристојнија друштва у људској историји, комбинујући демократију и људска права са нивоом индивидуалне економске сигурности којој Америка не може ни да приђе“.³ Чини се да грађани Европе цене ова достигнућа. На

² Европски центар за мир и развој, Београд.

³ Paul Krugman, “Can Europe Be Saved“, *New York Times*, New York, 2012.

основу Евробарометра, анкета грађана ЕУ која се спроводи два пута годишње, већина Европљана је оптимистична за своју будућност. Друге анкете су откриле да Европљани воде не само дуге и здраве животе, већ и срећне животе.⁴ Све ово се веома ценило пре последње кризе.

II) КРИЗА ЕВРОЗОНЕ

Европски економски и друштвени услови у 2011. нам дају јак контраст са њеним постигнућима у току последњих шест деценија. Од 2009, Европљани су морали да прихвате смањење у зарадама и у друштвеној потрошњи, изазивајући љутите протесте у неким земљама. Тржиште је било узбуркано због великих суверених дугова, и преиспитивано је неподударање заједничке валуте и ширење разлика у фискалној дисциплини и предузетничке способности међу члановима еврозоне. Још озбиљније, они испитују способност највише погођених земаља да нађу начин да преброде кризу. Ова забринутост није ништа ново. Године 2002. Лисабонска агенда је препознала неповољан положај Европе у иновацијама и расту производње у односу на Сједињене државе и Азију. Глобална економска и финансијска криза 2008-09. оставила је ожилке на Европу, нарочито на њеној периферији, као и на европске институције. Европска комисија изнова нам указује на дугогодишње проблеме конкурентности на целом региону. Европске вође се данас суочавају са тешким задатком наметања тешких прилагођавања суздржаној популацији, поновно освајање тржишта и решавање дубоко укоревених проблема конкурентности. Постоји врло мало слагања око тога како да се то уради. Али се све више слажу око тога да ако Европа не научи како да опет расте, европски начин живота и европско место у свету је под претњом. И ова теза данас је на искушењу, које се пре свега огледа у новом мешању карата светских економских сила, а које се манифестују кроз кризу праћену неизвесним и исцрпљујућим оружаним сукобом у Украјини као доминантним планетарним изазовом на вратима Европске Уније, као и новом кризом у Грчкој на ивици банкрота, али и јачањем САД-а који је свечано објавио да је обновио степен раста са тенденцијом пораста у наредним годинама, али и скорашњим наглим растом курса швајцарског франка, који је само у току једног дана порастао за 25%. На неке од ових појава ЕУ може директније да утиче, као што је ситуација у Украјини. Наиме, украјинска криза и опредељење ЕУ да уведе санкције Русији додатно је дестабилизovalo највеће еврoпске економије, попут немачке

⁴ R. Veenhoven, *Map of average happiness. World Database of Happiness*, Erasmus, University Rotterdam, 2011.

и француске, које су енергетски зависне од руског гаса, али делом и тржишта. На истом таласу, победа екстремно левичарске СИРИЗЕ у Грчкој на ванредним парламентарним изборима умногоме је забринула политичка тела ЕУ, али и Европску централну банку и ММФ, обзиром да стабилност европске валуте делом зависи и од напора Грка да враћају своје огромне дугове светским финансијским институцијама, а ова партија најављује укидање рестриктивне фискалне и економске политике засноване на штедњи готово у свему, као и тражење отписивања највећег дела дугова. Ситуација је алармантна јер места за преговоре готово да нема, а страх од потенцијалног грчког банкрота веома може дестабилизovati тржиште Европске Уније. Опција отписа дуга за коју се залаже лидер СИРИЗЕ стабилизоваће грчко тржиште, али и ставити богатији део ЕУ у незгодну позицију према међународним финансијским институцијама. Такође, реално је и очекивати таласе незадовољства у Шпанији, Португалу, па и Италији, које се боре да спасу своје пољуљане економије, уколико се макар и део Сиризиних обећања оствари. Чак и без тога, у овим државама се осећа пораст неизвесности везан за економску, али и енергетску сигурност, па услед тога јача притисак економских елита у смеру стабилизације односа са Русијом, који би обезбедио нормално снабдевање нафтом и гасом. Наравно, иако је ЕУ лидер у свету у развоју и имплементацији механизма енергетске ефикасности и обновљивих извора енергије, она је и даље енергетски, па и економски зависна од необновљиве нафте и њених деривата. Све наведено је веома присутно и међу ЕУ суседима, а посебно међу државама региона Западног Балкана, где јачају струје еуроскептика. Данас је очигледно да је криза између ЕУ и Русије нанела много штете и једнима и другима, а да су САД и Кина прилично профитирале у овом периоду, што смањује маневарски простор и потенцијале за раст европске привреде. Цену сваке кризе, наравно, највише осећају грађани, а затим и привреда, што умногоме утиче на дестабилизацију еврозоне.

III) ПРОБЛЕМИ СА ДАЉИМ ИНТЕГРАЦИЈАМА И ШИРЕЊЕМ

Скорашњи развој догађаја се такође може сагледати као изазов за интеграцију у центру јединственог успеха Европе. Повећани број избеглица у северној Африци након Арапског пролећа је одмах изазвао да француски и италијански лидери апелују да се ограничи слободно кретање људи између земаља које су чланице Шенгенског споразума. Страх од конкуренције од радника из нових земаља чланица Европске уније је раширен чак и у земљама које се суочавају са константним недостатком квалификоване радне снаге, као

што је Немачка. Висок ниво незапослености младих у неколико европских земаља и стални јаз социјалног изопштавања су у супротности са идеалима европске солидарности. Иако су се европски нови чланови на истоку брзо приближили својим западним комшијама, европске јужне економије су почеле да заостају, изазивајући забринутост да би европско последње ширење могло бити на штету слабијих међу старијим члановима ЕУ. Координисане активности банака и супервизора у току 2008-09. су учиниле да се избегне брзинско смањење дужности од стране банке родитеља које се развило у источној Европи. Међутим, не може се гарантовати да ће се постићи исти резултат ако се национални супервизори фокусирају на подупирање домаћег капитала њихових банака на штету брзинског смањења дужности ван земље.

Не изненађује да се подршка за даље ширење Европске уније смањује, иако још постоји међу новим члановима. Грађани комшијских земаља ЕУ, такође су почели да сумњају у привлачност ЕУ. Подршка за чланство ЕУ опада у Турској. Украјина, која се вратила старој спољној политици и покушала да уравни тежи посвећеност интеграцији са Европом и реинтеграцији са Руском федерацијом, доживела је велики пораз, појачавајући скептицизам европских политичких елита ка даљем проширењу. ЕУ недостаје стварна стратегија да би се суочила са проблемима региона Западног Балкана, што смањује привлачност ЕУ међу грађанима ових држава. Модел европске интеграције и солидарности се вероватно не распада као што се чини, али се сигурно крњи на својим крајевима. Европљани су постали мање сигурни да њихов модел развоја може одржати побољшања у стандарду живота и комшијске земље су обазриве при придруживању остарелом и оболелом клубу. Иако се многи људи у свету диве Европи, неки сумњају да најбоље доба континента припада прошлости. Након постигнућа последњих шест деценија, европска економија је изгубила део свог сјаја. Имајући све ово у виду, европски мислиоци и политичка елита схвата да је време за модернизацију остарелог модела, али се стиче утисак да недостаје храбрости за конмструктивну критику или предлог некаквог решења, без обзира да ли је он изводљив или не. Опрезност јесте неопходна, али и смелост да се крене.

IV) ПОВЕРЕЊЕ У ЕВРОПСКИ МОДЕЛ

Иако је крај европског самозадовољства добар, губитак поверења у европски модел може бити опасан. У журби да поврате раст, позитивни атрибути европског модела развоја би могли бити одбачени заједно са негативним. Преиспитивањем и поновним дефинисањем добрих и лоши страна модела раста, европски ствараоци политике покушавају да смање ризик

од ненамерног искључења најбољих делова европског економског приступа. Исправно је питати се да ли је могуће ригорозно идентификовати модел раста осим у уско техничким терминима дефинишући интеракцију технологије, капитала и рада. Ми можемо имати практичнији приступ тако што ћемо анализирати шест активности које су принципијелне компоненте економског модела: предузетништво, рад, трговина, финансије, иновације и влада. Овај приступ је мотивисан широким концептом економског и друштвеног напретка.

V) АНАЛИЗА ОСНОВНИХ КОМПОНЕНТИ ЕВРОПСКОГ МОДЕЛА РАСТА

На почетку, исправно је питати да ли је одговарајуће да се подразумева „Европски модел“. Постоје разлике у томе како Ирска и Италија регулишу предузетништво и рад, или како Немачка и Грчка балансирају фискалну и друштвену политику. Постоје разлике у томе шта Шпанија и Шведска извозе и како оне регулишу трговину у услугама. По Симону, „најважнија разлика је у томе да је успоравање раста ЕУ у раздобљу после 1973. године било мање него у Немачкој или (после 1990) у Јапану, што је углавном повезано с тим да су мање развијене привреде, које су приступиле европској интеграцији (Ирска, Грчка, Португал и Шпанија), расле брже од просека. Бржи развој сустизајућих земаља, поред субвенција Уније, био је омогућен првенствено искоришћавањем повољних аспеката међународних услова привређивања и глобализације.“⁵ Поред тога, има разлика у томе како Пољска и Португалија регулишу своје банке, и то не само зато што једни имају заједнички валуту, а други имају своју. Постоје разлике у томе како Финска и Француска обезбеђују основне владине службе и сваки приступ има своје вредности. Али ове разлике у појединостима не искључују заједничке принципе који заједно чине јединствени приступ економском расту и друштвеном напретку. Овај заједнички приступ се састоји од политика и институција које воде трговину и финансије, предузетништво и иновације, рад и владу. Заједно они дефинишу економски и социјални модел који је јединствен за Европу. Организација главних европских економских активности демонстрира шта је то јединствено у европском моделу развоја.

1. Трговина – богатије и сиромашније економије су више интегрисане него у било ком делу света, резултирајући бржом конвергенцијом животних стандарда него у зарадама, што је заузврат брже него конвергенција у институционалном квалитету.

⁵ György Simon Jr., “Economic growth in the european union“, *Међународни проблеми*, 2006, vol. 58, br. 4, str. 387.

2. Финансије – Европа је једини регион где приватни капитал у свим својим облицима – стране директне инвестиције (СДИ), нефинансијске и финансијске СДИ и портфолио фондова – иде низбрдо од богатијих до сиромашнијих земаља и од споро растућих до високо растућих економија.
3. Предузетништво – приватно предузетништво је битно акционарима због профита, али такође има више одговорности за друштвене и еколошке последице на њене активности него у другим деловима света.
4. Иновације – истраживање и развој (ИР) и факултетско образовање који се широм света сматрају економским преливањима се у Европи сматрају одговорношћу државе.
5. Рад - радници у Европи уживају у најефикаснијој заштити од злостављања на раду и најдарежљивије плате, сигурност на раду и нефинансијске користи – као што су осигурање за незапослене, плаћено одсуство и пензије – у односу на било ког радника на свету.
6. Влада – националне владе су редистрибутивне, а наднационална координација у Европи је најразвијенија на свету.

Може се – и треба се – упитати да ли су ова постигнућа одржива у данашњем свету, и да ли су се неке земље примениле лоше ове принципе. Пре него што одговоримо на ово питање, ипак је корисно приметити да је европски модел раста резултирао дубљом интеграцијом и бржом конвергенцијом између напредних економија и економија у развоју него у било ком другом делу света. Европско предузетништво је у равнотежи са корпоративним мандатима и друштвеном одговорношћу, а владе мобилишу пореске обавезнике да потпомогну иновације. Упркос великој економској несигурности, европски радници још увек имају користи од високог нивоа сигурности, и ниједно друштво није постигло боље егалитарске резултате на тржишној економији. По Бонатију, „европски дисбаланс се може схватити као резултат високе хетерогености почетних услова у државама у време монетарног уједињења и асиметричним националним одговорима на заједничке европске шокове, али и као нуспродукт различитих стратегија раста и националних социоекономских модела.“⁶

Разумљиво је да након пола века успеха, многи Европљани желе да сачувају и штите свој економски модел радије него да се мењају и прилагођавају. Али јасно је да су промене неопходне. Промене су потребне да би се европско јединствено тржиште продубило, да би Европа постала још

⁶ Luigi Bonatti, Andrea Fracasso, *A Germans' dilemma: save the euro or preserve their socio-economic model*, University of Trento, Trento, 2012, str. 3.

већа економска унија, и да би Европа повратила своје глобално економско вођство.

VI) ОБНАВЉАЊЕ ЕВРОПСКОГ РАСТА

Новембра 2008, као последица финансијског колапса захваћена тржишта и доносиоци политика широм света, почело је у Сједињеним државама, али након три године, епицентар економских турбуленција не лежи ту, већ у Европи. Пажња је била усмерена на обнављање поверења у тржишта у европским владама. Али иза нервозе на тржишту биле су сумње у одрживост европског економског и друштвеног модела. Криза европског сувереног дуга се могла посматрати и као прилика да се брзо реше ове бриге. Ово је заиста био начин размишљања и правац деловања и реформа у многим земљама које су одговорно примениле принципе европског модела раста. Али земље које су биле најдаље од њих су биле приморане да се одједном прилагоде. То би требало да буде упозорење другима. Било је промена на свету због којих је неопходно да се поново преиспита основни економски модел. Од 2005, допринос земаља у развоју глобалном расту је био већи него од стране напредних економија, иако њихов удео у глобалном БДП је пола од удела у развијеном свету. Све напредне економије би требале да размисле о овим променама. Што се тиче земаља Европске уније, јединствена комбинација атрибута предузетништва, рада, трговине, финансија, иновација и владе чине европски модел без преседана. Јаке економске везе између сиромашнијих и богатијих земаља: равнотежа између профита и општих интереса у предузетништву; друштвени уговор који штити сиромашне, старије и незапослене; и представници владе на континенталном, националном и локалном нивоу су јединствени и вредни дивљења. Европљани негују ове карактеристике и већина света им се диве и покушава да се такмичи са њима. Након свега реченог, можемо закључити да европски економски модел треба да буде прилагођен, не одбачен. Промене које су довеле до тога да је неопходно за Европу да направи нови економски модел су демографске, предузетничке и фискалне. Очекује се да ће радна популација у Европи опасти за око 15 посто до 2050, док ће у Америци порастати за више од 25 процената, пре свега захваљујући развијеном моделу „увоза“ и интеграције квалификоване радне снаге потребне америчкој привреди. Сличан модел преузеле су Канада и Аустралија – прва са великим интензитетом, а друга са мањим - благо га прилагодивши сопственим потребама. Развијене државе Европске Уније са великим опрезом прибегавају примени овог модела гледајући са страхом пример Француске, где је увоз радне снаге без јасних механизма њихове

интеграције довео до повећања националистичких тенденција, међусобне нетрпеливости и самогетоизације новопридошлог становништа. Поред тога, иако је Немачка врло пажљиво примењивала овај приступ током дужег временског периода, успех америчког модела није успела да достигне. Уједињено краљевство се дуго времена опирало да примени увоз радне снаге из неразвијених и земаља у развоју, али је последњих деценија либерализовало свој приступ, што је врло брзо довело до побуне домицијалног становништва у неким деловима Острва. Дакле, ЕУ ће морати у будућности да развије механизме за спречавање смањења радне популације како не би додатно успорила свој раст. Азијска производња и конкурентност ће омогућити њиховом предузетништву да победи све осим највише иновативних у Сједињеним државама. То ће ставити нарочити притисак на Европу где раст производње слаби од средине 1990-их и услужна економија је успорена фрагментираним регулативама. Растући трошкови друштвене сигурности и успоравајућа економска производња ће стиснути Европу са две стране у надолazeћој деценији. Притисци би могли брзо да порасту. Терет дугова који се чинио изводљивим по трошковима позајмљивања 2008. би могли бити неподношљиви у тржишним условима 2014. Европа треба да се мења.

Снага Европе лежи у трговини и финансијама. У областима предузетништва и иновација, Европа има земље које су добре у свету. Али многе европске земље се боре да сакупе и подрже успешне предузетнике и иноваторе. Највеће промене треба да се десе у областима рада и владе. Политика рада мора да се преоријентише према већој мобилности рада, иницијативама за рад и већој конкурентности и стварању послова где Европа заостаје. Скоро свугде, европске владе су превелике и неефикасне у пружању услуга. Оне ће морати да постану мање или ефикасније, шта год је брже. Неопходне промене неће бити лаке, али многе европске земље су већ унапредовале и други могу да уче из њиховог искуства. Други делови света се баве или су се бавили сличним притисцима, и Европа такође може и од њих да учи. Да би одржали успех у двадесет првом веку, Европа ће морати да се ослони на снагу својих интегрисаних институција, нарочито на јединствено тржиште услуга. Требаће да се стимулише већа конкурентност да би се погурала трома предузећа да би се ухватили у корак са најбољима у Европи и да би ослободили најуспешнији у иновацијама и у расту у Европи. Треба да се реорганизују рад и влада да би се суочили са императивима регионалне интеграције и глобалне конкурентности, а да у исто време одржавају домаћу кохезију. Ово ће захтевати већу флексибилност и мобилност рада, ефикасан менаџмент капиталне мобилности и нову равнотежу између економске слободе и друштвене сигурности у примени законских регулатива. Све ово је

тежак рад. Али доносиоци политике који се баве овим императивима ће створити растућу Европу. То ће бити Европа која чува свој начин живота и своје место у свету, која исијава наду и опет постаје инспирација другима. То ће бити Европа која је повратила свој сјај. Дакле, „Европа треба да прилагоди свој привредни модел, а не да га напусти“.⁷

VII) ПУТ НАПРЕД: СТРАТЕГИЈА ЗА ЗЕЛЕНИ РАСТ

Нова стратегија ЕУ за одржив раст и одрживе послове, названа „Европа 2020“ долази у сред најгоре економске кризе у неколико последњих деценија. Нова стратегија замењује Лисабонску агенду која је прихваћена 2000, која већим делом није успела да преобрати ЕУ у „светски најдинамичнију економију засновану на знању до 2010“. Нова агенда ставља иновације и зелени раст у срж свог нацрта за конкурентност и предлаже ближе надгледање националних програма реформи, једне од највећих мана Лисабонске стратегије. У току самита 11. фебруара, лидери ЕУ су широко одобрили папир који им је дао председник Европског савета, Херман Ван Ромпу, који је апеловао на ригорозније процедуре за имплементацију и надгледање за нову стратегију.⁸ Европска комисија је открила нову стратегију 3.3.2010. дефинишући пет „главних стратегија“ које треба прилагодити националном нивоу да би се виделе националне разлике.

1. Повећање стопе запослености популације старе 24-64 године са тренутних 69% на 75%.
2. Повећање улагања у ИР на 3% Еу БДП.
3. Испуњење циљева ЕУ за климатске промене и енергетских циљева за 2020. да би се смањила емисија гасова стаклене баште за 20%, да се повећа енергетска ефикасност за 20%, као и да 20% извора потребне енергије буде из обновљивих извора.
4. Смањење броја ученика који напуштају школу са тренутних 15% на испод 10% и да се осигура да бар 40% младих имају завршену школу.
5. Смањење броја Европљана који живе испод границе сиромаштва за 25%, односно да се број сиромашних људи смањи за 20 милиона од тренутних 80 милиона.

⁷ Filip Luru, *Vesti Svetske banke* [online], Интернет: <http://www.worldbank.org/sr/news/press-release/2012/01/25/build-strengths-europes-growth-model-pursuing-reforms-says-world-bank-report>, 09/02/2015.

⁸ Herman Van Rompuy, “EU shies away from sanctions in ‘Europe 2020’ plan, Euroactiv”, Brisel, 2010 Интернет: <http://www.euroactiv.com/priorities/eu-shy-away-sanctions-europe-2020-plan>, 09/02/2015.

Након тешких дискусија, ЕУ врхови држава и влада су потписали ЕУ опште циљеве на самиту јуна 2010. и сложили су се око њиховог националног доприноса Европским напорима (види целу табелу са циљевима и задацима).

Табела 1: Европе 2020 – Циљеви и задаци

ПАМЕТАН РАСТ	ОДРЖИВИ РАСТ	ИНКЛУЗИВАН РАСТ
<p>Иницијатива Унија иновација</p> <p>Унапређује оквирне услове и приступ за финансирање истраживања и иновација у циљу трансформисања иновативних идеја у производе и услуге који ће креирати нове послове и подстицати раст.</p>	<p>Иницијатива Ресурсно ефикасна Европа</p> <p>Стимулише прелаз на ресурсно ефикасну, ниско-угљеничну економију уз већи степен коришћења обновљивих извора енергије, модернизацију транспортног сектора, унапређење конкурентности и енергетску безбедност.</p>	<p>Иницијатива Агенда за нове вештине и послове</p> <p>Ствара услове за модернизацију тржишта рада, повећање вештина и знања радне снаге, повећава стопу запошљавања и усклађивање понуде и потражње, између осталог кроз боље услове за мобилност радне снаге.</p>
<p>Иницијатива Млади у покрету</p> <p>Унапређује перформансе образовних система и стимулише укључивање младих људи на тржиште рада.</p>	<p>Иницијатива Индустијска политика за еру глобализације</p> <p>Унапређује пословно окружење, посебно за МСП и подржава развој јаке и одрживе индустријске базе конкурентне на глобалном нивоу.</p>	<p>Иницијатива Европска платформа против сиромаштва</p> <p>Обезбеђује економску, социјалну и територијалну кохезију; јача свест и унапређује основна људска права особа суочених са сиромаштвом и социјалном искључености, обезбеђује њихово активно учешће у друштву.</p>
<p>Иницијатива Европска дигитална агенда</p> <p>Усмерена на развој дигиталног јединственог тржишта и промоцију његове предности за фирме и домаћинства, подржава развој Интернета велике брзине и широкопојасни приступ Интернету за све.</p>		

Преузето са Интернета: <http://www.promonte.net/index.php/europe-2020>.

Неки циљеви су ублажени у току преговора. Немачка, на пример, је оспорила право ЕУ да постави циљеве у области образовања и одустала је од свог отпора тек након што су добили потврду да ће задржати своју сувереност у образовању и подучавању. Британија, са своје стране, је једноставно одбила да потпише циљеве за образовање и послове, аргументујући да суверене

државе треба „да поставе свој ниво амбициозности“ што се тиче дефинисања националне политике.

VIII) ПОЛИТИЧКИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ИЗАЗОВИ

Европска унија је опет пред одлучујућим историјским моментом. Пут који је испред је трновит, али се њиме мора поћи. Европа мора да размисли и да одреди пут напред. Због серије криза националног дуга, ситуација се развија у системску забринутост, угрожавајући стабилност читаве еврозоне. Ова систематска претња се мора решити кроз: обнову поверења у ЕУ институције и оснаживање европског лидерства и стварање већег консензуса у политичким партијама, поновно добијање поверења у банкарски сектор, консолидујући буџете и побољшање партнерства и синергије, стимулисање одрживости, иновацију, раст зелене економије и запослености. Сва ова четири елемента су повезана. На пример, банкарски проблеми и тензије сувереног дуга се преплићу. Постизање раста је најбољи начин да се смањи јавни дуг, да се поново створи поверење. Напори сваке земље су део шире стратегије. Све је у свему и обрнуто. Ови елементи су били и јесу смислени. Наравно они морају бити примењени. Ипак, они су одмах бити стављени на тест променљивошћу тржишта и политика. У ово време „финансијског рата“, ЕУ треба национални консензус. То је једини одржив политички одговор на екстремне ситуације. Док причамо, кредибилитет је оно што нам је потребно. Кредибилитет је апсолутно кључ у овом стадијуму кризе. Не „ефекти најаве“, него активност, одржива и доследна активност. Више треба да се уради: више ће бити урађено. И од стране земаља чланица посебно, и од чланова заједно, на нивоу уније.

У току еврокризе, показало се да: Пре свега, ЕУ не може да има заједничку валуту, заједничку монетарну политику и да остави све остало укљученим државама. А то је управо оно што се десило. Треба да постоји повезаност политика и институција на европском нивоу. Повратак на разумне јавне финансије је најбољи пут за превазилажење кризе. Открили смо да је евро регија онолико јака колико је јака најслабија карика у ланцу. Европске земље су постала толико зависне једна о другу да не могу да приуште да наставе са различитостима у монетарној унији. Одговорност и солидарност је европска снага. Сваки члан евро регије држи судбину целе евро регије у својим рукама, економски и политички. Морамо нагласити да се солидарност не састоји само од примања, већ и од давања. Солидарност је дужност, не само право. Лабава национална политика је стога супротна духу солидарности. Солидарност у евро регији је сада питање неопходности и преживљавања. И ово није само питање влада и јавних ауторитета, Европа није „они“ него је њени грађани.

Криза у евро регији захтева да Европа уради више, у смислу и фискалне дисциплине и економске интеграције. Еу је постигла доста, суочавајући се са кризом. Треба да иде даље, и треба јој и фискална дисциплина и економска и фискална интеграција. Не само да казни оне који нису поштовали правила, него такође и да демонстрира да они деле исту судбину. Европљани треба да препознају да то значи дељење суверенитета за све, а не само губитак за земље које имају потешкоће. Да сумирамо, ова криза је такође тешко суочавање са новом реалношћу. Због тога ЕУ може да је преброди само ако узме у обзир нову стварност. Промена је део живота. То се не може сакрити иза завесе, нити се можемо извући из ње. То значи одговорност, озбиљност, међусобно поверење. Европску унију често оптужују да „дође касно и не уради много“. Али морају се такође узети у обзир компликована законска и политичка ограничења под којим се ради. Политички процеси, чак иако раде најбрже могуће, не могу дати резултате тако брзо. У току политичког времена, треба раздвојити бар три аспекта. Ту је време парламентарних демократија: законских процедура, гласања, рад да се добије већина. Одобрење пакета ЕУ од стране свих чланова националног парламента. Време за јавно мишљење који треба да буду убеђени је успутна активност. За слабије економије у смислу прихватања мера штедње, за неке јаче да радо помажу другима са кредитима. За проблеме који се тичу идентитета људи, или њихове идеје о солидарности, то се не може увек форсирати. На крају, ту је време имплементације, извршавања мера, након што се оне прихвате. Ово је такође од великог значаја. Евро је започео као политички пројекат и то остаје. Мора се признати да најпоштенији идеали који све укључују не могу преживети без разумне и стабилне економске основе. Нити би ми требали да заборавимо основне разлоге за ово предузеће, које – не само због проблема новца – је израсла из вредности, идеје мира, демократије, солидарности и друштвено тржишне економије коју ми зовемо Европски модел. Европа не може да преживи на идеји „Ја хоћу назад мој новац“, нити на идеји да је Европа извор субвенција. У сваком случају, Европа је много више од тога. Европи треба више Европе.

IX) ИЗВОРИ

- Adams, W.M. *The Future of Sustainability: Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century*, IUCN, Cambridge, 2006.
- Hix, S., Follesdal, A., *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, London School of Economics, London, 2006.
- Krugman, Paul, “Can Europe Be Saved“, *New York Times*, New York, 2012.

- Luru, Filip, *Vesti Svetske banke* [online], dostupno na <http://www.worldbank.org/sr/news/press-release/2012/01/25/build-strengths-europes-growth-model-pursuing-reforms-says-world-bank-report>, 09/02/2015
- Savova, Iliyana, *Europe 2020 Strategy – towards a smarter, greener and more inclusive EU economy?*, Brisel, 2012.
- Simon Jr., György, “Economic growth in the european union“, *Međunarodni problemi*, 2006, vol. 58, br. 4, str. 387.
- Van Rompuy, Herman, *EU shies away from sanctions in ‘Europe 2020’ plan*, Euroactiv, Brisel, 2010.
- Veenhoven, R., „*Map of average happiness*“. *World Database of Happiness*, Erasmus, University Rotterdam, 2011.
- Wilcox, Nathaniel, “Believing in Economic Theory: Sex, Lies, Evidence, Trust and Ideology,” *Working Papers 2004-06 Classification*, Department of Economics, University of Houston, 2004.

Х) ЗАКЉУЧАК

Да би се пребродили друштвени, политички и економски изазови, ЕУ прво мора да има боље вођство и боље слагање са политичким партијама и свим релевантним заинтересованим странама тако да договор међу земљама има бољу будућност. Ово јако вођство мора да се створи из богатих и сиромашних нација које стварају визију више јединствене Европске уније која је вољна да преузме на себе део финансијског терета других чланова који су у невољи. Оног тренутка када се постигне консензус, практични кораци напред били би да се да периферним земљама више времена да постигну своје циљеве консолидације и да дозволе више јавних улагања. Европа би требала да пронађе решење тако да дозволи више јавних институција кроз јавно-приватна и јавно-јавна партнерства. По нашем мишљењу, такви програми би могли имати пуно позитивних утицаја: дозволили би додатне инвестиције, чак и ако земља не може да позајми на основу фискалних правила ЕУ и прави јасну разлику између непродуктивних и продуктивних инвестиција. ЕУ такође мора да поправи комуникацију између четири главна чиниоца: јавни сектор који је одговоран за ефикасно управљање, приватни сектор који је одговоран за ефикасну производњу приватних добара и за ниво запослености, финансијски ауторитет одговоран за монетарну стабилност и изворе финансирања за приватни сектор као и за јавни сектор, и цивилно друштво које има кључну улогу у исправљању пословног сектора према постизању консензуса у свим обухваћеним циљевима. Ова улога партнерства је оснажила са глобализацијом,

и постала је последњи допунски елемент који је потребан за реализацију концепта одрживости. Поред тога, ЕУ мора да изгради основу за политику зеленог раста. Разлог за то се налази у стандардној теорији раста по којој производња расте када се повећавају фактори производње: ресурси, рад и технологија, или производња. Како је природно окружење фактор производње, то је такође и подложно неуспеху на тржишту. Због тога је веома битно да се побољша ефикасна употреба енергије и ресурса. Због тога ЕУ треба да повећа рад своје политике у стварању пакета за стимулацију зеленог раста уместо њиховог уклањања због кризе и да се замене мерама штедње. Будућа економија и наша будућност у великој мери зависе од тога шта ми радимо у садашњости. Владе, индустријске асоцијације, трећи и приватни сектори треба заједно да дефинишу критеријуме за јавне политике које подржавају одрживост. Овај однос међу различитим секторима треба да се користи да се створи јединствен глобални кодекс понашања који је транспарентан, етичан и искрен приступ стварању и реализацији политике. Одрживост захтева нови економски модел као и нови организациони модел где зарада и стимулација треба да мотивишу „став одрживости“, али да је удаљен од модела награђивања само за производњу који постоји од индустријске револуције. Одрживост мора да постане део политике економског развоја где је вредност и препознатљивост економског учинка у вези са свеобухватним приступом који има у центру проблеме одрживости. Равнотежа односа између економије, друштва и околине, три фундаментална стуба одрживог развоја се не може постићи без равнотеже између механизма имплементације. Решење једног проблема може учинити други проблем горим.⁹ Било какав компромис би значео коцкање без увида у будућност шта нам остаје од друштвеног глобалног капитала. Ако се економија, друштво и окружење сматрају да су три облика капитала – економски, друштвени и природни, онда метод њиховог одрживог управљања лежи у симбиози друштвено одговорног понашања, кодекса понашања и партнерству. Овај облик структуре партнерства укључује најбољу употребу ресурса свих укључених да би онда активност њиховог партнера квантитативно повратила ове ресурсе и циљеве квалитативно у решене проблеме.¹⁰ Ефекти овог свеобухватног приступа су дугорочни.

Концепт „цело је боље него скуп његових делова“ је онај који ће владе морати да прихвате да би добиле максимум из својих активности. Нема

⁹ W.M. Adams, *The Future of Sustainability: Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century*, IUCN, Cambridge, 2006

¹⁰ Nathaniel Wilcox, “Believing in Economic Theory: Sex, Lies, Evidence, Trust and Ideology,” *Working Papers 2004-06 Classification*, Department of Economics, University of Houston, 2004.

политичког добитка када дође до одрживости, то је један за све и сви за једног. Оно што се данас види као политички добитак ће еволуирати. Постаће део егзистенције где ми разумемо да смо сви ми зависни једни од других. Важна и последња препорука овог есеја је да ми сви треба да разумемо наше одговорности као грађани планете и да будемо свесни да је ова одговорност још увећана кад је одговорност владе. Не постоји јавна политика која подржава одрживост, а да нема ефикасне имплементације и константне ревизије и ажурирања. Нема одрживе Европске уније без одговорних грађана.

UDK: 366.5(497.11)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 51, стр. 135–147

Изворни научни рад

Јелена ЈОВАНОВИЋ, М.А.¹

ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА НА ТРЖИШТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПО УГЛЕДУ НА ПРАВНИ ОКВИР ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The legal framework of consumer protection is a relatively new area. In fact, it occurs in mid-twentieth century, and in seventies it gained importance with adoption of the first Preliminary Program of the European Economic Community for consumer protection and information policy. European legislation and awareness of consumer protection has been much developed since then. The current Directive are concentrated on several key issues, such as the right to return products that had been purchased via the Internet, the right to repair or replace the product if it is different than what is advertised or if it does not work as it should, right that consumer is provided with truthful information, the right to a fair contract terms and the support from the European Consumer Centres. In the Republic of Serbia was applies Consumer Protection Act of 2010, until 2014 when new Consumer Protection Act entered into force, and it did not issued radical changes but it was directed to addition and implementation of Directive which apply in the European union, in order to harmonize the legislation of the Republic of Serbia with the European legislation.

Key words: Legislation, protection, consumers, the key, rights.

1) СВРХА

Право заштите потрошача је једна од новијих области права и њен настанак се везује преваходно за другу половину двадесетог века из разлога што се тај период везује за општи економски и индустријски развој, где

¹ Студент докторских студија на Факултету за пословне студије у Београду, Е-маил: jelena.jovanovic101@yahoo.com.

потрошачи као кључни актери, који треба да потроше произведена добра/искористе услуге, почињу играти веома битну улогу у економији. Правни оквир који је постојао до тада није пружао одговарајући ниво заштите јер се пре свега заснивао на општим правилима уговорног права. Европско право заштите потрошача започело је када је Европска комисија 1975. године усвојила *први Прелиминарни програм Европске економске заједнице о заштити потрошача и политици обавештености*. Овим документом су наведена и основна права, а то су: право на заштиту здравља и безбедност, право на заштиту економског интереса, право на правно средство, право на обавештеност и образовање и право на учешће. Право потрошача је чак ушло и у највиши Акт Европске уније о људским правима, односно у *Повељу Европске уније о основним правима*. Од самог почетка, европско право заштите потрошача се развијало са двоструким циљем; прво, достизања високог општег нивоа заштите потрошача; друго, обезбеђивање несметаног кретања роба и услуга између држава чланица путем успостављања што хармонизованијих правних прописа међу њима. У програму о развоју заштите права потрошача за временски период 2014-2020 Европска унија истиче потребу за даљим развојем заштите потрошача с циљем стварања *моћног и способног* потрошача као кључног актера на јединственом тржишту Европске уније.²

II) МЕРЕ ЕУ

У ЕУ права потрошача су регулисана Директивом (*The Consumer Rights Directive - CRD*) 2011/83/ЕС. Та Директива је усвојена октобра 2011. године, а чланице су добиле рок да је имплементирају до краја 2013. а примена у потрошачким уговорима је отпочела половином јуна 2014. Најважнији извор европског потрошачког права чини неколико десетина Директива које директно или индиректно регулишу права потрошача. Неке од тих директива су: *Директива о уговорима закљученим изван пословних просторија* представља Директиву која се односи на случајеве када се потрошачки уговор закључи у моментима када је потрошач посебно осетљив јер се затекне у неочекиваној ситуацији (на кућном прагу, послу и сл.) у којој му трговац нуди своје производе/услуге. Тада потрошач није у могућности да детаљно размисли о својој одлуци и да упореди понуду која је пред њим са другим сличним понудама. Ова Директива даје право потрошачима да у року

² Лазаревић Н., Ђуровић М., Лазаревић М. и Ђинђић М. „Ка европском нивоу заштите потрошача у Србији“, Студија потрошачке политике у Србији, Центра за европске политике, Јануар 2013, Београд, стр. 10-12.

(минимум седам дана) једнострано раскине уговор закључен ван пословних просторија, а трговац има обавезу да приликом закључења оваквог уговора јасно каже потрошачу његово право на једнострани раскид; *Директива о неправичним уговорним одредбама* је увела значајна ограничења слободе уговарања код потрошачких уговора и одредбе ове Директиве ограничавају трговцу слободу уговарања спречавајући га да наметне потрошачу уговорне одредбе које се по основу ове Директиве могу сматрати неправичним. Основ за овакву заштиту је заснован на мишљу да је потрошач у знатно лошијој позицији у односу на трговца у уговорним односима (у погледу преговарачке моћи и познавања релевантних чињеница) што за исход може имати да се потрошач сложи са уговорним обавезама које је трговац унапред саставио без могућности да потрошач утиче на њих. У Директиви су наведени и примери уговорних одредби које се сматрају неправичним и потрошачи који потпишу такве уговоре нису њима обавезани, јер се они сматрају ништавним.; *Директива о уговорима закљученим на даљину* се односи на ону врсту потрошачких уговора који су склопљени без истовремене физичке присутности трговца и потрошача. Ова Директива је настала као одговор на велики развој савремених средстава комуникација на даљину и она предвиђа детаљан сет предуговорних обавештења које је трговац обавезан пружити потрошачу пре него што се закључи уговор, с циљем да потрошач на најбољи могући начин схвати какав уговор он заправо закључује и какав је целокупан садржај његових уговорних права и обавеза.; *Директива о продаји робе* регулише уговорне односе између трговца и потрошача с циљем да у потпуности правно обезбеди да потрошач добије производ од трговца који је потпуно саобразан са закљученим потрошачким уговором. У овој Директиви су установљена три основна елемента сваког уговора о продаји, а то су: стандард квалитета који потрошач може разумно очекивати, одговарајућа правна средства у случају да производ не испуњава утврђени стандард квалитета и питање гаранције коју нуди трговац. Уколико се деси да постоји несаобразност, потрошач има право да робу коју је купио замени или поправи код трговца (и они имају право избора шта ће учинити), а трговац је дужан да производ замени или поправи у примереном року; *Директива о непоштеном пословању* суштински се састоји у томе да она забрањује сваки непоштени облик пословања трговца у односу према потрошачу. Овом Директивом се регулише пословање трговца не само пре већ и након закључења уговора са потрошачем. И механизам на основу ког се утврђује да ли је одређено пословање трговца непоштено се састоји из три етапе. Прво, надлежни орган утврђује да ли се пословање трговца може сврстати у неки облик непоштеног понашања, затим уколико надлежни орган утврди да

се то понашање не сматра обликом непоштеног понашања прелази се у другу етапу – у којој се утврђује да ли је одређено пословање обмањујуће, насртљиво или се пропуштају информације. И трећи крак се односи на примену опште формуле уколико пословање трговца не представља непоштено пословање ни под једним од наведених облика непоштеног пословања; *Директива о потрошачком кредиту* се, као што само име каже, односи на уговоре о потрошачким кредитима и у оваквим уговорима потрошачи (физичка лица) су *изложени* трговцима (финансијским институцијама) које су знатно *моћније* од самих потрошача, те им је неопходно пружити додатни степен правне заштите у односу на кредите који се дају правним лицима. Једно од најважнијих права потрошача које је загарантовано овом директивном јесте право да потрошач једнострано раскине уговор о потрошачком кредиту у року од четрнаест дана од његовог закључења, без обавезе да финансијској институцији даје било какво објашњење. И потрошач има право да превремено отплати кредит и тиме се забрањује пракса коју су поједине институције имале претходних година, а то је забрана превремене отплате дуга; *Нова Директива о потрошачким правима* је усвојена 2011. године и једна од најважнијих измена коју је она донела јесу нови јединствени прописи о обавези обавештавања потрошача од стране трговаца пре закључења уговора. Директива се односи и на додатни скуп прописа у случају закључења уговора на даљину и уговора закључених ван пословних просторија. Директивом је утврђено и да цене производа/услуга морају изражавати њихову укупну цену, што потразумева све порезе и остале могуће намете који морају бити исказани на јасан начин, и рок у ком потрошачи имају право на једнострану раскид уговора је (са некадашњих седам) продужен на четрнаест дана.³ На основу Директива, као кључна права потрошача у Европској унији могу се издвојити:⁴

1. Сви потрошачи у оквиру Европској унији имају четрнаест дана да врате производе које су купили преко интернета, а да при том не морају да образлажу разлоге враћања. Да би потрошач добио потпуно рефундирање, производ мора бити у таквом стању да може опет да се врати у продају; дакле, потрошач може да утврди карактеристике производа, али не и да га користи;
2. Било да је реч о куповини производа у продавници или преко интернета, ако је производ другачији од онога како је оглашаван или не ради добро – потрошач има право на поправку/замену, а ако то није могуће или није

³ Лазаревић Н. и др., „Ка европском нивоу заштите потрошача у Србији“, оп. цит., стр. 13-19.

⁴ “Key Facts on the new EU Consumer Rights Directive“, *European Commission*, 2014.

практично онда потрошач може захтевати рефундирање или умањање цене производа. Ово право потрошачи имају најмање две године од датума куповине/испоруке производа;

3. Све компаније у оквиру Европске уније које се оглашавају, продају производе или пружају услуге морају потрошаче снабдети истинитим и информацијама које су толико детаљне да потрошачи могу донети одлуку. Те информације се односе на карактеристике производа/услуге, цену, начине плаћања, податке о продавцу/пружаоцу услуге итд;
4. Право на фер уговорне услове – уколико услови уговора нису фер, потрошачи нису у обавези да потпишу уговор и уколико уговори не могу да се измене тако да не буду нефер, онда такви уговори нису законом обавезујући;
5. Сви потрошачи имају право на помоћ од стране Европских потрошачких центара (*European Consumer Centres*) у виду подршке и савета када купују производе/услуге од трговца из било које земље у оквиру Европске уније.

III) ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

На путу ка Европској унији, у Републици Србији је обавеза заштите потрошача и хармонизација законодавства са правним тековинама Европске уније преузета 2008. потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) и област заштите потрошача регулисана је Законом о заштити потрошача из 2010. године, а потом и Законом о заштити потрошача („Службени гласник РС“ 62/2014) којим су имплементирани одредбе кључних европских Директива и који је ступио на снагу јуна 2014. године, а примена је отпочета септембра исте године. Законом о заштити потрошача (у наставку текста: Закон) су уређена права и обавезе потрошача, инструменти и начини заштите права потрошача, информисање као и унапређење знања потрошача о њиховим правима и начинима заштите права. Чланом 2. регулисана су сновна права потрошача, а то су право на:⁵

- *задовољавање основних потреба* – то се односи на доступност најнужнијих роба и услуга (храна, одећа, одбућа, здравствена заштита, простор за становање, хигијена и образовање);
- *безбедност* – односно заштита од робе и услуга које су опасне по живот, здравље, имовину или животну средину;

⁵ „Закон о заштити потрошача”, *Службени гласник Републике Србије*, 62/2014, Београд, стр. 1.

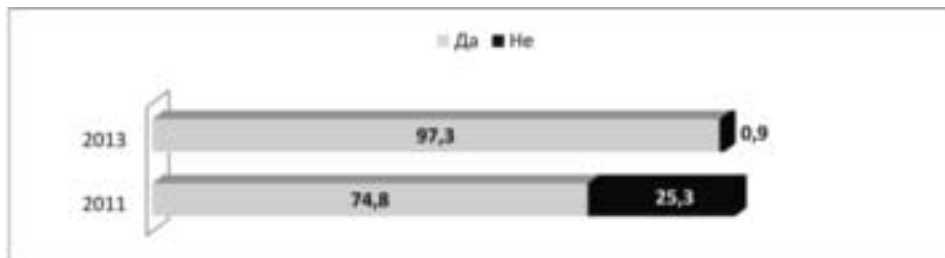
- *обавештеност* – располагање тачним подацима који су неопходни да би се направио разуман избор понуђене робе и услуга;
- *избор* – могућност избора између више роба и услуга по приступачним ценама и уз одговарајући квалитет;
- *учешће* – заступљеност интереса потрошача у поступку доношења и спровођења политике заштите потрошача и могућност да преко удружења и савеза удружења за заштиту потрошача буде заступљен у поступку усвајања и спровођења политике заштите потрошача;
- *правну заштиту* – заштита права потрошача у законом предвиђеном поступку у случају повреде његовог права и накнада материјалне и нематеријалне штете коју му причини трговац;
- *едукацију* – стицање основних знања и вештина неопходних за правилан и поуздан избор производа и услуга, као и знања о основним правима и дужностима потрошача и начину њиховог остваривања;
- *здраву и одрживу животну средину* – живот и рад у средини која није штетна за здравље и добробит садашње и будућих генерација, правремено и потпуно информисање о стању животне средине.

Овим Законом се права потрошача Републике Србије приближавају правима потрошача Европске уније према више законских одредби. У наставку текста биће наведене неке од њих. Законом је регулисано информисање потрошача и едукација, а то се односи на свесност потрошача да је трговац дужан да на недвосмислен, читак и лако уочљив начин истакне продајну (јединичну) цену робе или услуге, складу са прописима који уређују трговину (члан 6). Када је реч о продајним услугама, трговац је дужан да сачини ценовник (тарифник) услуга и да га истакне у излогу, односно у пословним просторијама или на другом месту на коме нуди вршење услуга (члан 7). Исто тако, потрошач није дужан да плати било какав облик додатних трошкова, укључујући и поштанске трошкове и трошкове транспорта и испоруке, ако трговац није добио изричиту сагласност потрошача за конкретне додатне трошкове поред уговорене накнаде за главну уговорну обавезу трговца (члан 14). Чланом 19. овог Закона забрањена је обмањујућа пословна пракса, под којом се сматра пословна пракса трговца којом наводи или прети да наведе потрошача да донесе економску одлуку коју иначе не би донео, тако што му даје нетачна обавештења или га доводи у заблуду у погледу постојања или природе производа, основних обележја производа, обима обавеза трговца, цене или начина обрачуна цене, потребе за сервисирањем, положаја трговца, права потрошача укључујући и право на замену робе или повраћај новца.

Обмањујућа пословна пракса постоји и када трговац оглашава производ (укључујући и упоређујуће оглашавање) на збуњујући начин којим се отежава разликовања производа од других производа, жигова, назива других производа или ознаке другог трговца; или ако крши одредбе кодекса добре пословне праксе. Када је реч о уговорима на даљину и уговорима који се закључују изван пословних просторија, трговац је дружан да пре закључења таквих уговора на јасан и разумљив начин потрошача обавести о: адреси на којој послује, продајној цени (са укупним трошковима обрачуноског периода у случају уговора који садрже претплату), трошковима коришћења средстава комуникације на даљину за заључивање уговора кад се тај трошак обрачунава на основу различитој од основне тарифе, условима и временском року за одустанак од уговора, обавези да се трговцу плате разумни трошкови, постојању огворног односа са поштанским оператором преко кога потрошач може у случају рекламације због несаобразности послати робу и када право на одустанак од уговора није предвиђено (члан 27). Чланом 28. је речено да потрошач има право да одустане од уговора закључених на даљину, односно изван пословних просторија у року од 14 дана, без навођења разлога и додатних трошкова (осим трошкова из члана 34. и 35. овог Закона којима су регулисане обавезе трговца и потрошача у случају одустанка од уговора). Непосредно оглашавање телефоном, факсом, електронском поштом и другим средствима комуникације на даљину је забрањено овим Законом (члан 38). Забрањено је и слање робе или пружање услуга (члан 39) потрошачу са захтевом за плаћање робе или услуга које потрошач није наручио. Тако да, слањем робе или пружањем услуга које потрошач није наручио, не може настати обавеза за потрошача и потрошач има право да задржи послату робу без обавезе плаћања, односно није у обавези да плати за извршену услугу. Законом је утврђена и саобразност робе, односно да испоручена роба буде саобразна уговору (члан 50) значи да одговара својствима робе коју је продавац показао потрошачу, да има својства потребна за употребу за коју је потрошач набавља а да је употреба била позната продавцу у време закључења уговора, да има својства, квалитет и да функционално одговара ономе што је уобичајено код робе исте врсте. Продавац одговара за несаобразности испоручене робе у уговору: ако је постојала у часу преласка ризика на потрошача, ако се појавила после преласка ризика на потрошача а потиче од узрока који је постојао пре преласка на њега, и ако је потрошач могао лако уочити (члан 51). У случају да роба није саобразна уговору (члан 52) потрошач који је обавестио продавца о несаобразности, има право да захтева од продавца да отклони несаобразност, без накнаде, оправком или заменом, односно да захтева

одговарајуће умањење цене или да раскине уговор у погледу те робе.⁶ Истраживање о познавању права потрошача које је спровела агенција Масми (MASMI) у сарадњи са Министарством спољне и унутрашње трговине и телекомуникација на пројекту *Јачање заштите потрошача* у Србији (о чему ће бити речи у наставку текста) која се бави истраживањем тржишта и јавног мњења је објављено јануара 2014. године и реч је о компаративном истраживању у ком се пореде подаци прикупљени 2011. и 2013. године. У истраживању је учествовало 1200 испитаника у 2011. години и 1000 испитаника у 2013. Од укупног броја испитаника 2011. године је њих 59,8% било свесно постојања Закона, а у наредном циклусу истраживања тај проценат је порастао на 75,4% што представља значајан пораст, али и даље је тај проценат мањи него што би требао бити. Резултати истраживања из 2011. су показали и да велики број потрошача у РС (25%) не познаје своја права, јер нису били у стању да наведу ниједно право које им је као потрошачима осигурано; а већ две године касније, тај проценат је пао на 0,9% њих који нису могли навести ниједно право потрошача. Када је реч о правима с којима су потрошачи најчешће упознати, *прво* место заузима право на рекламацију и накнаду штете и у постојање тог права је упућено 89,3% испитаника што је за 22,5% више у односу на 2011. У размаку између ова два истраживања, свест потрошача је највише повећана када је реч о праву на добијање фискалног рачуна, а свест о праву на добар квалитет производа и услуге није уопште порасла у периоду од две године (Графикон 3).⁷

Графикон 1. Свест о постојању права потрошача (у процентима)

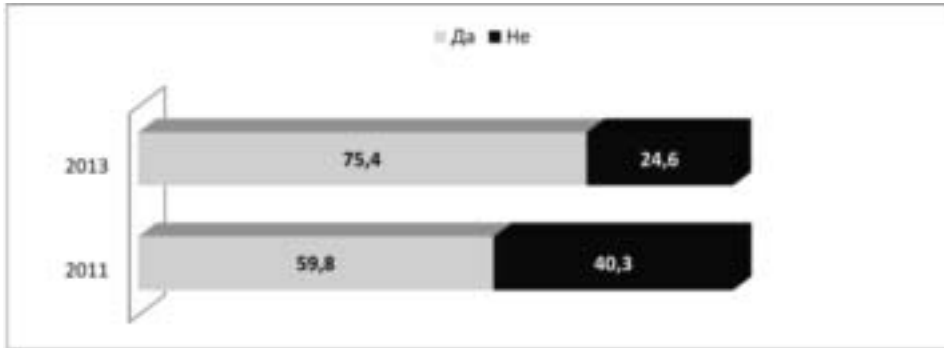


Извор: http://www.zapotrosace.rs/CMS/download/poznavanje_prava_potrosaca_2011-2013_uporedno.pdf, 2014.

⁶ Ibid. стр. 6-29.

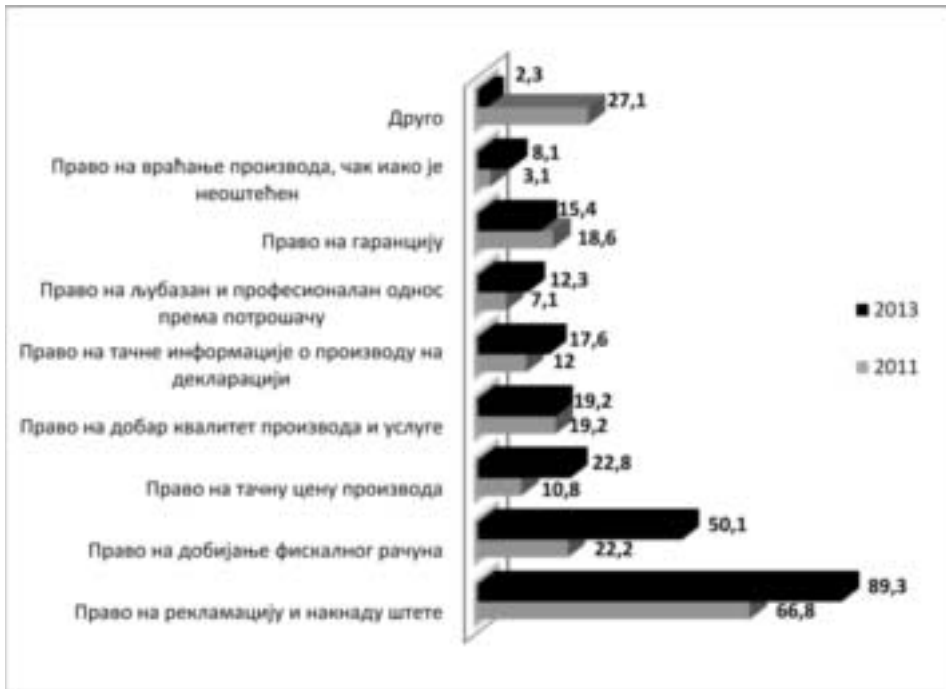
⁷ „Друго истраживање о познавању права потрошача у Србији”, Компаративни извештај, МАСМИ, 2014., стр. 6, 11 и 13.

Графикон 2. Свест о постојању Закона о заштити потрошача (у процентима)



Извор: http://www.zapotrosace.rs/CMS/download/poznavanje_prava_potrosaca_2011-2013_uporedno.pdf, 2014.

Графикон 3. Процентуални приказ познавања постојања различитих права потрошача



Извор: http://www.zapotrosace.rs/CMS/download/poznavanje_prava_potrosaca_2011-2013_uporedno.pdf, 2014.

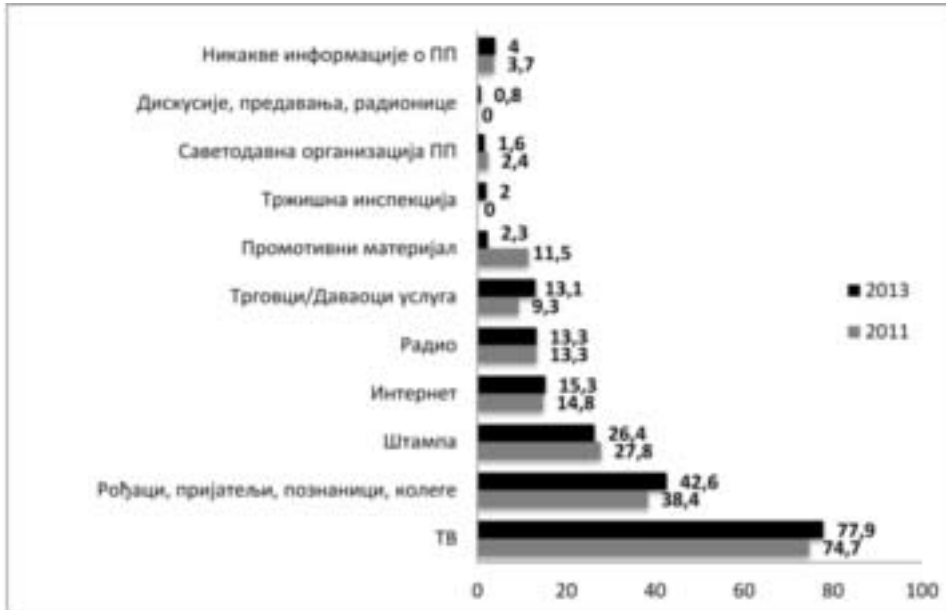
У Табели 1. су приказани резултати сигурности потрошача по питању њихових права и обавеза трговаца. Од потрошача је затражено да се на скали од 1 (*Потпуно сам сигуран да то право није регулисано*) до 5 (*Потпуно сам сигуран да прова јесте регулисано*) изјасне колико су сигурни да је одређено право део Закона. У односу на 2011. у 2013. је порасло мишљење потрошача да имају право на повраћај средстава од туристичких агенција уколико им је пружен лошији смештај или превоз, и та разлика је само у 0,04 просечне оцене, али ипак показује помак у свести потрошача. Тај пораст се може приписати бројним скандалима који су се дешавали на нашем тржишту са туристичким агенцијама у протеклих неколико година. Када је реч о осталим питањима наведеним у табели, 2013. година бележи пад просечне оцене у односу на 2011. годину и разлози за такве резултате би требали бити детаљније испитани.

Табела 1. Ниво сигурности по погледу постојања права потрошача у Закону РС

	2011.	2013.
Ценовник услуга мора бити видљиво изложен на свим местима где се пружају услуге.	4,15	4,11
Уколико потрошач купи неки производ за који трговац обезбеђује испоруку, и приликом испоруке дође до оштећења купљеног производа, трговац је тај који је дужан да покрије штету.	3,93	3,81
Ако потрошач добије лошији квалитет превоза или смештаја него што је договореног приликом уплате туристичког аранжмана, има право да од туристичке агенције захтева повраћај новца од туристичке агенције.	3,57	3,61
Уколико потрошач наручи неки производ преко каталога, има право да га врати у року од 14 дана уколико се из било ког разлога предомисли (чак и уколико производ није неисправан).	3,45	3,05
Забрањено је да трговац наводи потрошачана то да се у његовој продавници одређени производ продаје по нижој цени него у другим продавницама, уколико то није тачна и проверена информација.ра	2,9	2,83
Није дозвољено да се потрошачи, без њихове дозволе, понављано контактирају ради рекламирања или нуђења услуге на кућну адресу лично, преко телефона или електронске поште.	2,95	2,76

Извор: http://www.zapotrosace.rs/CMS/download/poznavanje_prava_potrosaca_2011-2013_uporedno.pdf, 2014.

Графикон 4. Извори информација о правима потрошача (у процентима)



Извор: http://www.zapotrosace.rs/CMS/download/poznavanje_prava_potrosaca_2011-2013_uporedno.pdf, 2014.

Истраживање је показало и да је највећи број испитаника информације о правима потрошача добило путем телевизије, тачније 74,7% (2011) и 77,9% (2013); затим 38,4%, односно 42,6% је добило информације од рођака, пријатеља, познаника и колега. Веома мали проценат испитаника ($\approx 2\%$) је информације о правима потрошача добило преко саветодавних организација, а $\approx 4\%$ испитаника се изјаснило да није добило никакве информације о правима потрошача.

IV) ИЗВОРИ

“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/ED of the European Parliament and of the Council”, *Official Journal of the European Union*, 22.11.2011, pp. 65-87.

“DG Justice Guidance Document“, European Commission, June 2014., доступно на: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/crd_guidance_en.pdf, датум приступа: 18.01.2015.

- „Друго истраживање о познавању права потрошача у Србији“, Компаративни извештај, МАСМИ, 2014., Интернет: http://www.zapotrosace.rs/CMS/download/poznavanje_prava_potrosaca_2011-2013_uporedno.pdf, датум приступа: 17.01.2015.
- „Закон о заштити потрошача“, Службени гласник Републике Србије, 62/2014, Београд.
- „Key Facts on the new EU Consumer Rights Directive“, European Commission, June 2014., Интернет: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/crd_arc2014_factsheet-consumer_general_en.pdf, датум приступа: 18.01.2015.
- Лазаревић Н., Ђуровић М., Лазаревић М. и Ђинђић М. „Ка европском нивоу заштите потрошача у Србији“, *Студија потрошачке политике у Србији*, Центра за европске политике, Јануар 2013, Београд.
- Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Одељење за заштиту потрошача, Пројекти, н.д., Интернет: <http://zastitapotrosaca.gov.rs/o-nama.php?naslov=projekti-odeljenja-za-zastitu-potrosaca>, датум приступа: 19.01.2015.

У) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У Републици Србији је 10.08.2011. почео да се спроводи пројекат под називом *Јачање заштите потрошача у Србији*, који финансира ЕУ (вредност пројекта 2.260.500 евра) и пројекат је требао трајати 30 месеци али је продужен за три месеца. Главни корисник је Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација (МТТ) Републике Србије. Општи циљ пројекта је било унапређење заштите права и интереса потрошача у Републици Србији у складу са правним тековина Европске уније. Специфични циљеви били су: подршка ММТ-у у даљој хармонизацији домаћег законодавства у области заштите потрошача са правним тековинама Европске уније, укључујући и измене и допуне подзаконских аката и прописа који су на снази; јачање институционални капацитета МТТ-а, тела за вансудско решавање спорова, судова, удружења за заштиту потрошача и других релевантних институција, са циљем примене новог законодавства у области заштите потрошача, а у складу са правним тековинама Европске уније и најбоље праксе; оснаживање сарадње и координације међу институцијама јавног и приватног сектора који су у систему заштите потрошача у Републици Србији како би се унапредила јединствена примена законодавног оквира заштите потрошача; и подизање свести јавности о политици заштите потрошача.⁸ С почетка релације овог

⁸ Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Одељење за заштиту потрошача, Пројекти, н.д.

пројекта спроведено је истраживање о познавању потрошачких права, исто је учињено и на крају овог пројекта. Резултати истраживања су показали да иако потрошачи у Републици Србији имају већу свест о постојању права које као потрошачи имају, та свест није довољно развијена јер већина њих може набројати једно, евентуално два права. Увођењем Закона извршена је имплементација кључних европских директива чиме је успостављен правни оквир којим се заштита потрошача у Републици Србији приближава стандардима Европске уније. Закон би требао довести до вишег нивоа сигурности свих потрошача, кроз већи степен сигурности уговора, могућности потрошача да утичу на садржину уговора, веће контроле активности трговаца, квалитета производа/услуга, веће заштите потрошача и бољег начина реаговања од стране трговаца у случајевима рекламација. Оно на чему би се свакако требало радити у наредном периоду јесте веће упознавање грађања Републике Србије са правима која они имају као потрошачи, чиме би било јасније којим сегментима законске регулативе би се требала посветити додатна пажња како би се убрзала хармонизација са регулативом Европске уније.

UDK: 366.5(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 51, стр. 148–159
Изворни научни рад

др Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ¹
Сања ГОНГЕТА²

НОВА ДИРЕКТИВА О ПРАВИМА ПОТРОШАЧА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

European Union legislation provides a high level of protection of consumer rights in the internal market. In the area of consumer protection can include the fair treatment of consumers, products that meet the required standards and the right to compensation. The new Directive on consumer rights in the European Union is applied in all Member States by 13 June 2014. The Directive harmonizes the rights of consumers in all EU countries in several important areas, with special emphasis on online shopping and e-mail as well as for the purchase share property which will certainly encourage them to expand their business across national borders.

Key words: Consumer rights, EU legislation, internet commerce, Directive.

1) СВРХА

Преиспитивањем Директиве Већа 85/577/ЕЕЗ за заштиту потрошача у погледу уговора склопљених ван пословних просторија,³ и Директиве 97/7/ЕЗ Европског парламента и Већа од 20. маја 1997. о заштити потрошача с обзиром на склапање уговора на даљину,⁴ којима су се утврђивали низ уговорних права за потрошаче, показало се да би те две директиве требало заменити једном

¹ Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Правни факултет за привреду и правосуђе Нови Сад. Е-маил: marijana.dukic.mijatovic@gmail.com.

² Велеучилиште Лавослав Ружичка у Вуковару.

³ Видети: *Official Journal of European Union* L 372, 31.12.1985.

⁴ Видети: *Official Journal of European Union* L 144, 4.6.1997.

новом и савременом. Основним деловима правне тековине, који се односе на унутрашње тржиште припада и право заштите потрошача. Висок ниво заштите потрошача у Европској унији предвиђена је већ у самом Уговору о функционисању Европске уније.⁵ Сврха Директиве о правима потрошача јесте у доприносу правилном функционисању унутрашњег тржишта усклађивањем одређених аспеката закона и других прописа у државама чланицама о уговорима, који се склапају између потрошача и трговаца, чиме се постиже висок ниво заштите потрошача.⁶ Потенцијал продаје на даљину, посебно оне прекограничног карактера, није у потпуности искоришћен, те је усклађивање одређених аспеката потрошачких уговора склопљених на даљину и ван пословних просторија било нужно за промовисање стварног потрошачког унутрашњег тржишта на којем се постиже права равнотежа између високог нивоа заштите потрошача и конкурентности предузећа, уз истовремено поштовање начела супсидијерности.⁷

Нова Директива о правима потрошача усклађује национална правила о заштити потрошача држава чланица у неколико важних области, те се тако обезбеђује рок од четрнаест дана за одустајање од куповине, па сада потрошачи могу вратити робу ако се из било ког разлога предомисле. Такође, забрањује се наплата додатних накнада за коришћење кредитним картицама, као и унапред означена поља на веб-местима за наплату додатних накнада. Боља усклађеност потрошачима пружа већу сигурност и поверење да ће имати иста права без обзира на то где куповали унутар граница Европске Уније. Нова, поједностављена правила и једнаки тржишни услови додатни су подстицај и трговцима за проширење прекограничног пословања.

II) МЕРЕ ЕУ

Директива о правима потрошача, којом се мења Директива Савета 93/13/ЕЕЦ и Директива 1999/44/ЕЗ Европског парламента и Савета, те се стављају ван снаге Директива Савета 85/577/ЕЕЦ и Директива 97/7/ЕЗ Европског парламента и Већа (*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*

⁵ Чл. 169. ст. 1., ст. 2. т. Уговора о функционисању Европске уније (*Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, Official Journal of the European Union C 306*).

⁶ Чл. 1. Директиве 2011/83 / ЕУ о правима потрошача.

⁷ Преамбула Директиве 2011/83 / ЕУ о правима потрошача.

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 of the European Union L 304/64).

Како би се осигурала једнака примена нових правила широм Европске уније, односно како би потрошачи имали користи од њих у свим државама чланицама, Европска комисија одржала је од октобра 2012. неколико састанака са представницима држава чланица од којих је последњи одржан 11. априла 2014., а објавила је и документ са смерницама за национална надлежна тела, укључујући додатни модел приказа основних информација за потрошаче на дигиталним производима.⁸

III) САДРЖАЈ

Како смо већ навели, сврха нове Директиве о правима потрошача је постизање високог нивоа заштите потрошача широм Европске уније, посебно при куповини на интернету и допринос у правилног функционисања унутрашњег тржишта.⁹ Нова Директива о правима потрошача у Европској унији тако доноси 10 најважнијих промена:

1. Уклоњене су скривене надокнаде и трошкови на интернету којима су корисници на преваран начин били навођени да плате тзв. „Бесплатне” услуге, попут хороскопа и рецепата. Према новим правилима потрошачи морају изричито потврдити да су разумели да се такве услуге морају платити.
2. Трговци морају открити укупну цену производа или услуга, те свих додатних накнада чиме се постигла већа транспарентност цена. Купци на интернету више немају обавезу да плате надокнаде или друге трошкове ако о томе нису били на одговарајући начин обавештени пре извршења поруџбине.
3. Забрањена су унапред означена поља на веб-страницама¹⁰
4. Рок у коме потрошачи могу одустати од купопродајног уговора повећан је на 14 календарских дана.¹¹ Потрошачи сада, ако се предомисле, могу

⁸ Интернет: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/crd_guidance_en.pdf (26.12.2014.)

⁹ Ibid., p. 4.

¹⁰ Ово се најчешће односило на куповину авионских карата путем интернета када су при куповини авионске карте на интернету, могле бити понуђене опције попут путног осигурања или најма аутомобила. Те су се додатне услуге могле приказати у облику такозваних унапред означених поља. Раније су потрошачи морали уклањати ознаку тих поља ако их оне нису занимале.

¹¹ Према ранијим правилима тај је рок износио седам дана

вратити робу из било којег разлога. Нова директива пружа и додатну заштиту, па у случају да продавац није јасно информисао купца о праву на одустајање, рок за повраћај продужава се на годину дана. Потрошачи су такође заштићени и имају право да одустану у погледу тражених посете, попут случајева када се трговац унапред обратио потрошачу и наговорио га да пристане на посету. Такође, више се не разликују тражене од нетражених посете што доводи до спречавања заобилажења правила. Рок за одустајање досада је почињао да тече од момента закључења уговора, према новој Директиви рок тече од тренутка када потрошач преузме робу. Прописи ће се примењивати на продају путем интернета, телефона или поште и на продају изван продавница.¹²

5. Побољшана су потрошачева права на повраћај на начин да трговци потрошачима у року од четрнаест дана од одустајања од куповине морају вратити уплаћени износ, што обухвата и трошак доставе. Ризик сваког оштећења робе при превозу до тренутка када потрошач преузме робу сноси трговац.
6. Потрошачима се доставља образац за одустајање који могу, али не морају, употребити ако се предомисле и желе одустати од уговора склопљеног на даљину или пред вратима.¹³ Тиме се поједноставио и убрзао поступак одустајања независно о месту у Европској унији где је уговор склопљен.
7. Трговци више не могу потрошачима наплатити за плаћање кредитном картицом или другим средством плаћања од износа стварног трошка коришћења тим средствима плаћања за трговца. Трговци, који располажу дежурним телефонским линијама, путем којих потрошачи могу добити информације о уговору, за телефонске позиве неће моћи да наплаћује више од основне телефонске тарифе.
8. Ако трговци желе да потрошачи након што се предомисле снесе трошак поврата робе, они о томе морају унапред јасно информисати потрошаче, у супротном повраћај морају платити сами. Трговци морају пре куповине јасно навести барем процену највишег износа трошка поврата гломазне

¹² На пример пред вратима потрошача, на улици или приликом излета који је организовао трговац.

¹³ Према чл. 2. ст. 7. Директиве 2011/83 ЕУ о правима потрошача уговор на даљину значи “уговор склопљен између трговца и потрошача на основу организованог система продаје или пружања услуга на даљину без истовремене физичке присутности трговца и потрошача, искључиво уз коришћење једног или више средстава даљинске комуникације до, укључно, тренутка у којем се склапа уговор“.

робе купљене путем интернета или поштом, на пример кауча, како би потрошачи при одабиру продавца могли донети информисану одлуку.

9. Боља заштита потрошача у погледу дигиталних производа
10. И информације о дигиталним садржајима мораће бити јасније те обухватати, међу осталим, компатибилност са хардвером и софтвером и евентуалне мере техничке заштите, попут оних о ограничавању права потрошача у погледу умножавања садржаја. Потрошачи сада имају право да одустане од куповине дигиталних садржаја, попут преузимања музике или видео записа, али само до тренутка започињања стварног поступка преузимања.
11. Нова заједничка правила предузетницима омогућавају лакше трговање широм Европе

Значај усаглашености прописа

Како је наведено у самој преамбули Директиве (тачка 4) усклађивање одређених аспеката потрошачких уговора склопљених на даљину и ван пословних просторија основа је за промовисање стварног потрошачког унутрашњег тржишта.¹⁴ У њему се постиже равнотежа између високог нивоа заштите потрошача и конкурентности предузећа, уз истовремено поштовање начела супсидијарности. Један од главних опипљивих резултата унутрашњег тржишта је прекогранична продаја. Упореди ли се са забележеним остварењем пораста домаће продаје на даљину, видљиво је да потенцијал прекограничне продаје на даљину није у потпуности остварен. Узмемо ли у обзир значење интернетске продаје, која обезбеђује даљи раст економије, јасно је зашто је важно искориштавање потенцијала прекограничних уговора склопљених ван пословних просторија.¹⁵ Ти су уговори до сада између

¹⁴ Према члану 26. ставу 2. УФЕУ-а, унутрашње тржиште обухвата простор без унутрашњих граница, у којем су осигурани слободно кретање роба и услуга те слобода пословног настањивања.

¹⁵ Како је дефинисано у чл. 2. т. 8. Директиве 2011/83 ЕУ о правима потрошача уговор склопљен ван пословних просторија значи “уговор између трговца и потрошача: (а) склопљен у истовременој физичкој присутности трговца и потрошача, на месту које није пословна просторија трговца; (б) за који је потрошач дао понуду у истим околностима као што су околности из тачке (а); (в) склопљен у пословним просторијама трговца или средством даљинске комуникације одмах након што је са потрошачем лично и појединачно ступљени у везу на месту које није пословна просторија трговца у истовременој физичкој присутности трговца и потрошача; или (г) склопљен током излета који организује трговац са циљем или учинком промовисања и продаје роба или услуга потрошачу.”

осталог били ограничени различитим националним правилима о заштити потрошача, која индустрија мора поштовати. Потпуна усклађеност информација за потрошаче и право одустајања код уговора на даљину и уговора склопљених ван пословних просторија требала би подстаћи мала и средња предузећа за тражењем додатних пословних прилика у осталим државама чланицама. Разлике у националним законодавствима држава чланица стварају препреке у више кључних подручја и остваривању основних слобода у Европској унији. Мала и средња предузећа нпр. налазе на препреке код оснивања привредних друштава у другим државама чланицама као и код промене седишта привредног друштва зависно о теорији седишта која је на снази на одређеном правном простору. Препреке се углавном огледају у различитим условима и трошковима оснивања и регистрације привредног друштва. На једнак начин се разлике у националним законодавствима држава чланица манифестују и на трговце и потрошаче, јер повећавају трошкове усклађивања оним трговцима, који се желе бавити прекограничном продајом робе или пружањем услуга. Препреке је могуће уклонити једино утврђивањем једнообразних правила на нивоу Европске уније, а јединствен регулаторни оквир свакако осигурава и повећава међусобно поверење трговаца и потрошача.

Подручје примене

Регулаторни аспекти, који су се усклађивали новом Директивом о правима потрошача односе се само на уговоре склопљене између трговаца и потрошача.¹⁶ Како је у самој преамбули наведено, Директива утврђује правила о информацијама које треба пружити код уговора на даљину, уговора склопљених ван пословних просторија и других уговора као и право одустајања код уговора на даљину и уговора склопљених ван пословних просторија те усклађује одређене одредбе које се односе на извршавање и неке друге аспекте уговора између пословних субјеката и потрошача.¹⁷ Директива се примењује, под условима и у мери одређеној у њеним

¹⁶ Чл. 2. ст. 1. Директиве 2011/83 ЕУ о правима потрошача дефинише потрошача као “сваку физичку особа која у уговорима обухваћеним овом Директивом делује у сврхе које не улазе у оквир њене трговачке, пословне, занатске или професионалне делатности”, а ст. 2 . истог члана трговца дефинише као “сваку физичку или правну особу, независно о томе је ли у приватном или јавном власништву, која у вези с уговорима обухваћеним овом Директивом делује, укључујући и преко других особа које делују у њено име или за њен рачун, у сврхе повезане са својом трговачком, пословном, обртничком или професионалном делатношћу”.

¹⁷ Директива 2011/83 ЕУ о правима потрошача, стр. 261.

одредбама, на сваки уговор склопљен између трговца и потрошача као и на уговоре за испоруку воде, гаса, електричне енергије или подручног грејања, чак и кад их испоручују јавни даваоци услуга, у мери у којој се та добра испоручују на уговорној основи.¹⁸ У односу на уговоре који не улазе у подручје примене ове директиве државе чланице задржавају право увести национално законодавство о одредбама ове Директиве или неким од њених одредаба.¹⁹ Директива се не односи на:

- национално право у области уговора који се односе на запошљавање,
- уговора који се односе на права наслеђивања,
- уговора који се односе на породично право и
- уговора који се односе на оснивање и организацију привредних друштава или споразума о партнерству.
- национално право у области уговорног права за правне аспекте уговора, који се не уређују овом Директивом (склапање или ваљаност уговора);
- национално право у вези са општим правним лековима у области уговора, правилима о јавном економском уређењу (правила о превеликим или изнуђивачким ценама или правила о неморалним правним пословима);
- захтеве који су на потрошачке уговоре примењиви у погледу језика;
- на националне законе о правном заступању (на пример правила која се односе на посреднике или стараоце) и
- не утиче на слободу држава чланица да дефинишу услуге од општег економског интереса, како би те услуге требало организовати и финансирати у складу са правилима о државним потпорама те којим би посебним обавезама требале бити подложне.²⁰

¹⁸ Чл. 3. Директиве 2011/83 ЕУ о правима потрошача.

¹⁹ Како је наведено у т. 13 преамбуле Директиве 2011/83 ЕУ о правима потрошача, држава чланица може одлучити да прошири примену правила Директиве на правна или физичка лица које нису дефинисана као потрошачи у Директиви, на пример невладине организације, новооснована предузећа или мала и средња предузећа. Исто тако, државе чланице могу применити одредбе Директиве на уговоре који нису уговори на даљину у смислу Директиве, јер на пример нису уговори склопљени према организованом систему продаје или пружања услуга на даљину.

²⁰ Директива 2011/83 ЕУ о правима потрошача стр. 261, 262.

Анализа најважнијих промена

Информисање потрошача и право одустајања код уговора на даљину и уговора склопљених ван пословних просторија

Обавезе информисања предвиђене у Директиви употпуњују обавезе информисања из уводно поменутих директива: Директиве 2006/123/ЕЦ Европског парламента и Већа од 12. децембра 2006. године, о услугама на унутрашњем тржишту,²¹ и Директиве 2000/31/ЕЗ Европског парламента и Већа од 8. јуна 2000. године, о одређеним правним аспектима услуга у информационом друштву, посебно електронском пословању на унутрашњем тржишту.²² Тако су детаљно регулисане обавезе информисања код уговора, који нису ни уговори на даљину ни уговори склопљени ван пословних просторија као и обавезе информисања код уговора на даљину и уговора склопљених ван пословних просторија као и формални захтеви за уговоре склопљене ван пословних просторија и уговора на даљину.²³

Право одустајања

Како смо раније напоменули, потрошач сада има рок од четрнаест дана да одустане од уговора на даљину, или уговора склопљеног ван пословних просторија, а да за то не наведе никакав разлог и да не сноси трошкове. Од овог права изузети су случајеви када вредност зависи о природе и својстава одређене робе или услуга што је случај са вином испорученим пуно времена након склапања уговора спекулативне природе кад вредност зависи о флукуацијама на тржишту.²⁴ Такође, право одустајања није примењиво ни на робу која је израђена према спецификацијама потрошача или која је очигледно прилагођена потрошачу (на пример завесе шиване по мери) као и одустајања потрошачу у случају услуга чувања смјештајног капацитета који, трговцу касније било тешко попунити (на пример резервације у хотелима или код кућа за одмор).²⁵ Одустајањем странака престају њихове обавезе да

²¹ Видети: "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", *Official Journal of the European Union* L 178, 17.07.2000.

²² Видети: "Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market", *Official Journal of the European Union* L 376, 27.12.2006.

²³ Чл. 5., 6., 7. и 8. Директиве 2011/83 ЕУ о правима потрошача.

²⁴ Директива 2011/83 ЕУ о правима потрошача стр. 266.

²⁵ Ibid.

изврше уговор на даљину или уговор склопљен ван пословних просторија или у случајевима кад је потрошач већ дао понуду, да склопе уговор на даљину или изван пословних просторија.²⁶ У случају одустајања трговац је дужан без одлагања вратити сва плаћања која прими од потрошача, укључујући и трошкове испоруке најкасније 14 дана од дана на који је обавештен о одлуци потрошача да одустане од уговора. Повраћај новца трговац извршава истим средством плаћања које је потрошач користио за првобитну трансакцију, осим ако се потрошач изричито сагласио другачије и под условом да то потрошачу не намеће додатне надокнаде.²⁷

Испорука

Ако се уговорне стране по питању момента испоруке нису усагласиле другачије, трговац без непотребног одлагања испоручује робу преносом физичког поседа или надзора над робом на потрошача, али најкасније тридесет дана од склапања уговора.²⁸ Кад трговац није испунио своју обавезу испоруке робе у договореном року, потрошач га позива да испоруку изврши у додатном року примереном околностима. Ако трговац ни тада не испоручи робу, потрошач има право раскинути уговор.²⁹

Накнаде за коришћење средстава плаћања и додатна плаћања

Трговцима је забрањено да за коришћење одређеног средства плаћања наплаћују потрошачима накнаде, које прелазе трошак који за коришћење тога средства плаћања сноси трговац.³⁰ Пре него што уговор или понуда постану обавезујући за потрошача, трговац тражи изричито пристанак потрошача на свако додатно плаћање поврх накнаде која је усаглашена за главну уговорну обавезу трговца. Ако трговац није добио изричито пристанак потрошача него је закључак о њему извео на основу стандардних опција које је потрошач дужан одбити како би избегао додатно плаћање, купац има право на повраћај тога плаћања.³¹

²⁶ Чл. 12. Директиве 2011/83 ЕУ о правима потрошача

²⁷ Чл. 13. Директиве 2011/83 ЕУ о правима потрошача

²⁸ Напоменимо овде како је у чл. 17. Директиве 2011/83 ЕУ о правима потрошача наведено да се ове одредбе односе на купопродајне уговоре, али су од њих изузети уговори за испоруку воде, гаса или електричне енергије који се не нуде за продају у ограниченом обиму или одређеној квалитети, или подручног грејања ни за испоруку дигиталног садржаја који се не испоручује на материјалном носачу података.

²⁹ Чл. 18. Директиве 2011/83 ЕУ о правима потрошача.

³⁰ Чл. 19. Директиве 2011/83 ЕУ о правима потрошача.

³¹ Чл. 22. Директиве 2011/83 ЕУ о правима потрошача.

Завршне одредбе

Директива 85/577/ЕЕЦ и Директива 97/7/ЕЗ, како су измењене Директивом 2002/65/ЕЗ Европског парламента и Већа од 23. септембра 2002. о продаји финансијских услуга потрошачима на даљину (Official Journal of European Union L 271, 9 October 2002) те Директива 2005/29 / ЕЗ и 2007/64/ЕЗ, стављене су ван снаге 13. јуна 2014. Директиви су приложена 2 прилога: 1. Информације о остварењу права одустајања: а) Узорак упутстава о одустајању и б) Узорак обрасца о одустајању и 2. Корелацијска таблица.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива је ступила на снагу двадесетог дана од објављивања у Службеном листу Европске уније, а државе чланице су ју биле дужне имплементирати у своја законодавства до 13. децембра 2013. Државе чланице дужне су примењивати одредбе Директиве у својим националним законодавствима од 13. јуна 2014.

V) ИЗВОРИ

Arno R. Lodder, "Information Requirements Overload? Assessing Disclosure Duties Under the E-Commerce Directive, Services Directive and Consumer Directive" u: Andrej Savin (ed.), Jan Trzaskowski, *Research Handbook on EU Internet Law*, Elgar, Cheltenham 2014, pp. 211-230, dostupno na: <http://ssrn.com/abstract=2413200> (28.12.2014.)

"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", *Official Journal of the European Union* L 178, 17 July 2000.

"Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market", *Official Journal of the European Union* L 376, 27 December 2006

"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 of the European Union* L 304/64

Интернет: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/crd_guidance_en.pdf (26.12.2014.)

Интернет: http://www.europa.rs/upload/documents/publications/PREGOVARACKA_POGLAVLJA_BROSURA_FINAL.pdf (26.12.2014.)

“Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, *Official Journal of the European Union* C 306, 17 December 2007.

„Закон о заштити потрошача“, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2014.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Правно наслеђе Европске уније подељено је по поглављима од којих свако покрива специфично подручје политике, којима се земље кандидати морају потпуно прилагодити у процесу припреме за чланство у Европској унији. Поглавља покривају главне аспекте политике Европске уније, а заштита потрошача и здравља обухваћена је у преговарачком поглављу 28 Споразума о стабилизацији и придруживању Републике Србије.³² Правна тековина ЕУ у области заштите потрошача регулише безбедност производа за потрошаче као и заштиту економских интереса потрошача у бројним специфичним секторима. Извори права заштите потрошача у Европској унији многобројни су и подложни брзој развојној динамици, па се пред државе чланице које их примењују, али и државе кандидате постављају високи стандарди у познавању и примени како домаћег тако и европског права заштите потрошача. Када Европска унија усвоји законе у било ком сектору па тако и о правима потрошача, државе чланице дужне су обезбедити и одговарајуће механизме. Како смо у раду видели то су решавање спорова судским и вансудским путем, систем информисања и образовања потрошача, уз одговарајући утицај за организације потрошача.³³ Република Србија као држава кандидат дужна је да своје националне прописе усклади са правном тековином Европске уније, а како Директива прати савремена кретања на унутрашњем тржишту свакако је важна добра упућеност са важећом регулативом, која се односи на уговоре на даљину (продаја путем интернета, телефона или поште) и уговоре склопљене ван пословних просторија у Европској унији, а којима се успостављају једнаки тржишни услови и

³² Споразум о стабилизацији и придруживању Република Србија је потписала у Луксембургу, 29. априла 2008. године.

³³ Интернет: http://www.europa.rs/upload/documents/publications/PREGOVARACKA_POGLAVLJA_BROSURA_FINAL.pdf (26.12.2014.)

смањују трансакциони трошкови за међународне трговце, посебно у погледу продаје путем интернета. У том правцу оцењујемо изузетно позитивним важећи Закон о заштити потрошача, који је након што је 21. јуна 2014. године ступио на снагу, почео је да се примењује 22. септембра 2014. године.³⁴ Закон доноси нова решења, којима се ствара амбијент за боље остваривање потрошачких права. Међу најзначајнијим је колективна заштита потрошача којом се санкционише непоштена пословна пракса и неправичне уговорне одредбе. Закон предвиђа да је рок за одговор трговца на рекламацију потрошачу осам дана, док само решавање рекламације коју је трговац усвојио не сме бити дуже од 15 дана, односно 30 дана за техничку робу и намештај. Приликом рекламације производа од стране потрошача, достављање амбалаже производа продавцу није услов за решавање рекламације нити разлог за одбијање отклањања несаобразности. Што се тиче рекламирања робе у првих шест месеци, када потрошач има право да захтева замену, одговарајуће умањење цене или раскид уговора, поправка је могућа само уз изричиту сагласност потрошача. Предвиђене су посебне казнене одредбе за трговца који рекламацију не реши у року и на начин са којима се потрошач сагласио. Закон о заштити потрошача предвиђа и да су трговци у обавези да воде посебну евиденцију о примљеним рекламацијама и укида се судска такса за потрошачке спорове у којима је вредност робе до 500.000 динара. У Бриселу је 4. и 5. децембра 2014. године одржан експанаторни скрининг за преговарачко Поглавље 28 – Заштита потрошача и заштита здравља. Билатерални скрининг, на коме ће српска страна представити своје законодавство у овој области, као и уочене разлике у односу на правне тековине ЕУ, биће одржан 3. и 4. фебруара 2015. године.³⁵

³⁴ *Сл. гласник РС*, бр. 62/2014.

³⁵ Интернет: www.zastitapotrosaca.gov.rs (07.01.2015)

UDK: 347.728.5:368.03
Bibliid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 51, стр. 160–175
Извори научни рад

др Јасмина ВУКОТИЋ¹

РЕОРГАНИЗАЦИЈА И ЛИКВИДАЦИЈА ДРУШТАВА ЗА ОСИГУРАЊЕ СХОДНО ОДРЕДБАМА ДИРЕКТИВЕ СОЛВЕНТНОСТ II

ABSTRACT

This paper presents the provisions of Solvency II relating to reorganization measures and winding-up proceedings of insurance undertakings, including common provisions for both of them. The aim of these provisions is to ensure the mutual recognition of reorganization measures and winding-up legislation of the Member States concerning insurance undertakings, as well it should be ensured that reorganization measures and decisions on winding-up proceedings, which were adopted or taken by the competent authorities of a Member State, produce full effect throughout the Community. The paper first presents the reorganization measures concerning insurance undertakings (their definition, competent authorities, publication of decisions on reorganization measures, information's to known creditors, etc.), after that the winding-up proceedings (their definition, competent authorities, applicable laws, what the law of the home Member State shall determine at least, treatment of insurance claims, withdrawal of the authorization, publication of decisions on winding-up proceedings, etc.) and finally the common provisions (these provisions mainly relate to the legal effects of reorganization measures and winding-up proceedings).

Key words: Insurance, insurance undertakings, reorganization, winding-up proceedings, the home Member State, competent authorities.

I) СВРХА

Како национална законодавства држава чланица нису међусобно усклађена у делу који се тиче мера реорганизације и поступка

¹ Универзитет Привредна академија Нови Сад. Е-маил: vukotic.jasmina@open.telekom.rs.

ликвидације, постојала је потреба да се у оквиру Заједнице обезбеди узајамно признавање мера реорганизације и законодавстава држава чланица која се односе на ликвидацију у односу на друштва за осигурање. Такође је било потребно да се успостави одговарајућа сарадња између држава чланица имајући у виду потребу за јединством, универзалношћу, усклађеношћу и јавношћу тих мера, те потребом за истоветним третманом и заштитом поверилаца друштава за осигурање. Циљ одредби Директиве Солвентност II које се односе на мере реорганизације и поступке ликвидације је обезбеђивање да мере реорганизације које је донело надлежно тело државе чланице имају правно дејство на целом подручју Заједнице, те да само надлежна тела матичне државе чланице имају овлашћење да доносе одлуке о поступцима ликвидације друштава за осигурање, те да такве одлуке имају правно дејство на целом подручју Заједнице и да треба да буду признате од стране свих држава чланица.

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 European Parliament and of the Council of the 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II). 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/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)).
4. Директива Солвентност II је допуњена делегираном уредбом Комисије (EU) 2015/35 од 10. октобра 2014. године о допуни Директиве 2009/138/EC Европског парламента и Савета од 25. новембра 2009. године о оснивању и обављању делатности осигурања (Солвентност II) - Commission Delegated Regulation (EU) 2015/35 of 10 October 2014 supplementing Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II), у погледу имплементирајућих мера.

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 реорганизацији и ликвидацији друштава за осигурање и реосигурање. 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 члаве IV (која се односи на реорганизацију и ликвидацију друштава за осигурање).² Глава IV се према томе не примењује на друштва за реосигурање већ само на друштва за осигурање и на огранке друштава за осигурање из трећих земаља, а који се налазе на подручју Заједнице.

Мере реорганизације

Под мерама реорганизације се подразумева било које деловање надлежних тела (управних и судских) држава чланица које је намењено очувању или поновном успостављању финансијске ситуације у друштву за осигурање и које, осим тог друштва за осигурање, утиче на претходна права странака, а што укључује (али није органичено на) мере које подразумевају могућност обуставе плаћања, одлагање мера извршења или смањење потраживања. Ове мере могу донети само надлежна тела матичне државе чланице, а оне не искључују покретање поступка ликвидације од стране матичне државе чланице. Даље, Директива Солвентност II предвиђа да се мере реорганизације уређују законима, приписима и поступцима који се примењују у матичној држави чланици, осим ако је другачије уређено овом Директивом, а предузете мере имају правно дејство на целом подручју Заједнице, које наступа истовремено са наступањем правног дејства у матичној држави чланици, укључујући њихово дејство и према трећим лицима у другим државама чланицама. Надлежна тела матичне државе чланице обавештавају о мерама надзорна тела те државе чланице ако је могуће и пре доношења одлуке о њиховом предузимању, а ако то није могуће одмах по доношењу одлуке о мерама.³ Надзорна тела матичне државе чланице о овоме хитно обавештавају надзорна тела других држава чланица. Одлука о мерама реорганизације се јавно објављује у складу са поступцима за јавно објављивање који су предвиђени у матичној држави чланици, а даље у Службеном листу Европске уније се објављује изрека решења о мери чим то буде могуће, у случају да је против такве одлуке у матичној држави чланици предвиђена могућност противтужбе. Надзорна тела других држава чланица могу обезбедити да се ова одлука објави на њиховом подручју

² Видети ближе о подручју примене чл. 2 Директиве 2009/138/ЕЦ- Солвентност II, а о искључењу из подручја примене чл. 3-12 ове Директиве.

³ Надзорна тела су национална тела која су законом или другим прописом овлашћена да врше надзор над друштвима за осигурање.

на начин који она сматрају примереним. Директива Солвентност II регулише шта садржи предметна објава, а иста се саставља на службеном језику државе чланице или на једном од тих језика.⁴ Мере реорганизације се примењују без обзира на горе поменута правила о објави и имају правно дејство на повериоце, изузев ако другачије прописују надлежна тела или законодавство матичне државе чланице. Поменута правила која се односе на објаву и правно дејство се не примењују у случају да мере реорганизације друштва за осигурање искључиво утичу на његове акционаре, чланове или запослене, осим ако законодавство које се примењује на мере реорганизације не прописује другачије. Директива Солвентност II предвиђа да у случају да право матичне државе чланице предвиђа да потраживање буде пријављено да би било признато или предвиђа обавезно обавештавање поверилаца који имају уобичајено боравиште, седиште у тој држави чланице или су њени порески резиденти, онда надлежна тела матичне државе чланице или управник такође обавештавају и познате повериоце који имају уобичајено боравиште, седиште или су порески резиденти у другој држави чланице. Повериоци из других држава чланица имају иста права и у случају када законодавство матичне државе чланице предвиђа право поверилаца који имају уобичајено боравиште, седиште или су порески резиденти те државе да поднесу пријаву потраживања или да доставе образложење својих потраживања.

Поступак ликвидације

Под поступком ликвидације у смислу ове Директиве се подразумева сваки збирни поступак који обухвата продају имовине друштва за осигурање и поделу прихода између поверилаца, акционара или чланова, што обухвата било које деловање од стране надлежних тела, укључујући и случај када је овај поступак прекинут нагодбом или неком другом одговарајућом мером, без обзира на то да ли се ти поступци темеље на инсолвентности или су добровољни или принудни. Одлуку о отварању поступка ликвидације над друштвом за осигурање укључујући његове огранке у другим државама чланицама доносе само надлежна тела матичне државе чланице, а ова одлука се може донети како пре тако и после доношења одлуке о мерама реорганизације. Овако донета одлука се

⁴ Објава садржи назначење надлежног тела матичне државе чланице, законодавства које се примењује и управника као је именован.

признаје на целом подручју Заједнице и њена правна дејства у Заједници наступају у исто време када и у матичној држави чланици. Надлежна тела матичне државе чланице о својој одлуци хитно обавештавају надзорна тела те државе чланице, ако је могуће пре отварања поступка ликвидације, а ако није одмах по његовом отварању, а надзорна тела матичне државе чланице одмах обавештавају о овоме надзорна тела других држава чланица. Директива Солвентност II предвиђа у чл. 274 да се на одлуку о отварању поступка ликвидације, сам поступак и његова дејства примењује право матичне државе чланице, осим уколико у одредбама чл. 285-292 ове Директиве није другачије предвиђено. Такође ова Директива предвиђа минимум онога шта прописи матичне државе чланице треба да уреде: имовину која припада ликвидационој маси, овлашћења друштва за осигурање и ликвидатора, каква дејства има отварање поступка ликвидације на постојеће уговоре, правила која уређују пријављивање, испитивање и утврђивање потраживања, која се потраживања могу пријавити у односу на ликвидациону масу и како поступати са потраживањима насталим након отварања поступка ликвидације, правила која уређују које су правне радње ништаве, побојне или делимично ништаве јер оштећују укупност поверилаца и сл.⁵ Ова Директива даље регулише третман захтева из осигурања, под којима се подразумева износ који представља обавезу друштва за осигурање према осигураницима, уговарачима осигурања, корисницима осигурања или било ком оштећеном лицу које може полагати право према друштву за осигурање и који призилази из уговора о осигурању или из било ког правног посла директног осигурања из чл. 2 ст. 3, тач. б и ц ове Директиве, укључујући и износ који је издвојен за та лица када неки елементи обавезе још увек нису познати. Под овај износ такође потпадају премије које дугују друштва за осигурање због несклапања или отказивања уговора о осигурању или других послова, у складу са правом које се на њих примењују пре отварања поступка ликвидације. Ови захтеви имају предност над другим потраживањима од друштва за осигурање, а државе чланице то обезбеђују на један или на оба следећа начина: с обзиром на средства која представљају техничке резерве захтеви из осигурања имају апсолутну предност над било којим другим потраживањем од друштва за осигурање или с обзиром на укупну имовину друштва за осигурање ови захтеви имају предност над било којим другим потраживањем од друштва за осигурање, уз изузетак потраживања

⁵ Ближе о о томе шта прописи матичне државе чланице морају минимално да уреде у овој области видети чл. 274 ст. 2 Директиве 2009/138/ЕЦ- Солвентност II.

запослених, пореских потраживања, потраживања из социјалног осигурања и потраживања на основу имовине која подлеже стварном праву. Даље, је предвиђено да државе чланице могу одредити да потраживања трошкова поступка ликвидације имају предност над захтевима за осигурање, уколико се тиме не угрожавају ова потраживања. У случају да су државе чланице изабрале да обезбеде захтеве из осигурања с обзиром на средства која представљају техничке резерве треба да траже да друштва за осигурање успоставе и ажурно воде посебан регистар. Свако друштво за осигурање је обавезно да води посебан регистар имовине која се користе за покриће техничких резерви које су израчунате и уложене у складу са правом матичне државе чланице. Уколико једно друштво обавља делатност животног и неживотног осигурања дужно је да води посебан регистар за сваку од ових делатности. Укупна вредност уписане имовине ни у једном тренутку не може бити мања од износа техничких резерви. Када имовина уписана у регистар подлеже неком стварном праву у корист повериоца или неког трећег лица, а део вредности те имовине није доступан у сврху покривања обавеза, та чињеница се наводи у регистру, с тим што износ који није расположив не улази у укупну вредност имовине. Третман имовине у случају ликвидације друштва за осигурање, у случају да се држава чланица определила да обезбеди захтеве из осигурања с обзиром на средства која представљају техничке резерве, се уређује законодавством матичне државе чланице, осим када се на ту имовину примењују одредбе чл. 286-288 ове Директиве, с тим што имовина за покриће техничких резерви подлеже стварном праву повериоца или трећег лица без обзира да ли је у потпуности доступна за покриће обавеза, што таква имовина подлеже придржају права својине у корист повериоца или трећег лица и што је поверилац овлашћен да тражи пребијање својих потраживања са потраживањима друштва за осигурање. Када је поступак ликвидације отворен, структура имовине уписане у посебан регистар се не мења и у регистру нису допуштене измене осим по одобрењу надлежног органа или ако су у питању исправке административних грешака. Међутим, ликвидатори овој имовини додају њен принос и износ чистих премија које су примљене у периоду између отварања поступка ликвидације и исплате захтева за осигурање или док се не обави пренос портфела. Ликвидатори су са друге стране дужни да оправдају надзорним телима матичне државе чланице у ситуацији када је резултат уновчења имовине нижи од њене процењене вредности у регистру.

Даље, Директива Солвентност II предвиђа да у матична држава чланица може прописати да у случају када су права поверилаца унета у јемствени

програм који је успостављен у тој држави чланици, да та потраживања нису укључена у одредбе чл. 275 ст. 1 ове Директиве. Државе чланице које изабери да захтеве из осигурање обезбеде у односу на укупну имовину друштва за осигурање треба да траже од сваког друштва за осигурање да обезбеди да потраживања која могу имати предност над захтевима из осигурања и која су уписана на рачунима друштва за осигурање, буду у сваком тренутку покривена имовином. Друштву за осигурање у коме је отворен ликвидациони поступак се одузима одобрење за рад сходно поступку предвиђеном у чл. 144 ове Директиве, с тим што одузимање одобрења не спречава ликвидатора или било које друго лице именовано од надлежних тела да обавља неку делатност друштва за осигурање у мери у којој је то потребно или примерено ликвидацији. Матична држава чланица може прописати да ће се обављање ових делатности може условити сагласношћу или надзором од стране надзорних тела те државе. Одлука о отварању поступка ликвидације се објављује у складу са поступком предвиђеним у матичној држави чланици, а изрека одлуке се објављује у Службеном лист ЕУ, с тим што надзорна тела других држава чланица могу обезбедити објаву тих одлука на свом подручју на примерен начин. У објави се наводи надлежно тело матичне државе чланице, право које се примењује и ликвидатор, а саставља се на службеном језику државе чланице на коме је информација објављена. Ова Директива даље прописује да након отварања поступка ликвидације надлежна тела матичне државе чланице, ликвидатор или било које друго лице именовано у ту сврху, без одлагања писаним путем обавештавају појединачно познате повериоце који имају уобичајено боравиште, седиште или су порески резиденти у другој држави чланици, а прописује и садржину обавештења (рокови, казне, надлежно тело за пријем пријава потраживања, да ли су у питању привилеговани или заложни повериоци и сл.), а у случају да се ради о потраживањима из осигурања морају се навести општа дејства поступка ликвидације на уговоре о осигурању. Директива такође прописује право било ког повериоца да пријави своје потраживање или да достави писано објављено свог потраживања, те да не сме постојати дискриминација поверилаца с обзиром на чињеницу да њихово уобичајено боравиште, седиште или пореска резидентност нису у матичној држави чланици.⁶ Ова Директива даље регулише да се информације и обавештења достављају на

⁶ Која документа одн. њихове копије поверилац шаље надлежном телу матичне државе чланице и које податке наводи у пријави потраживања предвиђено је у чл. 282 ст. 3 Директиве 2009/138/ЕС- Солвентност II.

службеном језику или на једном од службених језика матичне државе чланице и да се у ту сврху користи образац који на свим службеним језицима ЕУ има заглавље или “Позив за пријаву потраживања. Поштовати рокове” или “Позив за достављање образложења потраживања. Поштовати рокове”. Међутим у случају када је познати поверилац носилац захтева из осигурања информације му се достављају на службеном језику државе чланице у којој он има уобичајено боравиште, седиште или је њен порески резидент, а овакви повериоцу своје пријаве потраживања или образложење потраживања могу достављати на службеном језику своје државе чланице, с тим што у том случају њихове пријаве потраживања садрже у заглављу следеће речи “Пријава потраживања” или “Достављање образложења потраживања” на службеном језику матичне државе чланице. О напретку поступка ликвидације ликвидатори на примерен начин редовно обавештавају повериоце, а надзорна тела државе чланице могу захтевати таква обавештења од надзорних тела матичне државе чланице.

Одредбе које су заједничке за реорганизацију и за ликвидацију

Директива Солвентност II регулише дејства мера реорганизације и отварања поступка ликвидације на уговоре о раду и радне односе, на уговоре којима се даје право на употребу или стицање непокретности и на права друштава за осигурање у вези са непокретностима, бродовима и ваздухопловима који подлежу регистрацији у јавном регистру, на тај начин што се ова правна дејства регулишу искључиво прописима државе чланице који се примењују на уговоре о раду и на радне односе, прописима државе чланице у којој се непокретности налазе и прописима државе чланице у чијој се надлежности налази регистар за бродове и ваздухоплове. Директивом је даље предвиђено да увођење мера реорганизације или отварање поступка ликвидације не утиче на стварна права поверилаца или трећих лица на материјалној или нематеријалној, покретној или непокретној имовини (како на тачно одређеној имовини, тако и на збиру неодређене имовине чији се састав мења) која припада друштву за осигурање и која се у тренутку увођења мера реорганизације или отварања поступка ликвидације налази на подручју друге државе чланице. Под овим правима се сматрају најмање: право располагања имовином или давање исте на располагање, те право да се из оствареног прихода од имовине намири посебно на основу заложног права или хипотеке, искључиво право наплате потраживања посебно на основу заложног права на потраживању

или на основу цесије потраживања ради обезбеђења, право да се захтева предаја одређеног предмета од сваког лица које тај предмет поседује или користи противно вољи овлашћеног лица и право уживања користи из одређене имовине. Са стварним правом је изједначено право које је уписано у јавни регистар и које према трећим лицима има дејство стицања стварног права. Што се тиче придржаја права својине продавца у случају да друштво за осигурање купује неку имовину, предвиђено је да увођење мера реорганизације или отварање поступка ликвидације не утиче на права продавца, под условом да се имовина у тренутку увођења мере или отварања поступка налазила на подручју неке друге државе чланице, а не оне у којој је уведена мера или отворен поступак. Када друштво за осигурање продаје неку имовину увођење мера реорганизације или отварање поступка ликвидације није основа за раскид или престанак купопродајног уговора под условом да је предаја већ уследила, те не спречава стицање својине од стране купца ако се та имовина у тренутку увођења мере или отварања поступка налазила на подручју неке друге државе чланице, а не оне у којој је уведена мера или отворен поступак. Директива регулише и могућност пребијања потраживања повериоца са потраживањем друштва за осигурање ако је пребијање допуштено сходно меродавном праву које се примењује на потраживање друштва за осигурање (ово значи да увођење мера реорганизације или отварање поступка ликвидације не утичу на ово право повериоца). Што се тиче уређених тржишта дејства увођења мера реорганизације и отварања поступка ликвидације на права и обавезе странака на уређеном тржишту уређују се само на основу прописа који се примењују на то тржиште.⁷ Ово не спречава могућност истицања ништавости, побијања или делимичне ништавости правне радње из чл. 274 ст. 2 тач. (I) ове Директиве која може бити предузета да би се издвојила плаћања или трансакције у складу са меродавним правом које уређује то тржиште.⁸ Такође, могућност истицања ништавости, побијања или делимичне ништавости правне радње из чл. 274 ст. 2 тач. (I) је предвиђена и за стварна права поверилаца или трећих лица, за придржај права својине и за пребијање. Међутим, чл. 274 ст. 2 тач. (I) се

⁷ Оваквим регулисањем уређених тржишта се не доводи у питање примена чл. 286 Директиве 2009/138/ЕС- Солвентност II, који члан се односи на стварна права поверилаца или трећих лица.

⁸ Чл. 274 ст. 2 Директиве 2009/138/ЕС- Солвентност II предвиђа шта прописи матичне државе чланице морају минимално да уреде, а у тачки (I) су наведена правила која уређују које су правне радње ништаве, побојне или делимично ништаве јер оштећују укупност поверилаца.

не примењује када лице које је остварило корист од правне радње којом се оштећују сви повериоци достави доказ да је за ту радњу меродавно право државе чланице која није матична држава чланица и доказ да се та правна радња у конкретном случају према праву те друге државе чланице не може побити. Директива Солвентност II регулише и меродавно право у случају када се друштво за осигурање након увођења мера реорганизације или отварања поступка ликвидације намирује продајом непокретности (меродавно је право државе чланице у којој се налази непокретност), продајом бродова и ваздухоплова који су уписани у јавни регистар (меродавно је право државе чланице у чијој се надлежности налази регистар), те продајом преносивих или других вредносних папира чије постојање или пренос претпоставља упис у регистар или на рачун прописан правом или који су пренети у централни депозитни систем уређен правом државе чланице (меродавно је право државе чланице у чијој надлежности се налази регистар, рачун или систем). За дејство мера реорганизације или отварања поступка ликвидације на парнице које су у току а које се воде о имовини или праву који су одузети друштву за осигурање меродавно је само право државе чланице у којој се парница води. Ова Директива такоже регулише положај управника (када су уведене мере реорганизације) и ликвидатора (када је отворен поступак ликвидације), који свој положај доказују овереним преписом изворника одлуке којом су именовани или другом потврдом коју издаје надлежно тело матичне државе чланице, с тим што држава чланица у којој ова лица желе деловати, може захтевати превод те одлуке односно потврде на службени језик те државе чланице (службена ауторизација тог превода или нека друга формалност се не смеју захтевати). Управник или ликвидатор на подручју свих држава чланица има сва овлашћења која има на подручју матичне државе чланице, с тим што су они дужни поштовати прописе држава чланица у којима желе да делују, посебно у погледу начина уновчења имовине и обавештавања запослених (ова овлашћења не укључују овлашћења на примену присилних средстава, нити овлашћења одлучивања у судским и другим споровима).⁹ Директива Солвентност II такође предвиђа могућност уписа мера реорганизације или отварања поступка ликвидације у било који одговарајући јавни регистар, који се води у другим државама чланицама, осим када прописи државе чланице прописују обавезу уписа,

⁹ Управнику или ликвидатору могу бити именовани помоћници или заступници у складу са прописима матичне државе чланице у току поступка реорганизације или ликвидације, посебно у држави чланици домаћину и посебно како би му помогли да савлада све тешкоће са којима се суочавају повериоци у тој држави.

у ком случају управник, ликвидатор или било које друго тело или лице који су за то овлашћени у матичној држави чланици морају предузети све потребне мере да би упис био извршен. Трошкови уписа сматрају се трошковима поступка. Директива регулише и подложност одредбама о пословној тајни свих лица од којих се захтева да приме или дају информације у вези са одговарајућим поступцима из чл. 270, 273 и 296 ове Директиве (који чланови се односе на информације надзорним телима), уз изузетак судских органа на које се примењују национални прописи.¹⁰ На крају ова Директива регулише и третман огранака друштава за осигурање из трећих земаља, те у случају да таква друштва имају огранке у више држава чланица, сваки огранак се третира засебно приликом спровођења мера реорганизације или отварања поступка ликвидације. Надлежна и надзорна тела тих различитих држава треба да настоје да ускладе своје активности, као и управници и ликвидатори.

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/ЕЕС, 73/239/ЕЕС, 73/240/ЕЕС, 76/580/ЕЕС, 78/473/ЕЕС, 84/641/ЕЕС, 87/344/ЕЕС, 88/357/ЕЕС, 92/49/ЕЕС, 98/78/ЕС, 2001/17/ЕС, 2002/83/ЕС и 2005/68/ЕС - 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/ЕС Европског парламента и Савета од 25. новембра 2009. године о оснивању и обављању делатности осигурања (Солвентност II) - Directive 2009/138/EC of the European Parliament and

¹⁰ Одредбе о пословној тајни су садржане у чл. 64-69 Директиве 2009/138/ЕС-Солвентност II.

of the Council of the 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II), *Official Journal of the European Union* (OJ), L 335, 17.12.2009, pp. 1-155;

Директива 2013/58/EU Европског парламента и Савета од 11. децембра 2013. године о изменама Директиве 2009/138/ЕС (Солвентност II) у односу на датум њеног преношења у национална законодавства и датум примене, као и датум престанка примене одређених Директива (Солвентност I) - Directives 2013/58/EU of the European Parliament and of the Council of the 11 December 2013 amending Directive 2009/138/EC (Solvency II) as regards the date for its transposition and the date of its application, and the date of repeal of certain Directives (Solvency I), *Official Journal of the European Union* (OJ), L. 341, 18.12.2013. pp. 1-3;

Директива 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, *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/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), *Official Journal of the European Union* (OJ), L 153, 22.5.2014. pp. 1-61;

Делегирана уредба Комисије (EU) 2015/35 од 10. октобра 2014. године о допуни Директиве 2009/138/ЕС Европског парламента и Савета од 25. новембра 2009. године о оснивању и обављању делатности осигурања (Солвентност II) - Commission Delegated Regulation (EU) 2015/35 of

10 October 2014 supplementing Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II), *Official Journal of the European Union* (OJ), L 12, 17.1.2015, p. 1-797;

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, 116/2013 и 139/2014 - други закон;

Закон о осигурању РС, *Службени гласник РС*, бр. 139/2014;

Закон о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање, *Службени гласник РС*, бр. 61/05, 116/08 и 91/10;

Закон о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање, *Службени гласник РС*, бр. 14/15;

Закон о стечају, *Службени гласник РС*, бр. 104/09, 99/11, 71/12 и 83/14.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Важећи Закон о осигурању из 2004. године у чл. 208 предвиђа да се на поступак ликвидације и стечаја друштва за осигурање, друштва за посредовање у осигурању, друштва за заступање у осигурању и агенција за пружање других услуга у осигурању примењују одредбе закона којима се уређују стечај и ликвидација, уколико овим законом поједина питања нису другачије уређена. У чл. 174 овог закона је предвиђено овлашћење Народне банке Србије да истовремено са доношењем решења о одузимању дозволе за обављање послова осигурања, покреће поступак стечаја односно ликвидације друштва за осигурање, а одређено је и да ће НБС у решењу о одузимању дозволе за обављање послова осигурања одредити меру забране располагања имовином друштва до отварања поступка ликвидације односно доношења решења о покретању стечајног поступка. Нови закон о осигурању од 2014. године, који се примењује после истека 6 месеци од дана његовог ступања на снагу, у глави XI регулише престанак рада, ликвидацију и стечај субјеката надзора, у чл. 221 предвиђа да се ликвидација и стечај друштава за осигурање спроводе под условима и у поступку који су прописани законом којим се уређују стечај и ликвидација банака и друштава за осигурање, док се на друштва за заступање у осигурању и на друштва за посредовање у осигурању примењују одредбе закона којим се уређују привредна друштва и закона којим се уређује стечај. Сходно одредбама важећег закона о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање од 2005. године

ликвидација може бити принудна или добровољна. Поступак принудне ликвидације се спроводи над друштвом за осигурање коме је НБС одузела дозволу за обављање послова осигурања ако нису испуњени услови за покретање поступка стечаја. Добровољна ликвидација над друштвом за осигурање чији је надлежни орган донео одлуку о престанку рада спроводи се уз сагласност НБС по правилима закона који уређује привредна друштва. Овај закон регулише такође покретање поступка стечаја (доношење решења о испуњености услова за покретање овог поступка од стране НБС, доношење решења од стране суда о покретању поступка), његове правне последице, доношење решења о ликвидацији друштва за осигурање (доноси га НБС одмах на основу решења о одузимању дозволе за рад), органе у поступку, примену закона о стечају привредних друштава и сл. Нови Закон о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање од 2015. године, који се примењују од 1. априла 2015. године, предвиђа да се поступак ликвидације односно стечаја над банком и друштвом за осигурање покреће решењем надлежног суда о покретању поступка ликвидације односно стечаја, које се доноси на основу решења Народне банке Србије о испуњености услова за покретање поступка ликвидације односно стечаја над банком, односно друштвом за осигурање. Овај закон одређује да на основу решења о одузимању дозволе за обављање послова осигурања, Народна банка Србије истовремено доноси решење о испуњености услова за покретање поступка стечаја над друштвом за осигурање, на основу ког решења надлежни суд доноси решење о покретању поступка стечаја најкасније првог наредног радног дана од дана пријема тог решења. Што се тиче ликвидације надлежни суд је такође дужан да најкасније првог наредног радног дана од дана пријема решења Народне банке Србије о испуњености услова за покретање поступка ликвидације над банком, односно друштвом за осигурање донесе решење о покретању поступка ликвидације над банком, односно друштвом за осигурање. Овај закон такође регулише правне последице покретања поступка стечаја, када оне наступају, посебно последице у односу на пребијање потраживања, пренос портфеља осигурања друштва за осигурање, побијање правних радњи, те органе поступка стечаја и ликвидације, сходно примену одредби о стечају (како овог закона, тако и закона који регулише стечај привредних друштава) на поступак ликвидације и сл. Овај закон такође регулише и добровољну ликвидацију и предвиђа да се овај поступак спроводи, уз сагласност Народне банке Србије, над друштвом за осигурање, чија је скупштина донела одлуку о престанку рада тог лица,

а на основу одредби закона о привредним друштвима. Закон о стечају предвиђа да се стечај спроводи реорганизацијом или банкротством, а под реорганизацијом подразумева намирење поверилаца сходно усвојеном плану реорганизације. Реорганизација је детаљно регулисана одредбама чл. 155 до 173 овог закона. Посматрајући одредбе прописа РС у области реорганизације и стечаја мође се рећи да се оне налазе у више законских текстова, да се очекује почетак примене нових закона, како закона о осигурању, тако и закона о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање. Неке одредбе наших прописа у овој области су усклађене са одредбама Директиве Солвентост II, док би нека питања требала да буду детаљније уређена, као што је питање третмана захтева из осигурања.

UDK: 341.176(4):368
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 51, стр. 176–188
Изворни научни рад

проф. др Слободан ЈОВАНОВИЋ¹

ПРЕДЛОГ ДИРЕКТИВЕ СКУПШТИНЕ ЕВРОПЕ И САВЕТА О ПРОДАЈИ ОСИГУРАЊА ОД 28. ОКТОБРА 2014.

ABSTRACT

Paper deals with the key changes to the Directive on insurance intermediation of 2002 addressed by the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on insurance distribution of 26 October 2014. Certain gaps have been noticed since adoption of the Directive 2002 and revision in line with the following five basic principles was necessary: (1) A high and consistent level of policy holder protection embodied in EU law, (2) Effective management of conflicts of interests and transparency, (3) Introducing clearer provisions on the IMD scope, (4) Increased efficiency in cross-border business and (5) Achieve a higher level of professional requirements. Main alterations of the existing framework for insurance intermediation author has analyzed in the following segments: directive's scope, conflict of interest, duty to inform, fees / commissions, packaged products, duty to warn on the product inadequacy and fines.

Key words: Insurance, intermediation, consumer protection, duty to inform, commission, conflict of interest.

I) УВОД

Услед великих разлика у националним прописима о агентима и посредницима осигурања, као и због уклањања неизвесности у вези са применом права слободе оснивања и пружања услуга, пре потпуног ступања на снагу тих принципа без потребе доношења посебне директиве, Савет ЕУ

¹ Универзитет Привредна академија, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад.
Е-маил: nsbob@sezampro.rs.

је још 1976. донео Директиву о агентима и брокерима у осигурању.² Овом директивом омогућено је да се посредници осигурања који немају положен испит или немају посебно издату дозволу у својој држави, алу су показали професионалну способност током извесног периода праксе, служе наведеним основним слободама. Другим речима, директива није регулисала начин почетка рада и пословања агената и брокера, већ је првенствено била привремене природе, јер је било предвиђено да престаје да важи чим се донесе детаљна директива. Пошто је Комисија приметила да су држављанице, упркос претходно донесеној директиви, задржале различите квалитативне стандарде кроз одбијање да одобре слободу пословања посредницима из држава-чланица без или са врло мало прописа о квалификацијама због сопствених оштријих прописа о заштити потрошача, а имајући у виду да је јединствено тржиште осигурања ЕУ требало да се успостави до средине 1994. године, као и у циљу превазилажења насталог неповерења, Европска комисија је донела Препоруку свим државама-чланицама 1991. године, о обавези свих посредника да испуне одређене услове и буду регистровани.³ Препоруке се односи практично на све категорије посредника осигурања, без обзира на то да ли су самостално запослени или у радном односу. Препорука је имала за циљ да се сви канали продаје као што су банке, продавци аутомобила и робне куће њоме обухвате. У циљу заштите интереса потрошача, Комисија је препоручила обавезно разликовање између брокера осигурања, тј. посредника независних од осигураваача и агената осигурања који имају уговор са једним или више осигураваача. Посебан значај имају субјективна својства лица желе да се баве овим послом. Тако посредници осигурања морају да имају опште, трговачко и професионално знање и вештину, као и добру репутацију. То је значило да ако су у прошлости били у стечају, нису могли да добију дозволу, осим ако по националном праву нису рехабилитовани. Што се тиче професионалног искуства, државама-чланицама је остављено да одлуче да ли ће извршити разликовање између брокера и других посредника. Комисија је такође препоручила да посредници осигурања располажу полисом осигурања професионалне одговорности, осим ако за њега не гарантује његово друштво

² “Council Directive of 13 December 1976 on measures to facilitate the effective exercise of freedom of establishment and freedom to provide services in respect of the activities of insurance agents and brokers (ex ISIC Group 630) and, in particular, transitional measures in respect of those activities (77/92/EEC)”, *Official Journal of the European Communities*, L 26, 31. 1. 1977, pp. 14–19.

³ “Commission Recommendation of 18 December 1991 on insurance intermediaries (92/48/EEC)”, *Official Journal of the European Communities*, L 019, 28. 1. 1992, P. 32–33.

за осигурање. Коначно, од брокера се може захтевати доказ о адекватним финансијским средствима. Сви посредници са неопходним квалификацијама морају бити регистровани и само се регистровани посредници могу бавити посредовањем. Регистар посредника може водити или државни орган или од државе признато професионално удружење. У циљу спровођења наведених правила, Комисија је препоручила кажњавање лица која обављају послове посредовања без дозволе, било да су та лица регистрована, па су накнадно прекршила прописане услове, било да уопште нису регистрована.

II) СВРХА

Због чињенице да неке државе-чланице уопште нису следиле Препоруку Комисије из 1991. године, а да су је друге испуниле само делимично, Комисија је одлучила да још једном покуша да изврши усклађивање прописа у овој области. Директива 2002/92/ЕЦ Скупштине Европе и Савета о посредовању у осигурању (даље у тексту: ДПО)⁴ једини је пропис ЕУ који регулише места продаје производа осигурања са циљем обезбеђења права потрошача која је ван снаге ставила Директиву из 1976. године. ДПО је усвојена 9. децембра 2002. године и државе чланице ЕУ су имале обавезу да је примене у својим националним законодавствима најкасније до 15. јануара 2005. године. ДПО је заснована на концепту Препоруке из 1991. који су у ДПО поновљене и постале обавезујуће за све посреднике осигурања и реосигурања који по њој морају да буду регистровани. Међутим, директива није предвидела већи број изузетака. Тако на пример, на запослене раднике на терену или „везане” посреднике који раде само за једног осигуравача директива се уопште не примењује и због тога ова лица не морају да буду регистрована.

Директива је прописала минималне услове и захтеве, што значи да су државе-чланице могле прописати и строже услове, али само за посреднике који су регистровани на њиховој територији. На основу регистрације у својој држави, посредници осигурања и реосигурања имају право да обављају своју делатност и у другим државама-чланицама на основу слободе пружања услуга или оснивањем филијале. С обзиром на принцип прописивања минималног (а не тачно одређеног – прим. аут.) правног оквира по којем национална законодавства држава чланица су требала да се уједначе, двадесетседам држава чланица применило ју је на суштински различите начине. Током провере њене примене у периоду 2005–2008. година Европска комисија је утврдила потребу

⁴ “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 9, 15. 1. 2003.

за њеном изменом. Финансијски проблеми настали 2008. године и криза која је, у већем или мањем интензитету, касније погодила већи број држава чланица ЕУ у први план је истакла значај обезбеђења ефикасне заштите потрошача у целом финансијском сектору. На самиту лидера држава чланица организације *G20* у Сеулу одржаном 10. и 11. новембра 2010. године, затражено је од Организације УН за економску сарадњу и развој (*Organisation for economic co-operation and development – OECD*), Одбора за финансијску стабилност (*Financial Stability Board – FSB*) и других релевантних међународних организација да установе опште принципе за сектор финансијских услуга ради појачања заштите потрошача (начини за побољшање финансијске заштите потрошача путем „информисаног избора” што подразумева обавезе информисања потрошача, транспарентност и подучавање, заштиту од превара, злоупотреба, заблуда, као и могућностима регреса и заступања).⁵ На основу наведеног захтева, Радна група организација *G20* и *OECD* за финансијску заштиту потрошача усвојила је „Основне принципе заштите потрошача финансијских услуга”, који су допуњени на самиту лидера организације *G20* у новембру 2011. године у Кану и које је Савет *OECD* усвојио као Препоруку за све државе чланице те организације у јулу 2012. године. На основу захтева лидера организације *G20* из јуна месеца 2012. године, Радна група организација *G20* и *OECD* за финансијску заштиту потрошача усвојила је „Ефективне мере за подршку примене преосталих Основних принципа заштите потрошача финансијских услуга”.⁶ Један од циљева предвиђених Основним принципима заштите потрошача финансијских услуга односи се на потребу да потрошачи увек имају исти ниво заштите у вези са техникама продаје, условима и особинама производа, без обзира да ли те услуге директно пружају даваоци који имају дозволу за рад од стране надлежног надзорног органа или њихови агенти⁷, као и да даваоци финансијских услуга послују у складу са стандардима утврђеним кодексима пословања, односно пословне етике.⁸ Током дебата у Скупштини Европе, имајући у виду захтеве за капитализацијом и надзором друштва за осигурање по Директиви о солвености II⁹, посебно је истакнута забринутост у вези са стандардима продаје производа животног осигурања са

⁶ *Effective approaches to support the implementation of the remaining G20/OECD high-level principles on financial consumer protection*, OECD, Directorate for financial and enterprise affairs, Committee on financial markets, G20/OECD Task force on financial consumer protection, September 9, 2014, Paris.

⁷ *Ibidem*, Professional standards 1.2, Effective approaches 35(2), стр. 13.

⁸ *Ibidem*, Professional standards 2.3, Effective approaches 112, стр. 22.

⁹ Directive 2009/138/EC of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of insurance and reinsurance (Solvency II), *Official Journal of the European Union*, L 335, 17. 12. 2009, p. 1.

инвестиционом компонентом. Због тога је Скупштина Европе захтевала да измене ДПО такође имају у виду и правила о продаји таквих производа по Директиви о тржиштима финансијским инструментима.¹⁰

III) МЕРЕ ЕУ

Комитет европских надзорних органа осигурања и пензијских фондова је у априлу 2006. године закључио Луксембуршки протокол¹¹ којим је утврђена процедура за размену информација о сарадњу у активностима надзора прекограничног пословања посредника у осигурању и омогући њихову јединствену дозволу за целу територију ЕУ. Овај документ такође је предвидео обавезу конзистентне примене посебних формулара у процедурама за добијање дозволе и пријаву посредника у осигурању надзорном органу, али је такође и уредио заштиту потрошача, посебно у вези са објављивањем списка органа / институција надлежних за пријем приговора и процедуре за вансудско решавање приговора. Убрзо потом, Комитет европских надзорних органа осигурања и пензијских фондова одлучио је да изради извештај о статусу примене кључних одредби ДПО и тај задатак поверио Групи стручњака за посредовање у осигурању. Извештај о примени ДПО из маја 2007. године констатовао је да су све државе чланице примениле ДПО, а да је један мањи број њих усвојио строжа правила за посреднике у осигурању, те да на основу одговора из спроведене анкете која је послужила као основ за Извештај, постоји потреба за појашњењем неких термина из ДПО као и да су нека правила из ДПО непрактична из угла континуираног спровођења надзора.¹² Европска комисија је још 13. јуна 2005. године одлучила да покрене студију о продаји производа осигурања и пружању услуга у одређеним врстама делатности на основу чл. 17 Уредбе Савета (ЕЦ) бр. 1/2003.¹³ Циљ те студије је био да се

¹⁰ “Directive of the European Parliament and of the Council on markets in financial instruments repealing Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council (Recast) “; COM(2011) 656 final.

¹¹ “Protocol Relating to the Cooperation of the Competent Authorities of the Member States of the European Union in Particular Concerning the Application of Directive 2002/92/EC of the European Parliament and of the Council of 9 December 2002 on Insurance Mediation”, CEIOPS, April 2006. Доступно на: https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/protocols/Luxembourg_Protocol%20_without%20annexes_Rev1_Oct2008.pdf, 23. 10. 2014.

¹² “CEIOPS’ Report on the Implementation of the Insurance Mediation Directive’s Key Provisions”, March 2007, стр. 25.

¹³ “Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty”, *Official Journal of the European Communities*, L 1, 4. 1. 2003.

додатно истраже и коначно утврде сви конкретни рестриктивни поступци или нарушавање конкуренције, поред осталих, у области осигурања имовине и прекида рада, осигурања пловила, моторних возила, опште, професионалне и еколошке одговорности, незгоде физичких лица и осигурања кредита. Коначан извештај који је упућен Скупштини Европе 25. 9. 2007. године¹⁴ истакао је три кључна проблема која се односе на: 1) одређене поступке који доводе до уједначавања износа премија када се саосигурање и реосигурање закључују кроз двостепену процедуру путем водећег осигураваача и осталих са(ре)осигураваача, 2) примере где широко распрострањена пракса вишегодишњих уговора може да доведе до кумулативног неиспуњавања обавеза осигураваача, и 3) знаци потенцијалног урушавања тржишта у вези са брокеражама.¹⁵ Истовремено са претходним активностима, службе Комисије су тражиле савет од Европске агенције за надзор осигурања и пензијских фондова (*European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA*, даље у тексту: ЕАНОПФ) о бројним питањима у вези са изменама ДПО. Извештај ЕАНОПФ је усвојен у новембру 2010. године.¹⁶ Током 2010. и 2011. године, службе Комисије су се редовно састајале са представницима из сектора осигурања, потрошачких организација и надзорних органа и дискутовале о предстојећим изменама. Јавну расправу о изменама ДПО службе Комисије су спровеле у периоду од 26. новембра 2010. године до 28. фебруара 2011 на основу консултационог документа о циљевима политике формулисаних у наведеном документу са пет упитника: (А) Висок и доследан ниво заштите уговараача осигурања у праву ЕУ, (Б) Ефикасно управљање сукобом интереса и транспарентношћу, (Ц) Усвајање јаснијих одредби о предмету ДПО, (Д) Повећање ефикасности прекограничног пословања, и (Е) Постизање вишег нивоа професионалних квалификација.¹⁷ Закључци проистекли из консултационог документа били су у великој мери афирмативни у прилог измена које су предложиле службе Комисије.¹⁸ Јавна расправа о предложеним

¹⁴ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Sector Inquiry under Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 on business insurance (Final Report)“, 25.9.2007, COM(2007) 556 final.

¹⁵ *Ibidem*, стр. 9.

¹⁶ Интернет: https://www.ceiops.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/reports/IMD-advice-20101111/20101111-CEIOPS-Advice-on-IMD-Revision.pdf, 9. 1. 2015.

¹⁷ “Consultation document on the Review of the Insurance Mediation Directive (IMD)“, Интернет: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/insurance-mediation/consultation-document_en.pdf, 24. 10. 2014.

¹⁸ “Summary of responses to the Consultation on the revision of the Insurance mediation directive”, *European Commission*, Brussels, 4 April 2011, стр. 4–5.

изменама ДПО2 у вези са њеним предметом, обавези посредника у осигурању на информисање, сукобу интереса, прекограничном пословању и професионалним квалификацијама одржана је 10. децембра 2010. године.¹⁹ У смислу даљих консултација о изменама ДПО, 11. априла 2011. године одржан је и састанак са стручњацима из држава чланица и ЕАНОПФ о закључцима из јавних расправа и могућој систематизици и садржају ДПО2, на којем је већина присутних подржала смер измена ДПО који су предложиле службе Комисије. Поред претходно наведеног, Комисија је спровела процену утицаја алтернативних решења у складу са начелом прихватања „бољег прописа” те је за наведену потребу наручила неколико посебних студија. Тако је прва студија спроведена 2010. године о трошковима и користима потенцијалних измена правила о продаји производа осигурања и производа осигурања са инвестиционом компонентом.²⁰ Другу студију у којој је дат свеобухватан преглед начина функционисања продаје производа осигурања на територији ЕУ спровео је *PricewaterhouseCoopers (PWC)*. Студија је завршена у јулу 2011. године и објављена на интернет страни Комисије.²¹ Оцена алтернативних решења која су на располагању такође су узела у обзир и резултате студије која је за циљ имала оцену квалитета савета који се дају на територији ЕУ.²² Четврта студија која је била основа за одлучивање Комисије имала је за циљ да анализира различите чиниоце у вези са доношењем одлуке инвеститора из угла бихејвиоралне економије.²³ У наставку излагања осврнућемо се на неке од најзначајнијих измена које предвиђа Предлог Директиве Скупштине Европе и Савета о продаји осигурања од 28. октобра 2014. године (даље у тексту: ДДО).²⁴

¹⁹ Записник са јавне расправе доступан на Интернету: http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/docs/mediation/20101210hearing/panel-summary_en.pdf, 8. 1. 2015.

²⁰ “Study on the Costs and Benefits of Potential Changes to Distribution Rules for Insurance Investment Products and other Non-MIFID Packaged Retail Investment Products”, *Final Report, Europe Economics*, 29 September 2010. Интернет: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/prips/costs_benefits_study_en.pdf, 8. 1. 2015.

²¹ “Study on the impact of the revision of the Insurance Mediation Directive (ETD/2007/IM/B2/51)”, *Final Report, PwC Luxembourg*, May 23rd, 2011, доступно на: http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/docs/mediation/imd_final_en.pdf, 22. 10. 2014.

²² “Consumer Market Study on Advice within the Area of Retail Investment Services”, *Final Report, Synovate*, 2011, Интернет: http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/investment_advice_study_en.pdf, 22. 10. 2014.

²³ “Report on consumer decision-making in retail investment services from a behavioural economics perspective”, 2010, Интернет: http://ec.europa.eu/consumers/strategy/consumer_behaviour_en.htm, 22. 10. 2014.

²⁴ “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on insurance distribution (recast)”, *Council of the European Union*, 13635/14 Brussels, 26 September 2014.

IV) КЉУЧНЕ ИЗМЕНЕ ДПО

Предмет Директиве

ДДО проширује предмет ДПО из 2002. године ради обухватања делатности друштава за осигурање и друштава за реосигурање (укључујући и она која се баве директном продајом потрошачима). Правила ДДО примењују се и на остала лица која на тржишту продају производе осигурања у склопу своје делатности и организације које пружају постпродајне услуге (која се понекад зову „секундарним посредницима” – прим. аут.) као што су делатности аутосалона, транспортних организација или туристичких агенција, као и агенција за процену и ликвидацију штета.

Сукоб интереса

ДДО садржи одређени број одредби којима је покушано да се реше уочене или потенцијалне мане у односима између посредника и осигураника. Једна од таквих одредби је и она која предвиђа обавезу поступања савесно, поштено и у најбољем интересу клијената,²⁵ укључујући и потрошача без обзира на примену правила о изузећу „великих ризика”,²⁶ реосигурања и професионалних потрошача. Другим речима, поступци посредника у осигурању морају да буду у складу са највишим стандардима професионалне етике посебно у погледу давања јасних, адекватних и потпуних информација.²⁷ Без обзира на чињеницу да постоје различити потрошачи са различитим потребама, то у смислу измена ДПО, обавеза информисања не сме да се извршава у супротности са претходно наведеним стандардима. Поступање у „најбољем интересу” потрошача налаже посреднику у осигурању такође и обавезу да своје поступке који се тичу претпостављеног (најбољег – прим. аут.) интереса потрошача учини транспарентним и активно и адекватно управља ситуацијама и околностима у којима може доћи до сукоба интереса тако да његова непажња или пропуст не буду на штету потрошача. Са друге стране, посредника у осигурању чак ни изостанак штете по интересе потрошача не мора ослобађати од мера органа надлежног за надзор осигурања.

²⁵ ДДО, чл. 15, ст. 1.

²⁶ “Directive 2009/138/EC of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of insurance and reinsurance (Solvency II)”, чл. 13, тач. 27.

²⁷ ДДО, чл. 15, ст. 2.

Обавеза информисања

Чл. 20, ст. 1, тач. (а) Предлога ДДО измењен је стари чл. 12 из ДПО тако да се неопходне информације посредника у осигурању према потрошачу морају доставити у писаној форми (на папиру – прим. аут.), јер је наведеним чланом измењене директиве брисана алтернативна могућност да се информације могу доставити и на било којем трајном медијуму којем потрошач може да приступи. Међутим, ДДО у истом члану, у ст. 2–4 прописује околности и услове у којима је дозвољено да посредник у осигурању информише потрошача и путем трајних медија, и то ако су кумулативно испуњена два следећа услова: (1) да је то оправдано у контексту односа посредника у осигурању, друштва за осигурање и потрошача и (2) да је потрошачу омогућен избор у погледу начина на који ће бити информисан и да се он са тим сагласио. Али ако је потрошач, пре закључења уговора, информисан на трајном медијуму или преко интернета, потрошач у сваком тренутку може да захтева бесплатно достављање предметних информација и у папирном облику. Према ст. 6 наведеног члана ДДО, информисање путем трајног медијума сматра се оправданим у контексту односа заинтересованих страна ако потрошач има редован приступ интернету или ако је доставио своју електронску адресу. Када се ради о језику на којем се информације достављају, ДДО прецизира да се оне могу доставити и на језику државе чланице где се ризик налази с тим да је бесплатан превод који евентуално буде требало да се уради.

ДДО и даље, у чл. 19, ст. 1, предвиђа изузеће од обавезе информисања када се ради о „професионалним клијентима”, иако је 69% анкетираних привредних друштава (корпоративни осигураници – прим. аут.) која су купци осигурања сматрало да се обавеза информисања уговарача осигурања мора задржати бар као законска обавеза или предвидети право уговарача осигурања да захтева информацију о висини провизије, награда и / или бенефиција посредника у осигурању.²⁸ Такође, Савез европских удружења управљача ризицима са жаљењем је констатовао да су тзв. „велики ризици” и даље изузети из новог правног оквира обавезе продаваца осигурања на информисање уговарача осигурања.²⁹

Награде / провизије

ДДО прописује обавезно пријављивање награде / провизије коју је уговорио посредник у осигурању, укључујући и тзв. везане посреднике који,

²⁸ Bedhouche, Julien, “Insurance Mediation Directive 2 / IDD2 – the return of the professional customer in 2015?” The Federation of European Risk Management Associations (FERMA), December 3, 2014, at: <http://www.ferma.eu/blog/2014/12/imd2-idd2-return-professional-customer-2015>.

²⁹ *Ibidem*.

по правилу, једино иступају као заступници за одређено друштво за осигурање или групу осигураваача. Ова обавеза биће примењена у петогодишњем, прелазном периоду. „Варијабилне награде” (на пример, увећане награде за већи обим послова) које се исплаћују неким од запослених такође потпадају под предмет ДДО. ДДО садржи и додатна правила у вези са пријављивањем профитних провизија³⁰ коју остварује друштво за посредовање у осигурању у случају остварења пословних циљева уговорених са осигураваачем. Наведена врста провизије креира типичан сукоб интереса у правном односу посредника у осигурању и његовог клијента; посредник није заинтересован да учествује у пријави и остваривању одштетног захтева потрошача услуга осигурања зато што од осигураваача добија профитну провизију само ако нема осигураних штета по закљученим полисама осигурања.³¹

Пакет-производи

ДДО уводи обавезу продавца производа осигурања, који је део неког пакет-производа у којем се налазе и неке друге финансијске услуге или производи, да информише потрошача да свака од услуга или појединачних производа се могу купити посебно – одвојено од осталих и да га обавести о припадајућим трошковима и накнадама. Другим речима, пракса продаваца пакет-производа да обавезу потрошаче на куповину производа или услуга у једном пакету више неће бити дозвољени.

Обавеза упозоравања на неадекватност производа

Посредници ће имати обавезу да прибаве информације о потенцијалном знању потрошача, искуству, финансијској ситуацији и инвестиционим циљевима како би могли да оцене да ли производ који желе продају потрошачу одговара његовим потребама и очекивањима. Ако посредник у осигурању закључи на основу информација која је добио од потрошача да производ или услуга нису одговарајући за конкретног потрошача, посредник га мора упозорити на ту чињеницу. Наведена обавеза постоји и онда када се продаја врши без саветодавне улоге посредника у осигурању што значи да ће посредник у осигурању морати да се обезбеде прибављањем писмене

³⁰ Ам. енглески: *contingent commission*, брит. енглески: *override*.

³¹ Иако је у САД наведена врста провизије била забрањена од 2005. године, после истраге коју је спровео јавни тужилац државе Њујорк, пракса таквог награђивања посредника у осигурању је настављена после 2010. године. – Gray, Alistair: “Insurers’ contingent commissions attacked”, *Financial Times*, January 13, 2013.

изјаве потрошача о његовим захтевима и потребама, из које се може видети да ли је понуђен производ осигурања – полиса осигурања била одговарајућа за потрошача већ у почетној фази преговарања.

Казне

ДДО ће донети повећање нивоа усклађености управних – надзорних санкција, укључујући и одузимање дозволе, забрану лицима да врше послове извршних директора и надзора у привредним друштвима за посредовање у осигурању и друштвима за осигурање као и новчаних казни.

VI) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

На основу чл. 36, ст. 1 државе чланице ће бити обавезне да донесу националне законе, подзаконске и надзорно-регулаторе прописе ради спровођења те директиве двадесетчетири месеца по њеном ступању на снагу, док ће на основу чл. 37, ДПО 2002 бити стављена ван снаге даном ступања на снагу нове директиве. У чл. 38 Предлога директиве Скупштине Европе и Савета о продаји осигурања предвиђено је да она ступа на снагу двадесетог дана од дана објављивања у Службеном листу Европске уније.

VII) ИЗВОРИ

“CEIOPS Advice to the European Commission on the revision of the Insurance Mediation Directive (2002/92/EC)“, Ref: CEIOPS CCP-59/10, 10 November 2010, Интернет: https://www.ceiops.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/reports/IMD-advice-20101111/20101111-CEIOPS-Advice-on-IMD-Revision.pdf, 9. 1 2015.

“CEIOPS’ Report on the Implementation of the Insurance Mediation Directive’s Key Provisions”, March 2007.

“Commission Recommendation of 18 December 1991 on insurance intermediaries (92/48/EEC)“, *Official Journal of the European Communities*, L 019 , 28. 1. 1992, P. 32–33.

“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Sector Inquiry under Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 on business insurance“, *Final Report*, 25. 9. 2007, COM(2007) 556 final.

“Consultation document on the Review of the Insurance Mediation Directive (IMD)“, доступно на: http://ec.europa.eu/internal_market/

- consultations/docs/2010/insurance-mediation/consultation-document_en.pdf, 24. 10. 2014.
- “Consumer Market Study on Advice within the Area of Retail Investment Services, Final Report, Synovate”, 2011, доступно на: http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/investment_advice_study_en.pdf, 22. 10. 2014.
- “Council Directive of 13 December 1976 on measures to facilitate the effective exercise of freedom of establishment and freedom to provide services in respect of the activities of insurance agents and brokers (ex ISIC Group 630) and, in particular, transitional measures in respect of those activities (77/92/EEC) “, *Official Journal of the European Communities*, L 26, 31.1.1977, P. 14–19.
- “Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty”, *Official Journal of the European Communities*, L 1, 4.1.2003.
- “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 9, 15.1.2003.
- “Directive 2009/138/EC of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of insurance and reinsurance (Solvency II) “, *Official Journal of the European Union*, L 335, 17.12.2009, p. 1.
- “Directive of the European Parliament and of the Council on markets in financial instruments repealing Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council (Recast)“; COM(2011) 656 final.
- “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on insurance distribution (recast)”, *Council of the European Union*, 13635/14 Brussels, 26 September 2014.
- “Protocol Relating to the Cooperation of the Competent Authorities of the Member States of the European Union in Particular Concerning the Application of Directive 2002/92/EC of the European Parliament and of the Council of 9 December 2002 on Insurance Mediation”, CEIOPS, April 2006. Доступно на:
- “Public hearing on the revision of the IMD – from IMD1 to IMD2, 10 December 2010”, доступно на Интернету: http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/docs/mediation/20101210hearing/panel-summary_en.pdf, 8. 1. 2015.
- “Report on consumer decision-making in retail investment services from a behavioural economics perspective”, 2010, доступно на Интернету: http://ec.europa.eu/consumers/strategy/consumer_behaviour_en.htm, 22. 10. 2014.
- “Study on the Costs and Benefits of Potential Changes to Distribution Rules for Insurance Investment Products and other Non-MIFID Packaged Retail

- Investment Products”, *Final Report, Europe Economics*, 29 September 2010. Доступно на Интернету: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/prips/costs_benefits_study_en.pdf, 8. 1. 2015.
- “Study on the impact of the revision of the Insurance Mediation Directive (ETD/2007/IM/B2/51)“, *Final Report, PwC Luxembourg*, May 23rd, 2011, доступно на: http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/docs/mediation/imd_final_en.pdf, 22. 10. 2014.
- “Summary of responses to the Consultation on the revision of the Insurance mediation directive”, *European Commission*, Brussels, 4 April 2011.
- Bedhouche, Julien: “Insurance Mediation Directive 2/ IDD2 – the return of the professional customer in 2015?” The Federation of European Risk Management Associations (FERMA), December 3, 2014, доступно на: <http://www.ferma.eu/blog/2014/12/imd2-idd2-return-professional-customer-2015>, 19. 1. 2015.
- Effective approaches to support the implementation of the remaining G20/OECD high-level principles on financial consumer protection*, OECD, Directorate for financial and enterprise affairs, Committee on financial markets, G20/OECD Task force on financial consumer protection, September 9, 2014, Paris.
- Gray, Alistair: “Insurers’ contingent commissions attacked”, *Financial Times*, January 13, 2013.
- The G20 Seoul Summit Document*, 10-11 November 2010, Seoul.
- Интернет: https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/protocols/Luxembourg_Protocol%20_without%20annexes_Rev1_Oct2008.pdf, 23. 10. 2014.

VII) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

ДДО ће извесно донети значајне промене у комерцијалној пракси посредника у осигурању али и овлашћењима надзорних органа. Са друге стране, цикличне промене у смеру нижих цена осигурања у неким државама чланицама ЕУ, могле би да доведу и до тога да већи терет усклађивања пословања према правилима ДДО убрза процес консолидације у сектору друштава за посредовање у осигурању. Усвајање ДДО би у Србији значило уједначавање релевантних одредби Закона о осигурању о посредницима и агентима у осигурању у складу са наведеним стандардима и правилима.

UDK: 347.726(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 51, стр. 189–205

Изворни научни рад

мр Сања ШКОРИЋ¹

СПЕЦИФИЧНОСТИ ИНДИВИДУАЛИЗАЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ КОМПАНИЈЕ (SE)

ABSTRACT

Attributes or characteristics of individualization of companies can be defined as a set of characteristics of a company by which it differs from other companies and organizations. By implementing unique business registries, publicly available over the Internet is the use and protection attributes partly solved, but only at the national level. However the economy market is not territorially limited, there are a number of specifics regarding companies that also operate in several countries, such as the European company. The elements of the individualization of the company include the business name, location, type of business, ethnicity, tax identification number, registration number, etc. The importance of individualization of companies is manifold, because, among other things, provides protection, often competing interests. First, to protect the interests of the company, which is very much in the interest of its own business ‘image’ (goodwill) built over the personal characteristics that would be recognizable to their business associates, service users and consumers. Then, protect the interests of consumers and users of services, which, in a crowd of companies engaged in the same or related activities, based on individual characteristics able to recognize and distinguish between what a company that suits them best. Individualization companies protect the legal and commercial transactions, and its security through mutual discernment of companies. Finally, by the individualization of companies are protected social (public) interests and, again by mutual discernment of companies in legal matters. A company acquires legal personality once it is entered in the prescribed register, and the registration has a constitutive effect. However, particularly in the European company (SE), there is a prior question, which is how to determine the personal law which will be applied to the individualization of SE, to determine its business name, national origin, taking into account that it can operate on the entire territory of the European Union and the

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду. Е-маил: sanja@pravni-fakultet.info

Common Market, and there is still no single register, and they are registered under the rules of the state in which shall be entered in the register.

Key words: Elements of individualization, a company, a European company.

I) УВОД

Значај индивидуализације привредних друштава је вишеструк, јер, поред осталог, обезбеђује заштиту, често супротстављених интереса. Прво, се штите интереси самог привредног друштва, коме је итекако у интересу да свој пословни „*image*“ (*goodwill*) гради преко персоналних обележја по којима ће бити препознатљиво својим пословним сарадницима, корисницима услуга и потрошачима². Затим, штите се интереси потрошача и корисника услуга, који ће, у маси привредних друштава која се баве истом или сродном делатношћу, на основу индивидуалних обележја моћи препознавати и разликовати оно привредно друштво које им највише одговара. Индивидуализацијом привредних друштава штите се и правни и привредни промет, односно његова сигурност, путем међусобног разликовања привредних друштава. Најзад, индивидуализацијом привредних друштава се штите и друштвени (јавни) интереси и то, опет путем међусобног разликовања привредних друштава у правном промету. Привредно друштво стиче својство правног лица моментом уписа у прописани регистар, те тај упис има конститутивно дејство. Међутим, конкретно код европске компаније (SE), поставља се претходно питање, а то је на који начин одредити персонални закон који ће се примењивати на индивидуализацију SE, односно на утврђивање њене тзв. националне припадности, када се узме у обзир да она може пословати на читавој територији Европске уније и заједничком тржишту, а да још увек не постоји јединствени регистар, већ се оне региструју по правилима државе у којој се уписују у регистар.

II) ОСВРТ НА ПОЈАМ НАЦИОНАЛНЕ ПРИПАДНОСТИ ПРИВРЕДНОГ ДРУШТВА

Национална припадност привредног друштва се и у литератури и у пракси, ретко стриктно наводи као атрибут или елемент индивидуализације привредног друштва. Међутим, савременено пословање привредних друштава и савремени трендови привреде, захтевају да се бар осврне на критеријуме према којима се утврђује национална припадност једног привредног субјекта. Иако, повезана са седиштем као атрибутом привредног друштва, она се не

² Мирко Васиљевић, *Пословно право*; Београд, 1999, стр. 182.

може са њим поистоветити, мада седиште друштва може бити један од критеријума утврђивања националне припадности. Национална припадност привредног друштва се може дефинисати као правна веза између привредног друштва и државе по чијим прописима је стекло правни субјективитет.

Критеријуми за утврђивање

Привредно законодавство у свим посматраним правним системима има решења одређених питања која се међусобно разликују, али новија теорија и пракса иду ка томе да се основна правила што више приближе и хармонизују. Томе су допринеле међународне економске интеграције, као нови механизми уједначавања привреде у националним, регионалним и међународним размерама. То се у савременим условима постиже удруживањем националних привреда ради остваривања одређених циљева, пре свега:

- укидања царинских и нецаринских баријера и других ограничавајућих прописа у међусобној трговини,
- обезбеђење слободног кретања људи, капитала и осталих фактора производње, као и
- однос интегрисаних националних привреда према трећим земљама.

Како окидач међународних интеграција, па и економских, често се помиње глобализација која се дефинише као процес којим се у данашњем свету постепено укидају ограничења протока роба, услуга, људи и идеја међу различитим државама и деловима света.³ Сам процес глобализације представља интензивну интеракцију и мешање регионалних економија, друштава, култура, захваљујући пре свега огромном замаху информатичког и телекомуникационог развоја. Она утиче на пословне системе, њихову организациону структуру и све расположиве ресурсе са циљем да свет перципира као једно тржиште.⁴ Управо тако сложен процес глобализације, започет почетком XX века, али интензивирањем завршетком хладног рата и технолошким напретком пред крај прошлог века, утицао је на читав низ области савременог живота које су међусобно условљене и повезане. Међутим, оно што се као релевантно за тему проучавања овог рада издваја из неодвојиве целине јесте економска глобализација која, шире посматрано означава повезивање националних привреда у јединствену, светску привреду,

³ Интернет: <http://sh.wikipedia.org/wiki/Globalizacija/> - приступљено 26.02.2014. године.

⁴ Срђан Жикић, Маргарета Кошчец, *Значај мултинационалних корпорација у процесу глобализације на примеру компаније Microsoft*; стр. 7. Интернет <http://e-drustvo.org/proceedings/YulInfo/2013/html/pdf/592.pdf> - приступљено 26.02.2014. године

преко светског тржишта⁵. Ако се економска глобализација посматра у ужем смислу, онда се долази до слободног кретања капитала, услуга, знања, робе, удруживања привредних друштава у наднационалне компаније, те инвестирање и пословање ван граница матичне земље. Управо из свега напред реченог долази се до националне припадности привредног друштва, са једне стране, у условима када се иде ка укидању граница и економској глобализацији читавог света преко јединственог, светског тржишта, са друге стране. Иако може деловати као изванредан апсурд, међународна кретања, реално захваћена глобализацијом, немогуће је са сигурношћу предвидети, те још увек се не могу пренебрегнути национална ограничења. Чак и Европска унија, која од свог зачетка иде ка хармонизацији прописа из области привреде, са заједничким тржиштем, није још успела државе чланице убедити у одрицање од својих националних прописа, те актуелност националне припадности привредног друштва не опада, и не губи још увек на свом значају. Та актуелност долази до изражаја посебно када се посматра домаће тржиште, територијално ограничено, са ресурсима који делују ограничавајуће на пословање привредног друштва. Уколико се томе дода да је некадашње тржиште Социјалистичке Федеративне Републике Југославије било знатно веће и јединствено, са јединственим правним прописима, па онда распарчано на више делова, који и након сукоба, остају веома блиски и пословно свакодневно сарађују, па самим тим често долази до практичних проблема за чије решавање је од есенцијалног значаја утврђивање националне припадности привредног друштва. Дакле, привредна друштва могу пословати изван граница матичне државе у којој су основани. Тако нешто у данашњим условима више и није избор, него је неминовност, те сви привредни субјекти на овај или онај начин долазе у додир или са страним партнерима и иностраним и мултинационалним компанијама или се сами сусрећу са правним прописима страних држава у којима послују. Идентификација привредног друштва, као правног субјекта, се у таквим случајевима, осим преко пословног имена, седишта и делатности, врши и преко националне припадности. У теорији и у пракси постоји неколико критеријума по којима се утврђује национална припадност привредног друштва:

1. преко држављанства чланова органа управљања друштва. Овај критеријум је био један од првих када се овакво питање поставило у пракси и тада је чак трпео критике и изазивао безброј тешкоћа, те се ретко примењивао и сматрао се неподобним.⁶ У савременим условима се може сматрати још

⁵ *Ibid*, стр. 8.

⁶ Ernest J. Schuster, *The Nationality and Domicil of Trading Corporations; Problems of the War*, Vol. 2, Papers Read before the Society in the Year 1916 (1916), pp. 57-85. Published by: Cambridge

неподобнијим, када се веома често дешава да су чланови управног органа једног друштва држављани различитих држава;

2. преко државе у којој је привредно друштво основано, дакле према месту оснивања које је уједно и место где је привредно друштво регистровано;
3. преко седишта привредног друштва. Овај критеријум има и своје подврсте, а то је
 - место где привредно друштво обавља своју делатност;
 - место где се налази управа друштва;
 - као посебан критеријум наводи се утврђивање националне припадности
4. привредног друштва у ванредним приликама. Овај критеријум је прво постао актуелан у Енглеској у време Првог светског рата, па затим за време Другог светског рата у Француској и САД-у и другим државама. Оно се састојало у одређивању националне припадности привредног друштва према критеријуму контроле.⁷ Ово се примењивало само у ванредним, ратним приликама.

У новијем упоредном праву су се издвојила два критеријума по којима се одређује национална припадности привредног друштва, а то је место оснивања, односно регистрације и место стварног седишта друштва.⁸ Критеријум оснивања прихваћен је данас у међународно приватном праву Велике Британије, САД-а, Швајцарске, Холандије, Лихтенштајна, Италије и Јапана.⁹ У правном систему Аустралије, која је федерално уређена држава, где свака држава чланица има своје прописе који важе за привредна друштва, проблем националне припадности се утврђује и на том нивоу, где је такође прихваћен критеријум места оснивања. Тако се, на пример привредном друштву које је основано у *Victoria*-и, а обавља делатности и послује у *New South Wales*-у, признаје правни субјективитет и у *New South Wales*-у, без потребе да се оно посебно региструје у држави у којој послује, ван свог места оснивања.¹⁰ Аустралијским прописима је прописано и да привредна друштва могу пренети своју регистрацију из једне државе чланице у другу, тзв. *Transfer of registration*, али се то практично веома

University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/742658>, приступљено 14.01.2010. године, стр. 65.

⁷ Тибор Варади, Бернадет Бордаш, Гашо Кнежевић, *Међународно приватно право*; Нови Сад, 2001, стр. 265.

⁸ Дијана Марковић Бајаловић, *Сукоб Закона о привредним друштвима*; „Правни живот“ бр. 11/2013, стр. 144.

⁹ *Ibid*, стр. 145.

¹⁰ Phillip Lipton, Abe Herzberg, *Understanding Company law*; Melbourn, Australia, 2000, p. 69.

ретко дешава, јер изискује одређено време, а за тим ни нема потребе, јер нема ограничења у пословању у свим државама, односно нема велике разлике између прописа држава чланица, како је то случај у САД-у.¹¹ Што се тиче привредних друштава која су основана ван територије Аустралије, њима је забрањено пословање уколико се не региструју у Аустралији и, независно од територије или државе чланице у којој се региструју, могу пословати на читавој територији Аустралије.¹² Место стварног седишта, као критеријум утврђивања националне припадности привредног друштва има тешкоће које се тичу, претходног питања како утврдити стварно седиште. Међутим, национална припадност друштва према седишту, без обзира како се седиште одреди, реалније осликава практичну ситуацију, односно привредно друштво ће се посматрати кроз призму прописа државе у којој послује, а не према прописима по којима је основано. Дакле, овим критеријумом се избегава ситуација која постоји у САД-у, где је опште позната чињеница да се привредна друштва оснивају у једној држави само због олакшица које прописују прописи те државе, а послују у сасвим другој. Примена овог критеријума је посебно неподобна код мултинационалних компанија. На пример, ако се стварно седиште одреди као место управљања друштвом, а познато је да се код мултинационалних компанија управља истовремено из више различитих места и држава, поставља се питање утврђивања које од тих места ће се одредити као стварно седиште. Искључива примена једног или другог критеријума је у пракси изазивала потешкоће, посебно када се радило о привредним друштвима која су регистрована у државама које примењују критеријум оснивања, а пословале су у државама које примењују критеријум стварног седишта. У праву Европске уније, разрешавању оваквих апсурдних ситуација, допринео је Европски суд правде који се залагао за доследно остваривање начела Уговора о функционисању ЕУ о слободи кретања лица, тиме што је правни субјективитет стављао испред евентуалнио различитих критеријума који важе у земљама чланицама ЕУ.¹³ Домаће законодавство поставља алтернативно, оба критеријума претходно описана – *„Припадност правног лица одређује се према праву државе према којој је основано. Ако правно лице има стварно седиште у другој држави, а не у оној у којој је основано и по праву те друге државе има њену припадност, сматраће се правним лицем те државе“*.

¹¹ Где се већина компанија региструје у *Delaware* – у, због мање рестриктивних прописа и пореских олакшица.

¹² Phillip Lipton, Abe Herzberg, *op. cit.*, p. 70.

¹³ *Види више о доприносу Европског суда правде у решавању проблема сукоба закона у праву привредних друштава:* Дијана Марковић Бајаловић, *op. cit.*, стр. 154.

У примени ове одредбе, практично су могуће три ситуације: 1) да је друштво основано у Србији, а стварно седиште се налази у другој држави; 2) да је друштво основано у некој страниој држави, а стварно седиште се налази у Србији и 3) да је друштво основано у једној страниој држави, а његово стварно седиште се налази у некој другој страниој држави.¹⁴ Као претходно питање, овде се појављује на који начин одредити стварно седиште. Ту се већ наилази на тешкоће, обзиром да Закон о привредним друштвима није направио диференцијацију између стварног и регистрованог седишта, који се не морају налазити у истом месту.¹⁵ Дакле, како ће се решити практичан случај када се стварно седиште не поклопи са регистрованим? Правни систем Хрватске је то решио тако што је прописима дао предност регистрованом седишту и тиме определио примену теорије оснивања код утврђивања националне припадности привредног друштва.¹⁶ Ту постоји још једна импликација оваквог домаћег решења, а то је да уколико друштво своје стварно седиште премести у другу државу губи правни субјективитет, јер је Законом о привредним друштвима одређено да привредно друштво основано по одредбама тог закона може имати седиште само на територији Србије.¹⁷ Како без правног субјективитета, привредно друштво не може бити правно, пословно ни процесно способно, онда се морају консултовати прописи државе у коју је друштво преместило стварно седиште, да би се утврдило да ли они признају теорију стварног седишта, те да ли се по прописима те државе друштву признаје правни субјективитет.¹⁸ Све у свему, домаће законодавство није на најбољи начин предвидело разрешавање овог веома важног питања од кога може зависити и сама егзистенција привредног друштва. Дакле, утврђивање националне припадности привредног друштва, као једног од атрибута привредног друштва, може у домаћим прописима имати за последицу и престанак правног субјективитета тог друштва. Иако се, пре оснивања друштва, национална припадност не истиче као есенцијална за правну способност друштва, након оснивања, касније у пословању, она може имати повратан утицај на правни субјективитет друштва из разлога веома једноставне чињенице, а то је премештај стварног седишта у другу државу. Још ако та држава прихвата као критеријум теорију оснивања, привредно друштво долази у апсурдну ситуацију која негира његово постојање.

¹⁴ Дијана Марковић Бајаловић, *op. cit.*, стр. 155.

¹⁵ *Службени гласник РС*, бр. 36/2011 и 99/2011.

¹⁶ Jakša Barbić, *Pravo društava, knjiga društava – društva kapitala*; treće izmenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 2005., str. 479–480.

¹⁷ Дијана Марковић Бајаловић, *op. cit.*

¹⁸ *Ibid.*

Значај

Значај утврђивања националне припадности привредног друштва, се огледа у следећем:

1. утврђивање националне припадности привредног друштва је предуслов примене правних прописа који се односе на правни положај тог друштва. То другим речима значи да ће се правни субјективитет и карактеристике привредног друштва посматрати кроз правне прописе оне државе за коју се утврди да јој привредно друштво у питању припада. Ту посебно спадају одговори на следећа питања: да ли је привредно друштво правно и пословно способно, која му је организација, ко је овлашћен да га заступа и каква му је грађанскоправна одговорност, које су претпоставке за његов престанак и сл.;
2. утврђивање меродавног права у пословним односима са елементом иностраности, односно у случајевима када пословни партнери припадају различитим државама.

За предмет проучавања овог рада, далеко је важније одређивање националне припадности привредног друштва, преко утврђивања тзв. персоналног права које ће се применити на друштво, да би се утврдили елементи његовог правног субјективитета, те ће тиме и одређена национална припадност привредног друштва постати још један елемент његове индивидуализације по коме ће се оно идентификовати у својим пословањима са елементом иностраности. Овде је можда најзначајнији горе наведени закључак да понекад од утврђивања националне припадности зависи егзистенција самог друштва и његовог правног субјективитета.

Уколико се ипак утврди персонални закон по коме се друштву признаје правни субјективитет, њему ће бити итекако битно по прописима које државе, као и пред судом које државе ће се евентуални спор водити. Баш због тога, привредна друштва која међусобно послују, а имају различиту националну припадност често прибегавају уговарању меродавног права у случају спора.¹⁹ Овим се унапред обезбеђује извесност и правна сигурност пословних

¹⁹ Мада постоје случајеви у пракси када то утврђују судови. Тако је у једном спору између домаћег привредног друштва и привредног друштва које има националну припадност Босне и Херцеговине, Суд на утврђено чињенично стање правилно применио материјално право, када је одредио меродавност Бечке конвенције Уједињених нација о уговорима у међународној продаји робе, јер уговорне стране нису уговориле за случај спора примену меродавног права. – *Из образложења Пресуде Привредног апелационог суда, П.ж. 10784/2010. од 06.07.2011. године* – Интернет: http://cisgw3.law.pace.edu/cisg/text/110706_serbian.pdf - приступљено 26.02.2014. године.

партнера који унапред знају по којим правилима ће им бити вођен евентуални спор, па имају интерес да то утврде раније, пре него до спора дође.

III) ОСНИВАЊЕ ЕВРОПСКЕ КОМПАНИЈЕ (SE)

Европска компанија²⁰ или *Societas European – SE*, јесте привредно друштво чији настанак прати веома дуга историја расправа и дискусија, прожета компромисима између националног законодавства држава чланица и комунитарног права Европске уније. Идеја за стварањем привредног друштва са правним субјективитетом, које ће бити наднационалног карактера у сваком погледу и на чије оснивање, пословање и престанак ће се примењивати норме комунитарног права, а не националног, датира од средине прошлог века, тачније од 60-их година прошлог века²¹. Коначан текст Статута европске компаније је усвојен 8. октобра 2001. године²². Изузетно дуг период у коме се усаглашавао текст Статута, био је узрокован различитостима националних законодавстава и страхом држава од слабљења њиховог устаљеног националног система. Међутим, потреба за организовањем европске компаније је коначно добила свој епилог у усвојеном Статуту 2001., који је помирио супротстављене интересе између националног законодавства држава и радничке партиципације у таквим компанијама. Њему и јесу претходиле организационе, економске и социјалне расправе. У организационом смислу, европска компанија је требала да постане нови ентитет који ће се формирати под окриљем комунитарног права, различит од сличних које се оснивају по одредбама националног законодавства. У економском смислу, Статут европске компаније је требао да пружи могућност оним компанијама које послују у више држава чланица, да унификују своју организациону структуру и транснационалну димензију својих активности. Заговорници европске компаније су потенцијалне предности видели у развоју конкуренције и повећању конкурентности европског јединственог тржишта, као и у омогућавању Европске компаније да лакше парира мултинационалним

²⁰ Иако је на нивоу Европске уније донето неколико Уредби које омогућавају оснивање још неких специфичних форми европских друштава, као што су Европска економска групација и Европска задруга, на овом месту ће бити обрађена само Европска компанија и њена индивидуализација.

²¹ Интернет: <http://www.worker-participation.eu/Europa-AG-SE/History/>, приступљено 05.03.2014. године и Васиљевић, Мирко: *Компанијско право*; Београд, 2005., стр. 540–541.

²² *Council Regulation (EC) No 2157/2001 on the Statute for the European company (SE)*, *OJ L 294/1*, текст директиве преузет са <http://www.eur-lex.europa.eu/> - приступљено дана 07.03.2014. године.

компанијама из САД-а²³. Међутим, од првобитне идеје да целокупна регулатива европске компаније буде на наднационалном нивоу се ипак одустало, тако да је регулатива неких питања препуштена државама чланицама. Дакле, комбинује се примена наднационалне и националне регулативе путем система опција и упућивања, уколико одређена питања нису решена Статутом европске компаније²⁴.

Статутом европске компаније је прописано да њени оснивачи могу бити само правна лица (акционарска друштва, друштва са ограниченом одговорношћу и компаније које имају то својство према националним законима државе чланице). Минимални капитал европске компаније не сме бити мањи од 120.000 ЕУР-а (члан 4. Статута). Европска компанија стиче правни субјективитет регистрацијом у оној држави чланици у којој има седиште и главну управу, с тим што држава чланица може прописати да регистровано седиште Европске компаније и седиште њене управе морају бити у истом месту (члан 7. Статута). Европска компанија се може формирати на један од следећих начина:

1. спајањем најмање два друштва из различитих држава чланица уз оснивање новог друштва или припајањем једног постојећег другом;
2. оснивањем заједничког холдинга европске компаније од најмање два друштва из различитих држава чланица;
3. оснивањем заједничког друштва кћери са статусом европске компаније из држава чланица, према праву државе седишта тог основног друштва и
4. променом правне форме националних акционарских друштава у европску компанију.²⁵

Од када је донет Статут европске компаније, а од октобра 2004. од када је постало могуће формирање европске компаније, њихов број је из године у годину, растао. У фебруару 2010. године, регистар „*SE database*“, је забележио по први пут укупно 500 активних европских компанија. Међутим, од тога, велики број њих чине SE без запослених, тзв. „*empty SEs*“, и/или оне које немају делатност, тзв. „*shelf SEs*“, а само четвртина од укупног броја регистрованих SE се данас сматра тзв. „*normal SEs*“, односно она која имају и запослене и које обављају неку делатност.²⁶ На територији Европске уније, SE тренутно постоје

²³ *Group of Experts “European Systems of Worker Involvement” (with regard to the European Company Statute and the other pending proposals)*, FINAL REPORT, May 1997.

²⁴ Мирко Васиљевић, *Компанијско право*, Београд, 2005, стр. 541.

²⁵ *Ibid*, стр. 542.

²⁶ Michael Stollt, *500 active European Companies (SE)*, Интернет: <http://www.worker-participation.eu/European-Company-SE/Review-2010-13/500-active-European-Companies-SE/> – приступљено 05.03.2014. године.

у 22 државе чланице, где је Немачка домаћин готово пола тзв. нормалних европских компанија, док Чешка има велики број оних које се у пракси називају празне компаније или UFO SEs. На топ 10 листи домаћина европским компанијама, осим Немачке и Чешке, ту су још и Велика Британија, Холандија, Француска, Словачка, Луксембург, Аустрија, Кипар и Шведска и оне су заједно домаћини приближно 90% свих постојећих европских компанија.²⁷ Већ након првих неколико година од када постоји европска компанија, уочени су пропусти и могућности за унапређење постојећих правила. У светлу реченог, већ 2008. године Европска комисија је званично објавила Предлог Уредбе која би требала да регулише нову форму европске компаније или на енг. *European private company*²⁸. Иако је директан превод предложене нове форме европске компаније – Европска приватна компанија, неки домаћи аутори користе термин Европско затворено друштво, јер прецизније осликава његову природу, обзиром да у домаћем праву термин приватно друштво може стајати на супрот термину јавно предузеће, те се разликовати по карактеру својине и оснивача.²⁹ Предлог Статута је настао из потреба организовања посебне форме друштва на нивоу Европске уније која би била приступачна за оснивање и мања или средња по обиму од већ постојеће форме европске компаније. Према проценама Европске комисије, мала и средња привредна друштва чине више од 99% друштва у ЕУ, а само 8% њих предузимају спољнотрговинско пословање, до 5% имају зависна друштва или неки други уговорни облик повезивања у другој земљи.³⁰ У предлогу Европске комисије су наведена четири претходна корака која су окарактерисана као веома важна, да би се Статут SPE могао донети и усвојити, а то су:

1. предузимање одређених мера и ослањање на постојеће законодавство и судску праксу;
2. хармонизација привредног права у државама чланицама, где се наводи да је већ постигнут висок ниво хармонизације, али да је потребно смањити цене коштања оснивања компанија у појединим државама чланицама;
3. унапређивање Статута Европске компаније SE и његово прилагођавање потребама малог и средњег бизниса, *small or medium-sized enterprises SME* и

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Proposal for a Council Regulation on the Statute for a European private company* (presented by the Commission), SEC (2008) 2098, SEC (2008) 2099, Интернет: http://www.ec.europa.eu/internal_market/company/docs/epc/proposal_en.pdf/ - 07.03.2014. године.

²⁹ Татјана Јевремовић, Петровић, „Европско затворено друштво – Societas Private Europaea (SPE)“, *Право и привреда* бр. 9-12/2009, стр. 16.

³⁰ Предлог Статута SPE, стр. 2.

4. предлажући статут SPE за SME, односно да Статут има у виду баш мали и средњи бизнис и да на најбољи могући начин решава наведене проблеме и нуди компанијама унификована правила организовања наведене форме на читавој територији Европске уније.³¹

Чињеница да од 2008. године, па до сада није дошло до усвајања коначног текста Статута, сведочи о томе да друштвена криза, започета финансијском 2008. године, још увек није, не само прошла, већ да је добила нову свеопшту димензију, која отвара многа нова питања, без могућности да се конструктивно реше она ранија и постојећа. Овоме се може додати и то да је Европска комисија у свом акционом плану, донетом у децембру 2012. године идентификовала основне проблеме који постоје у досадашњој регулативи европског компанијског права, те је утврдила основне циљеве из акционог плана и рокове у којима ће се предузимати.³² Један од њих је даљи рад на Предлогу статута SPE, за коју није постављен ни оквирни рок, те се не може очекивати његово скоро усвајање. Такође, још један постављени циљ, који је уједно оквалификован и као потреба, јесте и кодификација главних Директива које регулишу компанијско право. Рок за предлог кодификације у акционом плану је утврђен за 2013. годину и као такав није испоштован, те Европска комисија још увек није поднела наведени предлог. Док се не буду донели већ идентификовани акти који ће унапредити развој компанијског права на нивоу читаве Европске уније, остаје анализа постојећих правила и директива, те анализа њихове досадашње практичне примене.

IV) ИНДИВИДУАЛИЗАЦИЈА ЕВРОПСКЕ КОМПАНИЈЕ

Европска компанија или SE може да се оснује уколико има седиште и главну управу у једној од држава чланица Европске уније (члан 1. Уредбе о SE). Пословање ових компанија је, као и свих других компанија, подвргнуто законима тржишне економије, али специфичност њихове регулативе (формирање применом комунитарног права), даје овим компанијама извесне предности у пословању, те поједностављивање процедура промене седишта унутар Европске уније, уз признавање њиховог правног субјективитета. Што се конкретних правила индивидуализације ових компанија тиче, она зависе од

³¹ Предлог Статута SPE, стр. 5.

³² *Communication from the Commission to the European Parliament, the council, the European economic and Social Committee and Committee of the Regions, Action Plan: European company law and corporate governance – a modern legal framework for more engaged shareholders and sustainable companies*, COM (2012) 740 final, Интернет: http://ec.europa.eu/internal_market/company/modern/index_en.htm/ -приступљено 05.03.2014. године.

државе чланице у којој ће извршити своју регистрацију. Одређена правила индивидуализације из Уредбе о SE се директно примењују, као што су: да SE има правни субјективитет, да у пословном имену мора имати ознаку SE, те правила о седишту и његовој промени из једне државе у другу државу чланицу, док за остале елементе индивидуализације Уредба користи одредбе упућивања на национална законодавства. Како Велика Британија улази у топ 10 држава чланица ЕУ које су домаћини SE, даље ће се обрадити индивидуализација и захтеви које пред SE поставља ово законодавство. Наиме, Велика Британија на званичној презентацији њеног регистра, односно *Companies House*, има прилично детаљна упутства која практично објашњавају поступак регистрације SE у тој држави.³³ У Великој Британији – УК, од 8. октобра 2004. године је могуће основати SE, на један од предвиђених начина у Уредби о SE. Она се третира као акционарско друштво и на њу се примењују правила регистрације која у УК важе за акционарска друштва или *public limited companies*. Што се саме индивидуализације ових компанија тиче, све што није директно прописано Уредбом SE, регулише се законодавством УК.

Пословно име

Постоје прецизна правила која се тичу пословног имена SE. SE може одабрати било које име уз одређене рестрикције које постоји и код избора пословног имена за националне компаније. Обавезан део пословног имена јесте ознака SE која се мора користити у том облику, а не са тачкама између и сл., што је у складу са чланом 11. Уредбе о SE. Ограничења код пословног имена се односе и на иста или слична пословна имена – *same as or to like*. Дакле, ни пословно име SE не може бити исто или слично пословном имену компаније која је већ регистрована, било она национална или друга SE. Међутим, прописан је један изузетак од тога, тј. регистар ће прихватити регистрацију пословног имена које је исто већ регистрованом пословном имену неке компаније, уколико нова компанија поднесе доказ да су она и компанија која је већ регистрована под тим именом у истој групи. Уз то потребно је да компанија која се региструје приложи и сагласност већ регистроване компаније којом она допушта да нова компанија прихвати или *adopt* исто пословно име. То значи да у захтеву за регистрацију таквог пословног имена SE мора да постоји копија изјаве већ регистроване компаније у којој она даје сагласност на коришћење свог имена и потврђује да ће она и компанија која подноси захтев за регистрацију, бити део исте групе

³³ Интернет: <http://www.companieshouse.gov.uk/about/gbhtml/gpob.shtml#intro/> - приступљено 05.03.2014. године.

компанија. Ограничења у погледу пословног имена постоје код увредљивих имена, где ће регистар одбити регистрацију таквог имена, а његова употреба ће се третирати као кривично дело. Код тзв. *sensitive words*, што би у нашем праву биле речи под посебним режимом коришћења где је потребна сагласност надлежног органа за њихову употребу у пословном имену, имају исти третман, само је различита њихова садржина. Надлежни регистар има дискреционо право да одбије регистрацију пословног имена SE уколико је оно слично пословном имену већ неке регистроване компаније. Приликом таквог одлучивања, регистар узима у обзир само видљиве знаке и звучну сличност имена. Не узимају се у обзир спољашњи фактори као што су географска локација, пословне активности, поседовање акција нити имена која су регистрована као жиг према правилима права индустријске својине. Дакле, могло би се претпоставити да би се слична пословна имена по том основу, односно спољашњим обележјима могла регистровати, али да би онда остало компанији која по том основу од раније користи пословно име, заштита свог имена према правилима индустријске својине или се може поднети приговор регистру у року од 12 месеци од како је слично име компаније регистровано. Европска уније, односно Европски парламент је донео Директиву 2012. године која се тиче установљавања централног регистра привредних друштава на читавој територији Европске уније, чија ратификација и примена, као и све административне припреме за њену примену државе чланице морају извршити до 7. јула 2014. године, те до тада остају да важе правила о регистрацији привредних друштава који се воде по националним прописима држава чланица.³⁴

Седиште

SE, као наднационална творевина Европске уније и њене правне регулативе, може пословати у свим државама чланицама, али се њен тзв. персонални закон, осим Уредбе о SE, одређује према држави у којој она има регистровано седиште и у којој је седиште њене управе. Неке државе чланице постављају захтев да регистровано седиште и седиште управе SE морају бити на истој адреси у тој држави, што се као захтев не поставља у законодавству УК. Претходно је веома битно, јер на сва питања која се тичу оснивања и регистрације SE, а нису директно регулисана Уредбом, примењиваће се

³⁴ Directive 2012/17/EU amending Council Directive 89/666/EEC and Directive 2005/56/EC and 2009/101/EC of the European Parliament and of the Council as regards the interconnection of central, commercial and companies registers, *Official Journal of the European Union* L 156/1 од 16.06.2012. год.

одредбе националног законодавства државе у којој је SE регистрована. Дакле, персонални закон за SE јесте комбинација комунитарног права, односно Уредбе и Директива компанијског права и националног законодавства државе чланице у којој је она регистрована. Промена седишта SE из једне државе чланице у другу је омогућена директно преко одредби Уредбе. Сам поступак промене седишта је уређен у УК тако да га SE може променити подношењем захтева за тзв. иселење из УК или подношењем захтева за тзв. уселење у УК из неке друге државе чланице. Промени седишта се не може приступити у року од 2 месеца од када је поднети захтев публикован и постао доступан јавности. Током тог периода, надлежни органи могу евентуално поднети приговор на промену седишта у држави где је SE регистровано, те се тиме спречавају злоупотребе права државе регистрације које се тичу пореских правила и сл. Отуда и јесте у акциони план Европске комисије од 2012. године, постављен циљ да се уједначе правила између држава чланица које се тичу пореског третмана SE, висине такси за њену регистрацију и сл.³⁵ Дакле, промену седишта SE може извршити тек када се надлежни органи две државе чланице сагласе да су предузете све радње и задовољени сви потребни услови за ту промену. Оно што је код промене седишта SE из једне државе чланице у другу, веома важно, јесте да су та правила утврђена у складу са начелом слободе кретања и настањивања, те приликом промене седишта, SE задржава свој правни субјективитет који је стекла својом првом регистрацијом у некој држави чланици, тј. постоји правни континуитет њеног правног субјективитета и приликом промене седишта не долази до њеног престанка и поновног оснивања новог правног ентитета (члан 8. Уредбе).

Делатност

Делатност је елемент индивидуализације који у Уредби о SE није посебно наглашен. Осим да ће се примењивати одредбе националног законодавства уколико је за посебне делатности у тој држави прописан већи оснивачки улог од оног који је предвиђен у Уредби за SE (члан 4., став 3. Уредбе). Онда је баш из тог разлога могуће постојање SE које уопште немају утврђену делатност и то највише њих са регистрованим седиштем у Чешкој Републици, где је тако нешто могуће по националном праву.

³⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, the council, the European economic and Social Committee and Committee of the Regions, Action Plan: European company law and corporate governance – a modern legal framework for more engaged shareholders and sustainable companies*, COM (2012) 740 final, Интернет: http://ec.europa.eu/internal_market/company/modern/index_en.htm/ - приступљено 05.03.2014. године.

Без обзира на извесне осцилације, па и стагнацију друштвено-политичког и економског развоја унутар Европске уније, чињеница је да њено унутрашње тржиште функционише. Такође, она као наднационална творевина која је из економске, прерасла у политичку унију са државним обележјима, законодавним овлашћењима и комунитарним правом, има велики утицај на правни систем и економски развој држава чланица, али и на правни систем и економски развој оних држава које то нису, а претендују да буду, као што је наша. Уколико се савремени проблеми успеју превазићи, може се очекивати неки будући период који би требао бити поново корак напред за комунитарно право, његову примену и домаћај у односу на национална законодавства држава чланица, али опет и национална законодавства држава која то нису, јер неминовност међусобне сарадње намеће унификацију основних правила која се тичу пословања привредних субјеката.

V) ИЗВОРИ

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, Action Plan: European company law and corporate governance – a modern legal framework for more engaged shareholders and sustainable companies, COM (2012) 740 final, Интернет: http://ec.europa.eu/internal_market/company/modern/index_en.htm/ -приступљено 05.03.2014. године.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, Action Plan: European company law and corporate governance – a modern legal framework for more engaged shareholders and sustainable companies, COM (2012) 740 final, Интернет: http://ec.europa.eu/internal_market/company/modern/index_en.htm/ - приступљено 05.03.2014. године.

Council Regulation (EC) No 2157/2001 on the Statute for the European company (SE), *OJ L* 294/1, текст директиве преузет са Интернета: <http://www.eur-lex.europa.eu/> - приступљено дана 07.03.2014. године.

Directive 2012/17/EU amending Council Directive 89/666/EEC and Directive 2005/56/EC and 2009/101/EC of the European Parliament and of the Council as regards the interconnection of central, commercial and companies registers, *Official Journal of the European Union L* 156/1 од 16.06.2012. год.

Group of Experts “European Systems of Worker Involvement” (with regard to the European Company Statute and the other pending proposals), FINAL REPORT, May 1997.

- Интернет: <http://sh.wikipedia.org/wiki/Globalizacija/> - приступљено 26.02.2014. године.
- Интернет: <http://www.companieshouse.gov.uk/about/gbhtml/gpob.shtml#intro/> - приступљено 05.03.2014. године.
- Интернет: <http://www.worker-participation.eu/Europa-AG-SE/History/> - приступљено 05.03.2014. године
- Lipton, Phillip and Herzberg, Abe: *Understanding Company law*; Melbourn, Australia, 2000.
- Proposal for a Council Regulation on the Statute for a European private company* (presented by the Commission), SEC (2008) 2098, SEC (2008) 2099, преузето са Интернета: http://www.ec.europa.eu/internal_market/company/docs/erc/proposal_en.pdf/ - 07.03.2014. године.
- Schuster J., Ernest: *The Nationality and Domicil of Trading Corporations; Problems of the War*, Vol. 2, Papers Read before the Society in the Year 1916 (1916), pp. 57-85 Published by: Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/742658> - приступљено 14.01.2010.године, стр. 65.
- Stollt, Michael: 500 active European Companies (SE) Интернет: <http://www.worker-paticipation.eu/European-Company-SE/Review-2010-13/500-active-European-Companies-SE/> - приступљено 05.03.2014. године.
- Барбић, Јакша: *Право друштва, књига друштва – друштва капитала*; треће измењено и допуњено издање, Загреб, 2005.
- Варади, Тибор, Бордаш, Бернадет и Кнежевић, Гашо: *Међународно приватно право*; Нови Сад, 2001, стр. 265.
- Васиљевић, Мирко: *Компанијско право*; Београд, 2005.
- Васиљевић, Мирко: *Пословно право*, Београд, 1999.
- Жикић, Срђан, Кошчец, Маргарета: *Значај мултинационалних корпорација у процесу глобализације на примеру компаније Microsoft*; стр. 7. Интернет: <http://e-drustvo.org/proceedings/YuInfo/2013/html/pdf/592.pdf> - приступљено 26.02.2014. године
- Јевремовић, Петровић, Тајјана: *Европско затворено друштво – Societas Private Euroraea (SPE)*; *Право и привреда*, бр. 9-12/2009.
- Марковић Бајаловић, Дијана: *Сукоб Закона о привредним друштвима*; *Правни живот*, бр. 11/2013, стр. 149–154.

UDK: 004.738.5:339
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 51, стр. 206–217
Изворни научни рад

др Сања Јелисавић ТРОШИЋ
др Ана ЈОВИЋ-ЛАЗИЋ¹

МЕМОРАНДУМ О РАЗУМЕВАЊУ О ПРОДАЈИ ФАЛСИФИКОВАНЕ РОБЕ ПРЕКО ИНТЕРНЕТА

ABSTRACT

Since the Internet is very dynamic offenders constantly find a new ways to sell counterfeit goods, so it's very difficult for the legislator to regulate all this. This is why the European Union has come to an agreement between the responsible parties on the Internet and owners of intellectual property rights, under the auspices of the European Commission and as a result has developed a Memorandum of Understanding on the Sale of Counterfeit Goods via the Internet. The Memorandum was drawn up with the aim to establish rules to combat the sale of counterfeit goods over the Internet. The cooperation of all participants in online shopping in the cases of report counterfeit goods is the most efficient way to withdraw it from the market and minimize the damage. This Memorandum promote cooperation between all participants in the sale and purchase via the Internet, in order to prevent forgery and sale and provide concrete measures, procedures and preventive procedures to take it to the best and most efficient way to solve and prevent such occurrences in the future. In Serbia there is ongoing process of transferring European achievements in the legal system, especially in the course of harmonization of legal provisions in the field of the Internet.

Key words: Memorandum, sale, Internet, Serbia, EU, counterfeit goods.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: sanja@diplomacy.bg.ac.rs, anajovic@diplomacy.bg.ac.rs. Рад представља део научног пројекта Института за међународну политику и привреду: „Србија у савременим међународним односима – стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029).

1) СВРХА

Развој електронске трговине нуди могућност већег избора и лакшег приступа унутрашњем тржишту потрошачима из Европске уније. Највећи број електронске трговине која се одвија на великим интернет платформама је легитимна. Међутим ове интернет платформе могу бити злоупотребљене за дистрибуцију фалсификоване робе. Продаја фалсификованих производа преко интернета је штетна за све легитимне актере: интернет платформе, власнике интелектуалне својине, потрошаче и друштво у целини. Сврха Меморандума о разумевању о продаји фалсификоване робе преко Интернета (у даљем тексту Меморандум) је да успостави кодекс праксе у борби против продаје фалсификоване робе преко Интернета. Сврха Меморандума је и да се унапреди сарадња између потписника посебно у вези процедура те борбе. Меморандум такође представља пример за друге заинтересоване стране које нису потписнице на који начин могу да сузбију продају фалсификоване робе путем Интернета. Готово све производе је могуће фалсификовати, од одеће и обуће, преко лекова и електронских апарата. На Интернету је могуће понудити и продати фалсификат тако што се створи привид да се ради о званичној интернет презентацији и интернет (*on-line*) продавници чиме се купци доводе у заблуду да купују оригинале. Осим тога пирати користе и посредничке интернет платформе и лажне корисничке налоге на друштвеним мрежама. Кривотворење на Интернету је веома динамична појава, стално подложна променама и прилагођава се свим новим пословним моделима. Особе и предузећа који се баве кривотворењем постају све више софистицирани и веома брзо реагују на борбу против њихове робе стварајући стално нове начине продаје фалсификата крајњем кориснику. Због свега тога сузбијање фалсификата је веома тежак посао, посебно када су у питању фалсификати који се продају на Интернету. Пракса је показала да је међусобна сарадња учесника у тој борби много боља него покретање парнице на суду, која нити повећава ефикасност тржишта нити подстиче поверење потрошача. Меморандум промовише уливање поверења у интернет тржиште нудећи детаљне мере у борби против кривотворене робе на Интернету као и унапређење заштите потрошача који ненамерно купи фалсификат. Европска комисија је у својим саопштењима нагласила значај добровољног и заједничког приступа свих учесника у борби против кривотворења, а пре свега власника интелектуалне својине, интернет платформи, велепродаје, малопродаје, струковних удружења и потрошача.² Још и пре настанка

² COM(2009) 467final of 11.9.2009: enhancing the enforcement of intellectual property rights in the internal market; COM(2011) 287final of 24.5.2011: a single market for intellectual property

Меморандума власници интелектуалне својине и интернет платформи су предузимали акције у борби против кривотворене робе на Интернету. Као наставак тежњи за сарадњом на овом пољу Комисија је покренула дијалог заинтересованих страна о интернет продаји кривотворене робе, што је довело до Меморандума који је укључио 33 компаније и трговинска удружења са покривеношћу 39 различитих интернет сајтова.³

II) МЕРЕ ЕУ

Меморандум о разумевању о продаји фалсификоване робе преко Интернета, усвојен је у Бриселу 4. маја 2011, Европска комисија, може се наћи на веб сајту Европске комисије.⁴ Извештај Комисије Европском парламенту и Савету о функционисању Меморандума о разумевању о продаји фалсификоване робе путем Интернета, усвојен 18. априла 2013. године, Европска комисија, Савет, Европски парламент.⁵ Саопштење Комисије од 24. 5. 2011. године Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона – јединствено тржиште за интелектуалну својину – јачање креативности и иновација да би се обезбедио привредни раст, високо квалитетни послови и производи и услуге прве класе у Европи.⁶ Саопштење Комисије од 11. 9. 2009. године Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету – Унапређење спровођења права интелектуалне својине на унутрашњем тржишту.⁷ Резолуција Савета од 1. марта 2010. године о

rights – Boosting creativity and innovation to provide economic growth, high quality jobs and first class products and services in Europe.

³ “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the functioning of the Memorandum of Understanding on the Sale of Counterfeit Goods via the Internet”, COM/2013/209/final, Brussels, 18. April 2013, European Commission, Council, European Parliament, p. 5.

⁴ “Memorandum of Understanding on the Sale of Counterfeit Goods via the Internet”, 4. May 2011, Brussels, p. 8. Интернет, http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/memoranda/index_en.htm, 11/08/2014.

⁵ “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the functioning of the Memorandum of Understanding on the Sale of Counterfeit Goods via the Internet”, op. cit., p. 21.

⁶ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Single Market for Intellectual Property Rights – Boosting creativity and innovation to provide economic growth, high quality jobs and first class products and services in Europe” – COM(2011) 287 of 24.5.2011, Brussels.

⁷ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee - Enhancing the enforcement of intellectual property rights in the internal market”, COM(2009) 467final of 11.9.2009, Brussels.

спровођењу права интелектуалне својине на унутрашњем тржишту, може се наћи у Службеном гласнику Европске уније.⁸ Резолуција Европског парламента од 22. септембра 2010. године о спровођењу права интелектуалне својине на унутрашњем тржишту.⁹

III) САДРЖАЈ

Продаја фалсификоване робе преко Интернета представља велики ризик за потрошаче да купе лош и потенцијално опасни производ. Опасност за власнике интелектуалне својине представља продаја фалсификата њихових брендираних производа, јер долази до губитка прихода и опадања репутације бренда. Штета коју фалсификовани производи наносе интернет платформама се види у томе што оне губе могућност да буду сигурна места за куповину и продају легитимних производа. Овај Меморандум се тиче фалсификоване и пиратске робе. Меморандум је ограничен на сваку потписницу у мери у којој пружа услуге у земљама чланицама Европске уније и Европског економског простора. Он није правно обавезујући и не може ни сада ни у будућности створити никакве уговорне нити предуговорне обавезе по било ком закону или правном систему. Потписнице Меморандума су водеће платформе за електронску трговину, као и главне брендове у области робе широке потрошње, електронике, моде, луксузне робе, спортске опреме, филма, софтвера, играчака и игара, који обављају своје пословање на регионалном и глобалном нивоу.¹⁰ Меморандум је договорен у доброј вољи између потписница као фер и

⁸ “Council Resolution of 1 March 2010 on the enforcement of intellectual property rights in the internal market”, OJ C56 of 6.3.2010.

⁹ “European Parliament Resolution of 22 September 2010 on enforcement of intellectual property rights in the internal market”. Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2010-0340>.

¹⁰ Потписнице Меморандума су: the Adidas group, AIM (European Brands Association), the Allianz Deutscher Produzenten – Film & Fernsehen e.V, the Amer Sports group, the Anti-Counterfeiting Group (ACG), Amazon, the International Bureau of Societies Managing Recording and Mechanical Reproduction Rights (BIEM), Burberry, Business Action to Stop Counterfeiting and Piracy (BASCAP), eBay, the European Textile and Clothing Confederation (EURATEX), the Federation of Sports and Play Associations (FSPA), the Federazione Moda Italia, the Federation of the European Sporting Goods Industry (FESI), Gant AB, the Bundesverband der Schuhindustrie e.V., the Interactive Software Federation (ISFE), the International Video Federation (IVF), the Italian Association of Foreign Trade (AICE), Lacoste, the Lego group, the LVMH group, Mattel Inc, Microsoft, the MIH group, the Motion Picture Association (MPA) EMEA, Nike, Nokia, Price-Minister — Rakuten group, Procter & Gamble, Richemont, the Swedish Anti-Counterfeiting Group (SACG) and Unilever. Цитирано према:

поштено представљање њихових намера. Потписнице признају да трговинска удружења која су потписале Меморандум не могу њиме везати своје чланове, али се и обавезују да ће их о истом информисати и подстицати поштовање његових принципа. Потписнице Меморандума се слажу да примарна одговорност за заштиту и спровођење права интелектуалне својине остаје власницима права, а да је примарна одговорност интернет платформи да се омогући безбедно *'on-line'* окружење за потрошаче. Према томе циљ потписница Меморандума је да сарађују у борби против продаје кривотворене робе преко Интернета. Да би се ефикасније решио проблем продаје фалсификоване робе преко Интернета успостављен је низ принципа који ће се примењивати у случају понуде кривотворене робе на Интернету. Основна намера је да ће поштовање ових принципа донети као резултат сигурније *'on-line'* окружење за све учеснике.¹¹ Меморандум промовише стратегију засновану на три линије одбране. Ове линије одбране би требало да спрече појављивање илегалних понуда на мрежи, ако се то ипак деси да се уклоне са мреже што је то брже могуће, а у сваком случају довољно брзо да се спречи даље одвијање трансакција. Ове мере све раде истовремено и у реалном времену.¹² У духу међусобне сарадње и помоћи у борби против продаје фалсификоване робе преко Интернета, потписнице Меморандума су се обавезале да једне против других неће покретати никакву нову парницу у вези са питањима која су обухваћена овим Меморандумом. Власници права интелектуалне својине треба да имају могућност да обавесте одговорна лица са интернет платформе на којој се продаје роба да се код њих појавила понуда фалсификата и пиратерије и да би требало да предузму одређене мере против продаваца. Интернет платформе би требале да ову информацију искористе и као део проактивних и превентивних мера заштите.¹³ *'Обавестити и уклонити'* је процедура коју предузимају одговорна лица са интернет платформе (*online host*) као реакцију на судски налог или тврдње да је садржај противзаконит.¹⁴ У складу да добијеним обавештењем (*notice*) са интернет презентације се уклања одговарајући садржај. Ова процедура се примењује широко код кршења

“Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the functioning of the Memorandum of Understanding on the Sale of Counterfeit Goods via the Internet”, COM/2013/209/final, Brussels, 18. April 2013, European Commission, Council, European Parliament, p. 4.

¹¹ “Memorandum of Understanding on the Sale of Counterfeit Goods via the Internet”, op. cit., p. 2.

¹² “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the functioning of the Memorandum of Understanding on the Sale of Counterfeit Goods via the Internet”, op.cit., p. 6.

¹³ “Memorandum of Understanding on the Sale of Counterfeit Goods via the Internet”, op.cit., p. 3.

¹⁴ “Notice and Take-down Procedures” у преводу значи процедура за обавештавање и уклањање.

ауторских права, клевете и код појаве других нелегалних садржаја. У законима ЕУ и САД обавештење и уклањање има мандат као део са ограниченом одговорношћу или тзв. *сигурна лука* која је резервисана за одговорна лица са интернет платформе.¹⁵ Као услов за ограничену одговорност интернет платформа мора брзо да уклони или онемогући приступ садржајима када су обавештени о наводној незаконитости.¹⁶ Интернет платформе овим Меморандумом преузимају обавезу да понуде ефикасан и ефективан систем обавештења и уклањања фалсификоване робе на Интернету, који ће бити јасан и једноставан за употребу. Власници права на интелектуалну својину се обавезују да предузму комерцијално разумне и доступне кораке ка обавештавању интернет платформи о присутној понуди кривотворене робе. Интернет платформе и власници права на интелектуалну својину овим Меморандумом се обавезују на сарадњу у циљу минимизирања потенцијалних последица за продавца у случају погрешних обавештења.¹⁷ Власници права на интелектуалну својину се обавезују да ограниче своја обавештења о фалсификованој роби на обавештења о роби на коју они имају релевантна права. Интернет платформе се обавезују да, ефикасно и без непотребног одлагања, реагују на обавештења о понудама фалсификоване робе тако што ће обезбедити њихово брзо уклањање и предузети мере одвраћања према таквим продавацама. Такође и продавци треба да буду обавештени о уклањању понуђене робе.¹⁸ Власници права на интелектуалну својину треба да предузму све могуће мере како би се што ефикасније борили против фалсификовања на самом извору, месту производње и почетне дистрибуције робе. Осим тога они би требало да активно прате и надгледају понуду робе на интернет сајтовима, а са циљем проналаска фалсификата и обавештавања о истим. Овим Меморандумом власници права на интелектуалну својину се обавезују да ће информисати власнике интернет платформи о могућим појавама фалсификата и пре него што се они појаве на Интернету. То се посебно односи на најновију робу која тек излази из продаје, ону која има већу тржишну вредност и производе који су једноставни за фалсификовање. Као проактивна и превентивна мера се подразумева и слање листе кључних речи за претрагу

¹⁵ Видети: *Digital Millennium Copyright Act 1998 and the Electronic Commerce Directive 2000*. Сигурна лука је одредба или правило које специфицира да ће се за одређено понашање сматрати да не крши наведено правило.

¹⁶ OECD, *The Role of Internet Intermediaries in Advancing Public Policy Objectives*, OECD Publishing, 2011. p. 144.

¹⁷ “Memorandum of Understanding on the Sale of Counterfeit Goods via the Internet”, op.cit., p. 3.

¹⁸ Ibid, p. 4.

које користе продавци за продају очигледно кривотворене робе.¹⁹ Као део превентивних мера на које су се обавезали власници интернет платформи налази се пре свега обавеза да од продавца захтевају контакт информацију и да верификују исту да би се са сигурношћу утврдио идентитет продавца. Осим тога раде на проактивној идентификацији и спречавању продаје фалсификоване робе, посебно спречавању да та роба буде понуђена и продата преко њихових сервиса.²⁰ Сарадња и размена информација између свих учесника у куповини путем Интернета довешће до одговарајућих реакција и омогућити смањивање и спречавање продаје фалсификата и пиратерије. То је најефикаснији начин да се фалсификована роба повуче из продаје и минимализује штета. Што се тиче самих потрошача, они такође могу бити активни партнери у борби против пиратерије. Наравно под условом да су им обезбеђене одговарајуће могућности за идентификацију и пријављивање оних који крше права интелектуалне својине. То се пре свега односи на одговорна лица са интернет сајтова који требају да обезбеде поверење потрошача како би се купопродаја обавила на обострано задовољство. То се односи и на правило да ако се у незнању купи фалсификат купци немају обавезу његовог враћања. Овим Меморандумом се подстиче сарадња свих учесника у трговини путем Интернета а у циљу спречавања продаје фалсификата и предлажу конкретне мере, процедуре и превентивни поступци да се то на најбољи и најефикаснији начин реши и спрече такве појаве и у будућности. Сарадња интернет платформи и власника интелектуалне својине је неопходна и у случајевима откривања оних који више пута крше права интелектуалне својине, посебно када су у питању производи велике вредности, опасни производи, фалсификати који се нуде на продају пре званичног пуштања оригинала и очигледни фалсификати. Интернет платформе у случајевима повратника кривичних дела могу да спрече пререгистрацију или да заувек уклоне налог продавца фалсификованих производа. Потписнице Меморандума ће сарађивати и пружати подршку и помоћ органима реда како би се у борби против продаје фалсификата, посебно у истрази продаје истих, омогућило спровођење закона. Потписивање Меморандума о разумевању о продаји фалсификоване робе преко Интернета праћено је периодом процене током кога се стране потписнице састају под покровитељством Европске комисије да би се анализирао напредак, функционисање и његова имплементација. Било која страна потписница може било када да оконча своје учешће у овом меморандуму једноставним достављањем обавештења осталим потписницама и Европској комисији. Поред тога, свака страна потписница

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibid, p. 5.

може у било ком тренутку да захтева од Европске комисије сазивање пленарне седнице уколико сматра да друга потписница не поштује принципе утврђене Меморандумом. Потписнице, након консултације са Европском комисијом, могу одлучити да траже од прекршиоца повлачење из Меморандума. Овај меморандум се односи само на потписнице, али је отворен и за приступ нових потписница. При томе се свака нова потписница обавезује да, у року од 12 месеци од потписивања, неће покретати никакав нови поступак против било које друге потписнице када је реч о питањима која су обухваћена овим меморандумом. Свака потписница сме да на својој интернет презентацији или у било ком комерцијалном виду или начину комуникације, видно истакне да је потписница Меморандума.²¹ Извештај Комисије Европском парламенту и Савету о функционисању Меморандума о разумевању о продаји фалсификоване робе путем Интернета, усвојен 18. априла 2013. године (у даљем тексту Извештај), показује да приступ који је усвојен овим меморандумом даје резултате. Извештај закључује да Меморандум треба продужити своје важење на наредне две године, као и да чланство треба проширити, али и да власници права интелектуалне својине и одговорних лица са интернет платформи треба стално да буду на опрезу. Комисија планира да у наредном периоду предузме нове акције у борби против кривотворења. Саопштење Комисије од 11. септембра 2009. године закључује да проширење и побољшање сарадње уместо вођења судских парница треба да постане доминантан приступ у данашњем друштву са веома брзим напретком технологије и брзим променама у привредном окружењу.²² Дијалози заинтересованих страна су предложени као начин рада који би могао да доведе до других добровољних споразума, односно предложено је да се воде конструктивни дијалози фокусирани на конкретне проблеме и изводљива практична решења која морају бити реална, уравнотежена, пропорционална и фер за све заинтересоване стране. Такав заједнички и партиципативни приступ се добро уклапа у рад Европске комисије. У контексту овог Меморандума Комисија је преузела нову улогу која подразумева пружање административне и логистичке подршке преговорима. Такође, у случајевима када и где је то потребно, Комисија настоји да очува правичну равнотежу између различитих интереса, а посебно када је реч о заштити легитимних права и очекивања грађана Европске уније.²³ У оваквом виду рада и одвијања дијалога

²¹ Ibid, p. 8.

²² “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee - Enhancing the enforcement of intellectual property rights in the internal market”, COM(2009) 467final of 11.9.2009, Brussels.

подршку Комисији дају и Европски парламент и Савет. Потписнице Меморандума су известиле Комисију о резултатима примене и о утицају Меморандума на њихово пословање. Упркос великим напорима све интернет платформе и даље на својим сајтовима имају понуде кривотворене робе. Продавци фалсификата су веома прилагодљиви па стављају своје понуде на увек нови начин тако да их је тешко разликовати од оригиналних. Велики број потписница је инвестирало у развој одговарајућих индикатора (тзв. кључних индикатора пословања - *key performance indicators*) у покушају да измере прогрес, имплементацију и функционисање Меморандума на поуздан и транспарентан начин. На жалост, још увек није могуће генерисати квантитативне податке за процену ефеката Меморандума. Да би пратили трендове у понуди кривотворене робе власници интелектуалне својине су радили систематске тестове куповине, који су донели драгоцене податке. Интернет платформе су приметиле смањење обавештења за уклањање садржаја од стране власника права, што вероватно одговара смањењу броја сумњивих садржаја на сајтовима. Са друге стране, проактивно уклањање сумњивих предмета се скоро удвостручило. Од примене Меморандума дошло је и до пораста блокираних или ограничених налога продаваца након што је утврђено да су послали сумњиве огласе. Утицај Меморандума на стварно присуство фалсификата на сајтовима је према извештајима променљиво, од 40% за поједине артикле до 0% за друге. С обзиром да је заштита брэнда веома скупа различите компаније имају различите приоритете у активној борби против кривотворења.²⁴ Према Извештају о примени Меморандума примећене су значајне инвестиције у кампање подизања свести о штетности фалсификовања. Закључак је да је Меморандум на задовољавајући начин прошао пробни период и да се његово важење продужава са жељом потписница да се два пута годишње састају под окриљем Европске комисије. Предвиђено је да се до краја 2014. године формира заједнички оквир за кључне индикаторе пословања.²⁵

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Меморандум о разумевању о продаји фалсификоване робе преко Интернета усвојен у Бриселу 4. маја 2011, а ступио на снагу 5. маја 2011. године.

²³ "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the functioning of the Memorandum of Understanding on the Sale of Counterfeit Goods via the Internet", *op.cit.*, p. 5.

²⁴ *Ibid*, pp. 14-15.

²⁵ *Ibid*, p. 16.

V) ИЗВОРИ

“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Single Market for Intellectual Property Rights - Boosting creativity and innovation to provide economic growth, high quality jobs and first class products and services in Europe”, COM(2011) 287 of 24.5.2011, Brussels, Интернет, http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/ipr_strategy/COM_2011_287_en.pdf.

“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee - Enhancing the enforcement of intellectual property rights in the internal market”, COM(2009) 467final of 11.9.2009, Brussels, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009DC0467>.

“Council Resolution of 1 March 2010 on the enforcement of intellectual property rights in the internal market”, *Official Journal* C56 of 6.3.2010.

“European Parliament Resolution of 22 September 2010 on enforcement of intellectual property rights in the internal market”, Интернет, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2010-0340>.

“Memorandum of Understanding on the Sale of Counterfeit Goods via the Internet”, 4. May 2011, Brussels, pp. 8, Интернет, http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/memoranda/index_en.htm, 11/08/2014.

“Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the functioning of the Memorandum of Understanding on the Sale of Counterfeit Goods via the Internet”, COM/2013/209/final, Brussels, 18. April 2013, European Commission, Council, European Parliament, pp. 21, Интернет, http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.fm?L=en&DosId=202563.

Интернет, <http://ec.europa.eu/>.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија је у процесу усвајања европских тековина, а Меморандум о разумевању о продаји фалсификоване робе преко Интернета је један од низа нових начина борбе против фалсификата. Интернет је новитет у дугој историји куповине и продаје производа. Купопродаја преко Интернета се свакодневно мења и нуди још новије могућности за трговину и плаћања. Зато је веома тешко да законодавство прати све те трендове у трговини преко

Интернета. Куповина и продаја преко Интернета је регулисана у више од десет закона Републике Србије, што такође отежава и компликује заштиту од појаве фалсификата. Осим праћења нове технологије и бржег реаговања законодавца потребно је и ускладити ову регулативу са међународном, а пре свега са регулативном Европске уније. Без обзира на пораст продаје фалсификата путем Интернета у последњих неколико година број надлежних особа у полицијској служби које се баве овом области незаконитих радњи се није повећао. Такође, што се тиче судских органа, они овај вид криминалних активности не узимају за озбиљно, што се види у чињеници да ни једна пресуда до сада није донета. Према томе, приметно је да треба појачати капацитете државе у овој области и координисати активности и појачати сарадњу власника права интелектуалне својине, Регистра националног интернет домена Србије (РНИДС), интернет платформи, Управе царина, МУП-а и других државних органа који се баве фалсификатима. Домаће интернет платформе за продају робе имају у већини дефинисане услове за коришћење. Присутна је и сарадња између одговорних лица са интернет сајтова и власника права на интелектуалну својину и полиције. Интернет платформе из Србије познају и праксу скидања фалсификоване робе из њиховог огласног простора, као и забрану њиховог даљег оглашавања. Према извештају предузећа Лимундо, које се бави продајом путем Интернета, током 2013. године, на њиховој посредничкој платформи, продато је више од 1,4 милиона производа, а пријављено је око 15.000 проблематичних предмета, што чини 0,45% целокупне понуде. Од тога око 1.330 предмета су пријавили сами чланови сајта (око 9%), 895 заступници робних марки, а остатак сама компанија Лимундо. Према статистичким подацима у Србији највише фалсификоване робе која се продаје путем Интернета долази из пограничних градова. Укупан број особа који је купио неки производ путем Интернета у Србији се у 2013. години повећао за 6,9% у односу на претходну годину и сада износи 900.000.²⁶ Највећи број купопродаје кривотворене робе преко Интернета обавља се путем друштвених мрежа, као што је *Facebook*, где је врло тешко открити одговорног починиоца. Такође, *cloud computing* омогућава продавцима на Интернету да потпуно анонимно оглашавају продају, па је најчешће немогуће открити где се налази починилац, али и сервер са кога се шаљу подаци. МУП Србије надлежан је у сузбијању оваквих кривичних дела само уколико се сервер налази у Србији. Неке домаће интернет платформе, које омогућавају продају робе путем Интернета,

²⁶ Сарадњом против продаје фалсификата путем Интернета, Интернет, <http://www.mids.rs/lat/vesti/one/id/4395>, 21/10/2014.

успешно се боре против оваквих појава врло јасним уговорима о могућности оглашавања.²⁷ Закон о електронској трговини, који би требало да донесе правну заштиту у трговини електронским путем, ступио је на снагу 10. јуна 2009. године.²⁸ Иако је Закон, у циљу хармонизације нашег правног система за европским, великим делом следио и пренео решења и директиве Европске уније, у наредне три године, јавила се, по речима предлагача Закона о изменама и допунама Закона, потреба за преиспитивањем и модификовањем неких решења. Закон о изменама и допунама Закона о електронској трговини ступио је на снагу 8. новембра 2013. године.²⁹ Изменама и допунама је, пре свега, извршено прецизирање и брисање неких формулација које стварају конфузију, прецизније се регулише „поље примене” Закона, одговорност пружаоца услуге, отклања се постојећа контрадикција у погледу законских услова пуноважности уговора, унапређује правна заштита и слично.³⁰ Осим тога потребно је још направити измене и у Закону о поштанским услугама, као и у Закону о заштити података о личности. На бази досадашњих искустава потписнице Меморандума из Европске уније се слажу да би било корисно да прошире чланство, које би укључивало нове интернет платформе, дистрибутере, власнике права и трговинска удружења. У циљу ширења најбоље праксе у борби против кривотворења на Интернету потписнице и Европска комисија нуде, интернет платформама и власницима права на интелектуалну својину, помоћ у прилагођавању својих пословних процеса поменутом Меморандуму, без обзира што нису потписнице.³¹ Продаја путем Интернета у Србији расте и заузима све значајније место, па се јавља и све већи ризик од продаје фалсификата и пиратерије. Могућност продаје фалсификоване робе путем Интернета се свакодневно увећава, па је неопходно да и законодавац обрати пажњу на нове видове продаје фалсификата и обухвати их правном регулативом. У ту сврху као пример добре праксе је и ЕУ Меморандум о разумевању о продаји фалсификоване робе преко Интернета.

²⁷ Округли сто о промету кривотворене робе путем Интернета у Србији, <http://www.nids.rs/lat/vesti/okrugli-sto-o-prometu-krivotvorene-robe-putem-interneta-u-srbiji/id/4178>, 21/10/2014.

²⁸ „Закон о електронској трговини“, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2009, од 02.06.2009. године.

²⁹ „Закон о изменама и допунама Закона о електронској трговини“, *Сл. гласник РС*, бр. 95/2013, од 31. октобра 2013. године.

³⁰ Интернет: <http://www.personalmag.rs/tag/zakon-o-elektronskoj-trgovini/#sthash.Udlq6ksd.dpuf>.

³¹ “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the functioning of the Memorandum of Understanding on the Sale of Counterfeit Goods via the Internet”, op.cit., pp. 16-17.

UDK: 347.74+336.717
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 51, стр. 218–227
Изворни научни рад

др Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ¹
Сања ГОНГЕТА²

ДИРЕКТИВА О СУЗБИЈАЊУ ЗАКАШЊЕЊА С ПЛАЋАЊЕМ У ПРИВРЕДНИМ УГОВОРИМА

ABSTRACT

In this paper authors analyzed the legal basis for the adoption of Directive 2011/07/EU on combating late payment in commercial contracts as well as the consequences for commercial entities after its entry into force and implementation into national law of the Member States of the European Union. Authors compared the legal and real terms of payment of trade transactions by the private and public sectors. Also, they pointed out the negative consequences of non-compliance with statutory time limits on the solvency of commercial entities, and consequently on the economy of a particular country.

Key words: Payment terms, Directive 2011/7/EC, commercial transactions

I) СВРХА

Многа плаћања у пословним трансакцијама међу привредним субјектима односно између привредних субјеката и јавних тела услед касније него што је одређено уговором, односно, утврђено општим комерцијалним условима. Исто тако, закаснела плаћања код великих друштава су два пута чешћа него код малих и средњих привредних друштава, а и рокови кашњења у плаћању од великих малим и средњим друштвима два пута су дужи од рокова плаћања малих и средњих великим предузећима.³ Законодавства многих држава

¹ Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Правни факултет за привреду и правосуђе Нови Сад. Е-маил: marijana.dukic.mijatovic@gmail.com.

² Велеучилиште Лавослав Ружичка у Вуковару.

³ Бранко Вукмир, „Новчане обавезе код трговачких уговора (члан 174. ЗОО-а)”, *Право и порези*, бр. 4, 2006., 3-7, стр. 3.

чланица Европске уније још увек не пружају ефикасну заштиту малим и средњим привредним друштвима од неплаћања њихових великих и економски моћних дужника (најчешће саме државе).⁴ Циљ Директиве 2011/07/ЕУ о сузбијању закашњења са плаћањем у привредним уговорима (даље у тексту Директива 2011/07/ЕУ) је сузбијање плаћања у доцњи у пословним трансакцијама, осигурање уредног функционисања унутрашњег тржишта, а самим тиме и подстицање конкурентности предузећа, посебно малих и средњих. Директива 2011/07/ЕУ се примењује на сва плаћања која се извршавају као накнада за пословну трансакцију. Државе чланице могу искључити дугове који подлежу стечајним поступцима покренутим против дужника, укључујући поступке с циљем реструктурирања дуга.

II) МЕРЕ ЕУ

Стварање и регулатива заједничког европског унутрашњег тржишта са циљем уклањања постојећих и спречавања настанка нових препрека слободној трговини на подручју Европске уније као део основне политике Европске уније незамислива је без квалитетног правног оквира сузбијања плаћања у доцњи.⁵ Различита регулатива за домаће и прекогранично пословање довела би до нарушавања конкуренције. Динамика и развој савремене трговине као и услови на тржишту захтевали су суштинске промене одредби постојеће Директиве 2000/35/ЕЗ Европског парламента и Већа од 29. јуна 2000. о борби против кашњења у плаћању у пословним трансакцијама.⁶ Директива 2011/7/ЕУ замењује ранију Директиву о кашњењу у плаћању 200/35/ЕЗ, те предузећима даје већа права. До 16. марта 2016. Комисија је дужна подносити извештај Европском парламенту и Савету о спровођењу Директиве 2011/07/ЕУ. Извештају се прилажу одговарајући предлози.

III) САДРЖАЈ

Многа плаћања у пословним трансакцијама међу привредним субјектима односно међу привредним субјектима и јавним телима услед касније него

⁴ Интернет: http://www.eurochambres.be/DocShare/docs/1/OJLNGEIBIJDDNOMCKBCCPP PAK9L8T4EN9U1BBADUO77/EUROCHAMBRES/docs/DLS/24-EuropeanPaymentIndex 2014_12May14-2014-00377-01.pdf (03.01.2015.)

⁵ Ivan Tot, „Pravna osnova i ciljevi direktive 2011/7/EU o suzbijanju zakašnjenja sa plaćanjem u trgovačkim ugovorima”, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 50, 1/2013., str. 223.-243; Интернет: http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=147826 (03.01.2015.)

⁶ *Official Journal* L 200, 8.8.2000., p. 35

што је предвиђено уговорним одредбама или општим комерцијалним условима. Предузећа би требала имати могућност да тргује широм унутрашњег тржишта под условима којима се осигурава да прекогранично пословање не изазива веће ризике од домаћег пословања. Европска комисија овде посебан нагласак ставља на мала и средња предузећа као главне генераторе привреде Европске уније.⁷ У комуникацији од 25. јуна 2008. под називом “Размишљајмо прво о малима“ – Акт о малим предузећима „за Европу” Комисија је нагласила да је потребно олакшати приступ финансирању за мала и средња предузећа и развити правно и пословно окружење које би потицало правовремена плаћања у пословним трансакцијама. Потребно је напоменути да тела јавне власти у том смислу имају посебну одговорност. Како смо раније навели, динамика и развој савремене трговине као и услови на тржишту захтевали су суштинске промене постојећих одредаба које су регулисале закаснела плаћања у трговачким уговорима. Циљ Директиве 2011/07/ЕУ је сузбијање плаћања у доцњи у пословним трансакцијама како би се осигурало правилно функционисање унутрашњег тржишта и тако побољшала конкурентност предузетника, посебно малих и средњих предузећа.⁸

Главне одредбе

1. Усклађивање рока за плаћање јавних тела предузећима: Јавна тела морају да плате за робу и услуге које набављају у року од тридесет дана, или, у врло изузетним околностима, у року од шездесет дана.
2. Уговорна слобода у погледу привредних трансакција међу предузећима: Предузећа морају у року од шездесет дана платити фактуре, осим ако се изричито другачије договоре, те ако није посебно неправедно.
3. Предузећа аутоматски имају право тражити камате због кашњења у плаћању и могу добити минимални фиксни износ од четрдесет (40) € као накнаду за трошкове наплате. Могу тражити накнаду за све остале разумне трошкове наплате.
4. Законску каматну стопу за кашњење у плаћању у државама чланицама треба повећати на најмање 8 процентних поена изнад референтне стопе

⁷ Критеријуми дефинисања малих и средњих предузећа утврђени су у Препоруци Комисије 2003/361 / ЕЦ од 6. маја 2003. о дефиницији микро, малих и средњих предузећа, *OJ L* 124, 20.5.2003., стр. 36.

⁸ Чл. 1. ст. 1. Директиве 2011/07 / ЕУ.

Европске централне банке. Јавним телима није дозвољено одредити нижу каматну стопу за кашњење у плаћању.

5. Државе чланице смеју наставити спроводити или доносити законе и прописе који су за повереника повољнији од одредаба ове Директиве.

Предмет и подручје примене

Директива се примењује на сва плаћања, која се извршавају као накнада за пословну трансакцију, државе чланице могу искључити дугове који подлежу стечајним поступцима покренутим против дужника, укључујући поступке с циљем реструктурирања дуга.⁹ Директива дефинише кључне појмове из области примене, па се тако пословном трансакцијом сматра трансакција између предузећа или између предузећа и јавних тела које воде до испоруке робе, односно пружања услуга, уз накнаду. Под јавним телима подразумевају се сви јавни наручиоци дефинисани Директива 2004/17 / ЕЦ од 31. марта 2004. којом се усклађују поступци набавке субјеката који делују у сектору водопривреде, енергетском и саобраћајном сектору те сектору поштанских услуга,¹⁰ и Директивом 2004/18 / ЕЦ од 31 март 2004. о усклађивању поступака за склапање уговора о јавним радовима, уговора о јавној набавци робе те уговора о јавним услугама.¹¹ Само плаћање у доцњи Директива 2011/07/ЕУ дефинише као плаћање које није извршено у оквиру уговорног или законског периода плаћања.¹² Спроведена истраживања довела су до сазнања како су најчешћи разлози кашњења у плаћању спорови (проблеми са рачунима или испоруком робе / услуга), управљање новцем (организације одлажу плаћање ради управљања сопственим током новца), финансијске потешкоће (организације које нису у стању да изврши плаћање)

⁹ Чл. 1. ст. 2. и 3. Директиве 2011/07 / ЕУ

¹⁰ “Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors”, *Official Journal of European Union* L 134.

¹¹ “Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts”, *Official Journal of European Union* L 134. Јавно тело се дефинише као свако тело основано искључиво у сврху задовољавања потреба у општем интересу и које нема индустријски или привредни карактер, које има својство правног лица и које већим делом финансира држава, регионалне или локалне власти, или друга тела која се равнају према јавном праву; или која имају управни, управљачки или надзорни одбор чијих је више од половине чланова именовала држава, регионалне или локалне власти.

¹² Чл. 2. ст. 3. Директиве 2011/07/ЕУ.

или једноставно нема разлога (обично због недостатка контроле у процесима плаћања).¹³ Одредбе о роковима плаћања примењују се на пословне трансакције између предузетника међусобно, предузетника и субјеката јавног права које резултују прибављањем робе или пружањем услуга за новчану накнаду. Директива се не примењује на уговоре о размени, уговоре о кредиту, уговоре о осигурању, уговоре о лизингу и потрошачке уговоре.¹⁴

Трансакције између предузећа и предузећа и јавних тела

Државе чланице дужне су да обезбеде да у пословним трансакцијама између предузећа поверилац има право на камату на закаснело плаћање без потребе издавања пожурнице, ако је поверилац испунио своје уговорне и правне обавезе и ако није примио доспели износ на време, осим ако дужник није одговоран за кашњење. Ако су наведени услови задовољени, државе чланице обезбеђују: а) да поверилац има право на камату на плаћање у доцњи од дана након датума плаћања, односно, завршетка периода плаћања утврђеног у уговору; б) ако датум плаћања, односно, период плаћања није утврђено у уговору, да поверилац има право на камату на закаснело плаћање након истека 30 календарских дана:

- Након датума на који је дужник примио рачун или одговарајући захтев за плаћање;
- Након датума пријема робе или услуга ако је датум пријема рачуна или одговарајућег захтева за плаћање непознат,
- Након датума пријема робе или услуга ако дужник прими рачун или одговарајући захтев за плаћање пре пријема робе или услуга,
- Ако је поступак прихватања, односно, провере којом се потврђује усклађеност робе или услуга с уговором, предвиђен законом или уговором те ако дужник прими рачун, односно, одговарајући захтев за плаћање пре или на датум на који се одвија такав прихватања, односно провера.¹⁵

Наведени рокови могу се продужити до највише 60 календарских дана за свако јавно тело које обавља привредне активности индустријске или комерцијалне природе нуђењем робе или услуга на тржишту и јавне субјекте

¹³ Sanja Gongeta, "Combating Late Payment in Commercial Transactions – case of Croatia" in: Vinko Kandžija, Andrej Kumar (eds.), *Economic integrations, competition and cooperation - Accession of the Western Balkan Countries to the European Union*, 2013., str. 118.

¹⁴ Преамбула Директиве 2011/07 / ЕУ

¹⁵ Чл. 3. ст. 3. Директиве 2011/07 / ЕУ

који пружају здравствену заштиту иу том су смислу уредно признати. Уколико се одлуче за овакву опцију, државе чланице су дужне да извештава Комисију до 16. марта 2018. године.¹⁶ За случај кад се зарачуна камата на закаснило плаћање у пословним трансакцијама у складу са горе наведеним одредбама Директива 2011/07 / ЕУ прописује да поверилац има право добити од дужника фиксни износ од најмање 40 евра.

Неправедни уговорни услови или поступања

Државе чланице дужне су се побринути да уколико су уговорни услови или поступање везано за период плаћања посебно неправедни према повериоцу буду неизвршива, односно буду подлога за захтев за накнаду штете.¹⁷ Неправедним уговорним условом или поступањем сматраће се свако посебно одступање од добре пословне праксе, супротно доброј вери и поштенем пословању са обзиром на природу производа или услуге као и искључивање права на камате за плаћање у доцњи. За уговорне услове или поступање, који искључују накнаду за трошкове наплате Директива 2011/07 / ЕУ категорише као претпоставку неправедних уговорних услова или поступања.¹⁸

Последице задодцнелих плаћања

Кашњење исплата у привредним трансакцијама има важне последице како за предузетнике тако и за привреду уопште. Исплате у доцњи представљају значајан трошак повериоцу и уопштено утичу на проток капитала који је због кашњења додатно отежан и успорен, повећавајући финансијске трошкове док се истовремено смањује могућност додатног улагања у пословање. Све наведено за последицу има ограничену конкурентност малих и средњих предузећа на унутрашњем тржишту Европске уније. Мали и средњи предузетници подложнији су негативним учинцима кашњења са плаћањем него велики предузетници, јер су изложенији горе поменути променама новчаних токова, често се ослањају на ограничени број клијената, аи трошкови наплате потраживања су им диспропорционално виши од оних које имају велики предузетници. Као разлог томе наводи се што мали и средњи предузетници углавном немају специјализовано особље ни потребно време за ефикасну наплату потраживања.¹⁹

¹⁶ Чл. 4. Директиве 2011/07 / ЕУ

¹⁷ Чл. 7. ст. 1. Директиве 2011/07 / ЕУ

¹⁸ Чл. 7. ст. 3. Директиве 2011/07 / ЕУ

¹⁹ Ivan Tot, op. cit., p. 228., 229.

Ефекти Директиве 2011/07 / ЕУ

Након више од године дана од рока за усклађивање с Директивом 2011/07 / ЕУ Европски платни индекс за 2014. годину показао је, међу осталим, да јавни сектор и даље најспорије извршава своја плаћања те да је просек плаћања у јавном сектору смањен са 61 дан на 58 дана, што је још увек готово двоструко дуже од прописаног рока плаћања од 30 дана.²⁰ Највећи се ризик од кашњења у плаћањима од стране јавног сектора и даље се региструје у јужним државама чланицама: Португалу (129 дана), Грчкој (155 дана), Шпанији (154 дана) и Италији (165 дана), док су у Финској и Естонији просечни рокови плаћања и даље краћи од 30 дана. Према истоименом истраживању, спроведеном међу привредним субјектима у 31 европској држави чланици, просечни рок плаћања од стране јавног сектора у Хрватској на пример износи 62 дана, док је просечни рок плаћања међу предузетницима 54 дана.²¹ Нагласимо овде како је просек на европском нивоу 47 дана.²² Удружење европских трговинских и привредних комора *Eurochambers* је прошле године покренуо кампању “30max” како би скренуо пажњу на важност поштовања рокова плаћања и утицај кашњења у плаћањима на привреду. Уговори са јавним телима остварују око шестине укупне европског бруто домаћег производа, па би плаћање на време могло обновити новчане токове у Европској унији, сматрају у *Eurochambersu*.²³

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива 2011/7/ЕУ усвојена је и упућена државама чланицама Европске уније дана 16. фебруара 2011. године, а ступила је на снагу двадесетог дана од њене објаве у Службеном листу Европске уније, односно дана 15. марта 2011. године. Државе чланице Европске уније биле су обавезне Директиву претворити у одредбе националног права најкасније до дана 16. марта 2013. године.²⁴

²⁰ Интернет: http://www.eurochambres.be/DocShare/docs/1/OJLNGEIBIJDDNOMCKBCCPP PAK9L8T4EH9U1BBADUO77/EUROCHAMBRES/docs/DLS/24-EuropeanPaymentIndex 2014_12May14-2014-00377-01.pdf (03.01.2015.)

²¹ У Хрватској су одредбе ове Директиве у вези са роковима плаћања између предузетника и особа јавног права, те између предузетника садржане у Закону о финансијском пословању и предстечајној нагодби (*Narodne Novine*, 108/2012, 144/2012 81/2013, 112/2013).

²² Истраживање сваке године проводи *Intrum Justitia* са седиштем у *Stockholmu*

²³ Интернет: <http://issuu.com/nestar/docs/pv-3834/13> (04.01.2015.)

²⁴ Белгија је Директиву 2011 / 07ЕУ имплементирала у свој правни систем ретроактивно, 22. новембра 2013; Француска 22. марта 2012. и 2. октобра 2013; Немачка ју је формално

V) ИЗВОРИ

“Directive 2011/7/EU of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on combating late payment in commercial transactions”, *Official Journal of the European Union*, L 48, 23.2.2011

“Directive 2000/35/EC of the European Parliament and of the Council of 29 June 2000 on combating late payment in commercial transactions”, *Official Journal*, L 200, 8.8.2000.

Бранко Вукмир, „Новчане обавезе код трговачких уговора (члан 174. ЗОО-а)“, *Право и порези*, бр. 4, 2006., 3-7.

Ivan Tot: “Pravna osnova i ciljevi direktive 2011/7 / EU o suzbijanju zakašnjenja sa plaćanjem u trgovačkim ugovorima”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 50, 1/2013.

Интернет: http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=147826 (03.01.2015.)

Маријана Дукић Мијатовић, Сања Гонгета, ”Combating Late Payment in Commercial Transactions in European Union”, *Право – теорија и пракса*, 2014, бр. 10-12.

Ivan Tot, „Pravna osnova i ciljevi direktive 2011/7/EU o suzbijanju zakašnjenja sa plaćanjem u trgovačkim ugovorima”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 50, 1/2013, Интернет: https://www.efri.uniri.hr/sites/efri.uniri.hr/files/crcollections/2/euconf_2013.pdf) (04.01.2015.)

Tea Hasić, „Rokovi ispunjenja novčanih obaveza prema Zakonu o finansijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi“, *Zagrebačka pravna revija*, vol.3, no.2, septembar 2014.

„Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама“, *Службени гласник Републике Србије* бр. 119/2012

Интернет:http://www.eurochambres.be/DocShare/docs/1/OJLNGEIBIJDDNOMСКВССРРРАРК9Л8Т4ЕН9У1ВВАДУО77/EUROCHAMBRES/docs/DLS/24-EuropeanPaymentIndex2014_12May14-2014-00377-01.pdf (03.01.2015.)

Интернет:<http://issuu.com/nestar/docs/pv-3834/13> (04.01.2015.)

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

За Републику Србију као земљу кандидата за чланство у Европској унији важна је усклађеност националних прописа са правном стечевином Европске уније. Усвајањем Закона о роковима измирења новчаних обавеза у

комерцијалним трансакцијама (“Службени гласник Републике Србије” бр. 119/2012), у српским правни систем су унета одређена решења из Директиве 2011/7 / ЕУ, која се односе на максималне рокове плаћања између привредних субјеката у комерцијалним трансакцијама, као и санкције предвиђене за случај прекорачења тих рокова без испуњавања услова прописаних Законом.²⁵ У погледу субјеката и трансакција на које се примењује, главна последица закона је прописивање општег ограничења рокова којим су плаћања јавног сектора привреди ограничена на 45 дана, а међусобна плаћања компанија на 60 дана. Закон као и Директива 2011/07/ЕУ требало би да смање великвидност привреде и спречи поремећаје на тржишту те обезбеди да јавни сектор апсолутно поштује и редовно измирује обавезе које преузима. Показатељи говоре да просечан рок плаћања у Србији износи 134 дана, док је у земљама региона 69 дана, ау неким државама чланицама Европске уније (поготово онима на северу Европе) и мање од 30 дана. Закон предвиђа и више изузетака, а обавезујући рокови не односе се на предузећа која су у стечају иу реструктурирању.²⁶ Међу изузетима је и Републички фонд за здравствено осигурање и кориснике средстава тог фонда, где Закон предвиђа да се до 2015. године рок за измирење обавеза постепено смањи на 90 дана.²⁷ За оне који не буду поштовали Закон о роковима плаћања предвиђене су и казне и надокнаде, међу којима је и то да поверилац има право да тражи од дужника надокнаду за кашњење у износу од 20.000 динара. Прекршајне казне за правно лице, привредни субјекат или субјект јавног сектора износе од 100.000 до два милиона динара, за предузетника 10.000-500.000 динара, а за власника пољопривредног газдинства 10.000-150.000 динара, рекла је саветница у Министарству финансија. Такође, за одговорна лица у јавном сектору, за заступника привредног друштва, задруге и друга правна лица предвиђена је казна 5000 – 150,000 динара.²⁸ Како смо већ истакли, и национални закони и

²⁵ Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама ступио на снагу 25. децембра 2012., с прелазним периодом за јавни сектор па је примена почела од 31. марта 2013. године

²⁶ Закон предвиђа изузетке за следеће случајеве плаћања између компанија у случајевима где је неопходно да се уговором предвиди кредитни посао; компаније имају слободу да уговоре било који рок плаћања, уколико дужник из тог односа обезбеди или презентира или преда повериоцу банкарску гаранцију која ће бити неопозива и безусловна или од банке авалирану меницу. Такође, изузетак се односи и на уговорене послове пољопривредног газдинства или земљорадничке задруге која набавља основни репроматеријал за обављање основне делатности, па у тим случајевима могу да се уговарају и дужи рокови од законом прописаних 60 дана.

²⁷ Чл. 16. Закона.

²⁸ Чл. 12. Закона.

Директива 2011/07 / ЕУ требало би да смање неликвидност привреде и спречи поремећаје на тржишту, али само усклађивање националних прописа с одредбама Директиве не гарантује остварење циљева који се Директивом, а сходно томе и националним законима, желе остварити. Ликвидност међу привредним субјектима као учесницима на тржишту роба и услуга, основа је стабилног привреде и развоја како државе чланице појединачно, тако и Европске уније. Како би се повећао проток новца и успоставило стабилно тржиште потребни су ефикасни механизми којима ће се реаговати на неуредна испуњење уговорних обавеза. У ту категорију сврставамо и санкционисање плаћања у доцњи. Будући да прекршајне санкције у виду високих стопа затезних камата ради закашњења са плаћањем, нису имала позитиван ефекат у земљама са већ постојећом традицијом задоцнелих плаћања, већ додатно продубили инсолвентност привредних субјеката, европски законодавац предвиђа превентивне мере, којима је циљ да спречи дужника да уопште дође у ситуацију закашњења са плаћањем.²⁹ Једна од таквих мера јесте ограничавање аутономије уговорних страна код одређивања рокова плаћања при пословним трансакцијама чиме се покушава спречити дужника да инсистира на што дужим роковима отплате.³⁰ На свом путу европских интеграција, Република Србија свакако треба пратити светле примере држава чланица Европске уније и у своје национално законодавство уврстити ефикасне механизме, који гарантују брзу и уредну наплату потраживања.

²⁹ Tea Hasić, „Rokovi ispunjenja novčanih obaveza prema Zakonu o finansijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi“, *Zagrebačka pravna revija*, vol. 3 no. 2, septembar 2014, str. 210.

³⁰ Ibid.

ФИНАНСИЈЕ

UDK: 336.76

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 51, стр. 228–239

Изворни научни рад

др Добрица ВЕСИЋ¹

ЗЛОУПОТРЕБЕ НА ТРЖИШТУ КАПИТАЛА

ABSTRACT

The capital market is very dynamic high-growth and substantial diversification of financial products or instruments. The organized capital market activities usually directed authorized organizers (financial, stock, the-counter market) under the supervision of the regulatory public legal bodies. On a regulated market to ensure transparency of transactions in securities, apply strict rules of trading and the market is open to the public. Each country is trying to build an effective system of protection against the misuse of information, especially those that are not available to all participants in the capital markets. Abuse are present due to the application of certain modern technology stock exchange, increased dynamics in international financial relations, and the use of new, sophisticated, information technology. On all measures taken to be imposed for violation of legal rules on abuses in the financial markets the Commission for the Securities can inform the public.

Key words: capital markets, abuses, legal market, EU, Serbia.

I) СВРХА

Финансијски систем сваке земље, у свим својим облицима, треба да је у функцији реалне економије, а не шпекулативне економије. Стога, свака држава

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: dobrica@diplomacy.bg.ac.rs. Рад представља део научног пројекта Института за међународну политику и привреду: „Србија у савременим међународним односима – стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029).

да својим регулаторним и надзорним мерама спречи могуће деформације у овој области, односно настоји да изгради ефикасан систем заштите против злоупотребе информација, посебно оних које нису доступне свим учесницима на тржишту капитала. Код финансијске берзе је неопходно поред усклађивања интереса власника берзе (акционара), чланова берзе, ускладити интересе и са интересима субјеката који су у непосредном или посредном пословном односу са берзом (емитенти хартија од вредности, имаоци хартија од вредности, купци хартија од вредности и сл.). Под конфликтним интересима се сматрају случајеви када *упућена лица* (лица која познају пословање укључујући и пословну тајну) и *овлашћена лица* (лица која су овлашћена да учествују у пословању и познају пословну тајну) на финансијској берзи, не поштују своју обавезу лојалности њених комитената. Конфликтни интереси могу бити интерни, када се конфронтација интереса инструментализује одређеним облицима понашања унутар правног лица и екстерни када упућена или овлашћена лица развијају властиту паралелну конкурентску делатност на институционализован или неинституционализовани начин. Управо се из тих разлога правна правила забране злоупотреба непрекидно усавршавају, а потом и примењују у пракси. То је условљено новим организационим, техничко-технолошким тенденцијама које шире мотивацију, средства, прилике за злоупотребе на финансијском тржишту се умножавају. Дакле, злоупотребе су присутне због примене одређене савремене берзанске технологије, повећане динамике у међународним финансијским односима и применом нових, софистицираних, информатичких технологија. Правна правила о забрани злоупотреба на тржишту капитала односе се на сваки финансијски инструмент који је укључен у трговање на регулисаном тржишту, односно МТП. Препорука представља информацију којом се изричито или прећутно препоручује или предлаже стратегија улагања у погледу једне или више хартија од вредности, односно њихових емитената (мишљење о тренутној или будућој вредности и цени тих хартија од вредности намењених дистрибуционом каналу или јавности). Под даваоцем препоруке се подразумева физичко или правно лице које дистрибуира препоруке при обављању своје професије или своје пословне делатности. Комисија за хартије од вредности прописује шта сматра изричитим, односно прећутном препоруком². Лице које даје препоруку дужно је да у препоруци обезбеди:

- (1) да се јасно разликује чињеница од тумачења, процена, мишљења и остале врсте нечињеничних информација;
- (2) да су извори поуздани, посебно када постоји сумња у поузданост извора, да се то јасно наведе;

² Правила о препоруци садржана су у чл. 87-90. Закона о тржишту капитала.

(3) да су сва предвиђања, прогнозе и циљане цене јасно означене и да се при томе наведене значајне претпоставке на којима се исте заснивају;

Јавне институције које објављују статистичке податке, који могу имати значајног утицаја на финансијско тржиште, дужне су да информације објављују на праведан и транспарентан начин. За финансијску берзу је карактеристично, да обавља бројне послове на регулисаном тржишту капитала, односно својој регистрованој делатности и то на стручан, непристрасан, објективан начин, а све у циљу остваривања добити (профита). Посматрано у функционалном смислу делатност берзе се одвија на бази информатичке технологије и јединственог система пословања заснованог на подсистемима, којима се обезбеђује усклађеност, истовременост, транспарентност обављања послова на финансијској берзи. За финансијску берзу се често каже да је атипична финансијска организација, јер је њено пословање само у посредној вези са новцем и хартијама од вредности. Треба истаћи да је финансијској берзи *забрањено* да у своје име тргује са хартијама од вредности, и да пружа савете који се односе на куповину и продају хартија од вредности, као и избор инвестиционог друштва. Финансијској берзи је изузетно дозвољено да улаже у хартије од вредности које емитује република, Народна банка Србије, јединице локалне самоуправе или одговарајуће иностране институције. То значи, да делатност финансијске берзе није екстерно усмерена, већ је интерно организована и састоји се у организовању и управљању тржиштем капитала.

II) МЕРЕ ЕУ

Посебна пажња у Европској унији се посвећује елиминисању злоупотреба на тржишту капитала. Ова материја је, на нивоу Европске уније, већим бројем правних извора. Пре свих то је Директива Савета бр.89/329/ЕЕЦ од 13. новембра 1989 о координирању одредби о понашању упућених лица (*insider dealing*). 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 МиФИД и којом ће се реаговати на новонастале околности на међународним финансијским тржиштима³. У овој директиви креиран је нов, заокружени

³ 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).

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 МиФИД између осталог прописује „... да треба да се утврде појмови регулисаног тржишта и МФ 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 МФ 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 транспарентности, представља регулисано тржиште, или МФ тржиште у смислу ове директиве...“⁴. Поред напред наведеног. Директива МиФИД даје подршку новом моделу трговања у виду тзв. „системске интернализације (СИ) у оквиру које трговци са 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 МФ 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 система⁴. Финансијска берза може да искључи хартије од вредности од вредности из трговања и да укључи исте за трговање на МТП тржишту (ванрегулисано тржишту) уколико:

- (1) трговање са тим хартијама од вредности није обављано дуже од 180 дана,
- (2) јавно друштво више не испуњава услове за укључивање у трговање на регулисаном тржишту капитала,
- (3) нису поштоване обавезе прописане законским правилима о јавној понуди, укључењу у трговање и обавезе јавних друштава;

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

Савремено стање економије Европске уније које карактерише дубока и дуготрајна криза условили су делимично напуштање (барем привремено) либералних идеја о институционализацији ванберзанског тржишта капитала и нагласили неопходност државног интервенционализма. То становиште се наговештава и формулише и у праву ЕУ – у Директиви МиФИД из 2004 године, у којој се прокламује потреба изградње комплексног регулационог система уређивања трансакција са финансијским инструментима, обезбеђења високог квалитета инвестиционих улагања, очување и јачање интегритета и укупне активности финансијског система у Европској унији.⁵ Ванберзанско тржиште је настало као резултат одређених практичних потреба. Оно концентрише понуде мноштва хартија од вредности чији имаоци нису само правна лица, тј. трговци хартијама од вредности, већ и физичка лица – нетрговци хартијама од вредности. Ова лица имају интерес да брже, једноставније и са мање трошкова врше располагање са хартијама од вредности. Они за ове трансакције, по правилу, немају потребно знање, искуство, због чега су изложени ризику да у овој трговини уместо зарада остварују губитке. Из тих разлога је неопходно елиминисати могућност настајања разних негативних појава које би донело нелегално тржиште („црна берза“, „бувљак“ и сл.), са једне стране и настојати креирати што шири тржишни амбијент, који би минимално у основним елементима обезбеђивао заштиту интереса инвеститора и хартија од вредности, са друге стране. Да би се избегле разне негативне појаве, амбијент треба да је подвргнут контроли од стране јавноправног надзорно-регуларног тела.

III) САДРЖАЈ

Поверење у финансијски систем гради се креирањем услова на тржишту капитала, које треба свим учесницима да обезбеди једнак положај у погледу прибављања информација које могу да утичу на купопродају хартија од вредности. Тржиште капитала мора да буде стриктно правно регулисано. То се не односи само на јавна тржишта капитала него и на нејавна тржишта капитала. Чињеница је да, Европска унија тежи да изгради јединствено финансијско тржиште засновано на вишем степену интегрисаности, транспарентности, регулације и надзора. На овај начин се постиже виши ниво заштите интереса инвеститора, јача правна сигурност и повећава поверење у хартије од вредности и трговања са хартијама од вредности. С тим у вези присутна су два начела пословања на финансијском тржишту Европске уније:

⁵ Директива 2004/39/ЕЗ Европског парламента и Савета о тржиштима финансијских инструмената, од 21. априла 2004. (Уводни део, тачка 5 и тачка 71).

- (1) начело једнаког положаја свих инвеститора,
- (2) начело заштите инвеститора од злоупотребе поверљивих информација;

За разлику од злоупотреба на тржишту капитала које се манифестују у два облика у односу на инсајдерске информације, манипулације на тржишту капитала јављају се у три вида. Под манипулацијама на овом тржишту подразумевају се:

- (1) трансакције и налози за трговање којима лица, односно лица која делују заједнички, одражавају цену једне или више хартија од вредности на нереалним или вештачком нивоу;
- (2) трансакције или налози за трговање у којима се употребљавају фиктивни постушци или сваки други облик обмане или преваре;
- (3) ширење информација путем медија, укључујући и интернет или било који други начин којим се преносе неистините вести, које би могле изазвати заблуде о хартијама од вредности (ширење гласина и неистинитих вести);

Информација са којом се препоручује или предлаже стратегија улагања представља информацију коју је припремио: (1) независни аналитичар, инвестиционо друштво, кредитна институција, свако друго лице чија се пословна делатност састоји од припреме препорука; (2) лица које није претходно описано и које директно препоручује одређену инвестициону одлуку и улагање у вези са хартијама од вредности.

У свакој препоруци треба на видљив начин навести идентитет одговорног лица за њену изразу, а посебно име лица и назив радног места које је припремило препоруку, назив и седиште правног лица одговорног за претходну препоруку. Комисија за хартије од вредности је у обавези да препише начин истицања дотичне измене препоруке. Давалац препоруке који дистрибуира сажету препоруку коју је израдило друго лице, дужан је да обезбеди да таква препорука буде јасна и да не доводи инвеститора у заблуду. Исто тако је давалац препоруке дужан да препоруку упуту на оригинални документ и место где јавност може директно и једноставно да приступи документу.

Комисија за хартије од вредности обавезна је да врши надзор над поштовањем законских правила ради спречавања и откривања стварности које представљају злоупотребу тржишта капитала.⁶ Комисија за хартије од вредности има обавезу да обавља надзор над злоупотребом на тржишту капитала, на следећи начин:

⁶ Члан 93-94 Закона о тржишту капитала.

- (1) праћењем, прикупљањем и провером објављених података, обавештења и извештаја, које су учесници тржишта дужни да достављају Комисији за хартије од вредности;
- (2) непосредним надзором;
- (3) изрицањем надзорних мера и сл.;

Када при надзору утврди повреду јасних законских правила Комисија може да изрекне следеће битне мере:

1. да наложи правном или физичком лицу престанак сваког поступања које је у супротности са наведеним законским правилима;
2. да изрекне опомену правном или физичком лицу које поступа супротно наведеним законским правилима;
3. да наложи организатору тржишта капитала, односно инвестиционом друштву да обустави трговање са хартијама од вредности, односно да укине раније донету обуставу трговања, у обиму у коме је то потребно, да би се уклониле или спречиле штетне последице на регулисаном тржишту капитала, односно МТП, и
4. да наложи Централном регистру хартија од вредности привремену обуставу клиринга и салдирање.

С друге стране, за домаће право је карактеристично да за трговање на ОЦ тржишту, није потребна дозвола Комисије за хартије од вредности, јер Комисија врши надзор над овим тржиштем преко спровођења надзора над инвестиционим друштвима. Потом, што се тиче јавног друштва, чијим се хартијама од вредности тргује на листингу регулисаног тржишта, оно је дужно да састави, да објави широј јавности и да достави Комисији за хартије од вредности и организатору тржишта квартални извештај. Извештај се доставља најкасније 45 дана након завршетка сваког тромесечја текуће пословне године. Јавно друштво је у обавези да обезбеди, да овај извештај буде доступан јавности најмање пет година од дана појављивања. На квартални извештај се примењују законска правила која уређују садржину полугодишњег извештаја. Комисија за хартије од вредности уређује ближу садржину и начин објављивања финансијских извештаја.

Финансијска берза има обавезу да *поштује законска правила о:*

- (1) минималној висини основног капитала берзе;
- (2) квалификованом учешћу (ограничењу) акционара у капиталу берзе и контроли при трговању на берзи,
- (3) техничкој опремљености, кадровској и организационој оспособљености берзе,

(4) забрани да тргује са финансијским инструментима, забрани да пружа савете који се односе на куповину и продају финансијских инструмената, забрани да врши избор инвестиционог друштва;

У том смислу финансијска берза је дужна да:

- (1) поседује системе за идентификовање и исправљање могућих негативних последица, (које проистичу из ризика), на функционисање тржишта капитала и његове чланове,
- (2) поседује адекватну опремљеност како би управљала ризицима којима је изложена, како би спроводила одговарајуће мере и системе за препознавање свих значајних ризика и доносила правремене мере у циљу умањења дотичних ризика,
- (3) поседује процедуре за стабилно управљање техничким функционисањем својих система и подсистема,
- (4) располаже са транспарентним и обавезујућим правилима и поступцима који омогућавају правично трговање и успостављање објективних критеријума за ефикасно извршавање берзанских налога,
- (5) поседује адекватне процедуре којима се олакшава ефикасно и благовремено закључивање берзанских трансакција,
- (6) располаже са довољно финансијских средстава како би се олакшало правилно функционисање тржишта капитала, уважавајући природу и обим берзанских трансакција које се закључују на тржишту капитала, као и степен ризика којима је изложена берза.

Комисија за хартије од вредности дужна је да пропише ближе услове у вези са кадровском, организационом оспособљеношћу и техничком опремљеношћу финансијске берзе. При томе треба да узме у обзир конкретне околности тржишта, значајне ризике, потенцијалне конфликте интереса. Сви ови елементи су неопходни да би се осигурало правично, правилно и ефикасно организовано тржиште капитала. Међутим, ако се у поступку надзора Комисије за хартије од вредности, над финансијском берзом, утврди да је дошло до непоштовања одредби њених општих аката тада Комисија доноси решење којим налаже организатору тржишта да отклони такве неправилности у одређеном року. При томе Комисија за хартије од вредности може предузети једну или више следећих, оперативних, мера:

- (1) изрећи јавну опомену,
- (2) дати налог за привремену забрану обављања појединих (или свих послова), услуга (или трансакција) у трајању од највише десет радних дана,

- (3) издати налог за привремену обуставу трговања или трајно искључење са регулисаног тржишта из трговања са хартијама од вредности и наложити организатору МТП тржишта да исте укључи на МТП тржиште,
- (4) издати налог за привремену забрану располагања средствима са рачуна финансијске берзе у трајању до десет радних дана и друге мере;

Комисија за хартије од вредности може привремено, на период до две године или трајно да одузме дозволу за рад финансијској берзи. Исто тако, Комисија за хартије од вредности може лицу са квалификованим учешћем и организатору финансијске берзе, као и било којем лицу које је директор или члан управног одбора да повуче претходно дату сагласност, ако утврди да:

- (1) финансијска берза не користи своју дозволу за рад у периоду од 12 месеци, затим ако се отворено одриће дозволе за рад или није обављала делатност организатора тржишта током претходних шест месеци;
- (2) директор финансијске берзе је добио дозволу на основу нетачних или неистинитих информација,
- (3) директор берзе не испуњава услове прописане за добијање дозволе за рад.

Комисија за хартије од вредности поред овлашћења да привремено или трајно одузме дозволу за рад и да повуче претходно дату сагласност, може да предузме и друге мере:

- (1) против лица које поседују дозволу;
- (2) према директору, члану управног одбора или лицу са квалификованим учешћем у раду финансијске берзе, у складу са одредбама Закона о тржишту капитала.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Основни правни извор представљен је са Директивом 2003/6/ЕЗ Европског парламента и Савета од 28. јануара 2003. године, о трговању са искоришћавању поверљивих информација и о манипулацијама са тржиштем. Потом, Директива Европског парламента и Савета бр.2003/24/ЕЗ од 22.децембра 2003 године којом се извршава Директива Европског парламента и Савета бр. 2003/6/ЕЗ у погледу одређивања и објављивања поверљивих информација и утврђивања манипулација са тржиштем. Директива Комисије број 2014/72/ЕЦ од 29. априла о примени Директиве број 2003/6/ ЕЦ Европског парламента и Савета која се тиче прихватања тржишних пракси, дефиниције повлашћене информације у вези са дериватима тржишних

инструмената, припреми листе лица која тргују повлашћеним информацијама, објава трансакција менаџера и објава сумњивих трансакција. Следећа уредба ЕУ, под називом Директива МиФИД (*Markets in Financial Instruments Directive*), која је ступила на снагу 1. новембра 2007. године уређује, између осталог, информације са тржишта капитала. Премда, према називу ове директиве произилази да су предмет регулације тржишта финансијски инструменти, она се, суштински, односи на тржиште капитала. На основу анализираних 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.

V) ИЗВОРИ

Commission staff working document Report on the application by Member States of the EU of the Commission Recommendation on directors remuneration, Brussels, 13.07.2007 SEC (2007) 1022; Internet: http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/directors-remun/sec_200771022_en.pdf.

Дугалић, В, Штимац, М., 2006, *Основе берзанског пословања*, Стубови културе, Београд.

European Parliament resolution of 14 December 2010 on regulation of trading in financial instruments – 'dark pools' etc. (2010/2075 (NI)).

Petrović, P., 2009, *Berze i berzansko poslovanje*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Београд, стр.56.

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).

Витез, М., 2003, *Берзе хартија од вредности и берзанских послова* (теорија и пракса), Економски факултет, Суботица, Култура, Бачки Петровац.

Вуњак, Н., Ковачевић, Љ., Витез, М., Петровић, П., 2014, *Финансијске берзе*, Економски факултет, Суботица, стр.7.

Закон о тржишту капитала, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 31/2011.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Тржиште капитала у Србији тек се развија и настоји да буде комплементарно са тржиштем Европске уније. Основ за регулацију финансијских тржишта одређеније тржишта капитала у Републици Србији је Закон о тржишту капитала који је донет 2011 године. Сам Закон 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 МиФИД уређује се правило пословања систематског интернализатора: могу да одлуче да ли ће обезбедити приступ својим котацијама само ситним 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 – МТП тржиште (ванберзанско организовано тржиште капитала); (3) ОТЦ тржиште (слободно неорганизовано тржиште капитала).⁷

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. У Србији 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. Злоупотребе на тржишту капитала се испољавају по основу два основна облика и то, као искоришћавање инсајдерских информација и манипулације на тржишту капитала. Комисија за хартије од вредности примењује правила о злоупотребама на тржишту капитала и у вези са активностима које се обављају са финансијским инструментима који су

⁷ 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.

укључени у трговање на домаћем регулаторном тржишту, односно МТП, и које се обављају са финансијским инструментима који су укључени у трговање на иностраном регулисаном тржишту. О свакој предузетој мери која ће бити изречена због повреде законских правила о злоупотребама на финансијском тржишту Комисија за хартије од вредности може да информише јавност. Заштита интереса финансијске берзе у условима европских интегративних процеса налаже да се на финансијској берзи тргује само са сигурним хартијама од вредности. То значи, да се тргује са таквим хартијама од вредности, код којих је сасвим извесно да ће се обавезе по основу истих извршити. Да би се то обезбедило, постоји поступак пријема хартија од вредности на финансијској берзи ради трговине у складу са правилима котације дотичних хартија од вредности. На тај начин, улагачи добијају одређену гаранцију да су хартије од вредности ликвидне и квалитетне, односно да је ликвидан и квалитетан и сам њихов емитент.

ПОЉОПРИВРЕДА

UDK: 338.43.02(4-672EU)
Bibliid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 51, стр. 240–255
Изворни научни рад

др Душан ДАБОВИЋ¹

УРЕДБА О ФИНАНСИРАЊУ УПРАВЉАЊУ И МОНИТОРИНГУ ЗАЈЕДНИЧКЕ АГРАРНЕ ПОЛИТИКЕ

ABSTRACT

The aim of this article is to determine, by the method of text analysis, the most important issues of the 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, as well as to present explication of the issues. The Regulation is one of the basic laws underlying the new Common Agricultural Policy of the European Union, which has been formulated in accordance with the strategy “The CAP towards 2020”. The Regulation has established the goals of the Common Agricultural Policy in the areas of financing, management and monitoring, bringing general provisions on the agricultural funds (the European Agricultural Guarantee Fund – EAGF and the European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD), as well as provisions on financial management of the funds, farm advisory system, integrated administration and control systems and penalties, cross-compliance, monitoring and evaluation and on the other issues. Also, the Regulation authorizes the European Commission in order to supplement or amend certain non-essential elements of the Regulation. In the Republic of Serbia the financing of agriculture is regulated by a law and an annual bylaw on the basis of which each year paying agency distributes appropriations for different measures, in accordance with the law on the national budget.

Key words: The European Union, agriculture, finance, management, monitoring, law.

¹ Министарство пољопривреде и заштите животне средине – Управа за заштиту биља, Београд. Е-маил: dusan.dabovic@minpolj.gov.rs.

I) УВОД

Циљ овог истраживања је да се методом анализе текста утврде најзначајнија питања која уређује Уредба (ЕЦ) број 1306/2013 о финансирању, управљању и мониторингу Заједничке аграрне политике Европске уније, као и да се представи њихова експликација.² Уредба је један од основних аката на којима се заснива нова Заједничка аграрна политика Европске уније, која је формулисана у складу са стратегијом „Према Европској унији 2020“. Уредба успоставља циљеве Заједничке аграрне политике у области финансирања, управљања и мониторинга, доноси опште одредбе о пољопривредним фондовима (Европски пољопривредни гарантни фонд и Европски гарантни фонд за рурални развој), као и одредбе о финансијском управљању фондовима, пољопривредном саветодавном систему, интегрисаним административним и контролним системима и казнама, укрштеним давањима, мониторингу и процени и другим питањима. Осим тога, Уредба овлашћује Комисију за доношење аката за извршење Уредбе, као и аката којима се, о мање значајним питањима, може мењати Уредба. У Републици Србији финансирање пољопривреде уређено је посебним законом на основу којег се сваке године доноси подзаконски акт којим агенција за плаћање расподељују буџетска средства по утврђеним мерама, у складу са законом о републичком буџету.

II) СВРХА

Основна сврха Уредбе је да уреди финансирање трошкова Заједничке аграрне политике (*Common Agricultural Policy – CAP*), укључујући трошкове о руралном развоју, пољопривредни саветодавни систем, управљачке и контролне системе који треба да се успоставе на нивоу држава чланица, систем укрштених давања, и мониторинг и процену. Уредба је донета крајем 2013. године, у складу са Комуникацијом Комисије под насловом „Заједничка аграрна политика у сусрет 2020-ој: изазови будућности у области хране, природних извора и региона“, која истражује могуће изазове, циљеве и усмерења *CAP* након 2013. године.³ У светлу изнетих ставова, *CAP* би

² “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*, 21.10.2005.

³ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future”, COM(2010) 672 final, Brussels, 18 November 2010.

требало да се реформише почев од 1. јануара 2014. године, укључујући све најзначајније елементе *САР*, као што су финансирање, управљање и мониторинг. При томе, било је неопходно да се постојеће уредбе у овој области укину, а да се нове одредбе поједноставе и да се ускладе са одговарајућим актима. У Уредби је примењен и члан 290 Споразума о функционисању Европске уније, према којем правни акт може овластити Комисију да донесе подзаконске акте којима се допуњују или мењају мање значајни елементи овог правног акта.⁴

III) САДРЖАЈ

Опште одредбе о пољопривредним фондовима

Уредба одређује да ће се, у циљу постизања циљева *САР*, који су постављени Споразумом о функционисању Европске уније, финансирање различитих мера пољопривредне политике, укључујући рурални развој, обављати кроз Европски пољопривредни гарантни фонд (*European Agricultural Guarantee Fund – EAGF*) и Европски пољопривредни фонд за рурални развој (*European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD*), који су саставни делови буџета Европске уније.⁵ Прописано је да ће *EAGF*-ом заједнички управљати Европска унија и државе чланице, ради накнаде трошкова, као што су: мере које регулишу или подржавају различита пољопривредна тржишта; директна плаћања фармерима; мере информисања и промоције пољопривредних производа, како на унутрашњем тржишту, тако и на иностраним тржиштима; подршка Школи воћарског и повртарског система и мерама против животињских болести и губитка поверења потрошача. Осим тога, *EAGF* ће директно финансирати: промоцију пољопривредних производа, било директно од стране Комисије, или кроз међународне организације; мере које осигуравају очување, карактеризацију, колекцију и коришћење генетичких ресурса у пољопривреди; успостављање и одржавање информационог система за пољопривредно књиговодство; и пољопривредни надзорни систем, укључујући надзор над структуром пољопривредних холдинга.⁶ С друге стране, предвиђено је да *EAFRD*, којим ће такође заједнички управљати

⁴ “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”, *op. cit.*, Preamble (1-2), Article 1.

⁵ *Ibid.*, Article 3.

⁶ *Ibid.*, Article 4.

Европска унија и државе чланице, финансира програме руралног развоја. При томе, према Уредби, фондови могу, на иницијативу Комисије, или самоиницијативно, директно финансирати припремне, надзорне, административне и техничке активности, као и мере ревизије и инспекције које су неопходне за адекватну примену *САР*. Ове мере се посебно односе на: анализу, управљање, мониторинг, размену информација и примену *САР*, као и на примену контролних система и техничку и административну подршку; примену сателитских снимака и других програма у систему контроле; активности извршних агенција, тамо где је то потребно; мере које се односе на ширење информација, подизање свести, промоцију сарадње и размене искустава у оквиру ЕУ, у контексту руралног развоја; као и мере које су неопходне за развој, регистрацију и заштиту логоа који се односе на политику квалитета Европске уније и заштиту интелектуалне својине, као и развој неопходних информационаих технологија.⁷ Агенције за плаћање у државама чланице су одговорне за управљање и контролу наведених трошкова, при чему све активности, осим плаћања, могу бити пренете на друга тела. Свака држава чланица мора да као агенције за плаћање одреде секторе или тела која имају административну организацију и систем интерне контроле који обезбеђује довољно гаранција да су плаћања легална и регуларна, са адекватним књиговодством. При томе, агенције за плаћања ће се ускладити са минутом услова у погледу заштите животне средине, контролних активности, информација и комуникација и мониторинга од стране Комисије. У свакој држави чланице може бити овлашћена само једна агенција за плаћање, или евентуално једна по региону, ако је то неопходно. Међутим, у оној држави чланице у којој су основане агенције за плаћање на регионалном нивоу, мора се основати и једна агенција на националном нивоу, која ће управљати плаћањима која се по свом карактеру везују за национални ниво.⁸ Предвиђено је да ће пре краја 2016. године, Комисија представити извештај Европском парламенту и Савету о функционисању система агенција за плаћање, са неопходним предлозима прописа. Осим тога, сваке године, до 15. фебруара, одговорно лице у агенцији за плаћање ће изградити: годишњи финансијски извештај о реализованим трошковима и оствареним циљевима; извештај о управљању, односно о комплетности и потпуности документације, исправном функционисању контролног система, као и легалности спроведених трансакција; годишњи резиме коначног ревизорског извештаја, као и спроведених контрола, укључујући анализе природе грешака и слабости

⁷ *Ibid.*, Article 5, 6

⁸ *Ibid.*, Article 7.

система, као и корективне активности које су предузете, или су планиране. Рок од 15. фебруара Комисија може, на предлог државе чланице, продужити само изузетно, најдуже до 1. марта.⁹ Сертификационо тело је јавно или приватно ревизорско тело које установљава држава чланица. Ово тело је дужно да сачини извештај о спроведеној ревизији у складу са међународним ревизорским стандардима, о комплетности, тачности и истинитости финансијског извештаја агенције за плаћање, о исправном функционисању интерног контролног система, као и о законитости и регуларности трошкова за које је Комисија затражила повраћај. При томе, сертификационо тело мора бити независно од агенције за плаћање, координационог тела и институције која га је акредитовала.¹⁰

Саветодавни систем

Државе чланице су дужне да успоставе сопствени систем за саветовање о предностима управљања земљиштем и пољопривредним газдинством. Овај саветодавни систем се реализује од стране јавних или приватних тела и покрива питања као што су: обавезе које проистичу из стандардних захтева управљања, као и стандарда добре пољопривредне праксе; пољопривредна пракса која је погодна за климу и заштиту животне средине и одрживог развоја пољопривреде; мере на нивоу пољопривредног газдинства, које су обезбеђене у руралним програмима за модернизацију газдинстава, повећање конкуренције, секторске интеграције, иновације и тржишно усмеравање, као и промоцију предузетништва. Осим тога, саветодавни систем се односи и на: промоцију конверзије газдинстава и диверсификацију њихових економских активности; управљање ризиком и увођење одговарајућих активности за спречавање природних катастрофа, као и животињских и биљних зараза; информисање које се односи на климатске промене, биодиверзитет и заштиту вода. Прописано је да пољопривредници који не користе подршку *САР* могу користити саветодавни систем на добровољној основи, у ком случају ће државе чланице обезбедити да се приоритет да пољопривредницима са ограниченим приступом другим саветима. При томе, саветодавни систем има обавезу да осигура да корисници имају приступ адекватној врсти савета.¹¹

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, Article 9.

¹¹ *Ibid.*, Article 12-15.

EAGF

Предвиђено је да ће се годишњи буџет *EAGF* утврђивати Уредбом број 1311/2013, као и подзаконским актима Комисије.¹² Износи неопходни за финансирање одређених трошкова на основу Уредбе, биће доступни држави чланици у виду месечних плаћања која доспевају трећег радног дана другог месеца од када је трошак доспео. Међутим, износи који се односе на административне и личне трошкове неће се надокнађивати од стране овог фонда. Такође, прописано је да ће Комисија и државе чланице одобрити сателитске снимке који су неопходни за проверу начина трошења средстава, у складу са спецификацијом коју је припремила држава чланица. Комисија ће омогућити контролним телима, или њиховим овлашћеним организацијама, коришћење ових сателитских снимака без накнаде, при чему Комисија остаје власник ових снимака.¹³

Једно од основних правила за функционисање *EAGF* је да се износи утврђени буџетом фонда не могу премашити, а сви прописи који се односе на спровођење буџета фонда, морају бити усклађени са буџетским ставкама. Наиме, прописана је буџетска резерва за случај кризе у пољопривредном сектору (производња и промет), у износу од 400 милиона евра годишње, за период 2014-2020. У циљу осигурања да се не премаше буџетске ставке за *EAGF*, Комисија је успоставила систем раног упозорења, који се састоји у израчунавању (на почетку сваке финансијске године) просечних месечних трошкова за последње три године. У том смислу, Комисија периодично подноси Европском парламенту и Савету извештаје о развоју реализације трошкова, у односу на планирана средства, за текућу финансијску годину.¹⁴

EAFRD

Као и у случају *EAGF* прописано је да ће се и у *EAFRD* примењивати принцип строгог поштовања буџетских ставки, као и да ће се износи одређивати Уредбом 1311/2013 и другим актима Комисије. Плаћања из овог фонда се обављају на основу пријављених програма руралног развоја, на три

¹² “Council regulation (EU, EURATOM) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020”, *O. J. L* 347/884, 20.12.2013.

¹³ “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”, *op.cit.*, Article 16-21.

¹⁴ *Ibid.*, Article 25, 26, 28.

начина: претходно финансирање, посредно плаћање и „плаћање равнотеже“. При томе, збир претходног финансирања и посредног плаћања не може прећи 95 одсто сваког плаћања (програма). Претходно финансирање се врши унапред за читав период програма, међутим, укупан износ финансирања ће бити враћен Комисији, ако трошак није реализован и ако у року од 24 месеца од почетка плаћања, није достављен извештај о извршеним трошковима. Посредно плаћање се односи на појединачни програм руралног развоја и врши се за накнаду трошкова које је имала овлашћена агенција за пољопривредна плаћања за дати програм. При томе, потребно је да буду испуњени следећи услови: Да је достављена спецификација трошкова, потписана од агенција за плаћања, да није било премашивања предвиђених трошкова у било ком периоду, да је Комисији достављен коначни годишњи извештај о примени програма. Уколико су ови захтеви испуњени, уплата ће бити извршена у року од 45 дана од достављене документације. У супротном, ако неки од наведених услова недостаје, или није валидан, плаћање неће бити извршено. Предлог за „плаћање равнотеже“ се подноси Комисији најкасније шест месеци од завршетка програма и односи се на трошкове која је имала агенција за плаћање, а који су настали у последњој години извршења програма, на основу последњег годишњег извештаја и спецификације трошкова. Уколико је Комисији достављена наведена документација, плаћање ће бити извршено у року од шест месеци од подношења захтева. Међутим, Комисија ће поништити било које плаћање, ако се утврди да реализација пројекта није адекватна пријављеном програму. При томе, Комисија ће у адекватном року обавестити државу чланицу о утврђеним неправилностима и могућности поништавања исплата, а држава чланица је обавезна да у року од два месеца одговори и изјасни се на ове наводе. У сваком случају, у року од девет месеци од утврђене неправилности, Комисија ће поништити спорно плаћање.¹⁵

Заједничке одредбе за пољопривредне фондове

Уредба прописује да, уколико је рок за плаћање одређен прописом Уније, а агенција за плаћања је извршила исплату пре, или после одређеног рока, таква исплата неће бити финансирана од стране Уније, осим у изузетним случајевима, односно под изузетним околностима, који морају бити предвиђени посебним прописом Уније. Осим тога, ако држава чланица није доставила у одређеном року извештај о спроведеним контролама и њиховим резултатима, или другим информацијама на основу којих се води

¹⁵ *Ibid.*, Article 30-38.

одговарајућа статистика, Комисија може суспендовати месечна плаћања, или посредна плаћања, у износу не већем од 1,5 одсто од вредности плаћања за која није прослеђена тражена информација. Пре обустављања плаћања, Комисија мора о томе обавестити државу чланицу писменим путем. Уколико држава чланица достави образложење, најкасније до 31. јануара наредне године, обустављена средства могу јој бити надокнађена. Финансирање информисања има за циљ, посебно, да помогне: разјашњавање, примену и развој *SAP*; подизање свести о садржају и циљевима ове политике; поновно успостављање свести код потрошача након криза; информисање пољопривредника и других субјеката у овој области; промовисање европског модела пољопривреде, као и његово разумевање од стране грађана. Ово информисање требало би да пружи кохерентну, објективну и потпуну информацију, како у оквиру ЕУ, тако и у иностранству, са циљем да се створи тачна слика о *SAP*. Информисање се може обављати на разане начине, при чему се мора фаворизовати привредна комуникација, као и усклађеност информације са политичким приоритетима Уније. О овом питању Комисија обавештава Парламент сваке друге године.¹⁶

Контрола извршења плаћања

Поред провера које спроводе државе чланице, као и контроле на основу Споразума о функционисању Европске уније, Комисија може организовати контроле на лицу места у држави чланици, да би се утврдило: усклађеност административних пракси са правилима Уније; постојање пратеће документације и усклађеност исте са пословима финансираним од стране фондова; услови под којима су послови финансирани од стране фондова контролисани; да ли је агенција за плаћање адекватно овлашћена и да ли је држава чланица поднела адекватну пријаву програма. При томе, лица која је овластила Комисија морају имати приступ финансијским књигама и другим документима, као и електронским подацима, везано за трошкове који су финансирани од стране фондова. Међутим, ова лица се не баве применом националних прописа, с обзиром да такву врсту провере раде посебно обучена лица за национално право. Такође, лица које је овластила Комисија не предузимају разговоре са приватним субјектима, нити улазе у приватно власништво, али могу користити документацију о томе. Комисија је обавезна да на време обавести државу чланицу о намераваној провери. На основу захтева Комисије и сагласности државе чланице, проверу врши компетентно

¹⁶ *Ibid.*, Article 39-45.

тело у држави чланици, док службеници Комисије, или овлашћена лица од стране Комисије, могу учествовати у провери. Држава чланица је дужна да достави Комисији све релевантне податке, укључујући прописе, као и информације о могућим злоупотребама у датој области. Такође и агенција за плаћање је обавезна да проследи Комисији сву тражену документацију која се односи на одређени програм.¹⁷

Неправилности и контролни системи

За било које неправилно плаћање, до којег је дошло услед неке нерегуларности, или немара, држава чланица, односно агенција за плаћање, или тело одговорно за повраћај, мора затражити повраћај од корисника, у року од 18 месеци од одобрења исплате. Ако до повраћаја не дође у року од четири године од захтева за повраћај, или у року од осам година од покретања судског поступка, накнада ће се остварити у износу од 50 одсто из буџета државе чланице, а других 50 одсто из буџета Уније. Прописани су и услови у којима држава чланица неће захтевати надокнаду (ако су трошкови накнаде већи од висине накнаде, ако износ накнаде није већи од 100 евра итд.). Према правилу које важи само за *EAGF*, држава чланица може задржати 20 одсто од износа повраћаја, ради накнаде својих трошкова у поступку повраћаја, али не у случају када су и органи државе чланице учествовали у неправилностима. С друге стране, према одредби која се односи само на *EAFRD*, држава чланица може, у зависности од природе и обима неправилности, да делимично, или у потпуности, откаже даља плаћања, док ће, након завршетка програма држава чланица надокнадити одређену суму у буџет Уније.¹⁸

У погледу контролних система и казнене политике, у Уредби се наводи да државе чланице морају да донесу правне и административне акте ради заштите финансијског интереса Уније. Осим тога, ради правилне примене ових прописа, држава чланица је дужна да успостави ефикасан менаџмент и одговарајуће контролне системе. Опште правило контроле је да је читав поступак финансирања под систематском контролом, укључујући и контролу на лицу места. Такође, прописано је да се пољопривредним прописима (у области финансирања) не може установити повлашћени положај неког правног или физичког лица. У случају утврђених неправилности плаћања, поред наведеног отказивања даљих плаћања и повраћаја спорних износа, уз камату, могуће су и административне казне које могу имати различите облике:

¹⁷ *Ibid.*, Article 47-49.

¹⁸ *Ibid.*, Article 54-56.

уплата одређених износа; суспензија, или повлачење одобрења, овлашћења и сл.; изузимање из могућности да се учествује у систему подршке, или другим сличним мерама; и др.¹⁹

Интегрисани административни и контролни систем

Према Уредби, свака држава чланица је дужна да успостави и води интегрисани административни и контролни систем. Овај систем се примењује како на систем подршке, тако и на контролу укрштене помоћи. Интегрисани систем се састоји од следећих елемената: компјутерска база података; идентификациони систем пољопривредних парцела; систем за идентификацију и регистровање плаћања; програми помоћи и захтеви за плаћање; интегрисани контролни систем; систем за идентификацију подносиоца захтева; и др. Комисија може тражити помоћ од специјализованих тела или физичких лица у циљу да се омогући успостављање, мониторинг и функционисање интегрисаног система, као и давање техничких савета надлежним телима државе чланице.²⁰

Испитивање трансакција

Испитивање трансакција, односно комерцијалне документације, врши се да би се осигурало да *EAGF* делује у складу са прописима. Државе чланице спроводе систематско испитивање комерцијалне документације да би се осигурала ефикасност мера за спречавање и откривање финансијских неправилности. Испитивање се односи на сва правна и физичка лица на која се трансакција односи, као и на друга правна и физичка лица која се могу довести у везу са датим плаћањима. Објекти испитивања се испитују методом укрштене контроле са другим изворима података, који укључују: комерцијалне документе снабдевача, царине, превозника и других учесника; физичке провере квантитета и природе робе. Такође, проверавају се и токови новца, књиговодство, пописне листе и сл. Одговорна особа за дато плаћање, или треће лице, омогућиће приступ траженим подацима, а морају и обезбедити ове податке на електронском носачу података. При томе, држава чланица ће омогућити, у складу са националним прописима, да службеници који врше испитивање буду овлашћени да захтевају комерцијалну документацију. Осим тога, државе чланице ће се узајамно помагати ако се

¹⁹ *Ibid.*, Article 58-64.

²⁰ *Ibid.*, Article 67-68.

корисник који се испитује, или треће лице, налази на територији друге државе чланице, при чему Комисија може да координира њихову сарадњу. Испитивање се мора спровести најкасније шест месеци од подношења захтева, а резултати се без одлагања достављају држави чланици и Комисији. Пре 1. јануара за претходни период, држава чланица ће послати Комисији детаљни извештај о спроведеним испитивањима. Осим тога, држава чланица ће предузети неопходне мере да заустави незаконито коришћење заштићених ознака порекла, географских ознака и заштићених традиционалних услова.²¹

Укрштена плаћања

Уредба прописује да ће бити одређена административна казна ако су повређена правила о укрштеним плаћањима, односно плаћањима по више основа, која укључују несавесност корисника, при чему је испуњен бар један од следећих услова: укрштено плаћање је повезано са активностима корисника; и укрштено плаћање се односи на газдинство корисника. Међутим, ако се неко плаћање односи на шуме, неће доћи до санкција јер се то не може сматрати укрштеним плаћањем у пољопривреди. Дакле, укрштено плаћање се односи на кориснике директних плаћања, премија и плаћања на основу чланова 46 и 47 Уредбе (ЕУ) број 1308/2013.²² Изузетак од овог правила се односи на власнике малих газдинстава, у складу са Насловом V Уредбе (ЕУ) број 1307/2013, као и на плаћања на основу члана 28(9) Уредбе (ЕУ) број 1305/2013.²³ Прописано је да се правила укрштеног плаћања састоје од захтева за управљање на нивоу ЕУ, као и добрих пољопривредних и еколошких услова на националном нивоу, како се наводи у Анексу II Уредбе, у односу на следеће области: заштита животне средине, климатске промене; добри пољопривредни услови за земљиште; јавно здравље, здравље животиња и биља; добробит животиња. При томе, под добрим пољопривредним и

²¹ *Ibid.*, Article 79-90.

²² “Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007”, *O. J. L 347/671*, 20.12.2013.

²³ “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; “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.

еколошким условима сматра се обавеза држава чланица да пољопривредно земљиште које се више не користи за пољопривредну производњу одржавају у добрим условима који одговарају специфичним карактеристикама земљишта, укључујући климатске услове, постојећи начин земљорадње, смену усева и др.²⁴ Државе чланице могу користити сопствене административне и контролне система за поступање по правилима укрштеног плаћања. У Уредби се наводи да ће се приликом контроле укрштених плаћања проверавати – између осталог – и корисникова укљученост у саветодавни пољопривредни систем и сертификациони систем. У погледу повраћаја средстава по основу укрштених плаћања држава чланица може задржати до 25 одсто од наплаћеног износа ради накнаде трошкова контроле.²⁵

Заједничке одредбе

Поред наведене документације, специфичне за поједине секторе, државе чланице достављају Комисији следеће информације, декларације и документе: за агенције за плаћања и овлашћена координациона тела; за сертификациона тела; за мере које се односе на послове финансиране од фондова. Осим тога, државе чланице детаљно информишу Комисију о мерама за примену добрих пољопривредних и еколошких услова, о пољопривредном саветодавном систему, као и о интегрисаном систему. При томе, Комисија организује размену ставова о овим питањима са државама чланицама, уз очување поверљивости. Наиме, приступ овим информацијама ће се омогућити само осим оним лицима која због својих дужности у државама чланицама или у институцијама Уније морају да буду упознати са датим информацијама. Средство плаћања за све трансакције на основу Уредбе је евро, а до краја септембра сваке године, Комисија припрема годишњи финансијски извештај у овој области који доставља Европском Парламенту и Савету.²⁶

Мониторинг и процена Заједничке аграрне политике

Према Уредби, систем мониторинга и процене Заједничке аграрне политике се спроводи посебно у погледу: директних плаћања; тржишних

²⁴ “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”, *op. cit.*, Article 91-95.

²⁵ *Ibid.*, Article 99-101.

²⁶ *Ibid.*, Article 102-109.

мера; мера руралног развоја; и спровођења одредби Уредбе. Комисија надзире спровођење ових мера на основу извештаја држава чланица у складу са вишегодишњим планом процена који доноси, као и периодичним проценама посебних инструмената којима се спроводи овај план. Спровођење мера *SAP* процењиваће се на основу следећих циљева: одржива производња хране, са фокусом на пољопривредне приходе, продуктивност и стабилност цена, одрживо управљање природним изворима и климатски фактори, са фокусом на ефекат стаклене баште, биодиверзитет земљишта и вода; избалансирани територијални развој, са фокусом на рурално запошљавање, раст и сиромаштво у руралним областима. При томе, мониторинг и процена рефлектују структуру *SAP* на следећи начин: мониторинг директних плаћања, тржишних мера и примене Уредбе обавља се на основу извештаја држава чланица, на време и од стране независних проценитеља; мониторинг и процена руралног развоја обавља се у складу са Уредбом (ЕУ) број 1305/2013. Комисија обезбеђује да се комбиновани утицај свих мера *SAP*, укључујући и мере руралног развоја, утврђује у односу на циљеве *SAP*, на основу чега Комисија припрема годишњи извештај о примени мера *SAP*. Државе чланице ће обезбедити Комисији све неопходне информације ради одобравања мониторинга и процене одређене мере. Ако је могуће, ове информације ће се заснивати на званичним изворима података, као што је Мрежа пољопривредних књиговодствених података (*Farm Accountancy Data Network*) и Eurostat.²⁷

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Ова Уредба је ступила на снагу даном објављивања у Службеном листу Европске уније (*O. J. L 347/549*, 20.12.2013.), а примењује се од 1. јануара 2014. године. Међутим, следеће одредбе ће се примењивати као што следи: чланови 7, 8, 16, 25, 26 и 43 од 16. октобра 2013; чланови 18 и 40, за доспеле рачуне, од 16. октобра 2013; члан 52 од 1. јануара 2015.

V) ИЗВОРИ

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*, 21.10.2005.

²⁷ *Ibid.*, Article 110.

Council regulation (EU, EURATOM) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, *O.J. L* 347/884, 20.12.2013.

Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007, *O. J. L* 347/671, 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.

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.

“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future”, COM(2010) 672 final, Brussels, 18 November 2010.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Доношењем Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју (Сл. гласник РС, бр. 10/13 и 142/14), створени су услови за успостављање функционалног и транспарентног механизма подстицаја у области пољопривреде (укључујући и рурални развој). Закон уређује врсте подстицаја, начин коришћења подстицаја, као и услове за остваривање права на подстицаје у пољопривреди и руралном развоју. При томе се под подстицајима подразумевају средства обезбеђена у буџету Републике Србије, као и средства обезбеђена из других извора која се додељују пољопривредним газдинствима и другим лицима, у функцији остваривања циљева пољопривредне политике и политике руралног развоја. Закон препознаје три врсте подстицаја: директна плаћања; подстицаје мерама руралног развоја; и посебне подстицаје. Све врсте подстицаја се могу утврдити под различитим условима и у различитом обиму, у зависности од тога да ли се ради о подручјима са отежаним условима рада у

пољопривреди. Директна плаћања обухватају: премије; подстицаје за производњу; регресе; и кредитну подршку. При томе, премије су новчани износи који се исплаћују пољопривредним произвођачима за испоручене пољопривредне производе, подстицаји за производњу су новчани износи који се исплаћују по јединици мере за посејан усев, вишегодишњи засад, односно стоку одговарајуће врсте, регреси су новчани износи који се у одређеном проценту исплаћују за купљену количину инпута за пољопривредну производњу, услуге осигурања и трошкове складиштења у јавним складиштима, док је кредитна подршка врста подстицаја којом се пољопривредним газдинствима омогућава олакшани приступ коришћењу кредита. При томе, прописано је да подстицаји за биљну производњу могу бити основни подстицаји и производно везани подстицаји, док се подстицаји у сточарству исплаћују за квалитетну стоку, тов, као и за пчеларство, живинарство и рибарство. Регреси се исплаћују за купљено гориво, ђубриво, семе и други репродуктивни материјал, за премију осигурања за усеве, плодове, вишегодишње засаде, расаднике и животиње, као и за трошкове складиштења у јавним складиштима. Кредитна подршка представља врсту подстицаја, којом се пољопривредним газдинствима омогућава олакшани приступ коришћењу кредита за развој сточарства, ратарства, воћарства, виноградарства, повртарства и цвећарства, као и за инвестициона улагања у пољопривредну механизацију и опрему, а остварује се кроз субвенционисање дела камате на кредит. 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 и припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја. Подстицаји за подршку одрживом руралном развоју обухватају подстицаје за: спровођење агроэколошких мера; органску производњу; очување биљних и животињских генетичких ресурса; надокнаду пропуштене добити као последицу спровођења добре пољопривредне праксе, добробити животиња и других политика заштите и очувања животне средине. Закон препознаје и на одговарајући начин третира подручја у Републици Србији у којима због природних, социјалних или законских ограничења не постоје услови за интензиван развој пољопривредне производње. Подстицаји прописани овим законом адекватно су прилагођени оваквим подручјима, и то како у погледу критеријума за остваривање права на подстицаје, тако и у погледу нивоа финансијских средстава. Подстицаји за унапређење руралне економије обухватају подстицаје за: инвестиције за унапређење и развој руралне инфраструктуре; унапређење економских активности на селу кроз подршку непољопривредним активностима; економске активности у смислу додавања

вредности пољопривредним производима, као и увођење и сертификацију система безбедности и квалитета хране, органских производа и производа са ознаком географског порекла; унапређење обука у области руралног развоја. Подстицаји за припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја обухватају подстицаје за припрему локалних стратегија руралног развоја и за њихово спровођење. Посебни подстицаји су усмерени на креирање институционалног оквира за реализацију директних плаћања и мера руралног развоја, као и за успостављање адекватних механизма прикупљања података о пољопривредним показатељима, вођења евиденција у пољопривреди, обављања саветодавних и научних активности и сл. и обухватају подстицаје: за маркетинг-информационе системе у пољопривреди; за успостављање, развој и функционисање система рачуноводствених података на пољопривредним газдинствима; за подршку саветодавним и стручним пословима у пољопривреди; за спровођење одгајивачких програма, ради остваривања одгајивачких циљева у сточарству; за спровођење научноистраживачких, развојних и иновативних пројеката у пољопривреди; и др. На основу овог закона, сваке године се доноси посебан подзаконски акт (уредба) којим се за дату буџетску годину прописује обим средстава, врсте и максимални износи по врсти подстицаја у пољопривреди и руралном развоју, у складу са Законом о буџету Републике Србије за наведену годину. Осим тога, у поступку усклађивања наших прописа са прописима Европске уније у овој области, Србија је, у оквиру министарства надлежног за послове пољопривреде, основала посебно тело за спровођење плаћања у пољопривреди – Управа за аграрна плаћања, која се бави пријемом и обрадом захтева за подстицаје и додељивањем одговарајућих средстава корисницима.

ЗДРАВСТВО

UDK: 614.2(4-672EU)
Bibliid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 51, стр. 256–272
Изворни научни рад

мр Анђела БУКАНОВИЋ¹

ПРЕКОГРАНИЧНА ЗДРАВСТВНА ЗАШТИТА У ОКВИРУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – ПРАВА ПАЦИЈЕНАТА

ABSTRACT

Key document regulating patient's rights in cross-border health care is Directive 2011/24/EU. This document provides some significant rights for patients seeking health care in other Member States of EU: rules concerning reimbursement of costs of cross-border healthcare, requirements concerning necessary administrative procedures, principle of non-discrimination, the right of patients to access medical records, obligation of providing relevant information's to patients, recognition of prescriptions issued in another Member State, rules concerning electronic health (e-health), protection of right to privacy, and mutual assistance and cooperation of Member State in cross-border healthcare. Most importantly, healthcare that may be subjected to prior authorization is limited on specific situations. Some of this rules developed in practice of European Court of Justice. Directive 2011/24/EU brings important rules for patients seeking health care in other Member States, but it does not clarify sufficiently the relationship with the rules of social security contained in Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: andjela@diplomacy.bg.ac.rs. Рад представља део научног пројекта Института за међународну политику и привреду: „Србија у савременим међународним односима – стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029).

Key words: European Union, healthcare, patient rights, healthcare provider, prior authorization.

УВОД

Иако ЕУ представља иницијално и примарно тржишно оријентисану заједницу, познато је и да се у све већој мери бави и заштитом људских права, односно многи прописи се посредно тичу и заштите људских права. Основни документ у регулисању права пацијената у прекограничној здравственој заштити у оквиру ЕУ јесте Директива 2011/24/ЕУ Европског парламента и Савета од 9. марта 2011. године о примени права пацијената у прекограничној здравственој заштити (у даљем тексту: Директива 2011/24/ЕУ). Такође, релевантна је и Уредба 883/2004 о координацији система социјалне сигурности. Надлежност за усвајање документа који се тичу прекограничне здравствене заштите је регулисана чланом 168. Консолидоване верзије Уговора о функционисању Европске уније (некадашњи члан 152. Уговора о Европској Унији), у којем се предвиђа да се приликом “утврђивања и спровођења свих политика и активности Уније, мора осигурати висок ниво заштите здравља људи. Деловање ЕУ које допуњава националне политике, усмерено је ка побољшању јавног здравља, спречавању телесних и душевних болести и обољења, као и уклањању извора опасности за телесно и душевно здравље. Такво деловање обухвата и борбу против великих опасности по здравље, подстицањем истраживања њихових узрока, преношења и начина спречавања, информисање о здрављу и здравствено образовање, праћење, као и рано упозоравање и сузбијање озбиљних прекограничних претњи здрављу”.² Међутим, са друге стране се указује да ће: “Унија поштовати одговорности држава чланица за дефинисање њихове здравствене политике и за организацију и пружање здравствених услуга и здравствене заштите“. О значају који се у оквиру ЕУ придаје прекограничној здравственој заштити говори чињеница да је у члану 168. став 2. и став 5. Консолидоване верзије Уговора о функционисању Европске уније, овом питању посвећена посебна пажња. Наиме, предвиђа се да ЕУ посебно подстиче сарадњу између држава чланица у области јавног здравља, и по потреби подржава њихове мере, а нарочито да подстиче сарадњу ради побољшања комплементарности здравствених услуга које пружају у прекограничним подручјима. Осим тога, државе чланице ће, у договору са Комисијом, координирати међу собом њихову политику и програме у поменутиим областима. Такође, Комисија може,

² “Consolidated versions of the Treaty on the Functioning of the European Union“, *Official Journal of the European Union*, C 326/47, 26.10.2012, Article 168 (1).

у блиском контакту са државама чланицама, преузети иницијативу која би могла бити корисна у промовисању координације између држава, посебно иницијативе у циљу успостављања смерница, организовања размене најбољих пракси држава, као и припрему неопходних елемената за периодично праћење и евалуацију.³ У складу са чланом 168. став 5. се предвиђа да Европски парламент и Савет могу усвајати мере чији је циљ заштита и побољшање људског здравља, а посебно борба против великих прекограничних претњи здрављу, мере у погледу надгледања, раног упозорења, мере које се тичу заштите здравља у вези злоупотребе дувана и алкохола, с тим да је у овој сфери искључена могућност усаглашавања закона држава чланица.⁴ Може се приметити да је надлежност ЕУ која произилази из члана 168. Уговора о функционисању ЕУ, у питањима која се тичу здравља ограничена, и да се углавном односи на питања из сфере јавног здравља (а и у области промовисања и заштите јавног здравља ЕУ признаје надлежност држава чланица), и заснована је на предности економских циљева, док основна људска права повезана са здравственом заштитом нису добила посебну пажњу.⁵ Област здравља уопште говорећи представља област у којој су надлежности ЕУ у значајној мери ограничене, али истовремено оно више не представља забрањену тему у оквиру ЕУ.⁶ Здравствена заштита, односно право пацијената да траже здравствену заштиту у другој земљи од оне чијем здравственом систему припадају, се налази и у сфери слободе кретања добара, лица и услуга, што је у складу и са досадашњом праксом Европског суда правде.⁷ Правни основ доношења Директиве 2011/24/EU је дакле и члан 114. Консолидоване верзије Уговора о функционисању Европске уније, а посебно имајући у виду да је у складу са ставом 3. између осталог предвиђена обавеза обезбеђивања високог нивоа здравља обзиром на било какав научни развитак. Имајући у виду на примарну економску оријентисаност ЕУ, ово је можда и најважнији основ. Треба имати на уму да прекогранична здравствена заштита представља осетљиво питање у односу између интереса ЕУ и националних

³ Ibid., Article 168 (2).

⁴ Ibid., Article 168 (5).

⁵ Sabine Michalowski, "Health Care Law", in: Steve Peers, Angela Ward (Eds.), *The European Union Charter of Fundamental Rights – Politics, Law and Policy*, Oxford and Portland Oregon, 2004, p. 290.

⁶ Elias Mossialos, *Health Systems Governance in Europe: The Role of European Union Law and Policy*, Cambridge University Press, New York, 2010, p. 128.

⁷ "Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare", *Official Journal of the European Union*, L 88/45, 4. 4. 2011, Recital 11.

интереса, обзиром да се може замислити ситуација да на пример поједина држава чланица не може да приушти сопствени систем здравствене заштите, обзиром да њени грађани иду у друге државе чланице како би добили здравствену заштиту која је скупља, или је могуће да се у земљи која је из истих разлога популарна за лечење, листе чекања продуже због пацијената пореклом из других држава чланица.⁸ Ипак, потражња за прекограничном здравственом заштитом још увек није значајна, обзиром да она, укључујући и здравствену заштиту која није унапред планирана, износи само 1% јавне потрошње на здравствену заштиту.⁹ Додуше, примећује се да је прекогранична здравствена заштита у порасту.¹⁰ Ово питање ће се свакако пратити у будућности, тј. утицај Директиве 2011/24/ЕУ на пораст прекограничне заштите, обзиром да се њоме предвиђа да Комисија први извештај о њеној примени сачини 2015. године, а након тога на сваке три године.

СВРХА

Као један од разлога доношења Директиве 2011/24/ЕУ се наводи потреба за усаглашавањем праксе држава чланица, тј. обзиром на постојање низа начела и вредности која су заједничка здравственим системима у оквиру ЕУ, али која се у пракси остварују на значајно различит начин у оквиру држава чланица а пре свега у погледу одлуке о пакету здравствене заштите на које су грађани овлашћени, као и механизмима који се користе за финансирање и пружање здравствене заштите.¹¹ Настоји се дакле омогућити правна сигурност, односно да грађани ЕУ имају јасна права у погледу здравствене заштите која им припада када се крећу из једне државе чланице у другу. Директива 2011/24/ЕУ, а вероватно обзиром на забринутост држава чланица да због примене прекограничне здравствене заштите не би за њене грађане било довољно ограна, услуга и вакцина, се не примењује на: (а) услуге у области дугорочне бриге чија је основна сврха помоћ људима којима је потребна помоћ при обављању рутинских, свакодневних послова; (б) доделу

⁸ Frans Pennings, *The Cross-Border Health Care Directive: More Free Movement for Citizens and More Coherent EU Law?*, *European Journal of Social Security*, Volume: 4, Issue: 13, 2011, p. 437.

⁹ "Q&A: Patients' Rights in Cross-Border Healthcare", MEMO/13/918, 22/10/2013, European Commission, p. 1, Доступно на: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-918_en.htm, 10. 09. 2014.

¹⁰ Grega Strban, „Patient mobility in the European Union: between social security coordination and free movement of services“, *ERA Forum*, October 2013, Volume 14, Issue 3, p. 392.

¹¹ Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare“, op. cit., Recital 5.

органа и њихову доступност ради трансплантације органа; (ц) програме јавног вакцинисања против инфективних болести (осим у погледу поглавља Директиве 2011/24/ЕУ које се односи на међусобну сарадњу и помоћ између држава). Посебно се скреће пажња да Директива 2011/24/ЕУ не утиче на законе и друге прописе у државама чланицама који се односе на организацију и финансирање здравствене заштите у ситуацијама које нису у вези с прекограничном здравственом заштитом.¹² Иначе, спорна питања која се односе на прекограничну здравствену заштиту, а посебно у вези надокнаде трошкова здравствене заштите пружене у држави чланици у којој прималац медицинске заштите није стално настањен је до доношења Директиве 2011/24/ЕУ Европски суд правде решавао у појединачним случајевима, тако да се њеним доношењем настоји постићи и општија и делотворнија примена начела која су већ разрађена у пракси Европског суда правде (у даљем тексту Суд).¹³ Директивом 2011/24/ЕУ је предвиђена и могућност да држава чијем систему пацијент припада, одлучи да ограничи надокнаду трошкова здравствене заштите из разлога који се тичу квалитета и сигурности пружене здравствене заштите, и то у случајевима када се то може оправдати „владајућим разлозима од општег интереса за јавно здравље“, с тим да се указује да је реч о концепту који се развио у пракси Суда, и који ће се вероватно даље развијати у његовој пракси.¹⁴ Осим тога, сврха Директиве 2011/24/ЕУ није да се поједином лицу омогући да уђе, борави или има у њој пребивалиште ради добијања здравствене заштите те државе, тако да уколико то лице не испуњава законске услове дотичне земље о уласку и останку на њеној територији, онда се неће сматрати осигураним лицем.¹⁵

САДРЖАЈ

У члану 3. Директиве 2011/24/ЕУ су дефинисани основни релевантни појмови, па се тако под појмом „прекограничне здравствене заштите“, подразумева здравствена заштита пружена или прописана у држави чланици која се разликује од државе чланице чијем систему припада осигурана особа. Под здравственом заштитом подразумевају „здравствене услуге које здравствени стручњаци пружају пацијентима ради процене, одржавања или

¹² “Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients’ rights in cross-border healthcare“, *op. cit.*, Article 1.

¹³ *Ibid.*, Recital 8.

¹⁴ *Ibid.*, Recital 11.

¹⁵ *Ibid.*, Recital 18.

лечења њиховог здравственог стања, укључујући и прописивање, издавање на рецепт и давање лекова и медицинских производа. Усвојена је дакле прилично широка дефиниција појма здравствене заштите, обзиром да није везана за одређени облик организације и финансирања, и да ли је пружају јавни или приватни пружаоци здравствене заштите, тј. обухваћени су и једни и други.¹⁶ Појам пацијента подразумева било које физичко лица које тражи здравствену заштиту на територији државе чланице, до се појам осигураног лица везује за примену Уредбе 883/2004 о координацији система социјалног осигурања (у даљем тексту Уредба 883/2004), тј. обухвата лица на која се она примењује, укључујући ту чланове њихових породица и надживеле особе на које се примењује и који су осигурани особе у смислу члана 1. тачка (ц) Уредбе 883/2004, али и држављани трећих земаља на које се односи Уредба (ЕЗ) бр. 859/2003 или Уредба (ЕУ) бр. 1231/2010, или који испуњавају услове законодавства државе чланице у чијем систему остварују право на повластице.¹⁷ Иначе занимљив податак је да отприлике једна четвртина узорака који се шаљу на ДНК анализу у генетским центрима у Европи, потичу из страних земаља уопште тј. не само из ЕУ, и очекује се даљи пораст овог броја после Директиве 2011/24/ЕУ.¹⁸ Међутим, у складу са изнетим дефиницијама, и обзиром да није дата дефиниција здравствених услуга, вероватно је потребно да је слање ДНК узорака на анализу неопходно ради „ради процене, одржавања или лечења њиховог здравственог стања“, будући да то не мора увек бити случај. Право на тражење здравствене помоћи у другој држави чланици уопште, је први пут установљено путем Уредбе 1408/71 о примени система социјалног осигурања на запослена лица и њихове породице која се крећу у оквиру Заједнице, а која је касније замењена Уредбом 883/2004.¹⁹ Основна разлика између ова два документа јесте поље примене, обзиром да се прва односила само на запослена лица, док се каснија

¹⁶ Frans Pennings, *The Cross-Border Health Care Directive: More Free Movement for Citizens and More Coherent EU Law?*, op. cit., p. 437.

¹⁷ “Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems“, *Official Journal of the European Union*, L 166/1, 30.4.2004.

¹⁸ Jean-Jacques Cassiman, „Can the cross-borders directive improve the quality of genetic testing in the future?“, *Orphanet Journal of Rare Diseases*, Volume 7(Suppl 2):A7.

¹⁹ “Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community“, *Official Journal of the European Communities*, L 149/2, 5.7.71; “Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems“, op. cit.

односи и на држављане држава чланица, али и лица без држављанства и избеглице које бораве у држави чланици, а на које се примјењује или се примењивало законодавство једне или више држава чланица, као и на чланове њихових породица и надживела лица (чл. 2. Уредбе 883/2004). Када је реч о односу између Директиве 2011/24/ЕУ и Уредбе 883/2004, Директивом 2011/24/ЕУ се даље разјашњава право пацијената да траже здравствену заштиту у случају унапред планиране здравствене заштите, пошто је ово питање често било сложено у пракси Суда, као и да добију накнаду трошкова лечења, али без обавезе тражења претходног одобрења за то лечење од сопствене земље. Уредбом 883/2004 је регулисана здравствена заштита која је неопходна током привременог боравка у другој држави чланици (нпр. у случају повреде за време боравка у иностранству и сл.), наиме та давања у име надлежне установе пружа установа места привременог боравишта, у складу с одредбама законодавства које примјењује, као да је лице у питању осигурано на основу споменутог законодавства (чл. 19. Уредбе 883/2004). Ово питање углавном није било спорно. Нешто спорнија ситуација се тиче планираног одласка у иностранство ради лечења, тј. добијања здравствене заштите у тој земљи, као нпр. одлазак у другу земљу ради замене кука, јер се на операцију чека годину дана у локалној болници обзиром на листу чекања.²⁰ Уредбом 883/2004 је регулисано и ово питање, тј. у том случају се претходно мора затражити одобрење надлежне установе (чл. 20. став 1. Уредбе 883/2004). Осигурано лице којем је надлежна установа одговорне државе одобрила одлазак у другу државу чланицу ради подвргавања лечењу које је примерено његовом стању, остварује услугу у добрима коју јој у име надлежне установе пружа установа места привременог боравишта тј. држава лечења, а у складу са одредбама законодавства те државе, као да је осигурана на основу споменутог законодавства. Одобрење се издаје ако је дотично лечење уврштено у давања предвиђена законодавством државе чланице у којој то лице борави, и уколико га у сопственој држави не може остварити унутар медицински оправданог временског рока (чл. 20. став 2. Уредбе 883/2004). Пацијент који не добије одобрење, не може дакле добити надокнаду трошкова здравствене заштите, а уколико га добије, онда дакле држава чијем здравственом систему припада исплаћује трошкове институцији државе лечења. Приликом тумачења ове одредбе, у пракси је било нпр. спорно питање да ли је лечење „уврштено у давања предвиђена законодавством“. Тако је Суд нпр. у једном случају закључио да уколико

²⁰ C-372/04, *Yvonne Watts v Bedford Primary Care Trust and Secretary of State for Health*, пресуда од 16. маја 2006, [2006] ECR I-04325.

листу погодности коју национално законодавство пружа не предвиђа изричито и прецизно метод лечења који се примењује, већ уопштено дефинише типове лечења који се надокнађују од стране домаћих власти, сматраће се да метод лечења у питању одговара у закону наведеним типовима лечења.²¹ Директива 2011/24/ЕУ уноси неколико правила која су временом произишла из праксе Суда у вези прекограничне здравствене заштите, а поједине представљају новину. Грађани ЕУ су као што је наведено, до сада дакле имали право на надокнаду када се разболе приликом путовања у другу земљу чланицу, а у случају унапред планиране прекограничне здравствене заштите, према Уредби 883/2004 је било неопходно претходно одобрење, с тим да се дозвола за лечење ван сопствене земље могла доделити једино када се лечење не може извршити унутар његове матичне земље у неком датом временском року.²² Поменути систем претходног одобрења је деловао одвраћајуће на пацијенте који су желели да приме здравствену заштиту у другој земљи. Директива 2011/24/ЕУ пре свега предвиђа посебне услове који се траже за систем претходног одобрења, односно конкретне ситуације у којима се оно може тражити, тако да оно представља изузетак а не правило, затим правила у погледу надокнаде трошкова, захтеве који се тичу неопходних административних процедура, затим предвиђа принцип недискриминације, право на здравствени картон, обавезу пружања битних информација пацијентима, признање рецепата, правила која се тичу електронског здравства (е-здравство), заштита права на приватност у сфери прекограничне здравствене заштите и позивање држава чланица уопште на сарадњу у овој области. Директива 2011/24/ЕУ и Уредба 883/2004 се дакле не могу примењивати заједно, грађанима је у принципу остављена могућност да бирају између правног режима социјалног осигурања и режима слободе пружања услуга и добара.²³ Треба имати у виду да када су испуњени сви услови из Уредбе 883/2004, за пацијента би могло бити кориснија примена Уредбе 883/2004, која гарантује социјална давања у добрима, без обавезе плаћања унапред са могућношћу плаћања трошкова превоза.²⁴

²¹ C-173/09, *Georgi Ivanov Elchinov v Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa*, пресуда од 5. октобра 2012, [2010] ECR I-08889.

²² Vesti iz Brisela, *FEPI*, Izdanje #31 – 12/2013, Internet: <http://www.kmszts.org.rs/dokumenti/91.pdf>, 20. 09. 2014.

²³ Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare“, op. cit., Recital 30.

²⁴ Grega Strban, “Patient mobility in the European Union: between social security coordination and free movement of services“, op. cit., p. 403

У члану 4. став 2. Директиве 2011/24/ЕУ су регулисане одговорности државе лечења у односу на пацијента који потиче из друге државе чланице: да од контактне тачке за прекограничну здравствену заштиту на сопствени захтев добије одговарајуће информације о стандардима и смерницама о квалитету и сигурности које је утврдила држава чланица лечења, да пружаоци здравствене заштите пружају све битне информације како би пацијентима омогућили доношење информисане одлуке (укључујући ту информације о могућностима лечења, доступности, квалитету и сигурности здравствене заштите коју пружају у држави чланици лечења, да издају јасне рачуне и јасне информације о ценама итд.), да је заштићено основно право на приватност у вези с обрадом личних података, затим како би се осигурао континуитет заштите, пацијенти који су примили терапију имају право на писани или електронски здравствени картон о тој терапији и добијање барем једног примерка тог картона, као и да су за пацијенте уведени транспарентни поступци и механизми за подношење жалби како би могли затражити правну заштиту у складу са законодавством државе чланице лечења. Такође, указује се и да се принцип недискриминације у погледу националности примењује на пацијенте из других држава чланица, затим се конкретно предвиђа да се примењују исте цене трошкове услуга здравствене заштите за пацијенте из других држава чланица као за домаће пацијенте у сличној, односно упоредивој ситуацији, односно уколико не постоји успоредива цена за домаће пацијенте, цене израчунате према објективним, недискриминишућим критеријумима. Може се претпостављати да ће око тумачења „упоредиве медицинске ситуације“ постојати извесни неспоразуми, односно с тим у вези је значајно напоменути да је појам пацијента ужи од појма осигураног лица, тако да цене за ове две групе могу бити различите.²⁵ Директивом 2011/24/ЕУ су у члану 5. регулисане и одговорности државе чланице чијем здравственом систему припада осигурана особа. Наиме, потребно је да уведу механизме за пружање информација пацијентима на њихов захтев о правима која имају у погледу добијања здравствене заштите у тој држави чланици, а посебно у вези надокнаде трошкова, поступака за доступност и утврђивање тих права, као и правну заштиту, с тим да се мора навести разлика између права која имају пацијенти на основу ове Директиве и права која произлазе из Уредбе (ЕЗ) бр. 883/2004, затим у случају да је пацијент добио прекограничну здравствену заштиту и када је здравствено праћење неопходно, да исто здравствено праћење буде доступно као да је здравствена заштита пружена на територији његове државе, да пацијенти који подносе захтев за добијање, или који су већ

²⁵ Ibid., p. 399.

добили прекограничну здравствену заштиту, имају даљински приступ својим здравственим картонима или да барем добију њихову копију у складу са прописима ЕУ којима се штите лични подаци појединаца. Међутим, основна обавеза држава чланица чијем здравственом систему припада осигурана особа се тиче пре свега надокнаде трошкова прекограничне здравствене заштите, уколико је здравствена заштита у питању увршћена у повластице на које осигурана особа има право у држави чланици чијем здравственом систему припада (чл. 7. Директиве 2011/24/ЕУ). Трошкове прекограничне здравствене заштите надокнађује или директно плаћа држава чланица којој осигурана особа припада, до висине трошкова које би покрила држава чланица чијем здравственом систему осигурана особа припада да је та здравствена заштита пружена на њеном државном подручју, с тим да се стварни трошкови пружене здравствене заштите не могу увећати, додуше држава чланица којој осигурана особа припада може решити да плати разлику трошкова (уколико трошкови прекограничне здравствене заштите премашују висину трошкова које иначе даје држава чланица чијем здравственом систему припада осигурана особа) и друге повезане трошкове. На држави чланици чијем здравственом систему осигурана особа припада је дакле да одреди здравствену заштиту на коју осигурано лице има право на покриће и висину тих трошкова који ће бити покривени. У члану 7. став 9. се предвиђа да „држава чланица чијем систему осигурана особа припада може ограничити примену правила о надокнади трошкова за прекограничну здравствену заштиту на основу превладавајућих разлога од општег интереса, као што су захтеви у погледу планирања који се тичу циља осигурања задовољавајуће и трајне доступности уравнотежене понуде лечења у одређеној држави чланици или са жељом да се максимално обуздају трошкови и уколико је могуће избегне расипање средстава и људских ресурса“. Као што је и раније указано, значајно је да је Директивом 2011/24/ЕУ регулисано питање здравствене заштите која може бити условљена претходним одобрењем (чл. 8 Директиве 2011/24/ЕУ). Наиме, као општи услов се пре свега предвиђа да се систем претходног одобрења, ограничава на оно што се сматра нужним и сразмерним циљу који се треба постићи, и не сме представљати средство својеволјне дискриминације или неоправдане препреке слободном кретању пацијената. Наводе се посебно и случајеви у којима држава чланица чијем здравственом систему осигурано лице припада може тражити претходно одобрење: уколико је затражена здравствена заштита „условљена захтевима планирања који се односе на циљ осигурања довољне и сталне доступности уравнотежене понуде квалитетног лечења у одређеној држави чланици или на жељу да се максимално обуздају трошкови и избегне свако расипање финансијских и техничких средстава као и људских

потенцијала, и укључују: случај смештаја пацијента у болници преко ноћи у трајању од најмање једне ноћи, или уколико подразумева употребу високоспецијализоване и скупе медицинске инфраструктуре или опреме,“ затим уколико је реч о „поступцима лечења који представљају посебан ризик за пацијента или становништво“, затим коју „пружа пружаоц здравствене заштите који би у зависности од конкретног случаја, могао изазвати озбиљну и посебну забринутост у вези са квалитетом или сигурношћу те здравствене заштите, уз изузетак здравствене заштите која подлеже законодавству Уније које осигурава минималан ниво сигурности и квалитета“ (чл. 8. став 2. Директиве 2011/24/ЕУ). Међутим, када је реч о захтевима планирања, према појединим мишљењима у Директиви 2011/24/ЕУ није у довољној мери јасно назначено да ови аргументи државе морају бити јаки и неопходни, као што је то био случај у пракси Суда.²⁶ Наиме, тако је у једном случају указано да је потребно да постоје „главни разлози који се могу прихватити као оправдана баријера слободи пружања медицинских услуга“, односно потребно је да се утврди да ли је „принцип претходног одобрења оправдан у светлу таквих, главних разлога“.²⁷ Такође, није сасвим јасно да ли ће се одредбе које се односе на „посебан ризик“ и на „посебну забринутост у вези квалитета или сигурности здравствене заштите“ односити и на експериментална лечења, односно технике које не задовољавају захтеве квалитета у довољној мери, и с тим у вези уопште, до које мере државе чланице могу да преиспитују квалитет и безбедност здравствене заштите пружене у другој држави чланица, што је питање које ће се вероватно ближе разјаснити у будућој пракси држава чланица.²⁸ Предвиђени су посебно и разлози због којих држава чланица чијем здравственом систему осигурано лице припада може ускратити ово претходно одобрење, а који се такође углавном тичу захтева безбедности: уколико је пацијент изложен ризику који се због његове сигурности не може сматрати прихватљивим, уколико је шира јавност недвосмислено изложена великом сигурносном ризику због прекограничне здравствене заштите у питању, затим уколико је пружа субјект који даје повода за озбиљну забринутост у погледу поштовања стандарда и смерница о квалитету неге и безбедности пацијента укључујући одредбе о надзору, и најзад уколико се здравствена заштита у

²⁶ Frans Pennings, *The Cross-Border Health Care Directive: More Free Movement for Citizens and More Coherent EU Law?*, op. cit., p. 440.

²⁷ C-157/99, *Smits and Peerbooms*, пресуда од 12 јула 2001, [2001] ECR I-05473, par. 71.

²⁸ Miek Peeters, “Free Movement of Patients: Directive 2011/24 on the Application of Patients’ Rights in Cross-Border Healthcare”, *European Journal of Health Law*, Volume 19, Issue 1, 2012, pp. 37-38.

питању може пружити на њеном државном подручју, у медицински оправданом року (чл. 8. став 6. Директиве 2011/24/ЕУ). Када је реч о административним поступцима у вези прекограничне здравствене заштите (чл. 9. Директиве 2011/24/ЕУ), основни принцип је да држава чланица чијем здравственом систему осигурано лице припада, осигура њихову утемељеност на објективним и недискриминишућим критеријумима, који су неопходни и сразмерни циљу, такође, информације које се тичу самог поступка морају бити јавно доступне. Међутим, државе чланице одређују рокове у којима се мора решити захтев за прекограничном здравственом заштитом и унапред их објављују, с тим да том приликом узимају у обзир конкретно здравствено стање, хитност и индивидуалне околности. Посебна пажња је посвећена узајамној помоћи и сарадњи између држава чланица (чл. 10. Директиве 2011/24/ЕУ) што је посебно значајно приликом организовања здравствене заштите у пограничним областима, а државе чланице дакле пружају помоћ када је она неопходна за спровођење Директиве 2011/24/ЕУ. Државе лечења морају осигурати да се информације о праву на обављање делатности од стране здравствених стручњака наведених у националним или локалним регистрима успостављеним на њиховом државном подручју, на захтев ставе на располагање надлежним телима других држава чланица за потребе прекограничне здравствене заштите, а у складу са Директивом 2011/24/ЕУ и посебно са одредбама ЕУ о заштити личних података, као и начелом претпоставке невиности. Регулисано је и питање признавања рецепата који су издати у другој држави чланица, када је реч о леку који је издат у складу са прописима ЕУ (чл. 11. Директиве 2011/24/ЕУ), тј. мора се осигурати да се рецепти издати на име одређеног пацијента у другој држави чланица, могу користити на њиховом државном подручју. Ограничења су у овом погледу забрањена, осим уколико је то неопходно за очување људског здравља, засновано на легитимним и заснованим сумњама у погледу аутентичности, садржине и разумљивости рецепта. Предвиђена је и подршка државама чланицама у стварању тзв. европских референтних мрежа, а посебно у области ретких болести (чл. 12. Директиве 2011/24/ЕУ). Као основни циљеви европских референтних мрежа се наводе: помоћ у остваривању сарадње у погледу високоспецијализоване здравствене заштите пацијената и система здравствене заштите путем коришћења иновација у медицинској науци и здравственим технологијама, допринос у размени знања у погледу превенције болести, омогућавање побољшања дијагнозе и пружања квалитетне, приступачне и исплативе здравствене заштите за пацијенте којима је обзиром на њихово здравствено стање потребно удруживање стручних знања, увећавање економичног коришћења средстава и људских потенцијала

њиховим удруживањем у складу са потребама, јачање истраживања, епидемиолошког надзора, усавршавања за здравствене стручњаке, олакшавање мобилности стручних сазнања, размена и преношење података, знања и најбоље праксе, подстицање развоја у дијагнози и лечењу ретких болести, затим развоја квалитетних и сигурних критеријума, као и помоћ државама чланицама са недовољним бројем пацијената с посебним здравственим стањем или онима које немају технологију или стручно знање за пружање високоспецијализованих услуга. Предвиђено је да Комисија усвоји листу услова и критеријума које европске референтне мреже морају да испуне, а који између осталог треба да имају стручно знање и искуство да поставе дијагнозу, прате и воде пацијенте с показатељима добрих резултата у мери у којој је то потребно, примењују мултидисциплинарни приступ, доприносе истраживањима, нуде висок ниво стручности и сл. У погледу ретких болести, где је посебно значајна сарадња држава чланица ЕУ, се указује да ће Комисија помагати државама чланицама у развоју капацитета за дијагнозу и лечење, а посебно ће омогућити здравственим стручњацима да се упознају са средствима која су им на располагању на нивоу ЕУ, како би им се помогло да исправно дијагностикују ретке болести, као и да се пацијенти, здравствени стручњаци и тела одговорна за финансирање здравствене заштите упознају с могућностима које Уредба (ЕЗ) бр. 883/2004 пружа за упућивање пацијената с ретким болестима у друге државе чланице, чак и за дијагнозу и лечење које нису доступна у држави чланици чијем систему припадају (чл. 13. Директиве 2011/24/ЕУ). Регулисано је и питање е-здравства. Наиме, е-здравство треба да делује у правцу пружања пружања одрживих економских и социјалних накнада европских система е-здравства и услуга као и интероперативних апликација, а ради постизања високог степена поверења и сигурности, унапређења континуитета здравствене заштите и осигурања приступачности сигурне и квалитетне здравствене заштите, затим у правцу израде смерница о подацима који треба да се укључе у сажетке о пацијентима, а које здравствени стручњаци могу међусобно да размењују ради постизања континуитета прекограничне заштите, затим смерница о ефикасним методама за омогућавање коришћења медицинских података за јавно здравство и истраживање, и најзад, као и подршка државама чланицама у развоју заједничких мера за идентификацију и утврђивање веродостојности ради поједностављења могућности преношења података у прекограничној здравственој заштити (чл. 14. Директиве 2011/24/ЕУ).

Посебна пажња је посвећена и питању сарадње приликом процене здравствених технологија. ЕУ би дакле требала да подстиче и подржава сарадњу између држава чланица приликом размене научних сазнања, а у

склопу добровољних мрежа које повезују државна тела, односно тела одговорна за процену здравствених технологија, детаљно се наводе посебни циљеви мрежа за процену здравствених технологија, пре свега подршка сарадње између државних тела и институција, као и многи други циљеви (чл. 15. Директиве 2011/24/ЕУ).

РЕЛЕВАНТНЕ ПРЕСУДЕ ЕВРОПСКОГ СУДА ПРАВДЕ

У контексту развоја правила која су се нашала у Директиви 2011/24/ЕУ, најчешће анализирана два случаја из праксе Суда се тичу лица која су била осигурана у Луксембургу. У једном случају поступак је покренуло лице које је дакле осигурано у Луксембургу, а у вези лечења његове малолетне ћерке код стоматолога у Немачкој. Претходно одобрење лечења је одбијено, будући да се сматрало да предложено лечење није ургентно, и да се могло пружити у Луксембургу.²⁹ Други случај се тичао одбијања надокнаде трошкова за пар наочара купљених у Белгији, а на основу рецепта офталмолога из Луксембурга, а обзиром да није тражено претходно одобрење.³⁰ Суд је сматрао да чињеница да домаћа правила припадају сфери социјалног осигурања, не може искључити примену правила која се односе на слободу кретања услуга,³¹ односно слободу кретања добара (будући да је у другом случају је била реч о пару наочара).³² Домаћим правилима је дакле забрањен повраћај трошкова уколико није дато претходно одобрење, што није случај уколико је реч о особи која је осигурана у земљи у питању, а оваква правила према мишљењу Суда одвраћају осигурана лица од примања здравствених услуга у другим државама чланицама и тиме представљају баријеру слободи пружања услуга,³³ односно добара.³⁴ Имајући у виду да су пресуде суда обавезујуће *erga omnes*, додуше донете на *ad hoc* начин, обзиром на конкретне околности случаја, обавезе држава нису биле сасвим јасне и нису постојали доследни циљеви социјалне политике, а пресуде су углавном биле занемариване од стране држава чланица, а и законодавство ЕУ је занемарило пресуде Суда приликом доношења Уредбе (ЕЗ) бр. 883/2004.³⁵

²⁹ C-158/96, *Kohll v Union*, пресуда од 28. априла 1998, [1998] ECR I-01931 paras. 2-3

³⁰ C-120/95, *Decker v Caisse de maladie des employés privés*, пресуда од 28. априла 1998, [1998], ECR I-01831, par. 2.

³¹ C-158/96, *Kohll v Union*, op. cit., par. 21

³² C-120/95, *Decker v Caisse de maladie des employés privés*, op. cit., par. 25.

³³ C-158/96, *Kohll v Union*, op. cit., paras. 34-35.

³⁴ C-120/95, *Decker v Caisse de maladie des employés privés*, op. cit., par. 36.

³⁵ Grega Strban, „Patient mobility in the European Union: between social security coordination and free movement of services“, op. cit., p. 396-397.

Пресуде су изазвале и конфузију у погледу тога да ли се поменути случајеви односе и на болнице односно системе где је нега обезбеђена у добрима.³⁶ Међутим, и ово питање је Суд решио у случају који се тичао захтева Холанђанке за надокнаду средстава за лечење у болници у Немачкој (оболела је од Паркинсонове болести а болница у питању је нудила посебне методе лечења те болести). Суд је указао да, иако је у овом случају реч о слободи пружања услуга, условљавање путем претходног одобрења је било оправдано, јер постоји озбиљан ризик да финансијски баланс система социјалног осигурања буде ослабљен, а реч је о основном разлогу због којег се у општем интересу може ограничити слобода кретања услуга, тј. у циљу одржавања пружања адекватне, избалансиране и сталне болничке неге на домаћој територији и како би се осигурала финансијска сигурност осигуравајућег система.³⁷ Поменути изузетак због потребе за избалансираним лечењем високог квалитета у држави чланици је касније унет у чл. 4. став 3. Директиве 2011/24/ЕУ у вези недискриминације пацијената из других земаља, затим у чл. 7. став 7. Директиве 2011/24/ЕУ и чл. 7. став 9. Директиве 2011/24/ЕУ у вези надокнаде трошкова, и наравно у чл. 8 Директиве 2011/24/ЕУ у вези претходног одобрења.

ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива је 2011/24/ЕУ ступила на снагу двадесетог дана од њеног објављивања у Службеном листу ЕУ (чл. 22. Директиве 2011/24/ЕУ). Међутим, државе чланице су дужне да донесу законе и друге прописе који су неопходни за усклађивање с овом Директивом до 25. октобра 2013. године, о чему одмах обавештавају Комисију. (чл. 21. Директиве 2011/24/ЕУ).

ИЗВОРИ

“Consolidated versions of the Treaty on the Functioning of the European Union“, *Official Journal of the European Union*, C 326/47, 26.10.2012.

“Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients’ rights in cross-border healthcare“, *Official Journal of the European Union*, L 88/45, 4. 4. 2011.

³⁶ Frans Pennings, *The Cross-Border Health Care Directive: More Free Movement for Citizens and More Coherent EU Law?*, op. cit., p. 432.

³⁷ C-157/99, *Smits and Peerbooms*, op. cit., paras. 72, 97.

- “Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems“, *Official Journal of the European Union*, L 166/1, 30.4.2004.
- “Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community“, *Official Journal of the European Communities*, L 149/2, 5.7.71
- Bjørk Sigurdardottir, Linda ,*Cross-border healthcare in the European Union the right to reimbursement under Directive*, 2011/24, University of Oslo, Faculty of Law, 2011.
- C-120/95, *Decker v Caisse de maladie des employés privés*, пресуда од 28. априла 1998, [1998], ECR I-01831
- C-157/99, *Smits and Peerbooms*, пресуда од 12 јула 2001, [2001] ECR I-05473.
- C-158/96, *Kohll v Union*, пресуда од 28. априла 1998, [1998] ECR I-01931
- C-173/09, *Georgi Ivanov Elchinov v Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa*, пресуда од 5. октобра 2012, [2010] ECR I-08889.
- C-372/04, *Yvonne Watts v Bedford Primary Care Trust and Secretary of State for Health*, пресуда од 16. маја 2006, [2006] ECR I-04325.
- Cassiman, Jean-Jacques „, Can the cross-borders directive improve the quality of genetic testing in the future?“, *Orphanet Journal of Rare Diseases*, Volume 7(Suppl 2):A7.
- Grega Strban, „Patient mobility in the European Union: between social security coordination and free movement of services“, *ERA Forum*, October 2013, Volume 14, Issue 3.
- Michalowski, Sabine, „Health Care Law“, in: Steve Peers, Angela Ward (Eds.), *The European Union Charter of Fundamental Rights –Politics, Law and Policy*, Oxford and Portland Oregon, 2004.
- Mossialos, Elias, *Health Systems Governance in Europe: The Role of European Union Law and Policy*, Cambridge University Press, New York, 2010.
- Peeters, Miek,“ Free Movement of Patients: Directive 2011/24 on the Application of Patients’ Rights in Cross-Border Healthcare“, *European Journal of Health Law*, Volume 19, Issue 1, 2012.
- Pennings, Frans, The Cross-Border Health Care Directive: More Free Movement for Citizens and More Coherent EU Law?, *European Journal of Social Security*, Volume: 4, Issue: 13, 2011.

ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Када је реч о усаглашености права Србије, као земље која је заинтересована за чланство у ЕУ, са правом ЕУ у погледу прекограничне здравствене заштите, може се приметити да ово питање још увек није на дневном реду. И саме државе чланице ЕУ су имале обавезу да усагласе право са Директивом 2011/24/ЕУ тек до пре годину дана, а осим тога, да би имала суштинско дејство неопходно је да Србија постане чланица ЕУ. Ипак, познато је да Србија мора да унапреди права пацијената односно квалитет здравствене заштите, (додуше у последње време се могу идентификовати напори у овом правцу), јер питање надокнаде трошкова може бити проблематично, пошто се за сада може пре замислити ситуација да грађани Србије, уколико она постане чланица ЕУ, користе предности прекограничне здравствене заштите да би отишли на лечење у неку од земаља чланица ЕУ. Потребно је дакле пре свега утврдити здравствену заштиту у погледу које ће осигурано лице имати право на покриће трошкова, као и висину трошкова који ће бити покривени. Интервенција ЕУ је била неопходна како би се ближе разјаснило право на тражење прекограничне здравствене заштите. Пре свега било је потребно унети правила која су произишла из праксе Суда, али и да се придода низ права појединаца који приступају прекограничној здравственој заштити, међутим, не може се са сигурношћу тврдити да је постигнута жељена правна сигурност.³⁸ Наиме, поред система који је установљен у светлу социјалног осигурања, паралелно дакле постоји и систем који је установљен у светлу слободе кретања добара и услуга, тако да постоје две различите путање у којима прекогранична здравствена заштита може ићи, и при том не постоји јасан редослед предности инструмената, с тим да додатно може постојати и трећа путања, тј. она која евентуално у будућности произађе из праксе Суда.³⁹ Ипак, и поред поменутог недостатка, Директивом 2011/24/ЕУ се у принципу побољшала прекогранична здравствена заштита, тј. предвиђена су значајна права за пацијенте и боља организација, и с тим у вези према појединим мишљењима њено усвајање представља право чудо, обзиром на разноликост система здравствене заштите која је присутна међу државама чланицама ЕУ.⁴⁰

³⁸ Linda Björk Sigurdardottir, *Cross-border healthcare in the European Union the right to reimbursement under Directive, 2011/24*, University of Oslo, Faculty of Law, 2011, p. 50.

³⁹ Grega Strban, "Patient mobility in the European Union: between social security coordination and free movement of services", op. cit., p. 406; Frans Pennings, *The Cross-Border Health Care Directive: More Free Movement for Citizens and More Coherent EU Law?*, op. cit., p. 449.

⁴⁰ Miek Peeters, "Free Movement of Patients: Directive 2011/24 on the Application of Patients' Rights in Cross-Border Healthcare", op. cit., 2012, pp. 68.

UDK: 338.1(497.11)

Bibliid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 51, стр. 273–294

Изворни научни рад

др Миленко МАЦУРА¹
проф. др Марко АТЛАГИЋ²

УТИЦАЈ САВРЕМЕНИХ ТРЕНДОВА НА ПОСЛОВНУ ФИЛОЗОФИЈУ СРПСКЕ ПРИВРЕДЕ У ЕРИ ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ

ABSTRACT

Globalization, as a universal process of integration and change on an international basis, affected almost all spheres of scientific, economic and social life. In striving for domination and spheres of influence competitive battle without scruples is being intensified, primarily in the area of political and economic relations. Globalization is not just an intensification of international cooperation, as it is often interpreted, but also means the interweaving of different business cultures, respecting of the same principles and application of similar tools in business. In parallel with processes of globalization, processes of interdependence and integration are being developed both in the field of technology and economics, as well as in politics. The world is changing so rapidly that almost every next year does not resemble the previous one, and consequently new circumstances require different behavior and constant adjustment or change management. The era of globalization, as an irreversible process, has led to having a large number of foreign companies, in one national economy, which use the same geographical and cultural space in order to achieve its primary interest, which is profit. Regardless of the fact that globalization equalizes the values in business; it still cannot erase customs, mentality, habits and

¹ Трећа београдска гимназија, Београд. E-mail: macuratreca@gmail.com.

² Филозофски факултет у Косовској Мировици, E-mail: atlagicmarko@gmail.com.

traditions of a particular region. The attempt to change those, as a rule, gives the negative effects and the basic starting points of all multinational companies are that in addition to knowing the economic environment in which they want to enter, they also have to know the indirect business parameters that are difficult to change. It is necessary to adapt to these parameters, such as habits, customs and traditions, in order to make a profit. The era of globalization is a synonym for the global market and the world economy.

Key words: Globalization, transformation processes, profit, bank, modern management.

I УВОД

Наше доба је време трансформација и промена. Ера глобализације као друштвени феномен не подразумева само интензивну међународну сарадњу, већ брисање административних граница за проток роба, капитала, радне снаге, информација, технологија и свега осталог што чини циљ и средство привређивања. Све се више говори о феномену глобалних проблема који се не могу са успехом решавати у оквиру нације, земље, државе, него захтевају активности на нивоу регија или читаве планете. Појам глобализације аутори дефинишу на различите начине, у зависности од предмета истраживања. Нобеловац Џозеф Штиглиц, сматра да је глобализација процес ширења, уклањања препрека на слободном тржишту, и да глобализација може да буде врло користан процес за светску економију, као и за сиромашне земље, али и не на начин на који су тај процес злоупотребиле у протеклој деценији најразвијеније државе света.³ За разлику од њега, Томас Фридмен под глобализацијом подразумева ширење капитализма на све државе света. Џорџ Сорос, ватрени поборник глобализације, дефинише је као слободно кретање капитала, доминацију глобалних финансијских тржишта мултинационалних корпорација над националним привредама.⁴ По Смиту и Бејлису глобализација је процес који је довео до тога да догађања на једном крају света имају снажан утицај на догађања на сасвим другом крају света, док за Скота глобализација је интернационализација, вестернизација, универзализација (ширење вредности и слободног тржишта), детериторијализација. Теоријски приступи појму глобализације формално су различити, али ипак у суштини блиски. Разлике у формулацијама се могу свести на нијансе, јер *de facto* код свих се ради о дефинисању једне те исте тенденције чији је крајњи циљ нови, глобални светски поредак. Појам глобалан (од *globus-lat.* лопта, кугла) значи

³ J. Stiglitz, *Велико разочарење*, (фр. изд.), *Мондијализација и њени промашаји* (ен. изд.), Противречност глобализације, СБМ-Х Београд, 2003, стр. 14.

⁴ G. Soros, *On Globalization*, Public Affaric Ltd, Oxford, 2002, p. 56.

округао, заокружен, приближно тачан, све укупан, планетаран, светски а односи се на целу нашу планету, на читав свет. У том контексту реч глобализација се тумачи као процес унификације националних система у свим сегментима (друштвени, политички, економски, социјални, културни итд.) Под глобализацијом у најширем смислу речи често подразумевају нужни, савременом технологијом детерминисани процеси, који повећавају трговинске и политичке, али и научне, културне и социјалне односе међу људима различитих земаља и поднебља. Што се економског тумачења глобализације тиче “једни јој прилазе као процесу интеграције *id est* универзализације националних привреда у јединствену, заједничку, светску привреду чија *differentiatio specifica* нову форму организације, нови тип функционисања и нови стил управљања економским токовима. Други схватају глобализацију као процес трансформације националних привреда у правцу глобалног система производње, потрошње и промета (расподела остаје дезинтегрисана)”.⁵ Присутна су честа мишљења да је глобализација процес формирања заједничког, интегралног тржишта путем либерализације тржишних роба и услуга, рада, капитала и информација. Ако покушамо да одговоримо на питање када је отпочела глобализација, тешко ћемо доћи до егзатног одговора, али као приближно тачан одговор можемо сматрати тренутак формирања Европске уније.

Од момента формирања Европске уније, државе оснивачи одлучиле су да жртвују део свог националног и државног суверенитета ради стварања јединственог тржишног, монетарног и правног простора. Без обзира на формалне аспекте остварења неког тржишта, капитал је у међувремену постао толико јак и доминантан у светским оквирима, да профит као циљ без алтернативе неумољиво руши све административне баријере. Није мали број случајева где смо имали пример да зарађене државе одмах након успостављања мира почињу са интензивном сарадњом која је потакнута управо капиталом и његовом тежњом да се шири изван националних граница. У том контексту, потпуно је депласирано причати о било каквој националној економији јер она губи своје обресе све интензивнијим преплитањем тржишта, технологија, пословних култура и радне снаге. У наведеној глобализацији, која не признаје националне економије и национални суверенитет, ипак не постоје уједначена правила игре. По постојећим правилима игре јаче економије овладавају слабијим економијама, улазе у њих, намећу своја правила и остварују своје интересе. Слабије економије морају

⁵ О. Градишка –Теменугова, „Глобализација – хаотичан или управан процес“, *Економске теме*, 2003/2, Економски факултет Ниш, стр. 49.

да прихвате оваква правила игре као би временом и оне ојачале, али без реалног права на реципроцитет, јер без обзира на сва декларативна залагања да глобализација брише границе, јаке економије (Немачка, Француска, Аустрија и др.) имају снажне механизме протекционизма, које у суштини служе за заштиту националне економије и националних интереса. Неоспорно је да је једно од најкрупнијих, најконтроверзнијих питања са којима се суочава савремена Европа, а отуда и читав свет – питање глобализације. О значењу и сложености овог феномена сведочи чињеница да је он предмет дубоких теоријских, идеолошких и практичних подела и расправа. Глобализације спада у ред оних питања која захтевају конкретне одговоре и одговарајућа решења од стране домаће стручне и научне јавности.

II) СРПСКА ЕКОНОМИЈА У УСЛОВИМА ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ

Глобализација као планетарна појава и процес који обухвата све димензије друштвеног живота, обухвата поред економских интереса и друге аспекте и димензије друштвеног живота (као што су претензије на моћ и владавину, војна снага, територија и слично). При томе економски интереси имају примарну улогу. Они обухватају све елементе у области производње, расподеле, размене и потрошње, при чему њихово проширење и функционисање обезбеђује профит. Профит као економски интерес налази се у основи глобализације. „Корени капиталистичке експанзије леже како у условима куповине, тако и условима саме производње и продаје. Томе су генерално примерена три проблема: проблем тржишта сировина и радне снаге, проблем нових сфера улагања капитала и проблем продајних тржишта.⁶ Главни покретач глобализације јесте капитал и профит као његов основни мотив. Без мотива нема капитала, а нема ни глобализације. Тако посматрана, глобализација је у ствари друштвени однос који се јавља између свих учесника у светским пословима и збивањима, од којих један или мањи број делује као супер сила. Као супер силу имамо САД, која заједно са осталим великим силама (В. Британија, Француска, Немачка, Јапан, Кина и Русија) доноси пресудне одлуке о економији, политичким и другим стварима од глобалног значаја. У том контексту обележја савремених економских, финансијских, технолошких и политичко-социјалних токова у процесу глобализације су:

⁶ N. Buharin, *Iperialismus und der Acumulation des Kapital*, 1987, p. 110-112.

- Интернационализација бизниса,
- Концентрација финансијске моћи,
- Савремене високе технологије,
- Регионалне интеграције и
- Флексибилне организационе структуре.

Интернационализација бизниса је основна карактеристика глобалног привредног амбијента, са тенденцијом да читав свет постане глобално тржиште. Део тог интегралног тржишта чини међународна конкуренција, а пословање скоро свих компанија одвија се ван граница интерног тржишта.⁷ Кључна оријентација компанија је постизање конкурентске предности у односу на компаније које имају најбоље перформансе у светским размерима. Компаније на тржишну робу, капитал и ресурсе гледају у светским размерима, док у освајању тржишта продаје и набавке и коришћења знања она имају међународну оријентацију.

Концентрација финансијске моћи се остварује преко институционалних и индивидуалних инвеститора. Институционални инвеститори и пензиони фондови, чији утицаји на тржишту расту до те мере да прети опасност од њиховог преузимања многих компанија. То је зато што ови фондови „располажу јефтиним информацијама о могућностима улагања и конкуренције у свету, а своју конкурентску предност стичу рушењем националних баријера за врло кратко време”. Савремена финансијска тржишта у свету су знатно модернизована и модификована у смислу значајног повећања учешћа међународних пласмана и експанзије институционалних инвеститора не само на националним берзама, већ широм света. Такође се запажа знатно настајање страних инвестиција током последњих година XX века, што је резултат, пре свега, јачања пензионих фондова Америке, Енглеске и Холандије, као и утицаја развијене америчке и јапанске економије. Под утицајем ових промена нестају границе између националних финансијских тржишта, бришу се разлике између националних финансијских тржишта и потпуно престаје монопол националних берзи. Настанак паневропског тржишта, акција *Euronext-a*, које је настало фузирањем берзе Амстердама, Брисела и Париза крајем 2002. год., доказ је таквих савремених процеса уз помоћ савремених информационих технологија. Данас је очито доминантан значај технолошког прогреса, који је и у ранијим фазама глобализације био његова значајна карактеристика. Док је на прелазу из XIX у XX век он био обележен увођењем парне машине, мотора са

⁷ Б. Новићевић, „Глобализовани и либерализовани пословни амбијент и основни концепти управљања предузећем“, *Економске теме* 200/6, стр. 21.

унутрашњим сагоревањем, телефона и телеграфа, данас је доминантан значај напретка у сфери нових информационих технологија (компјутера), комуникација, информисања и производње и услуга. Савремене (високе) технологије су довеле до промена у савременим организацијама и окружењу (обезбеђују најбољи квалитет производа, повећавају производну флексибилност, смањују залихе, скраћују животни циклус производа, омогућавају организацијама да одржавају и унапређују своје конкурентске предности и елиминишу недостатке и слично). Савремене информационе и комуникационе технологије “су биле развијене да припрему и дистрибуцију информација учине јефтиним”.⁸ Оне побољшавају пословну ефикасност и ефективност и подижу конкурентску способност организација, с једне, а њихова масовна производња, континуирано унапређује и једноставност примене чине их доступним великом броју организација са друге стране.

Регионална интеграција је обележје савремених токова глобализације које ће тек имати одлучујући значај за њено даље одвијање. Најразвијеније земље у светској привреди и трговини налазе се у чврстим интеграционим савезима. Свака регионална интеграција представља колективни интерес земаља у интеграцији, али њихове појединачне напоре у остваривању сопствених интереса и циљева. Економски регионализам, који се снажно испољава у интеграционим скупинама, пружа водећим земљама интеграционог система да ојачају своје позиције. Чак расте уверење да је регионализација алтернатива глобализацији светске привреде, с обзиром да многе државе сматрају да ће боље остварити своје интересе у интеграционим процесима и групацијама. Измењени услови пословања условили су појаву *флексибилних организационих структура* организација која омогућавају да се успешно одговори на промене у окружењу (интерном и екстерном) и промењиве захтеве потрошача. Оне омогућавају организацијама да остваре промене у начину производње, успостави сарадњу у различитим деловима света, подстакне развој лидерства, повећа конкурентску способност, ефективност и ефикасност пословања. У том контексту, настају глобалне организационе структуре које су распострањене у целом свету уз мали степен везивања за матичну земљу. Глобализација је феномен краја XX века и процес који ће обележити XXI век, али њени корени досежу све до XVIII века, када је младим капиталистичким земљама омогућавала доминацију на светском тржишту. Средином 70-их година XX века глобализација је третирана као начин савладавања кризе која је захватила најразвијеније капиталистичке земље. Као алтернатива концепцији развоја базираној на држави благостања сада се јавља

⁸ W. S. Albrecht, R., J. Sack, “Charting the Course Through a Perilous Future”, Joint project, *AccouEducation Series*, 2003, Volume, p. 5.

нова економија заснована на моделу дерегулације, који подразумева интернационализацију бизниса, либерализацију трговине, концентрацију и централизацију финансијске моћи и технолошки прогрес савремених токова.⁹ У правилима игре која намеће Ера глобализације, Србија неспорно спада у слабе економије и принуђена је да отвори врата другим, јачим економијама без реалних могућности примене протекционистичких мера заштите домаће економије. У том контексту, као последица тога, у последњих 15 година имамо изразито велики прилив страних компанија, страних привредника, страних агенција и осталих странаца који кроз нашу економију желе да остваре своје интересе. Наведеном хиперпродукцијом ино-компанија и ино-предузетника створила се прилика (или неприлика) у којој је дошло до великог мешања различитих култура, обичаја, мерила вредности, пословне филозофије и свега што је карактеристично за људско и корпоративно понашање. У широј анализи, ако погледамо податке Агенције за привредне регистре,¹⁰ закључено је 30.10.2013. године да у српској привреди имамо власнике и сувласнике компанија и предузетнике скоро из целог света, где предњаче Кинези, власници 1.864 предузетничких радњи. Иза Кинеза као власници и сувласници највише се јављају Словенци, Италијани, Хрвати и Мађари. Следећи корак, према подацима за привредне регистре до 30.12. 2013. године, странци учествују у власништву, чак, 11.435 предузећа. У домену предузетништва у Србији као власнике предузетничких радњи имамо 3.515 страних држављана. Са друге стране, страни капитал је у Србији ушао кроз 6.848 иностраних компанија које у Србији послују, или преко својих представништва или кроз своје субвенционисане компаније преко којих је извршено улагање у Србији, где се превасходно мисли на тзв. *greenfilled* инвестиције. Када посматрамо делатности за које су страни привредници заинтересовани, лидерску позицију заузимају неспецијализоване трговине на велико којима се бави 1.172 предузетничких радњи, затим следе консултанске услуге са 685 агенција, трговине одећом и обућом са 301 предузетничком радњом, 183 фирми се бави грађевинарством, а остали се баве неком од својих делатности. Као што смо нагласили, осим страних компанија из целог света, значајно место у нашем привредном амбијенту заузимају и држављани који привређују у Србији. Према нашем регистру, са 30.12. 2013. у Србији своју пословну активност обавља 941 Италијан, 856 Хрвата, 534 Мађара, 530 грађана са путном исправом БиХ, док у делу самосталних предузетничких

⁹ Миленко Мацура, *Пројектовање организационе структуре на основама савремених информационих технологија*, Докторска дисертација, Факултет организационих наука, Београд, 2012, стр. 18-20.

¹⁰ Интернет: www.apr.gov.rs

радњи, након Кинеза су најзначајнији Румуни којих је 483 покренуло свој мали бизнис у Србији, затим су ту грађани БиХ којих је 250, Бугари којих је 128 и остали. Овде треба посебно нагласити да се бројке односе на званично пријављене компаније, радње и раднике из иностранства, док је стварни број иностраних радника далеко већи. Велике стране компаније, с друге стране, у Србији су ушле кроз директне инвестиције или куповином предузећа у процесу приватизације. У Агенцији за страна улагања и промоцију извоза кажу да међу 225 тренутно активних пројеката, у случају њих 99 производњу покрећу странци. Кроз приватизацију је странцима продато укупно 177 предузећа, а већину купаца су чиниле компаније, али и двадесетак грађана. До сада је већ раскинуто 46 купопродајних уговора, а за десеторо грађана се испоставило да су непоздани купци. Сагледавајући и посматрајући банкарски сектор Србије који је први почео са остварењем према ино-капиталу, видимо да код нас тренутно послују банке из 11 земаља. Дату структуру добро илуструју подаци банака које послују у Србији и њихове земље порекла.

Табела 1. Земље порекла банака у Србији

Но	Земља порекла	Банка	Но	Земља порекла	Банка
1	Србија - државне	Чачанска банка	17	Француска	Credit Agricole
2		Дунав банка	18		Findomestic Bank
3		Југобанка	19		S.G. Bank
4		Комерцијална банка	20	Грчка	Војвођанска банка
			21		Alpha банка
5		Поштанска штедионица	22		Pireus банка
6		RB Војводине	23		EFG банка
7		Српска банка	24	Италија	Banca Intesa
8		25	Unicredit банка		
9	Србија - приватне	AIK банка	26	Кипар	Marfin банка
10		JUBMES банка	27	Мађарска	OTP банка
11		Универзал банка	28	Немачка	Pro Credit банка
12	Аустрија	Erste банка	29	Русија	Московска банка
13		Нуро банка	30		Credit банка
14		Raiffeisen банка	31	Словенија	NLB банка
15	Белгија	KBC Bank			
16	САД	Opportunity банка			

Из свега предходно наведеног, лако се може извући погрешан закључак да је глобализација српској привреди донела остварање према свету и усвајање светских стандарда пословања. У том контексту, сегмент гледања на глобализацију није споран и он је српској привреди и пословној филозофији и у српском привређивању донео следеће квалитете у односу на предходни период који је био карактеристичан по рецидивима социјалистичког приступа пословању. Нови квалитети система јасно почивају на:

1. Потпуној посвећености профиту, развоју и иновативности. У ранијем периоду циљеви нису пресудно били везани за профитабилност, већ су поједине делатности обављале због ширег друштвеног значаја, свесно бележећи губитке (пољпривреда, на пример),
2. Ствара се свет о компанијској лојалности као предуслова стварања каријере не само у домаћим, већ и у међународним оквирима,
3. Развија се свест о нормалности флукуације радне снаге и честих промена послодаваца и географског места рада. У ранијем периоду прво запослење се најчешће сматрало опредељењем до краја радне каријере,
4. Прихваћени су међународни рачуноводствени стандарди и међународно прихваћена мерила вредности,
5. Прихваћени су глобалне тенденције у информационо – комунационим технологијама и све више су у примени информациони системи који су заједнички за компаније широм света,
6. Прихваћен је нови модел школства који образује стручњаке препознатљиве не само у локалној заједници, већ у целом свету. Томе је највише допринело прихватање принципа Болоњске декларације где су знања компатабилна и упоредива.

Експлицитно, сем наведених и ненаведених позитивних аспеката глобализације, који су наше пословне обичаје и схватања у великој мери приближили обичајима и схватањима која су одавно имплементирана у развијеним земљама које су генератор глобализације, постоје и негативни аспекти који у значајној мери оспоравају оправданост глобализације. Ту спадају следећи сегменти:

1. Укида се протекционизам као инструмент заштите конкурентности националне економије. Укидање протекционизма иницирано је од високоразвијених земаља као услов партнерског односа са неразвијеним економијама. Последица тога је урушавање националне економије слабије развијенијих земаља и њено стављање у потпуно зависан положај у односу на економије развијенијих земаља.

2. Као што се из претходно наведених података може закључити, глобализација је српској привреди преваоходно донела иностране улагаче у делу финајсијских услуга, трговине, посредништва и консалтинга. Улагање у реалан сектор интересантно је само у сегмент производње која ће се извозити на домицилно тржиште иностраног улагача, због јефтине радне снаге у Србији и могућности да се у Србији развија производња из домена „прљавих технологија“;
3. Улагања у реалан сектор који је намењен подмиривању потреба српског тржишта нису значајније присутна нити су пожељна јер би то било стварање директне конкуренције произвођачима у домицилним земљама улагача. Основна идеја је да земље са слабијом економијом, које су заинтересоване да уђу у процес глобализације, буду само конзументи а генератори глобализације произвођачи чиме се ствара зависност мање развијене економије од јаче развијене економије,
4. Глобализација доводи до неминовног девастирања стручњака у мање развијеним економијама којима се намећу услови и принципи рада који често нису у складу са њиховим степеном образовања. У тим условима долази до фаворизације менаџмента из домицилних земаља улагача, без обзира на реалан квалитет и стручност.
5. Намећу се пословни обичаји, који су директно у супротности са навикама, традицијом и моралом домаћег становништва, што доводи до неизбежног антагонизма улагача и радне снаге.

III) ПРИРОДА ПОСЛОВНОГ ОКРУЖЕЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Организације обављају своје активности делујући у пословном окружењу.¹¹ Процес глобализације узрокује турбуленције у окружењу, а савремени менаџмент изналази адекватне одговоре на тржишне изазове. На тој основи организација успоставља флексибилне и хармоничне пословне односе у ритму промена, користећи расположиве ресурсе, са тежњом да оствари најповољнију тржишну позицију и пословне резултате. Континуирано ширење технологије и менаџерског *Know-How*, реорганизација економских, политичких, културних и тржишних граница, у контексту Ере

¹¹ Термин „организација“, користи се као синоним за предузећа, компаније, корпорације, фирме или установе које обављају друштвено-корисне активности као и за пословне ентитете. Овај термин треба разликовати од организовања у контексту формирања организационе структуре у процесу менаџмента.

глобализације, уверавају нас да ћемо и у будућности имати више турбуленције и све сложеније пословно окружење. У контексту глобалних промена, организације ће се суочавати са фрагментираним светским тржиштима, која ће се, због етичких и културних разлика, диференцирати по преференцијама купаца и њиховим навикама. Осим тога, тржишни сегменти ће се континуирано мењати и реконструисати, подстичући иновације и конкуренцију, уз истовремено формирање стратешких савеза и коалиционог партнерства.¹² Организација, као универзални пословни систем, је истовремено и објекат и субјект развоја. Стога она функционише на основу узajмног деловања са пословним окружењем. Сходно томе, повећањем комплексности пословног окружења, уследиће и повећање сложености организација будућности. У том контексту, може се очекивати да ће се пословно окружење развијати у три основна правца: повећање разноликости, растуће знање и повећање турбуленције.

Разноликост се односи на степен сличности и разлике елемената пословног окружења, што је својствено глобалном свету. Повећање глобалне разноликости има три важне импликације: *Прва* се тиче технолошких решења, која одговарају фрагментираним преференцијама и потрошачким навикама. Мада по овом питању постоје различити ставови, вероватно се може очекивати да ће се технологија масовно прилагођавати захтевима тржишта, са тенденцијом да се свака куповина и свака продаја стандаризују. *Друга* важна импликација глобалне разноликости, односи се на питање, како фирма да организује своје глобалне послове у свету разноврсности. Формирање организационе структуре у глобалним фирмама, подразумева веома сложена решења, која су диверзификована у контексту сложености бизниса и формирање стратешких савеза и коалиционог партнерства. У таквим системима, сировине се купују тамо где су јефтиније, производња се одвија на локацијама са нижим трошковима, док се продаја врши на тржиштима где се постижу највеће цене и најповољнија тржишна позиција. Према *трећој* импликацији разноликости успешна организација ће бити директно повезана са пулсирањем тржишта. Она ће поседовати способност флексибилног и ефикасног одговора на тржишне изазове. То подразумева значајне промене у пословном систему и његовом функционисању. Данас успешне фирме стичу конкурентску предност на основу знања, односно супериорности у људским ресурсима. Стога се многи теоретичари и угледни пословни људи слажу у ставу, да је знање најважнији ресурс водећих организација у савременом свету. Људски фактор је већ постао термин који је истиснуо

¹² T. Peters, R.H. Waterman, *In Search Excellence*, New York, Harper&Row, 2007, p. 18.

класично поимање човека као радне снаге. Промене у вези са људским фактором јављају се, као уосталом и код других фактора, у узрочно-последичној вези са променама у другим областима. Људи су све образованији, испољавају захтеве вишег реда, захтеве који нису само материјалне природе, већ обухватају цео склоп услова везаних за квалитет живота и радног деловања. Са друге стране, људски фактор биће све флексибилнији и мобилнији, тако да ће се све више јављати не само као стваралац и прималац нових културних и друштвених вредности, већ и као њихов преносник. У условима све веће повезаности културно разноликог света, ова чињеница има посебан значај. На тој основи рађа се нова Ера која помера цивилизациске границе, ослобађајући човека хијерархијске потчињености, који постаје активни фактор, делујући у менаџменту људских ресурса. Повећање турбуленције у пословном окружењу, одвија се у контексту глобализације, односно међузависности и динамизирања развоја технологије, менаџерског *know-how* и укупног знања. На тој основи, савремена организација се трансформише у професионалне фирме, у којима стручни људи мултиплицирају своје улоге, учествујући у формирању и деловању у новим и различитим организационим групама, око нових и различитих проблема или пословних решења¹³. Што се више свет глобализује, пословање организација постаје све комплексније, а њихова одговорност према друштвеним срединама у којима делују подразумева одговарајућа понашање, које не иду на штету других. У том контексту, значајну улогу има етничко питање, које се често игнорише у глобалном бизнису, чиме се компромитује савремени развој и његова добробит за човечанство. Примери су бројни, како у области злоупотребе у примени нових технологија и корупције, тако и повреда система вредности, односно ауторских и људских права. Стога, савремене организације, које су свесне своје друштвене одговорности, поштују етничке норме, и на тој основи остварују значајне предности над конкуренцијом која игнорише или крши принципе етичких вредности. Савремена организација, као динамичан пословни систем, активно делује на пословно окружење. Међутим, њено деловање је ограничено, не само интерним снагама и слабостима, већ и тржишним шансама и могућностима. У том контексту, менаџмент има кључну улогу и значај, како за организацију као пословни ентитет, тако и за друштвену заједницу и читаво човечанство.

¹³ Milenko Macura, *The role of human resource management in modern business*, Lap Lambert, Academic Publishing, 2014, p. 47.

Демографско окружење

Као интегрални део макро окружења, демографско окружење има изузетан значај у контексту пословања и развоја, у коме људски фактор превазилази класично поимање човека као радне снаге. Промене у вези са људским фактором јављају се упоредо са променама у другим областима у узрочно-последичној вези, у процесу трансформације. На тој основи, људски ресурси делују као активан фактор, успостављајући нове односе, како у процесу одлучивања и извршења пословних акција, тако и по питању награђивања, обуке, комуницирања и контроле остварених резултата. Добијајући све више на значају у пословним процесима, људски фактор представља озбиљну тему за разматрање на демографској основи. Убрзани раст светског становништва, познат као “демографска експлозија”, све више забрињава државе и људе широм света. Та забринутост се заснива на два основна чиниоца:

први, који се односи на расплођљивост природних извора за одржавање живота достојног човека као људског бића, и

други који се састоји у томе што је највећа стопа раста становништва у заједницама које су на најнижем нивоу развоја.

Стопа раста светског становништва има изузетан значај за пословни живот, јер раст становништва репродукује људске ресурсе, повећава тражњу и доприноси развоју тржишта. С друге стране, уколико раст становништва поприма неконтролисане размере и превише оптерети расположљиве потенцијале, то доводи до пораста трошкова и бројних проблема на глобалним основама. Стога се намеће закључак о неопходности примене друштвеног маркетинга о контроли рађања и планирања породице широм света.¹⁴ Са променама популације, мењају се године старости. У случају да се смањује број рођених и побољшава здравствена брига, повећава се број старијих лица. То може да утиче на смањење или повећање примарне тражње неких производа и услуга, у зависности од врсте делатности. Тако, нпр. што има мање беба, стратегијске промене се дешавају у индустрији играчака, жвакачих гума, а смањује се и број уписаних у школе и на факултете. У неким деловима света, већи део прихода је у рукама мањег броја људи, док већина становништва располаже са минималним средствима, са којима једва подмирује егзистенцијалне потребе. У неким другим подручјима, постоје знатно мање разлике између горњег и доњег слоја у “потрошачкој корпи” основних производа и услуга. Динамичке промене у пословном окружењу имају значајне импликације на демографско окружење. Тако, упркос паду

¹⁴ R. Nelson, “Recent Writings on Competitiveness”, *California management Review*, 2008, p. 65.

наталитета, број укупне популације може да расте услед продужења животног века становништва. Са друге стране, број економски активних људи се повећава, сразмерно повећању жена које се активно укључују у радне процесе. Насупрот томе, у перспективи се може очекивати да ће проценат радом способног становништва падати, због продужења живота људи након пензионисања. Глобално културно окружење представља веома комплексну структуру, која је релативно постојана у краћим временским интервалима, али се ипак мења, током дужег временског раздобља, према законитостима развоја човечанства и друштвених заједница. Сходно томе, могуће је навести неке од основних карактеристика АПВ, које репрезентују њену суштину, за које су заинтересовани менаџери у процесу тржишног усмеравања својих активности и придобијања преференција купаца и институција ширег пословног окружења. Аутономна покрајина Војводина заузима 24,34% површине, има око 2.000.000 становника, позната по националној шароликости. У северној покрајини Републике Србије припадници су 26 народа и етничких група, од чега највећи број чине Срби, затим Мађари, Хрвати, Румуни, Словенци, Русини и други народи, делујући кроз 34 верске заједнице. У том контексту, захваљујући наведеној етничкој шароликости, аутономну покрајину карактерише шароликост обичаја, култура, традиција и схватања мерила вредности, представља веома погодно тло за долазак и пословање великог броја иностраних послодаваца из целог света. Управо та мултинационалност и мултикултуралност Војводине чини је прилагодљивијом за прихватање нових норми глобализације, нових трендова у пословању, нових стандарда квалитета и осталих иновација. У контексту саме регије која нуди разноврсне могућности за развој квалитетног пословања и улагања, која бележи значајан раст приватног сектора и висок степен компетентности уз вредне људске ресурсе. Чињеница да Р. Србија пружа значајну подршку развоју сектора малих и средњих предузећа (МСП), а законски оквири се усклађују са онима у Европској унији, што свеукупно Војводину чини сигурним окружењем за инвестиције. Према подацима Републичког завода у Војводини тренутно послује 230 страних компанија које су укупно уложиле око 6,432 милијарде евра и отвориле око 67.700 радних места. Према подацима највише заинтересованих инвеститора долази из Аустрије, Немачке, Италије и Словеније и то из сектора финансијских услуга, трговине и промета некретнина. Значајно место су сектори економије, који се тек почињу развијати су сектори пословних услуга, сектор информационих технологија, прехрамбена индустрија, туризам и обновљени извори енергије. У том контексту значајну улогу има менаџмент и менаџери, који сnose огромну одговорност за развој и хуманизацију не само АПВ већ и целе Р. Србије.

Имајући у виду развојне потенцијале Војводине, доминантне трендове на домаћим и страним тржиштима, те уважавајући чињеницу да се са страним инвестицијама у земљу улази и ново знање, визија будућности јесте да страним партнерима помогне у ефикасном позиционирању у новом окружењу кроз оптимизацију трошкова. Као најзначајније инвеститоре и инвестиције можемо навести следеће:

Табела 2. Најзначајнији инвеститори и инвестиције у Војводини

Инвеститор	Земља	Делатност	Локација	Инвестиција у мил.евра
Anheuser-Bush InBev	Белгија	Производња пива	Апатин	530
Stada	Немачка	Производња фармацеутика	Вршац	485
Gazprom Neft	Русија	Производња и промет нафтних деривата и природног гаса	Нови Сад	400
National Bank of Greece	Грчка	Финансијско посредовање	Сви већи градови у Војводини	385
Bernardi	Италија	Велепродаја и малопродаја	Пећинци	300
Fondiarija SAI	Италија	Осигурање имовине и лица	Нови Сад	264
Credit Agricole Group	Француска	Финансијско посредовање	Нови Сад	259
PepsiCo. Inc.	САД	Производња прехранбених производа	Бачки Маглић	210
Меркатор	Словенија	Трговина на велико и мало	Сви већи градови у Војводини	204
OTP Bank	Мађарска	Финансијско посредовање	Нови Сад	166
Lafarge	Француска	Производња цемента	Беоцин	140
San Paolo IMI S.p.A	Италија	Финансијско посредовање	Сви већи градови у Војводини	140
Cimos	Словенија	Ливење гвожђа	Кикинда	100
Grundfos	Данска	Производња индустријских пумпи	Инђија	80
Ocean Atlantic International	САД	Некретнине, изнајмљивање и пословне активности	Нови Сад	80
Tarkett Sommer	Немачка/ Француска	Прерада и производи од дрвета	Бачка Паланка	78,8
Erste Bank	Аустрија	Финансијско посредовање	Нови Сад	73,2
BIG CEE	Израел	Некретнине, изнајмљивање и пословне активности	Нови Сад	70

Из представљене табеле прегледа најзначајнијих инвестиција за територију Србије, покрајине Војводине, приметна су доминантна улагања у финансијски сектор, услуге, трговину, енергетику и осталу производњу. Запажена чињеница да су присутни инвеститори из целог света који са собом не носе само улагања и нова радна места, већ и пословну културу домицилних земаља. У контексту анализа страних улагања, симптоматично је то што у Војводини веома мали удео улагања у пољопривреду с обзиром на то да је Војводина претежно пољопривредни регион. Од улагања у пољопривреду, можда је значајно улагање хрватске компаније “Agrocor”, у чијем је власништву трговински ланац ИДЕА. Овде се ипак ради о индустрији, док је јако тешко пронаћи страног улагача који се одлучио да улаже у област пољопривредне производње. Разлог наведеног је и у претходним констатацијама у чињеници да је профит циљ без алтернативе и сви страни улагачи долазе у Србију само са циљем што бржег стицања профита. Пољопривреда је делатност која не омогућава брзо стицање профита јер се ради о производњи са веома спорим обртом капитала и производњи која представља стратешко и дугорочно улагање. Ако Војводину дефинишемо као пољопривредну регију која кроз пољопривредне производе жели да се укључи у процесе глобализације, јавља се проблем који глобализација доноси, а који смо већ споменили. Он се огледа у тежњи јачих економија да условљавају слабије економије. Циљ наведеног условљавања јесте наметање сопствених правила пословања, а крајњи циљ је профит. Проблем о коме говоримо је производња генетски модификоване хране и условљавање Србије да прихвати наведену производњу као услов уласка у Светску трговинску организацију. Став Светске трговинске организације је да се не може забранити извоз и увоз било ког производа, па самим тим ни ГМО. Према њиховим правилима чланице СТО могу онемогућити увоз одређених производа на основу ризика. Црна Гора је недавно постала чланица СТО, а према њиховим законима промет ГМО је забрањен ако не постоје анализе о степену ризика. Правилима Светске трговинске организације ограничава се трговина једино код оних производа који се сматрају опасним, за шта су потребни и научни докази. Код генетски модификованих производа не постоје независне анализе да су ризични за здравље, па се, самим тим, трговина овим намирницама не може ни ограничити. Захваљујући глобализацији и савременом менаџменту, постоје реалне могућности за неограничене иновације у свим областима људске делатности. Данас стотине хиљада научника и истраживача практичара раде на готово неограниченим просторима нових технологија, које ће заменити

постојеће производе и производне процесе у области нано, био, инфо-технологије, stereo-електорнике, роботике, и другим делатностима.¹⁵

Културно окружење

У општем смислу, култура се може дефинисати као систем вредности, који укључује размишљање, ставове, понашање и односе људи у контексту начина живота и погледа на свет. Као основни репрезент свих цивилизација, човек је субјект одлучивања и подручије истраживања. Живећи у различитим условима у току развоја човечанства, људи су формирали различите друштвене заједнице које су развијале своју културу, своја основна уверења, вредности и норме понашања. Оне готово несвесно усвајају поглед на свет, који одређује њихово лично осећање и став о себи, као и однос према другим људима, институцијама, природи и свемиру. Познавање ових законитости има велики значај код менаџмента људских ресурса у процесу Европских интеграција. Сходно томе, могуће је навести неке од основних карактеристика културе, које репрезентују њихову суштину, за које је заинтересован менаџмент у процесу тржишног усмеравања својих активности и придобијања преференција купаца и институција ширег пословног окружења:

1. Пракса показује да је суштина културних вредности релативно постојања, јер људи у одређеној друштвеној заједници имају своја уверења која их карактеришу. Ова уверења и њихове вредности преносе се са родитеља на децу, а потпомажу их главне институције друштва као што су: школе, цркве, компаније, државни органи и њихове институције.
2. Свака култура у одређеној друштвеној заједници представља сложену структуру. Она је састављена од субкултура, којима припадају поједине групације људи. Субкултуре имају своје заједничке системе вредности, који одржавају њихово искуство и околности у којима се стварају. То су, на пример, верске заједнице, етичке групације и разне друге специфичне организације, које повезују заједнички интереси и кодекси понашања.
3. Секундарне културне вредности током времена најдинамичније подлежу променама. Ове промене могу да настану, како у оквиру суштинских културних вредности тако и у домену субкултура. Примери за ову тезу су појава "hipiја", "Beatlesa" и других културних појава, које су имале значајан утицај на стилове фризуре, начин одевања, сексуалне норме, животне циљеве и понашање људи.

¹⁵ P. Kotler, *Upravljanje marketingom*, (prevod) Informator, Zagreb, 1988, str. 89.

У процесу глобализације и интеграције на глобалној основи постоји тежња и потреба за смањењем културних разлика између појединих друштвених заједница. Овај процес има основни смисао да се оствари веће разумевање међу народима и побољшање услова живота човечанства. То, истовремено, доводи до општег смањења свих облика трошкова пословања и повећања ефикасности компанија и друштвених заједница. Културни фактори, који репрезентују вредности и ставове људи, утичу на понуду и потражњу, као и на понашање компаније и запослених. Следећи примери илуструју како ови фактори могу да креирају повољности и прилике за компаније у процесу одлучивања и стратегијског деловања:

1. Пре много година људи су били против коцкања. Тај се однос променио у неким местима као што су Лас Вегас и Атлантик Сити. Такође и један број држава је легализовао државну лутрију. Међутим, у Мајамију је одбијен предлог легализовања коцкања.
2. Једно време се мислило да је нормална ствар за породицу да има два до четири детета. Данас многи то не прихватају и ова околност има велики утицај на продају дечије хране, играчака и других производа.
3. Уобичајно је за људе у пензији, удовице и појединце да живе са фамилијом. Данас је тренд да се живи сам и то има велики утицај на грађевинарство, произвођаче, паковање хране, публикације и др.
4. Годинама су удате жене остајале код куће. Данас, већина њих ради. То је проузроковало проблем код фирми које су продавале по кућама, а повећали су се послови за фирме које су нудиле различите услуге: обданишта, припрема хране, ресторани, сигуносни системи за куће и др.
5. Дуго времена људи су живели на једном месту. Данас постоје на хиљаде људи који су нека врста номада, слично Бедуинима у Јордану. Они живе у камповима, покретним кућама и селе се из места у место за послом, што изазива повољности или претње за фирму.
6. Повећање броја школованих и образованих људи довело је до новог става једног дела запослених о времену и квалитету рада, као и начину контроле, који може да утиче на стварање и примену стратегије. Нови кориснички програми су потребни за нови животни стил.
7. Занемаривање различитих културних вредности може да значи неуспех код нових маркетинг програма “Campbell Soup” се повукао са тржишта Бразила зато што су домаћице веровале да неће испунити своје домаће дужности ако служе супу из конзерве. Многе пропагандне компаније су изгубиле свој значај или суи мале негативну конотацију кад су преведене на други језик.

8. Након несреће у нуклеарки “Three Mile Island”, и у Чернобилу, све више људи је почело да поставља питање о сигурности нуклеарних електрана. Изградња нових погона и рудника урана је драстично смањена у Канади, САД и Аустралији, тако да је коришћење угља добило нову шансу.

Политичко-правно окружење

Политичко-правно окружење у знатној мери детерминише пословање компанија на домаћем и међународном тржишту. Ово окружење носи печат политичког система и законске регулативе појединих држава, као и домаћих и међународних институција и организација, које имају директан или индиректан утицај на формирање пословног амбијента, у којем привредни субјекти обављају своју делатност. Као што је познато, владе свих земаља су, углавном, кључни креатори политичке сцене, која даје слику политичких карактеристика конкретног окружења. У зависности од политичког система, владини органи доносе законске прописе, који регулишу услове пословања. Осим тога, постоје и разне друге невладине организације и асоцијације, које врше разне притиске и утицаје, стварајући локалне специфичности пословног амбијента. Под утицајем политичких фактора, државе прибегавају разним мерама које могу да утичу на конкурентност и профит компанија. Државна политика и законски прописи могу да ограничавају или поспешују пословне трансакције. Механизми који се користе могу да буду порези, царине, субвенције домаћој привреди, увозне дозволе, квоте и други инструменти. Познавање политичког окружења има значајну улогу у процесу одлучивања компанија. Посебан значај има процена политичког ризика, који се дефинише по земљама и пословним активностима. Полазећи од тога, дефинишу се три основна типа ризика у пословању са иностранством: ризик власништва и поседовања; оперативни ризик и ризик трансфера.¹⁶

Ризик поседовања или власништва односи се на опасност од губљења живота или имовине. Оперативни ризик претпоставља сметње у обављању оперативних активности, а ризик трансфера означава опасност од ограничења за новчане трансакције у међународном платном промету. Полазећи од политичког окружења државе уређују правну регулативе на основама својих специфичних интереса, међународних конвенција и прихваћених обавеза. У том контексту, потребно је навести неке од основних питања која карактеришу правно окружење:

¹⁶ Carola a Oconner, 1999. The Hand Book for Organizational Change, Mc Graw-HillBook company, str. 44.

- регулисање конкуренције на тржишту,
- заштита потрошача од нелојалне пословне праксе,
- заштита интелектуалних права и својине,
- порески систем и опорезивање компанија,
- решавање међународних спорова и сл.

Сваки од изложених нормативних сегмената има своје карактеристике, које представљају значајан допринос информационим системима компанија у процесу доношења стратегијских И оперативних одлука. Закони, који регулишу конкуренцију на тржишту, усмерени су на стварање пословног амбијента који одговара специфичностима и интересима државе. Ови закони имају значајне импликације на пословање компанија, нарочито у међународној размени. Заштита потрошача од нелојалне пословне праксе има за циљ да заштити потрошаче од несавесних произвођача који су, због својих профитних интереса, спремни да игноришу не само економске потребе потрошача већ и њихово здравље и животе. Заштита интелектуалне својине односи се на права појединаца, као њеног носиоца, као и на заштиту права компанија и држава. Порески систем представља веома осетљиво и значајно подручје у надлежности државе, јер он регулише пословања компанија и животни стандард грађана. Промене, као сокови динамике, воде нас у будућност, која је већ почела. То је противуречност са којом живимо у сталном шоку и неизвесности. Наша цивилизација, за коју можемо рећи да тежи хуманости и равноправности, наставља да се развија, упркос чињеници да осцилира и да се још није у потпуности остварила од шока свог рађања, односно преласка из “затвореног друштва”, потчињеног магичним силама, у “отворено друштво”, које ослобађа потенцијале човековог деловања¹⁷.

IV) ИЗВОРИ

- Stiglitz, J., *Велико разочарење*, (фр. изд.), *Мондијализација и њени промашаји* (ен. изд.), *Противречност глобализације*, СБМ-Х Београд, 2003.
- Soros, G., *On Globalization*, Public Affaric Ltd, Oxford, 2002.
- Градишка – Теменугова, О., „Глобализација – хаотичан или управан процес“, *Економске теме*, 2003/2, Економски факултет Ниш, 2003.
- Buharin, N., *Iperialismus und der Acumulation des Kapital*, 1987.
- Новићевић, Б., „Глобализовани и либерализовани пословни амбијент и основни концепти управљања предузећем“, *Економске теме*, 200/6., Економски факултет Ниш, 2002.

¹⁷ Karl Popper, *Отворено друштво и његови непријатељи*, БИГЗ, Београд, 1992, стр. 6.

- Albrecht, W., S., Sack, R., J., "Charting the Course Through a Perilous Future", Joint project, *AccouEducation Series*, Volume, 2003.
- Мацура, М., *Пројектовање организационе структуре на основама савремених информационих технологија*, Докторска дисертација, Факултет организационих наука, Београд, Београд, 2012.
- Petters T., and Waterman R.H. 2007. *In Search Excellence*, New York, Harper&Row,
- Macura, M., *The role of human resource management in modern business*, Lap Lambert, Academic Publishing, 2014.
- Nelson R., "Recent Writings on Competitiveness", *California management Review*, 2008.
- Kotler P., *Upravljanje marketingom*, (prevod) Informator, Zagreb, 1988.
- Carola a Oconner, *The Hand Book for Organizational Change*, Mc Graw-HillBook company, 1999.
- Poper Karl., *Отворено друштво и његови непријатељи*, Ку: И БИГЗ, 1992.

V) ЗАКЉУЧАК

Савремени трендови у Ери глобализације изазивају значајне промене у читавом свету. Кључ економског успеха лежи у способности њиховог разумевања и оптималном прилагођавању новонасталом пословном окружењу. Распад биполарног система међународних односа и читав низ крупних политичких и економских последица које су из тога произашле, условили су и одређена преусмеравања спољнополитичких и економских приоритета. У данашњем свету, у коме међународни и економски односи представљају систем односа моћи, политичке и економске, постепено се креира систем који све више настоји да ограничи државе и појединачне привредне субјекте. Привреде постају, све мање националне, а све више глобалне, претварајући се тако, у транснационални систем производње који се темељи на међународној подели рада. Међутим, држава као одлучујући фактор међународне политике и обликовања политичке воље, и даље има надмоћ над тржиштем. Национална држава ће, и убудуће, имати одлучујућу улогу за организацију живота, како из разлога социјалне и политичке природе, тако и из економских разлога укључивања сопствене економије у глобалну економију. Штавише, у условима унапредовале глобализације, само снажне и добро организоване државе имају шансе да опстану као субјекти, а не објекти, система међународних односа. Из тога, следи да национална држава у условима све веће конкуренције, пре добија, него што

губи на значају. Утицај глобализације на филозофију српске привреде неоспорно је велики и утицао је на промене које се могу окарактерисирати као позитивни помаци и промене које се могу окарактерисирати као назадовање целокупног друштва. Процес глобализације брише административне границе како у протоку капитала, радне снаге и информација, тако и у погледу мерила вредности успешности пословања и правних норми које прате пословање. Доласком страних компанија из целог света на српско тржиште и великог броја радника из иностранства, дошло је до промене односа према раду, компанији и каријери. Од система који је био социјално настројен, глобализацијом се дошло до система неолиберализма који се не може окарактерисати као хумани систем. Систем неолиберализма је управо наметнут од стране јаких економија које у slabим економијама виде погодно тло за остваривање екстрапрофита, док се у домицилним земљама настоји да се очува амбијент и систем социјалне правде. Разумевање односа глобализације, државе и економије представљају кључ за решење загонетке економског успеха.

UDK: 322(4-672 EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 51, стр. 295–307

Изворни научни рад

др Марко НИКОЛИЋ¹

САВРЕМЕНИ ОДНОСИ ДРЖАВЕ И ЦРКВЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

The issue of contemporary relations between Church and State in the EU has been interdisciplinary and critically analyzed in the Paper in the context of European integration process. EU mainly considers its Churches and religious communities the affirmative subjects and potentials to be equally treated and integrated in the *acquis communautaire*, pretending to stay religiously neutral. The whole secular concept is to be developed by leaving major positive law regulations and authorizations on the member state level, without intention to define more precisely the issue of European Identity as the basis for EU strategic development.

Key words: Church, Religious communities, State, EU, secularism.

1) УВОД

Хришћанство и христоцентризам као вредносно–теоријски и методолошки систем почивају на Категорији Божје Љубави, као извору, смислу и задатом и коначном исходишту. Идејна концепција хришћанства своди се на суштину квалитативног преображаја света, односно људи, људске заједнице и читаве творевине. Учење о Исусу Христу као Богочовеку, између осталог, наводи и на такав закључак, односно тежњу Бога да на новим вредносним темељима

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: markon@diplomacy.bg.ac.rs. Рад представља део научног пројекта Института за међународну политику и привреду: „Србија у савременим међународним односима – стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029).

„обједини“ и „уједини“ и оно наочиглед неспојиво, путем афирмације и развоја концепције Добра за све, коју прати и паралелни преображај зла у Добро. Еклисиологија (наука о Цркви) Цркву дефинише као „Тело Христово“, односно „Тело Богочовечанско“, намењујући јој управо објашњену универзалну мисију у читавом историјском контексту.² Историјска је чињеница да корени Европе и данашње Европске уније (ЕУ) несумњиво и превасходно јесу јелинско–римски и хришћански, уз примесе Ислама, Јудаизма и просветитељских тековина.³ Ипак, вредносно–методолошка стратегија развоја данашње ЕУ изричито и декларативно почива на принципу религијске (и вредносне?) неутралности, којим се *de facto* релативизује претходно изнесена тврдња. Њен секуларистички приступ заснива се на концепцији о превасходно економској интеграцији држава чланица, полазећи од материјалистичко–философске оријентације. У пракси, процес секуларизације Европе подразумевао је барем тровековну и конзистентну релативизацију утицаја хришћанских предпоставки и начела у друштвеном и јавном животу, а био је потпомогнут великим научно–технолошким развојем. Данашња његова последица на индивидуалном и колективно–психолошком плану јесте супрематија ултралибералног антропоцентризма, кога прате крајњи индивидуализам, самодовољни рационализам и потрошачки менталитет. У вредносном смислу, ове одреднице посебно одликују савремене „западноевропске и трансатлантске“ тенденције и процесе, који претендују да постану кључне окоснице „универзалног система вредности“ на коме треба да почива „нова европска и светска архитектура“.

II) РЕЛИГИЈА, СЕКУЛАРИЗАМ, ДРУШТВО И ДРЖАВА

Питање односа религије, друштва и државе представља једно од општих цивилизацијско–културолошких питања у савременим друштвеним наукама, посебно социологији, политикологији и теологији. Историјски примери сведоче о нераскидивој повезаности ових појмова, њиховој коегзистенцији, међусобном утицају, прожимању и „конкуренцији“, и то у различитој пропорцији и различитим интензитетом.⁴ Примера ради, данашње Балканске

² Архимандрит др Јустин Поповић, „Православно учење о Цркви“, у: *Православна Црква и екуменизам*, издање наследника Оца Јустина и манастира Ћелије, Београд 2001, стр. 10–16.

³ Епископ Иринеј Буловић, *Излагање на Другом делу конференције „Србија на путу ка Европској унији“*, Нови Сад, 25. јун 2007. године.

⁴ У Византијском царству цар јесте сазивао црквене саборе али без права доношења одлука, док је у време Карла Великог Римска црква стекла извесне „политичке ингеренције“ а овај владар поједине „црквене“.

државе су се још у радобљу комунистичке Југославије определиле за принцип стриктне одвојености државе и цркве, превасходно услед утицаја „државног менаџмента“, односно маргинализације и инструментализације религије у политичке сврхе са циљем решавања сложеног националног питања у заједничкој југословенској држави.⁵ Упркос очигледној ревитализацији утицаја религије данас, религијске заједнице (цркве) у овим државама у великој мери још увек имају секундаран друштвени положај и утицај, при чему им се потенцијали не смеју занемарити.⁶ Значајна паралела у том смислу може се повући и у односу на секуларну Европу (ЕУ) и САД, док се у случају Исламских земаља и Русије може говорити о значајнијем и све очигледнијем утицају Ислама и Православне цркве. Можда најбољи пример „транзиционих потенцијала и функције“ Цркве у друштву представљају земље Источне и Централне Европе, у којима је, уз економски и политички, и религијски чинилац одиграо пресудну улогу у догађајима крајем осамдесетих и почетком деведесетих година 20. века, пре свега у смислу цивилизацијско–културолошког доприноса и критичко–корективног утицаја. У глобално–интегративном контексту важно је разумети да религија (Црква) подразумева постојање „вертикалне друштвености“.⁷ Изнесена кованица указује на религијску тежњу ка стварању Заједнице, али превасходно у смислу „вертикалне интеграције“ и/или „вредносног и дубинског обogaћивања“ доминантно секуларистичког (хоризонталног) приступа у интеграционим процесима.⁸ Зато питање позиције, функције и доприноса религије (Цркве) у друштвено–политичкој области, по својој природи и дубљем смислу, треба посматрати као интегративни, а не дезинтегративни феномен. Такође, треба имати у виду и да је, нарочито у теолошким али и академским и научним круговима почетком 21. века, све присутнија теза по којој сви фундаментални појмови савремених међународних односа, попут демократије, људских права, владавине права,

⁵ Марко Николић, *Екуменски односи Српске православне и Римокатоличке цркве 1962–2000*, „Службени гласник“, друго издање, 2012, стр. 52–57.

⁶ Милан Вукомановић, “Religion, Conflict, Reconciliation“, у: Милан Вукомановић, Маринко Вучинић (прир.), *Интеррелигијски дијалог као вид помирења у Југоисточној Европи*, БОШ, Београд, 2001, стр. 27.

⁷ Георгије М. Мандзаридис, *Социологија хришћанства*, Хришћански културни центар, Београд, 2004, стр. 9.

⁸ Радован Биговић, „Допринос цркава и верских заједница у изградњи трајног мира на југоистоку Европе“, у: *The contribution of churches and religious communities to the sustainable peace building in Southeast Europe*, Konrad Adenauer Stiftung, Peace and Crisis Management Foundation, Council of Europe, Strasbourg, 2008, str. 69–71.

једнакости пред законом, итд., заправо јесу секуларизовано–етички сурогати религијских (пре свега изворно– хришћанских) вредности. У контексту европских интеграција, а из религиолошког угла, кључно питање зато се своди се на то да ли је могуће и логично очекивати њихов напредак у условима релативизовања утицаја једног важног аспекта изворних претпоставки? С друге стране, несумњиво је, за шта постоје и бројни историјски примери, да је религија у свом друштвеном животу и пракси била на Европском континенту била повезана и са појмовима интереса, корупције, искључивости, па чак и мржње, рата и геноцида.⁹ У том смислу од пресудног значаја разумети је да изворно–религијске вредности и начела (посебно хришћанства) изнад свега имају миротворачко–интегративни карактер, при чему супротна дела и поступци сведоче о њиховој погрешној интерпретацији и/или злоупотреби.¹⁰ Коначно, полазећи од данашњих интегративних потреба и интереса ЕУ, њених чланица и суседних (и Балканских земаља) земаља, биће пресудно утемељено, стручно и критички преиспитати и размотрити друштвено–политичку „употребну вредност“ цркве и религијских заједница, и у том контексту посебно наслеђеног концепта стриктне одвојености цркве и државе. Корелација два субјекта, у овој фази, а зарад доприноса интеграцији, требало би да подразумева задатак изналажења пожељне, могуће и функционалне форме односа „вертикалног“ и „хоризонталног“ субјекта, која ће омогућити присуство онтолошког садржаја „у овоме свету“ на основама „вредносних и извршно–формалних“ претпоставки за то. У том смислу, позиција и улога Цркве могла би бити критичко–корективна и саветодавна у вредносном смислу, а државе неутрално–извршна.¹¹ При том, неопходно је имати на уму историјске примере који сведоче да су у међусобним односима два субјекта често „изневеравала“ саме себе. Зато би било пожељно, а у данашњим околностима све више и нужно из егзистенцијалних разлога, да и један и други пре свега остану оно што јесу, и потом креативно, „у некој врсти заједнице међусобног употпуњавања и обогаћивања“, омогуће једна другој вршење својих различитих, самостално посматрано непотпуних мисија.¹² Конкретно, то не би била никаква

⁹ Jelena Đorđević, „Interreligijski dijalog i svakodnevni život“, у: Милан Вукомановић, Маринко Вучинић (прир.), *Интеррелигијски дијалог као вид помирења у Југоисточној Европи*, БОШ, Београд, 2001, стр. 199.

¹⁰ Мт 5,7-10 и Јн 17,14-15.

¹¹ Марко Николић, „Парадокс нужности и немогућности дијалога Истине“, *Православље*, 15. октобар 2012, стр. 12-14.

¹² *Ibidem*, стр. 13.

„симфонија“ која подразумева губљење „личног идентитета“, а још мање буквална примена принципа одвојености цркве и државе која цркви „гарантује друштвени“ статус невладине организације са „индивидуалним чланством“.¹³ У овом случају било би изузетно поучно сетити се и примера, поуке и тековина Миланског едикта из 313. године, чију је 1700. годишњицу потписивања прославила читава Европа током прошле 2013. године. Наравно, овога пута би и његове смернице требало посматрати и кроз призму поука стечених током векова из негативних историјских искустава.

III) ПИТАЊЕ ОДНОСА ДРЖАВЕ И ЦРКВЕ У ЕВРОПскоЈ УНИЈИ

Тек почетком 21. века очигледније расте интересовање за питање односа државе и Цркве у стручним круговима у ЕУ. Та чињеница логична је последица стратегије и приступа по којој њена изградња превасходно почива на економским темељима, на које тек треба надовезати и остале садржаје за које је живо заинтересована субвенционална „база“, па и религијски субјекти (цркве и остале верске заједнице) и грађанско друштво. Економска криза (превасходно криза идентитета, прим. аут) навели су стратеге дугорочног развоја Европског пројекта на закључак да доприноси културе (и религије, Цркве) и високог образовања могу бити и јесу егзистенцијални у даљем развоју интеграционих процеса. У том смислу, ЕУ је и почетком 21. века остала начелно одана својој стратегији вредносне неутралности (секуларности, у основи примату економског и политичког, итд.), признајући ипак све израженије и интегративни значај и допринос цивилизацијско-културолошког „богатства различитости“ својих држава чланица. Из искључиво религиолошког (хришћанског) угла, Заједница је заправо остала верна западно-хришћанском начелу по коме се до коначног „јединства различитости“ може временом доћи првенствено путем економско-политичке интеграције, схватајући да због различитих (увек парцијалних) интереса својих чланица још увек није могуће отворено и продуктивно разговарати о свим фундаменталним и егзистенцијалним питањима (па и коренима) њеног развоја.¹⁴ У ужем смислу, тако се и дошло до разматрања интердисциплинарног питања савремених односа државе и цркве.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*, стр. 14.

IV) НАСТАНАК КОМУНИТАРНОГ ЦРКВЕНОГ ПРАВА И ЗАКОНСКЕ РЕГУЛАТИВЕ

Државно-црквено право од настанка Европске заједнице није у значајнијој мери било присутно у комунитарном праву Европске уније (ЕУ). Проблематика има посебан значај за даљи развој Заједнице будући да ова област права, по данас све присутнијем схватању, има најближе и најтешње везе са питањима идентитета, националне културе, историјског искуства и колективно-психолошких матрица и одредница европских народа и држава на којима се заснива економско, друштвено и правно-политичко организовање њихове заједнице.¹⁵ Она је постала још актуелнија приступањем нових држава ЕУ, које у Заједницу уносе своје културолошке особености, искуства и потребе и у домену религијског.¹⁶ У том смислу, посебна пажња посвећена је и питањима наслеђа бивших комунистичких земаља, сада чланица ЕУ, која се односе на праксу државног мешања у религијску област, утицај и улогу религије у транзиционом процесу, и можда најважније питање у имовинско-правном смислу—реституцију.¹⁷ Важно је напоменути да се у том смислу полази од претпоставке и чињенице да правни системи држава чланица ЕУ, па и суседа, имају заједничке историјске и цивилизацијско-културолошке, односно хришћанске корене.¹⁸ Најзаступљенију, по броју припадника надполовичну религијску заједницу у данашњој ЕУ представљају Римокатолици, а следе их Протестанти и Англиканци.¹⁹ Ипак, постоји општа сагласност по питању тога да и Православни, Муслимани, Јевреји и атеисти такође имају и имаће значајну улогу у развоју ЕУ.²⁰ При том, приликом разматрања наведених статистичких

¹⁵ Појам колективно-психолошке димензије, нарочито кроз призму тзв. *колективног несвесног*, подробно је обрадио познати швајцарски психијатар и оснивач *аналитичке и комплексне психологије* Карл Густав Јунг, крајем 19. и у првој половини 20. века. Обимна тумачења његових дела у Србији могу се наћи у анализама и монографијама академика САНУ Владете Јеротића.

¹⁶ Румунија и Бугарска, као и кандидат Србија, превасходно су православне земље са православном традицијом, које заједно имају око 35 милиона становника. Такође, није занемарљив ни број православних верника у једној од најмногољуднијих земаља ЕУ—Пољској, који износи око 8 милиона.

¹⁷ Герхард Роберс, „Држава и црква у Европској унији“, у: Герхард Роберс (прир.), Богољуб Шијаковић (ур.), *Држава и црква у Европској унији*, Православни богословски факултет, Институт за теолошка истраживања, Београд, 2012, стр. 9.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Видети у Табели 1.

²⁰ Такви ставови у крајњем полазе од принципа *једнакости и равноправности* свих религија у ЕУ, који препознаје и јамчи и *Европски устав*.

података важно је имати на уму и да су извори и критеријуми за њихово утврђивање варирали од земље до земље у ЕУ. Примера ради, у неким је стављан акценат на праксу крштења, у неким на одлуку појединаца да напусте односну цркву или верску заједницу, док је у неким нарочита важност придавана усменим исказима и изјавама испитаника о одређеном религијском (црквеном) питању.²¹ Познати немачки правник који се бави црквеном проблематиком, Герхард Роберс (Gerhard Robbers), сматра да различити системи државно-црквеног права који данас постоје у ЕУ заправо јесу последица „различитих исхода реформације и верских ратова“ у Европи у 16. и 17. веку.²² Посматрано из религиолошког (хришћанског) угла, и он овом тврдњом сведочи да постојање данашњег плуралистичког „богатства различитости“ ЕУ јесте последица вишевековног процеса протестантизације (уситњавања) традиционалног наслеђа у Европи. Ипак, зарад напретка интеграције, ЕУ се у стратешком смислу данас суочава са потребом дефинисања и постојања обједињујућег именоватеља и критеријума који ће јој то омогућити, између осталог и у црквено-правној области.

Табела 1

Римокатолици	55,40%
Протестанти	13,40%
Англиканци	6,70%
Православни	3,10%
Муслимани	2,90%
Јевреји	0,30%
Друге деноминације и особе које не припадају ниједној деноминацији	18,25%

Извор, преузето из: „Држава и црква у Европској унији“, у: Држава и црква у Европској унији, Герхард Роберс (прир.), Богољуб Шијаковић (ур.), Православни богословски факултет, Институт за теолошка истраживања, Београд, 2012, стр. 9.

Основна типологизација данашњег државно–црквеног законодавства земаља ЕУ подразумева постојање државне цркве, изразите раздвојености државе и цркве, и тзв. основне раздвојености коју прати отворенија сарадња два субјеката у решавању заједничких друштвених проблема. У многим државама из последње групе односи су регулисани споразумима државе и

²¹ Герхард Роберс, „Држава и црква у Европској унији“, *op. cit.*, стр. 10.

²² *Ibidem*, стр. 9.

цркве, који превасходно утврђују фазу или тренутни ниво остварене сарадње, без намере да се прецизније дефинишу природа, перспективе и стратешки циљеви саме сарадње. Управо та чињеница сведочи о свој сложености и значају који државе чланице придају овој теми у процесу европских интеграција. Поменути Герхард Роберс сматра да сва три модела представљене типологизације, који у пракси имају бројне прелазне одлике, теже надилажењу „антицрквеног и антиверског расположења“ у земљама ЕУ, превасходно у смислу давања „већег простора и веће слободe“ за њихово деловање.²³ Ту чињеницу он превасходно објашњава последицом афирмације концепта људских права, односно обавезе Заједнице да их обезбеди и прошири. Ипак, Заједница на комунитарном нивоу у религијској области има овлашћења која се превасходно односе на стварање предпоставки и обезбеђивање простора за несметано функционисање ових субјеката и њихових припадника, очигледно са примарним циљем добијања шире друштвене подршке за процес интеграција. Зато основна начела на којима почивају настанак и овлашћења данашњег европског (комунитарног) права о религији јесу верска слобода, религијска неутралност, поштовање и очување постојећих установа државно-црквеног права чланица, и субсидијарност.²⁴ Анализа садржаја и односа поменутих религијских начела и принципа који постоје на комунитарном нивоу наводи на општи закључак о одсуству било какве прецизније и афирмативније одреднице везане за овлашћења и религијски идентитет ЕУ. Европски устав полази од поменутог начела верске слободe, заснивајући на њему право цркава и религијских заједница на самоодређење.²⁵ У том смислу се позива на члан 9 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, и гаранције Европског суда за људска права које се односе на право цркава и верских заједница да од овог суда затраже правни лек уколико се докаже повреда права из поменутог члана.²⁶ Устав питање религије заправо третира као важну предпоставку постојања заједничке уставне традиције држава чланица.²⁷ При том, Унија „поштује и не прејудичира положај цркава и верских удружења и

²³ Герхард Роберс, „Држава и црква у Европској унији“, *op. cit.*, стр. 10.

²⁴ Чланови 5 и 6 (2-3) Европског устава. Интегрални текст *Европског устава* може се наћи на интернет адреси: eur-lex.europa.eu, Интернет, 5/11/2014.

²⁵ Члан 6(2).

²⁶ *Европска конвенција о људским правима*, Интернет: <http://www.sostelefon.org.rs/zakoni/14.%20Evropska%20konvencija%20za%20zastitu%20ljudskih%20prava%20i%20osnovnih.pdf>, 3/11/2014.

²⁷ Члан I-7 Устава.

заједница по националном праву држава чланица“, „једнако поштује статус филозофских и неконфесионалних организација“, „признаје њихов идентитет и допринос“, и „одржава отворен, транспарентан и редован дијалог“ са њима.²⁸ Полазећи од Амстердамског споразума, Устав је чланом I-52 прокламовао и афирмисао принцип неутралности ЕУ у односу према својим верским и филозофским субјектима и чиниоцима, али и према правним системима држава чланица.²⁹ Овим чланом он је религијске субјекте (цркве) признао за субјекте комунитарног права ЕУ, признајући посебан утицај хришћанства, а без дискриминације других вероисповести и филозофских уверења.³⁰ Сама употреба термина „црква“, који се односи искључиво на хришћанство, указује на претходну констатацију. С друге стране, посебно је индикативно то што афирмацију принципа верске слободе и неутралности ни једном одредбом Устава не прати прецизније појашњење у шта се сме или не сме веровати.³¹ При том се уопште не узима у обзир питање да ли одређена заједница по религијским (црквеним) критеријумима задовољава неопходне услове за стицање статуса религијске (црквене) организације. Из религијског (црквеног) угла може се рећи да процес регулисања религијске проблематике унутар ЕУ одликује крајња релативизација традиционалних религијских (црквених) образаца и критеријума, до сада познатих у животу европских држава. Такође, ако се има на уму научно начело по коме свака дефиниција пре свега треба да буде позитивна, јасно је ЕУ данас не поседује никакав религијски идентитет, већ представља форум за дијалог Заједнице и различитих религијских субјеката, који умногоме почива на принципу позитивне дискриминације мањинских група са циљем и њихове комунитарне интеграције. Европски устав религијске заједнице (цркве) ипак не третира само као део грађанског друштва, већ и као активне партнере са посебним идентитетом и доприносом у „надградњи“ комунитарног друштвеног живота.³² Он је и грађанима ЕУ дао могућност иницијативе у погледу расписивања референдума који би се тicao религијских питања. Полазећи од принципа и потребе „отвореног“ и „редовног“ дијалога са

²⁸ Ставови 1, 2 и 3 члана I-52.

²⁹ Герхард Роберс, „Држава и црква у Европској унији“, *op.cit.*, стр. 14.

³⁰ Члан II-81 забрањује дискриминацију на основу вероисповести и уверења, а члан II-82 наглашава принцип поштовања различитих култура, вероисповести и језика унутар ЕУ. Принцип *једнакости* препознају и афирмишу и чланови 282, 300 и 308 Уговора о Европској заједници.

³¹ Погледати читав текст Европског устава.

³² Члан I-47, ставови 3 и 4.

црквама и верским заједницама, на основама пуног поштовања њиховог идентитета и потреба, Устав је предвидео и могућност закључивања споразума Заједнице са овим субјектима, али и трећим државама (Светом столицом као субјектом међународног права).³³ Приликом дефинисања таквих овлашћења он је пошао од члана 307 поменутог Уговора о Европској заједници, којим је предвиђено да ЕУ има право надзира и процене усклађености уговора чланица и трећих држава са комунитарним уговором, изузев оних уговора које је чланица потписала са трећом државом пре ступања на снагу комунитарног споразума.³⁴ Даља овлашћења Уније у религијској области остају ограничена поштовањем начела субсидијарности, који је дефинисао члан 5 Уговора о Европској заједници.³⁵ Будући да ЕУ превасходно тежи очувању постојећих разноликости и специфичности, сва конкретна овлашћења у регулисању ове проблематике остају на нивоу држава чланица.³⁶ Овакву превасходно надзорно-регулаторну функцију Заједнице потврдио је и члан 6(3) Европског устава, који посебно указује на њену обавезу да поштује национални идентитет чланица.³⁷ Када су у питању секундарни извори религијског права у ЕУ, ове проблематике дотичу се Статут о комунитарним службеницима и Директива о телевизији из новембра 2000. године. Оба прописа суштински се односе на принцип забране вређања религијских осећања приликом телевизијског рекламирања, као и једнаког третмана у запошљавању и професијама независно од религијских убеђења.³⁸ Процес настанка државно-црквеног права на комунитарном нивоу прати и „деинституционализовање институционализованих цркава“.³⁹ Оно наводи на размишљање и могући закључак о тежњи ЕУ да статус религијских субјеката (цркве) у перспективи ипак сведе на статус невладиних организација (НВО),

³³ Члан I-52, став 3.

³⁴ Герхард Роберс, „Држава и црква у Европској унији“, *op.cit.*, стр. 14.

³⁵ Тако је ангажовање Заједнице у религијској области предвиђено само у случају да заједнички пројектовани циљ државе чланице не могу да остваре у међусобним односима.

³⁶ Герхард Роберс, „Држава и црква у Европској унији“, *op. cit.*, стр. 12.

³⁷ Члан 151 Уговора о Европској заједници, који се превасходно бави *образовањем*, као њену надлежност дефинише очување, заштиту и развој *културне разноликости* чланица, а у чији домен спада и њихово *црквено-правно наслеђе*. Такође, члан 149 посебно указује на *подстицајну улогу* Заједнице у развоју процеса образовања на комунитарном нивоу, али без било каквих ингеренција у погледу утицаја на правно-административне одредбе својих чланица.

³⁸ Директива 89/552/ЕЕС и Директива савета 2000/78/ЕС.

³⁹ *Ibidem.*

чији значај и утицај такође не треба подцењивати. Чини се да такав развој догађаја ипак не би на адекватан и продуктиван начин искористио (интегративне) потенцијале цркве и религијских заједница у ЕУ, јер би тенденција стицања статуса „другоразредних субјеката“ представљала само још једну потврду тезе о даљој секуларизацији ЕУ, која би по природи ствари овим субјектима додатно сузила маневарски простор за деловање. Анас се суочавамо са питањем који су то алтернативни садржаји који представљају допринос интегративном процесу? Како сада ствари стоје, алтернативу религијској (хришћанској) визији надилажења проблема представљају само бројне централистичко–ауторитарне (дезинтегративне) тенденције.

V) ИЗВОРИ

Аврамовић, Сима, *Прилози настанку државно–црвеног права у Србији*, Правни факултет, Правонавни богословски факултет Универзитета у Београду, Службени гласник, 2007.

Биговић, Радован, „Допринос цркава и верских заједница у изградњи трајног мира на југоистоку Европе”, у: *The contribution of churches and religious communities to the sustainable peace building in Southeast Europe*, Konrad Adenauer Stiftung, Peace and Crisis Management Foundation, Council of Europe, Strasbourg, 2008.

Богомилова, Нонка, *Религија, право и политика на Балканите Б краја на XX и почеток на XXI Век*, Издастество „Изток–Запад“, Софија, 2005.

Буловић, Иринеј, Излагање на Другом делу конференције „Србија на путу ка Европској унији“, Нови Сад, 25. јун 2007;

Вукомановић, Милан, “Religion, Conflict, Reconciliation“, у: Милан Вукомановић, Маринко Вучинић (прир.), *Интеррелигијски дијалог као вид помирења у Југоисточној Европи*, БОШ, Београд, 2001.

Држава и црква у Европској унији, Герхард Робертс (прир.), Богољуб Шијаковић (ур.), Православни богословски факултет, Институт за теолошка истраживања, Београд, 2012.

Држава и Црква у Европској унији, Герхард Робертс (прир.), Православни Богословски факултет, Београд, 2012.

Ђорђевић, Јелена, „Интеррелигијски дијалог и свакодневни живот“, у: Милан Вукомановић, Маринко Вучинић (прир.), *Интеррелигијски дијалог као вид помирења у Југоисточној Европи*, БОШ, Београд, 2001.

- Европска конвенција о људским правима*, Интернет: <http://www.sostelefon.org.rs/zakoni/14.%20Evropska%20konvencija%20za%20zastitu%20judskih%20prava%20i%20osnovnih.pdf>, Интернет, 3/11/2014.
- Европски устав*, Интернет: <http://www.eur-lex.europa.eu>, Интернет, 5/11/2014;
- Николић, Марко, „Парадокс нужности и немогућности дијалога Истине“, *Православље*, 15. октобар 2012.
- Николић, Марко, *Екуменски односи Српске православне и Римокатоличке цркве 1962–2000. године*, друго издање, Службени гласник, Београд, 2012.
- Новаковић, Драган, *Верске заједнице на размеђу векова*, Институт за политичке студије, Београд, 2003.
- Поповић, Јустин, *Православна Црква и екуменизам*, издање наследника Оца Јустина и манастира Ћелије, Београд, 2001.
- Правни положај цркава и верских заједница и стицање својства правног лица*, Горан Башић (уред.), Заштитник грађана, Београд, 2010;
- Радуловић, Милан, *Обнова српског државно–црквеног права*, Konrad Adenauer Stiftung, Хришћански културни центар, Београд, 2009.
- Сусрет државе и цркве*, Извештај Савезног министарства/секретаријата за вере (2001–2002), Београд, 2003.

VI) ЗАКЉУЧАК

Питање савремених односа државе и цркве у данашњој ЕУ заправо је једно од фундаменталних питања, од чијег правилног ре/дефинисања ће умногоме зависити даљи развој њених интеграционих процеса. Црква (и остале религијске заједнице) је предодређена и има потенцијал да вредносно, „дубински“ и критички обогати ове, данас превасходно секуларне процесе. У условима идентитетске кризе, ЕУ има потребу за интегративним садржајима који немају искључиво економско–политички карактер, посебно у светлу чињенице да се њени корени, као и заједничка уставна традиција држава чланица, између осталог заснивају и на хришћанским темељима. У ЕУ данас постоје три основна типа и принципа односа државе и цркве— државна црква, стриктна одвојеност и однос коегзистенције и сарадње два субјекта у мањој или већој мери. Природа, карактер и тежња постојеће правне регулативе на комунитарном нивоу која се тиче црквене (религијске) проблематике, превасходно подразумева дефинисање оквира за интегрисање цркава (религијских заједница) у систем стратешки пројектованог (економско–политичког) развоја Заједнице, као и њиховог међусобног

дијалога и дијалога са трећим државама. У том смислу, суштинска и конкретна овлашћења у црквено–правној области остала су на нивоу држава чланица. Званичном афирмацијом принципа религијске неутралности (секуларности) чини се да је ЕУ значајније и дугорочније сама одредила границу изградње потенцијално ближих односа са црквом (религијским заједницама), ускраћујући себи маневарски простор и могућност да прецизније одреди и дефинише сопствени идентитет као нужну предпоставку даљег развоја. Зато се може основано рећи да докле год буде доминантно (искључиво) економско–политички пројекат, са дефицитом потенцијала да надиђе своју „вредносну“ (идентитетску) неодређеност и мањкавост, даљи интегративни развој ЕУ остаће упитан. У том смислу, васпостављање утицаја црквеног (религијског) садржаја несумњиво може представљати значајан допринос. По логици ствари, пре или касније, уколико заиста тежи надржавности, ЕУ ће се неминовно суочити и са потребом настанка и кодификовања позитивније црквено–правне регулативе и на комунитарном нивоу. Тиме би свом процесу подарила јасније утемељење у култури и традицији, што би уз логично „обогаћење“, сам процес несумњиво учинило стабилнијим и дугорочнијим.

UDK: 005.966.2:796(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 51, стр. 308–317
Изворни научни рад

др Далибор КЕКИЋ
др Дане СУБОШИЋ¹

ВОЛОНТИРАЊЕ У ОБЛАСТИ СПОРТА У ЕУ

ABSTRACT

In EU countries, it is possible to distinguish between the two forms of volunteering depending on whether the volunteer is or is not a member of the organization in which volunteers. The first form is called a “mutually beneficial volunteering” as opposed to the other, which is called the “publicly useful volunteering.” Situation in each Member State is different and all forms of volunteering, the term “voluntary activities” refers to all types of voluntary activities, whether formal, non-formal or informal which are undertaken of a person’s own free will, choice and motivation, and is without concern for financial gain. They benefit the individual volunteer, communities and society as a whole. They are also an instrument for individuals and associations to address human, social, intergenerational or environmental needs and concerns, and are often carried out in support of a non-profit organization or community-based initiative. The European Year of Volunteering, 2011, which aimed at promoting the social and economic impact of volunteering by creating a favorable environment and conditions conducive to volunteering in the EU. The European sports model would be unable to exist and could not be justified without the support of millions of volunteers. Difficulties faced by the European Union in trying to harmonize this sector: sporting matters still fall within the competence of Member States and the European volunteer scene remains extremely varied because of the historical, political and cultural attitudes of each European country. EU Sport

¹ Криминалистичко-полицијска академија, Београд. Е-маил: daliborkekeic@yahoo.com. Рад је реализован у оквиру пројекта „Ефекти примењене физичке активности на локомоторни, метаболички, психо-социјални и васпитни статус популације Р Србије“ под бројем III47015, 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 2011-2015.

Directors Meeting in Prague, on April 28-29, 2009 emphasized that the specific characteristics of sport mentioned in the Lisbon Treaty should be defined in more detail and also concentrates on the specificity of the voluntary non-profit sports movement.

Key words: Sport, volunteering, Memorandum on volunteering in sport, EU.

I) СВРХА

Европска комисија је охрабрила волонтирање од 1996. године, када је постављен Европски волонтерски сервис, а следеће године је експлицитно признат „допринос волонтирања у развоју социјалне солидарности”.² Све то није било практиковано до 2001. године и до прве препоруке која је проистекла из Европског парламента и Савета о „мобилности унутар Заједнице за студенте, особе које пролазе кроз обуку, младе волонтере, наставнике и тренере”.³ Значај волонтерства у спорту за политику неке земље знатно се разликује од чланице до чланице. Тамо где се волонтерство налази у склопу политичког програма (десетак земаља-чланица), често се повезује с постојањем стратегије за спорт, односно здравство. Државе-чланице претежно су интегрисале волонтерство у спорту у оквиру стратегије за волонтерство или у оквиру стратегије за спорт. Развијање засебне стратегије о волонтерству у спорту углавном није разматрано. У већини земаља-чланица не постоји одређени законски оквир који би обухватио волонтерство у спорту. Поједина права и погодности која се додељују волонтерима појединцима у неким су случајевима специфична за волонтирање у спорту (пример – услови који подразумевају квалификације, компетенције и проверу образовања). Премда је већина земаља-чланица применила нека изузећа и смањење ПДВ-а за спортске организације и удружења, следом различитих тумачења опсега изузећа постоје големе дискрепанце између држава. Влада забринутост бриселских бирократа да је тумачење неких земаља-чланица превише уопштено, те да се не подудара с правилима Заједнице.⁴ Трагом таквих тумачења, постоје битне разлике и у погледу извора финансирања који су доступни спортским организацијама и удружењима. У целокупном спортском сектору нова надлежност ЕУ у области спорта, потврђена

² “Declaration 38 on voluntary service activities, attached to the Final Act of the Treaty of Amsterdam”.

³ “The role of voluntary activities in social policy: Council Conclusions”, Council of the European Union, Luxembourg, 3 October 2011.

⁴ Studija o volontiranju u Europskoj uniji: Finalno izvješće, <http://www.uzuvrh.hr/stranica.aspx?pageID=181,26/02/15>.

Лисабонским споразумом, помоћи ће администрацији ЕУ да подржавањем платформи за размену знања и искустава и дискусију, израдом јасних и прецизних прописа и суфинансирањем разних иницијатива, узимањем у обзир специфичне природе спорта, његових структура темељених на волонтерској активности и његових друштвених и образовних функција, оствари додану вредност. Наиме, докази упућују на важност, посебно на нивоу спортских организација, клубова и удружења, постојања разноликих извора прихода, што подразумева чланарине, приходе од спортских приредби и других активности, донације и прикупљање средстава, итд. У неколико држава-чланица постоји све већа позорност на проналажење и стварање нових начина финансирања и буџетирања спорта уопште. С тим у вези, примећује се да се све чешће примењују пореске олакшице и изузећа која се односе на волонтере, те спортске организације и клубови имају повољан учинак на удео волонтера.

II) МЕРЕ ЕУ

Заједничка декларација Савета и представника влада држава-чланица у Савету 5. маја 2003. о „социјалној вредности спорта за младе” је први покушај да се уреди питање волонтера у спорту, на нивоу Уније.⁵ Закључци Савета од 18. новембра 2010. године о улози спорта као извора и водича за активно социјално укључивање грађана. Одлука Савета од 27. новембра 2009. године о Европској години волонтерских акција промовисања активног грађанства, који наглашава следеће циљеве: рад на омогућавању и олакшавању повољне климе за волонтирање у ЕУ; оснаживање волонтерских организација и побољшање квалитета волонтирања; награђивање и препознавање квалитетних волонтера; подизање свести о вредности и значају волонтирања.⁶ Саопштење Комисије Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона о „Развоју европске димензије у спорту”, и „Студија о волонтирању у Европској унији” из 2010. године, која је указала на веома висок степен различитости волонтирања у спорту широм у ЕУ са фокусом на законским решењима и изворима финансирања у овој области, скреће пажњу на потребу за обуком волонтера.⁷ Поред рекламирања, кампања и разних облика информисања, искуства из Грчке, Француске, Уједињеног Краљевства, Немачке и других земаља показују да велики

⁵ OJ C134/5 of 7.6.2003.

⁶ OJ L 17 of 22.1.2010.

⁷ COM(2011) 12 final version.

спортски догађаји могу бити добра прилика за подизање свести о волонтирању. Популарност Европске волонтерске службе истакнута је у неколико земаља као важан фактор с потенцијалом за унапређења волонтерства међу младим људима. Саопштење Комисије Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитета региона у вези с политиком ЕУ о волонтирању: „Препознавање и промовисању прекограничних волонтерских акција у ЕУ”.⁸ Значајна је и Резолуција од 20. маја 2011. године Савета и представника влада државачланица, састанак у оквиру Савета о Плану рада Европске уније у области спорта за период 2011-2014.⁹ На стручној конференцији „Од волонтирању до лидерства у спорту”, одржана 13-14. септембра 2011. године у Варшави, посебна пажња посвећена је следећим питањима: наслеђе и искуство са великих спортских догађаја и како они могу бити накнадно експлоатисана у оквиру волонтерских активности у спорту; могућности коришћења већ постојеће базе волонтера у процесу ангажовања за предстојеће спортске догађаје; потреба да се подрже признање и валидација волонтерске активности у спорту; потреба да се подстакне међусобно учење и размена најбољих пракси. У оквиру „Европске године волонтирања” (2011. година), постављен је циљ да се промовише социјални и економски утицај волонтирања стварањем повољнијег амбијента и услова за волонтирање у ЕУ. Кључно политичко достигнуће Европске године волонтирања била је појава комуникације Европске комисије о политикама и начину волонтирања у ЕУ: препознавање и подстицање прекограничне волонтерске активности унутар ЕУ. Европско цивилно друштво имало је прилику да реагује на ову комуникацију помоћу „Мапе пута за политику волонтирања у Европи” (*Policy agenda for Volunteering in Europe – P.A.V.E.*). У периоду 5-8. марта 2012. године, Норт Ланаркширу (Шкотска) одржан је 4. састанак АЦЕС-а (European Cities for Volunteering in Sport), на којем је подржан пројекат о волонтирању у спорту, под називом „Европски градови за волонтирање у спорту” (*European Cities for Volunteering in Sport*). „Прашки меморандум о волонтирању у спорту” (*Prague Memorandum on Volunteering in Sport*) донет на неформалном састанку министара задужених за спорт у државама ЕУ 28-29. априла у Прагу. У меморандуму се поздравља позивање на волонтирање у складу са Лисабонским уговором у члану 165, и позива се Европска комисија да тумачи правни и политички значај те секције. Изражено је задовољство због финског председавања у области добровољних непрофитних спортских организација

⁸ COM(2011) 568 final.

⁹ OJ C 162 of 1.6.2011.

у 2006. години и са задовољством се примећује да је Декларација министара спорта држава ЕУ током француског председавања у 2008. години узела у обзир специфичност спорта и на тај начин позвала да се ангажују ресурси у циљу постављања јаснијих правних смерница о примени права ЕУ на спортске организације. Такође је у Меморандуму поздрављено стварање и значај Радне групе ЕУ задужене за непрофитне организације и спорт, као и учешће представника непрофитних спортских организација у овој радној групи. На основу анкете о волонтирању у спорту спроведене од стране чешких власти, потврђено је да су волонтери различито организовани у различитим државама-чланицама ЕУ, али да постоје заједнички проблеми, као и примери механизма који су већ примењују у пракси, као што су: посебни закони о волонтерском раду; правни акти којим се на ефективан начин подстичу различите олакшице и погодности за волонтере, укључујући област опорезивања; систематска и активна подршка јавности за образовање спортских волонтера; мере за побољшање признања и награђивања спортских волонтера.¹⁰ Законска ограничења која одређују волонтерски рад (нпр. број сати волонтерског рада које незапослена особа или неко у превременој пензији сме обављати) може представљати ограничење за регрутирање у појединим групама грађана. Захтеви у неколико земаља-чланица, који су резултирали уврштавањем у редовну праксу проверу нивоа обучености и образовања волонтера у спорту, или они морају имати одређене компетенције, квалификације или дозволе за рад с младима, представљају додатна оптерећења за волонтере појединце и спортске организације. Чињеница је да спортске организације, у последње време, постављају високе захтеве у погледу вештина, компетенција и квалификација волонтера у спорту, што се каткад сматра начином одвраћања потенцијалних волонтера. Генерално, мења се спорт, али и начин живота. Док захтеви који се постављају пред волонтере у области спорта постају све специфичнији, што подразумева поседовање сложенијих вештина, боље компетенције и више квалификација, волонтери су све мање вољни да се обавежу на дугорочну верност једној спорској организацији и/или да преузму задужења која укључују доношење одлука. Волонтерске активности треба да се јасно разликују од плаћеног запослења.¹¹ Оне не би требало да подстичу родну

¹⁰ “Prague Memorandum on Volunteering in Sport”: Annex to the Presidency Conclusions. Informal meeting of EU Sport Directors, Prague, 28-29 April 2009.

¹¹ Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 16 May 2007 on implementing the common objectives for voluntary activities of young people, OJ C 241 of 20.9.2008, p. 1.

неједнакост код плаћеног и неплаћеног рада и не може подстицати било какво смањење времена код запослених или повлачење радника са тржишта рада. Волонтерским активностима не може се заменити целокупна одговорност државе у осигуравању и обезбеђењу економских, социјалних и културних права волонтера. Да би се осигурала владавина права и пуно поштовање интегритета човека, волонтерске активности морају бити предмет постојећих закона и у потпуности поштујући универзална и основна права и слободе.¹²

III) САДРЖАЈ

Што се тиче волонтера у спорту, прикупљени подаци указују да волонтери у спорту представљају значајан удео одраслог становништва у Финској (16%), Ирској (15%), Холандији (12-14%), Данској (11%), Немачкој (10,9%) и Малти (9,2%). Насупрот томе, у Естонији (1.1%), Грчкој (0.5%), Литванији (0,1%), Летонији и Румунији (мање од 0,1%) волонтирање у спорту и није толико уобичајено.

Табела 1. Приказ кретања удела волонтера у области спорта у државама ЕУ¹³

Кретање	Период 2000-2010. године
Повећање	Чешка, Данска, Естонија, Финска, Француска, Ирска, Малта, Холандија, Шпанија
Стабилно/промењиво	Кипар, Шведска, Уједињено краљевство
Смањење	Аустрија, Бугарска, Немачка, Луксембург, Летонија, Румунија, Словачка, Словенија
Нејасно/нема прецизних података	Белгија, Грчка, Мађарска, Италија, Литванија, Пољска, Португал

Уопштено узевши, већина држава углавном има већи број мушких волонтера него женских (11 земаља) или је тај број подједнак (9 држава). Већи број мушких волонтера у многим земљама може се објаснити тиме што спортске активности и уопште спорт привлачи највећи број волонтера, а мушкарци су склонији волонтирању у спорту. Волонтери у спорту

¹² Council conclusions on the role of voluntary activities in sport in promoting active citizenship, 3128th Education, Youth, Culture and Sport Council meeting, Brussels, 28 and 29 November 2011, p. 3.

¹³ Studija o volontiranju u Europskoj uniji: Finalno izvješće, оп. цит.

представљају важан удео укупног броја волонтера у Данској (31,5%), Француској (25%) и Малти (84%). Највише волонтерске активности у земљама чланицама сврстава се у фудбал. У погледу финансирања спортских друштава, организација и удружења постоје различити начини и то за државе за које су ти подаци доступни:

- чланарине (Финска, Француска, Немачка, Холандија, Шпанија);
- разна средства и донације (Естонија, Словенија, Шпанија);
- спонзорисање (Словенија);
- јавна средства и буџетирање од стране државе (Кипар, Француска, Португал);
- јавна средства и буџетирање од стране регионалних и локалних власти и управа (Естонија);
- остали приходи (пример продаја улазница за организоване спортске догађаје, приходи од продаје пића и хране, итд.): Румунија, Шпанија.

Поједини индикатори указују на то да просечан допринос од волонтирања у спорту просечно износи 0,82% БДП, и креће се:

- мање од 0.5% БДП-а у Португалу, Чешкој Републици, Кипру и Немачкој;
- између 0,5% и 1% БДП у Аустрији, Ирској, Данској, Француској, Словенији, Финској и Холандији;
- више од 1% БДП-а у Шведској и Уједињеном Краљевству.¹⁴

Истраживања показују да би спорт био много мање доступан без деловања волонтера, јер би земље-чланице морале значајно повећати своје финансијске доприносе или би организације морале повећати чланарине у нивоу који велики део становништва не би могао приуштити. У већини земаља просечно вријеме посвећено волонтирању у спорту седмично износи 4-5 сати. Правни оквир за индивидуалне волонтере прво се односи на постојање правног статуса лица која су волонтери у спорту и друго уз одређена права и бенефиције које су одобрене или посебне обавезе које су наметнуте појединцима када се баве волонтерским активностима. Нико од држава-чланица није усвојио посебан правни статус или шири оквир за волонтере у спорту. У осам држава-чланица (Белгија, Кипар, Чешка Република, Мађарска, Пољска, Португал, Румунија и Шпанија) волонтери имају специфичан правни статус, као део правног оквира који регулише волонтирање уопште. Код осталих 20 чланица, волонтери немају посебан

¹⁴ Ibidem.

правни статус. То значи да њихова права и обавезе проистичу из законодавства у другим области, односно то је питање стања њихог статуса и својства (нпр. ученик, незапослени, запослени) или законима који се примењују на непрофитне организације, итд. Најмање 8 држава-чланица дало је посебан статус спортским организацијама за ангажовање волонтера, да ли директно, нпр. наводећи ово у својим законима, или индиректно, на пример статус постане имплицитно последица закона. Код већине држава-чланица (најмање 15 земаља) законски оквир који окружује спортске организације се односи на много шире групе организација, нпр. цео непрофитни сектор, цео невладин сектор, итд. Најмање две земље (Мађарска и Пољска), намеравају да развију посебно законодавство за спортске организације. Волонтери и волонтерске организације често обављају кључне активности и услуге које користе чланови заједнице. Оне се крећу од локалних спортских клубова до превоза старијих људи или одређених здравствених услуга, а све могу имати значајан утицај на живот и добробит локалног становништва и локалне средине. Спортски клубови пружају један од најбољих примера, јер се спортски покрет углавном ослања на волонтере широм Европе. У већини земаља-чланица спортски клубови и удружења се посебно ослањају на волонтере (нпр. Аустрија има 14% запослених и 86% волонтера; Француска готово 80% волонтера; Холандија 13% запослених и 87% волонтера).¹⁵ Присутност волонтера омогућује спортским клубовима да потражују ниске чланарине, чиме се уклањају неке од препрека за чланство. Посебан циљ међу државама ЕУ је развој синергије између различитих актера (спортски покрет, потенцијални извори волонтера, као што су универзитети и предузећа, удружења волонтера и центара за подршку за волонтерима) треба подстицати кроз европске платформе виртуелних и/или неvirtуелних ресурса. Тиме би се могле развити базе података о компетенцијама и квалификацијама волонтера у циљу развоја добре праксе у њиховој размени, као и стварања мреже актера заинтересованих за волонтирање, уз примере добре праксе и посвећености грађана у промовисању волонтирања. У многим државама ЕУ се предлаже оснивање заједничког оквира и платформе на европском нивоу, у олакшавању и охрабривању људи да „открију” волонтирање: стварањем јединственог европског грађанског сервиса, промовисањем вештина заснованих на волонтирању, подешавањем информативних радионица, поготово за нове пензионере, те подизање свести, посебно међу младима, о предностима волонтирања, итд. Међутим, јасно је да специфична природа спорта компликује евентуалне потребе за директном

¹⁵ Ibidem.

интервенцијом администрације ЕУ. Да би се предупредиле евентуалне компликације и проблеми неопходно је развити блиску сарадњу између ЕУ, земаља-чланица, спортских покрета и различитих актера у области волонтирања у спорту, и тиме се развију ефикасна решења.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Одлука Савета ЕУ од 27. новембра 2009. године којом се проглашава Европска година волонтирања усмерена на промовисање активирање грађанства ступила је на снагу на дан усвајања у Бриселу 22. јануара 2010. године (*OJL 17 of 22.1.2010*). Закључци са неформалног састанка спортских директора држава-чланица ЕУ, којим се уважава специфичност волонтирања у области спорта ступили су на снагу даном проглашења 29. априла 2009. године.

V) ИЗВОРИ

- “Prague Memorandum on Volunteering in Sport”: Annex to the Presidency Conclusions. Informal meeting of EU Sport Directors, Prague, 28-29 April 2009.
- “Prague Memorandum on Volunteering in Sport”: Annex to the Presidency Conclusions. Informal meeting of EU Sport Directors, Prague, 28-29 April 2009.
- “Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 16 May 2007 on implementing the common objectives for voluntary activities of young people”, Official Journal of the European Union 241 of 20.9.2008.
- “The role of voluntary activities in social policy: Council Conclusions”, Council of the European Union, Luxembourg, 3 October 2011.
- “Council conclusions on the role of voluntary activities in sport in promoting active citizenship“, 3128th Education, Youth, Culture and Sport Council meeting, Brussels, 28 and 29 November 2011.
- “Council conclusions on the role of voluntary activities in sport in promoting active citizenship“, 3128th Education, Youth, Culture and Sport Council meeting, Brussels, 28 and 29 November 2011.
- “Council Decision of 27 November 2009 on the European Year of Voluntary Activities Promoting Active Citizenship (2011) (2010/37/EC)“.

“Declaration 38 on voluntary service activities, attached to the Final Act of the Treaty of Amsterdam“.

European Commission, EU Working Group “Education and Training in Sport” 1st meeting, “Summary Report”, 1 July 2009.

“Recommendation (EC) No 2006/961 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on transnational mobility within the Community for education and training purposes: European Quality Charter for Mobility“, *Official Journal L* 394 of 30.12.2006.

“Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 16 May 2007 on implementing the common objectives for voluntary activities of young people“, *OJ C* 241 of 20.9.2008.

Studija o volontiranju u Europskoj uniji: Finalno izvješće, <http://www.uzuvrh.hr/stranica.aspx?pageID=181>, 26/02/15.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Закон о волонтирању („Сл. гласник РС”, бр. 36/2010) уређује основне појмове у вези са волонтирањем, начела волонтирања, уговор о волонтирању, права и обавезе волонтера и организатора волонтирања и надзор над применом закона. У Републици Србији где више од пола милиона људи тражи посао, послодавци користе услуге волонтера, како не би морали да плаћају раднике. Међутим, последњих година тако нешто се мења. Стратегија развоја спорта у Републици Србији 2014-2018. године („Сл. гласник РС”, бр. 1/2015) препознаје специфичност волонтирања у области спорта. Посебно је значајна студија (истраживање) о волонтерству у спорту, коју је спровео Спортски савез Србије из 2009. године. Оно што је неопходно је да Србија, која је увелико кренула у регулисање волонтерства у спорту, само у појединим сегментима прилагоди своје прописе са прописима ЕУ, уз изузеће да прописи у оквиру ЕУ нису у потпуности усаглашени, како између чланица, тако и змеђу чланица и бриселске администрације. Један од закључака који су унети у студији Спортског савеза Србије је да волонтерство у спорту је у уској вези са интересовањем за спорт и бављењем њиме, па даљи развој волонтерства треба да иде упоредо са развојем и промоцијом спорта. И оно што представља проблем код већине грађана Србије је да углавном тврде да немају времена да се баве волонтирањем. Међутим, оно што је охрабрујуће је да су мајске поплаве 2014. године указале на спремност, пре свих младих, да се баве волонтерским радом, али за тај вид активности мора се нађе начин да буде награђен.

БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

UDK: 343.533::004
Bibliid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 51, стр. 318–335
Изворни научни рад

др Владимир УРОШЕВИЋ¹
мр Сергеј УЉАНОВ²

**ЗНАЧАЈ ДЕКЛАРАЦИЈЕ МИНИСТАРА
И ВИСОКИХ ФУНКЦИОНЕРА О СТРАТЕШКИМ
ПРИОРИТЕТИМА У БОРБИ ПРОТИВ
ВИСОКОТЕХНОЛОШКОГ КРИМИНАЛА**

ABSTRACT

Countries of South-East Europe (SEE) going through the process of political and economic transition, and in recent years they are challenged by threats of cyber crime and removing consequences caused by cybercrime. The joint regional project of the European Union and the Council of Europe on cooperation against cybercrime under the Instrument of Pre-Accession (Cybercrime@IPA) started on 1 November 2010 and had duration of two years. Under the umbrella of this project, the Ministers and Senior Officials of Ministries of Interior and Security, of Ministries of Justice and of Prosecution Services of the countries and areas participating in the CyberCrime@IPA project adopted in 2013. in city of Dubrovnik, Republic of Croatia declaration named: “Strategic Priorities in the Cooperation against Cybercrime”. The authors are about to make review on this Declaration and its long term significance for the Republic of Serbia in the area of cyber crime suppression.

Key words: Cyber crime, regional cooperation, European Council, European Union.

¹ Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Институт за упоредно право, Београд. Е-маил: vladimir.urosevic@mup.gov.rs.

² Министарство унутрашњих послова Републике Србије.

1) УВОД

Карактеристике високотехнолошког криминалитета као што су: анонимност, брзина, потенцијал за виктимизацију великих размера, као и мултијурисдикциона природа, посебно усложњавају борбу против високотехнолошког криминала. Високотехнолошки криминал представља једну нову форму транснационалног организованог криминала, и неопходно је, стога, разматрати, како улоге, тако и приоритете у овој области. Решавање проблематике ове области изискује поштовање међународних обавеза, квалитетну координацију и прецизно одређену сарадњу. Постоји неопходност познавања нових вештина, технологија и истражних криминалистичких метода које се морају применити у циљу превенције, регистровања и адекватног одговора и заштите критичних инфраструктура. У протеклим годинама широм света уочени су јаки таласи напада високотехнолошког криминала који су по свом карактеру били високософистицирани и досезали су неслућене размере на глобалном нивоу. Приликом извршења кривичних дела извршиоци су показали да имају довољно знања и вештина да нпр. рачунарским вирусима заразе милионе персоналиних рачунара који припадају државним институцијама, приватним предузећима, као и обичним грађанима. Ови напади јасно су указали и на потребу да се у процене безбедносних ризика укључи шира друштвена заједница.

Подручје Југоисточне Европе је веома специфично када је у питању борба против високотехнолошког криминала. На Интернету се појављују сервиси и пружају се услуге које су по својој природи регионалне (као пример chat rooms, IRC канали, Интернет сајтови, форуми, блогови). Регион југоисточне Европе је део европског континента, али земље у овом региону имају (у великој већини) сличан језик, културну и етничку припадност итд. Посебна забринутост ЕУ када је овај регион у питању је чињеница да постоје историјска и традиционална “пријатељства” међу криминалцима у овом региону која би могли да утичу на формирање регионалних организованих криминалних групе које ће деловати у области високотехнолошког криминала.

Неки од проблема на подручју Југоисточног Балкана у који могу да утичу на формирање таквих организованих криминалних групе су:

- Ефекти глобалне економске кризе у региону.
- Успорен процес европских интеграција.
- Погоршање билатералних политичких односа у региону.
- Крхкост установљених регионалних структура.

– Недостатак узајамног поверења.³

II) СВРХА

На регионалној Конференцији о стратешким приоритетима у борби против високотехнолошког криминала која је одржана у Дубровнику у Хрватској од 13. до 15. фебруара 2013. године у сарадњи држава потписница Декларације са Саветом Европе и Европском унијом наведено је више разлога за усвајање Декларације. Министри и високи функционери који су на наведеној конференцији представљали министарства унутрашњих послова и безбедности, министарства правде и државна тужилаштва земаља и подручја који учествују у пројекту CyberCrime@IPA⁴ истакли су неколико битних разлога за усвајање Декларације, као што су:

- Корист од информационих и комуникационих технологија које трансформишу друштва Југоисточне Европе;
- Забринутост због ризика од високотехнолошког криминала који негативно утиче на сигурност и поверење у информационе технологије, као и на права и безбедност лица, укључујући нарочито децу;
- Изричита обавеза влада региона Југоисточне Европе да штите грађане од високотехнолошког криминала.
- Потреба да се поштују основна права и слободе, укључујући заштиту грађана у вези са обрадом података о личности приликом заштите друштва од криминала.
- Потреба за сарадњом између јавног и приватног сектора ради спречавања и сузбијања високотехнолошког криминала и заштите рачунарских система; делотворне мере против високотехнолошког криминала захтевају ефикасну регионалну и међународну сарадњу.
- Вредност Будимпештанске конвенције о високотехнолошком криминалу као смернице за домаће законодавство и правног оквира за међународну сарадњу;

³ S. Uljanov, V. Urosevic, "The role of regional organizations in combating cybercrime in the Western Balkans", International scientific conference *Western Balkans: from stabilization to integration*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 07-08.07.2011., Belgrade, pp. 468-480.

⁴ Савет Европе: „Стратешки приоритети сарадње у области високотехнолошког криминала“ Интернет: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20project20balkan/Strategic_priorities_conference/2467_Strategic_Priorities_V16_SRB_final_adopted.pdf (приступљено 15.12.2014. године)

- Све већи значај који Европска унија придаје безбедности рачунарских система и деловању против високотехнолошког криминала.
- Потреба за партнерствима између Европског центра за борбу против високотехнолошког криминала (ЕС3) у Еуропољу и наших органа за спровођење закона.
- Подршку коју су пружиле Европска унија и Савет Европе кроз регионални пројекат CyberCrime@IPA.
- Остварени напредак и на мере против високотехнолошког криминала које су већ предузете у земљама и подручјима региона, уз истовремено констатовање да су потребни додатни напори.

III) МЕРЕ ЕУ

Данас, у 21. веку јасно је уочљива потреба за развојем иновативних приступа, као и нових стратегија и технологија које ће бити адекватне за спречавање ових по много чему софистицираних и друштвено штетних напада. Управљање информацијама, координација и интеракција са кључним факторима у друштву постали су незаобилазан фактор у решавању ових проблема. Многи појавни облици високотехнолошког криминала остали су исти, али свакога дана неслућеном брзином мењају своје појавне облике прилагођавајући се на новонастале промене у информационом окружењу. Појава нових услуга и Интернет сервиса са собом носи ризик од масовних злоупотреба на глобалном нивоу. Појава злоупотреба у области нових типова Интернет сервиса као што су социјалне мреже, P2P сервиси (*Peer-to-Peer*), VoIP технологије, *cloud computing*, нови начини електронског пословања и електронског банкарства, бежичне технологије, сервиса који пружају анонимност на Интернету итд. јасно је указала на чињеницу да је Интернет све рањивији на овакве нападе. Са развијањем Интернет технологија и услуга и омасовљењем његовог коришћења дошло је до нагле експанзије високотехнолошког криминала и такав тренд се предвиђа и у будућности... Подручје Југоисточне Европе је, када је високотехнолошки криминал у питању, веома специфично, а многе државе су у процесу придруживања Европској унији. Помоћ ЕУ и Савета Европе у борби против овог вида криминала је кључна. Пројекат *Cybercrime@IPA* започет је 01.11.2010 године а завршен је 1.11.2012. године. Пројекат је финансиран је из IPA фондова и заједнички је регионални пројекат Европске уније и Савета Европе о сарадњи против високотехнолошког криминала у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (IPA). Државе и територије које су учествовале у

пројекту су: Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Црна Гора, Србија, Македонија, Турска и Аутономна покрајина Косово и Метохија. Пројекат је спроводи Савет Европе. Кроз овај регионални пројекат, Европска унија и Савет Европе пружили су подршку властима да побољшају своје способности за спречавање и контролу високотехнолошког криминала, а на основу постојећих алата и инструмената, што се нарочито односи на Будимпештаанску конвенцију о компјутерском криминалу (*CETS 185*)⁵ и њен протокол о ксенофобији и расизму (*CETS 189*)⁶.

IV) САДРЖАЈ

У Декларацији министара и високих функционера о стратешким приоритетима у борби против високотехнолошког криминала која је усвојена акламацијом у Дубровнику у Хрватској, 15. фебруара 2013. године наведено је да представници држава и територија учесница подржавају стратешке приоритете у области високотехнолошког криминала представљене на тој конференцији и да су опредељени да:

- Спроводимо стратегије борбе против високотехнолошког криминала ради осигурања делотворне реакције кривичног правосуђа на кривична дела против рачунара и помоћу рачунара, као и било које кривично дело које укључује електронске доказе;
- Усвоје потпуно и делотворно законодавство о високотехнолошком криминалу које испуњава захтеве у погледу људских права и владавине права;
- Јачају специјализоване јединице за спровођење закона и специјализацију тужилаштава у вези са високотехнолошким криминалом и електронским доказима;
- Спроводе одрживе стратегије обуке органа за спровођење закона;
- Подржавају обуку судија и тужилаца о високотехнолошком криминалу и електронским доказима;
- Спроводимо свеобухватне стратегије ради заштите деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања преко интернета у складу са Ланзаротском конвенцијом;⁷

⁵ “Convention on Cybercrime”, CETS No.185, Council of Europe, Budapest, 2001.

⁶ “Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems”, CETS No.189, Council of Europe, Strasbourg, 2003.

⁷ “Convention for the protection of children against sexual exploitation and sexual abuse”, CETS No.201, Council of Europe, Lanzarote, Spain, 2007.

- Унапређују финансијске истраге и спречавање и сузбијање превара и прања новца преко интернета;
- Јачају сарадњу са приватним сектором, нарочито између органа за спровођење закона и добављача интернет услуга;
- Укључују се у ефикасну регионалну и међународну сарадњу;
- Деле своје искуство са другим регионима света ради подршке изградњи капацитета за борбу против високотехнолошког криминала;
- Промовишу придржавање Будимпештанске конвенције о високо-технолошком криминалу на глобалном нивоу.

У прилогу наведеног документа налази се листа осам стратешких приоритета у области високотехнолошког криминала и то:

1) Стратешки приоритет: *„Политике и стратегије у области високотехнолошког криминала“*. У оквиру овог стратешког приоритета наведено је безбедност информационо-комуникационих технологија постала приоритет политика многих влада будући да информациона и комуникациона технологија трансформише друштва. То се одражава у усвајању стратегија безбедности рачунарских система с првенственим фокусом на заштиту критичне информационе инфраструктуре. Међутим, владе имају и изричиту обавезу да штите људе и њихова права од високотехнолошког криминала и да приводе починиоце кривичних дела правди. У тексту се даље наводи и да владе држава треба да размотре припрему посебних стратегија борбе против високотехнолошког криминала или да унапреде компоненте везане за високотехнолошки криминал у оквиру стратегија односно политика безбедности рачунарских система (*cybersercurity*).

Према Декларацији надлежни органи би требали да размотре следеће мере:

- Усвојити политике односно стратегије борбе против високотехнолошког криминала с циљем осигурања делотворне реакције кривичног правосуђа на кривична дела против рачунара и помоћу рачунара као и било које кривично дело које укључује електронске доказе. Као елементе таквих политика односно стратегија размотрити превентивне мере, законодавство, специјализоване јединице за спровођење закона и тужилаштва, међуагенцијску сарадњу, обуку органа за спровођење закона и правосуђа, сарадњу јавног и приватног сектора, делотворну међународну сарадњу, финансијске истраге и спречавање превара и прања новца, и заштиту деце од сексуалног насиља.

- Обезбедити да се поштују захтеви у погледу људских права и владавине права приликом предузимања мера против високотехнолошког криминала.
- Успоставити платформе на интернету за подношење пријава од стране јавности о високотехнолошком криминалу. То би требало да обезбеди боље разумевање претњи и трендова високотехнолошког криминала и да олакша деловање кривичног правосуђа. Такве платформе могу да се користе и за информисање јавности и упозорења о претњама.
- Подизати свест и промовисати превентивне мере на свим нивоима.
- Укључити се у сарадњу јавног и приватног сектора, укључујући нарочито сарадњу између органа за спровођење закона и пружаоца интернет услуга.
- Укључити се у највећем могућем степену у међународну сарадњу. То обухвата пуно коришћење постојећих билатералних, мултилатералних и регионалних споразума, нарочито Будимпештанске конвенције о високотехнолошком криминалу. Треба спровести мере и обуку за убрзање међународне правне помоћи. Владе (потписнице Конвенције и посматрачи) треба да активно учествују у раду Комитета Конвенције о високотехнолошком криминалу (*T-CY*) и треба да се укључе у сарадњу са Европским центром за борбу против високотехнолошког криминала (*EC3*) и другим иницијативама Европске уније.
- Редовно оцењивати делотворност реакције кривичног правосуђа на високотехнолошки криминал и водити статистику. Такве анализе би помогле да се утврди и побољша успешност деловања кривичног правосуђа и да се ефикасно распоређују ресурси. Декларација о стратешким приоритетима борбе против високотехнолошког криминала

2) Стратешки приоритет: *„Потпун и делотворан правни основ за деловање кривичног правосуђа“*. У оквиру овог стратешког приоритета наведено је да је адекватно законодавство је основ за мере кривичног правосуђа против високотехнолошког криминала и коришћење електронских доказа у кривичним поступцима. У тексту декларације се даље наводи да су државе и подручја која учествују у пројекту *CyberCrime@IPA* оствариле велики напредак у усклађивању свог законодавства са Будимпештанском конвенцијом, као и са сродним стандардима Савета Европе и Европске уније о заштити података, о заштити деце од сексуалног насиља или о имовини проистеклој из кривичног дела и прању новца. Међутим, спомиње се и да је потребно додатно јачање, а да законодавство често тек треба да прође кроз

проверу у пракси. Усвајање потпуног и делотворног законодавства које испуњава захтеве у погледу људских права и владавине права према Декларацији треба да буде стратешки приоритет.

Према Декларацији надлежни органи би требали да размотре следеће мере:

- Додатно побољшати одредбе процесног права о приступу органа за спровођење закона електронским доказима. То треба да обухвати законе и прописе за њихово спровођење у вези са применом одредаба Будимпештанске конвенције о хитној заштити (следећи корак после процене Комитета Конвенције о високотехнолошком криминалу), али и друга правила односно смернице о приступу подацима које поседују лица из приватног сектора.
- Оценити делотворност законодавства. Примена законодавства и прописа у пракси треба да се редовно оцењује. Треба водити статистичке податке о предметима који се истражују, гоне и по којима је донета пресуда и треба документовати примењене процедуре. Постарати се да овлашћења органа за спровођење закона подлежу условима и заштитним механизмима у складу са чланом 15. Будимпештанске конвенције. То треба да обухвати судски надзор интрузивних овлашћења, али и поштовање начела сразмерности и нужности. Оснажити законодавство о заштити података у складу са међународним и европским стандардима. ладе се подстичу да осигурају да њихово национално законодавство о заштити података буде усклађено с принципима Конвенције Савета Европе о заштити података ETS 108 и да учествују у актуелном модернизацијском процесу Конвенције. Исто важи за будуће стандарде Европске уније о заштити података. То ће олакшати прекогранично дељење података и за потребе спровођења закона.
- Употпунити законодавство и предузети превентивне и заштитне мере у вези са заштитом деце од сексуалног насиља преко интернета. Мада су имплементиране многе одредбе Ланзаротске конвенције, у неким земљама односно подручјима још увек се треба позабавити питањима као што су „поседовање децје порнографије“, „свесно приступање садржају“ и „придобивање деце“ (grooming).
- Прилагодити законодавство о финансијској истрази, одузимању имовине проистекле из кривичног дела и о прању новца и финансирању тероризма у интернет окружењу.

Правила и прописи нарочито треба да предвиде брзу домаћу и међународну размену информација.

3) Стратешки приоритет: „Специјализоване јединице за борбу против високотехнолошког криминала“

У тексту Декларације је наведено и да високотехнолошки криминал и електронски докази захтевају специјализовану реакцију кривичних правосудних органа. Органи за спровођење закона и тужилаштва треба да буду у стању да истражују и гоне кривична дела против рачунарских података и система, кривична дела помоћу рачунара, као и електронске доказе у вези са било којим кривичним делом. У свим земљама и подручјима који учествују у пројекту CyberCrime@IPA у време усвајања Декларације у току је било формирање или јачање јединице полицијског типа за борбу против високотехнолошког криминала, а у неким се разматра и специјализација тужилаца. Тај процес како се у Декларацији наводи треба наставити. Битно је схватити да се технологија мења из дана у дан и да се стално повећава радно оптерећење јединица за борбу против високотехнолошког криминала и форензичких јединица. Прибављање ресурса (особља, опреме, софтвера) и одржавање специјализованих вештина и прилагођавање таквих јединица новонастајућим условима представља непрекидан изазов. Непрекидно јачање специјализованих јединица за борбу против високотехнолошког криминала треба да буде стратешки приоритет.

Надлежни органи, према Декларацији, треба да размотре следеће мере:

- Основати – где то још није учињено – специјализоване јединице за борбу против високотехнолошког криминала у оквиру криминалистичке полиције. Тачна организација и функције треба да буду резултат пажљиве анализе потреба и да се заснивају на закону.
- Унапредити специјализацију тужилаца. Размотрити оснивање специјализованих јединица тужилаштва или, као другу могућност, групе специјализованих тужилаца да усмеравају или помажу другим тужиоцима у случајевима који укључују високотехнолошки криминал и електронске доказе.
- Редовно преиспитивати функције и обезбеђивање ресурса специјализованих јединица. То треба да омогући прилагођавања, а тако и одговоре на нове изазове и све веће захтеве.
- Олакшати сарадњу и размену добрих пракси између специјализованих јединица на регионалном и међународном нивоу.
- Побољшати процедуре за истраге високотехнолошког криминала и поступање са електронским доказима. Испитати и размотрити имплементацију националних и међународних стандарда и добрих

пракси по том питању. Размотрити коришћење „ водича о електронским доказима“ који је израђен у оквиру пројекта CyberCrime@IPA.

4) Стратешки приоритет: „Обука органа за спровођење закона“

У Декларацији се наводи да органи за спровођење закона треба да буду у стању не само да истражују кривична дела против и помоћу рачунарских система већ и да поступају са електронским доказима у вези са било којом врстом кривичног дела. Са експоненцијалним растом коришћења информационих технологија у друштву, у једнакој мери су порасли и изазови за органе за спровођење закона. Сви службеници органа за спровођење закона – од органа који први реагују до високоспецијализованих рачунарских форензичких истражитеља – треба да буду оспособљени да поступају са високотехнолошким криминалом и електронским доказима свако на свом нивоу. Идентификовани су, али још нису потпуно имплементирани елементи стратегија обуке органа за спровођење закона. Имплементација одрживих стратегија обуке за обучавање службеника за спровођење закона на одговарајућем нивоу треба да буде стратешки приоритет.

Надлежни органи би према Декларацији треба да размотре следеће мере:

- Имплементацију домаће стратегије обуке органа за спровођење закона. Циљ треба да буде да се обезбеди да органи за спровођење закона имају вештине и компетенције неопходне да истражују високотехнолошки криминал, обезбеђују електронске доказе, врше рачунарску форензичку анализу за кривичне поступке, помажу другим органима и доприносе безбедности мреже. Улагање у такву обуку је оправдано с обзиром на ослањање друштва на информационе технологије и с тим повезане ризике.
- Укључити правила и протоколе о поступању са електронским доказима на свим нивоима националне обуке. ажно је препознати да електронски докази утичу на све криминалне активности и да потребу за обуком за препознавање електронских доказа и поступање с њима имају сви службеници органа за спровођење закона који оперативно поступају, а не само они у специјализованим јединицама. Та обука би могла да буде базирана на „ одичу о електронским доказима“ који је израђен у оквиру пројекта CyberCrime@IPA.
- Размотрити увођење индивидуалних планова обуке за специјализоване истражитеље. Промене у технологији и начину на који починиоци кривичних дела злоупотребљавају ту технологију значе да постоји

потреба за одговарајућим бројем високообученог особља које је компететно и способно да спроводи истраге и/или испитивања дигиталних доказа на највишем нивоу. То ће побољшати и њихов статус у оквиру кривичног правосудног система.

- Размотрити имплементацију процедура да би се обезбедило да се максимално искористи улагање у обуку о високотехнолошком криминалу. Обука о високотехнолошком криминалу и рачунарској форензици веома је скупа. Како би обезбедиле да се улагање адекватно исплати, земље треба да се постарају да се чланови особља поставе и задрже на положајима који одражавају ниво знања и вештина које они поседују. У том циљу, стратегије обуке и стратегије управљања људским ресурсима треба да буду комплементарне.

5) Стратешки приоритет: „Обука правосудних органа“

У Декларацији је даведено да све судије и тужиоци треба да буду спремни да поступају са електронским доказима посебно зато што, поред кривичних дела против и помоћу рачунара, све већи број других врста кривичних дела укључује доказе на рачунарским системима или другим уређајима за чување података. У земљама и подручјима који учествују у пројекту CyberCrime@IPA учињен је напредак у смислу да су припремљени модули за обуку, да су обучени инструктори и да су одржани основни и напредни пилот курсеви. Поред тога, оснива се Регионални пилот центар за обуку правосудних органа о високотехнолошком криминалу и судским доказима. Та достигнућа треба институционализовати. Оспособљавање свих судија и тужилаца да врше гоњење и пресуђују у области високотехнолошког криминала и користе електронске доказе у кривичним поступцима треба да остане стратешки приоритет.

Надлежни органи треба да размотре следеће мере:

- Интегрисати обуку правосудних органа о високотехнолошком криминалу и електронским доказима у редовне програме. Домаће институције за обуку судија и тужилаца треба да интегришу основне и напредне модуле обуке о високотехнолошком криминалу и електронским доказима у своје редовне програме обуке за почетну обуку и обуку уз рад.
- Јачати Регионални пилот центар за обуку правосудних органа основан у Загребу у Хрватској. Домаће институције за обуку правосудних органа из региона треба да сарађују са Регионалним пилот центром за обуку

правосудних органа ради ажурирања материјала за курс, документовања и ширења добрих пракси и пружања регионалне обуке.

- Увести мере како би се обезбедило да обука правосудних органа о високотехнолошком криминалу и електронским доказима буде обавезна. Током пројекта је било очигледно да је обука за судије и тужиоце добровољна у већини области пројекта. То је довело до многих случајева у којима су учесници похађали обуку само веома кратко време током курсева и нису имали пуну корист од обуке која је пружена.
- Увести евиденцију обуке за појединачне судије и тужиоце. Како би се обезбедило да се обука која се пружа судијама и тужиоцима искористи на најбољи начин, препоручљиво је да се води евиденција о целој обуци коју добијају појединци како би се прикупиле информације о потребама за даљом специјализованом обуком и обезбедило да буду обучени прави људи и да се њихове вештине искористе на одговарајући начин.

6) Стратешки приоритет: *„Финансијске истраге и спречавање и сузбијање превара и прања новца на интернету“*

Највећи део криминала који укључује интернет и друге информационе технологије усмерен је на остваривање економске добити путем различитих врста превара и других облика привредног и тешког криминала. Тако се стварају и циркулишу на интернету велики износи користи проистекле из кривичног дела. Стога финансијске истраге које су усмерене на тражење, трајно и привремено одузимање имовине проистекле из кривичног дела и мере за спречавање превара и за спречавање и сузбијање прања новца на интернету треба да постану стратешки приоритет.

Према Декларацији Владе држава потписница треба да размотре следеће мере:

- Успоставити платформу на интернету за подношење пријава од стране јавности о превари на интернету и о високотехнолошком криминалу уопште. Коришћење стандардизованих образаца пријава омогућиће бољу анализу претњи и трендова, криминалних послова и организација, као и уобичајених модела новчаних токова и прања новца. То ће олакшати мере кривичних правосудних органа и финансијских обавештајних служби за гоњење починилаца кривичних дела и трајно и привремено одузимање имовине проистекле из кривичног дела. Платформа треба да врши и превентивне функције (подизање свести и образовање јавности, упозорења о претњама, инструменти и савети). Што су домаће платформе

- усклађеније с платформама других земаља и подручја, то ће се више олакшати регионалне и међународне анализе и деловање. Промовисати проактивне паралелне финансијске истраге приликом истраге високотехнолошког криминала или кривичних дела која укључују информационе технологије/интернет. То захтева повећану међуагенцијску сарадњу између органа надлежних за борбу против високотехнолошког криминала и за финансијске истраге као и финансијских обавештајних служби. Такву међуагенцијску сарадњу може олакшати заједничка обука.
- Направити поуздане форуме (домаће и регионалне) за размену информација између јавног и приватног сектора о претњама рачунарским системима у вези са финансијским сектором. Домаћи форуми треба да буду на располагању кључним заинтересованим странама (као што су представници финансијског сектора, пружаоци интернет услуга, јединице за борбу против високотехнолошког криминала, финансијске обавештајне службе, тимови за реаговање на рачунарске безбедносне инциденте). Њихова намена је да идентификују претње, трендове, инструменте и решења за заштиту финансијског сектора од високотехнолошког криминала. Регионални форум треба да се састоји од форума основаних на домаћим нивоима.
 - Успоставити правни оквир за привремено и трајно одузимање имовине проистекле из кривичног дела и дигиталних средстава, као и за спречавање прања новца преко интернета. То треба да обухвати дигитална средства као што је е-новац и виртуелне валуте. Правила, прописи и процедуре за спречавање прања новца треба да се примењују и на системе за плаћање преко интернета.
 - Искористити могућности за ефикаснију међународну сарадњу. Повезивање мера за спречавање прања новца и финансијских истрага са истрагама високотехнолошког криминала и рачунарском форензиком пружа додатне могућности за међународну сарадњу. Владе држава потписница треба да искористе могућности које су им на располагању по Будимпештанској конвенцији о високотехнолошком криминалу, Конвенцији о прању, тражењу, привременом и трајно одузимању имовине проистекле из кривичног дела и финансирању тероризма (*CETS 198*) Савета Европе и 40 прерађених препорука Радне групе за спречавање прања новца Декларација о стратешким приоритетима борбе против високотехнолошког криминала (*FATF*). Осим тога треба размотрити налазе *MONEYVAL*-ове студије типологије токова новца проистеклог из кривичних дела на интернету из марта 2012. године.

7) Стратешки приоритет: „Сарадња између органа за спровођење закона и пружалаца интернет услуга“

Према тексту ове Декларације сарадња између органа за спровођење закона и пружалаца интернет услуга и других лица из приватног сектора битна је за заштиту права корисника интернета и за њихову заштиту од криминала. Делотворне истраге високотехнолошког криминала често нису могуће без сарадње интернет сервис провајдера. Међутим, таква сарадња треба да узме у обзир различите улоге органа за спровођење закона и интернет сервис провајдера, као и права корисника на приватност. Унапређена сарадња органа за спровођење закона и ИСП и размена информација између јавног и приватног сектора у складу са прописима о заштити података треба да постане стратешки приоритет.

Како се у тексту Декларације наводи Владе држава потписница би требале да размотре следеће мере:

- Установити јасна правила и процедуре на домаћем нивоу за приступ органа за спровођење закона подацима које поседују интернет сервис провајдера и друга лица из приватног сектора у складу са прописима о заштити података. Јасан правни основ у складу са одредбама процесног права и заштитним механизмима и условима Будимпештанске конвенције о високотехнолошком криминалу помоћи ће да се испуне захтеви у погледу људских права и владавине права. Смернице усвојене на конференцији Савета Европе „Ostopus“ 2008. године могу помоћи да органи за спровођење закона и ИСП организују и структурирају своју сарадњу. ладе треба да олакшају коришћење одредаба о хитној заштити (чл. 16, 17, 29. и 30) Будимпештанске конвенције узимајући у обзир резултате процена Комитета Конвенције о високотехнолошком криминалу.
- Неговати културу сарадње између органа за спровођење закона и интернет сервис провајдера. У том погледу основни инструмент су меморандуми о разумевању између органа за спровођење закона и пружалаца интернет услуга. Регионална координација олакшала би способност органа за спровођење закона да спроводе истраге преко регионалних граница на основу сазнања да су у другим земљама и подручјима усвојени слични стандарди. Регионална сарадња би требала да поспеши и сарадњу у обелодањивању података који се чувају у иностраној јурисдикцији или на „cloud“ серверима којима управљају ти интернет сервис провајдери.
- Олакшати размену информација између јавног и приватног сектора преко граница. Лица из приватног сектора поседују велике количине података

о рачунарским безбедносним инцидентима. Прекогранична размена таквих података помогла би унапређењу безбедности информационе инфраструктуре, као и истражи починилаца кривичних дела. Ладе треба да размотре законодавство и закључивање споразума који омогућавају размену информација између јавног и приватног сектора и да подстичу развијање смерница за олакшавање размене информација унутар и преко граница, укључујући процесне, техничке и правне заштитне механизме и заштитне механизме у смислу заштите података.

8) Стратешки приоритет: *„Ефикаснија регионална и међународна сарадња“*

У тексту Декларације се даље наводи и да су високотехнолошки криминал и електронски докази по природи транснационални, те стога захтевају ефикасну међународну сарадњу. Потребно је неодложно деловање да се обезбеде електронски докази у иностраним јурисдикцијама и да се обезбеди обелодањивање таквих доказа. Међутим, неефикасност међународне сарадње, нарочито међународне правне помоћи, и даље се сматра једном од главних препрека које спречавају делотворну акцију против високотехнолошког криминала. Стварање ефикасније међународне сарадње по питању високотехнолошког криминала и електронских доказа треба да буде стратешки приоритет.

У Декларацији се наводи и да Владе треба да размотре следеће мере:

- Искористити могућности Будимпештанске конвенције о високотехнолошком криминалу и других билатералних, регионалних и међународних споразума о сарадњи у кривичним стварима. То укључује пуно коришћење чл. 23. до 35. Будимпештанске конвенције у вези са сарадњом између полицијских органа и између правосудних органа, укључујући прилагођавања прописа и унапређене процедуре. Владе (потписнице и посматрачи Конвенције) треба да у потпуности учествују у оцени одредаба Будимпештанске конвенције о међународној сарадњи коју ће 2013. године предузети Комитет Конвенције о високотехнолошком криминалу (*T-CY*). Оне треба да се надовежу на оцену *T-CY* из 2012. године и да промовишу коришћење чл. 29. и 30. Будимпештанске конвенције о међународним захтевима за заштиту података.
- Обезбедити обуку и размену најбољих пракси. Органи надлежни за сарадњу полицијских и правосудних органа треба да се укључе у домаћу, регионалну и међународну обуку и размену најбољих пракси. То треба да олакша сарадњу засновану на поверењу.

- Оценити делотворност међународне сарадње. Министарства правде и унутрашњих послова и тужилаштва треба да прикупљају статистичке податке о захтевима за међународну сарадњу у вези са високотехнолошким криминалом и електронским доказима, укључујући врсту захтева за помоћ, благовременост одговора и коришћене процедуре. То треба да помогне да се идентификују добре праксе и уклоне препреке за сарадњу. Она могу да сарађују са регионалним партнерима на анализирању питања која негативно утичу на међународну сарадњу.
- Ојачати делотворност контакт тачака доступних 24 сата дневно, 7 дана у недељи. Такве контакт тачке успостављене су у свим земљама и подручјима у складу са чланом 35. Будимпештанске конвенције, али треба да се унапреди њихова улога и можда треба да постану проактивније и потпуно функционалне.
- Редовно прикупљати статистичке податке о контакт тачкама доступним 24 сата дневно, 7 дана у недељи, и другим облицима међународне сарадње и преиспитивати њихову делотворност.

V) ИЗВОРИ

- “Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems” CETS No.189, Council of Europe, Strasbourg, 2003.
- “Convention for the protection of children against sexual exploitation and sexual abuse”, CETS No.201, Council of Europe, Lanzarote, Spain, 2007.
- “Convention on Cybercrime”, CETS No.185, Council of Europe, Budapest, 2001
- Uljanov S., Urosevic V.: „*The role of regional organizations in combating cybercrime in the Western Balkans*“, International scientific conference Western Balkans: from stabilization to integration, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 07-08.07.2011., Belgrade, pp.468-480.
- Институт за стратешке студије и прогнозе МОНЕТ: „Црногорски економски трендови“, вол. бр. 34, 2013. Интернет: <http://issp.me/wp-content/uploads/2012/10/monet34se.pdf> (доступно 03.01.2015. године).
- Интернет: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20project_20balkan/Strategic_priorities_conference/2467_Strategic_Priorities_V16_SRB_final_adopted.pdf (приступљено 15.12.2014. године)
- Савет Европе: „Стратешки приоритети сарадње у области високо-технолошког криминала“

Урошевић В., Уљанов С., Ивановић З.: „Високотехнолошки криминал из угла међународне сарадње криминалистичке полиције“, зборник радова Интернационалне асоцијације криминалиста, *Међународна и национална сарадња и координација у супротстављању криминалитету*, Бања Лука 2010. стр. 530-541.

Урошевић В., Уљанов С., Ивановић З.: „Мач у *World Wide Web*-у – Изазови високотехнолошког криминала“, Етернал мих, Београд, 2012. стр.129.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Поред утицаја и препорука из ОЕБС-а у правном систему Србије није била покривена област високотехнолошког криминала и информационо комуникационих технологија све до ступања на снагу Кривичног законика Републике Србије из 2006. године, а као израз обавезе потписивања и ратификовања (истина тек 2009) *CEST* 185. Од тог тренутка се правни систем Републике Србије модификовао врло често, а неке измене су биле и веома темелне. Томе је такође допринела и улога радне групе у оквиру хармонизације у примени прописа *CEST* 185 и *CEST* 189, као део *CyberCrime@IPA* пројекта.⁸ Развој борбе против високотехнолошког криминала је гледајући стање законодавства и укупне пратеће инфраструктуре у области међународне сарадње у погледу високотехнолошког криминала у Србији постигао висок степен али још увек није на задовољавајућем ступњу. Стратешки концепт супротстављања високотехнолошког криминалу дефинисан у Декларацији посебно добија на значају уз помоћ Савета Европе и Европске уније. Организовање регионалне сарадње у овој области, од стране Савета Европе и Европске уније као медијатора за остваривање хармонизованог одрживог развоја свих земаља *JIE* у наведеном документу има свој посебан значај за све државе потписнице. Могуће је предвидети да ће приказана Декларација у будућности подстаћи још искреније и ефикасније покушаје сарадње и иницирања дубљих контаката и одрживих размена информација на стратешком нивоу, које ће овим путем бити много лакше трасирати и каналисати. Група земаља која је у оквиру пројекта *Cybercrime@IPA SEE* одабрана веома је блиска према свим критеријумима и могуће је да је у оваквој средини много лакше укључити све неопходне

⁸ В. Урошевић, С. Уљанов, З. Ивановић, „Високотехнолошки криминал из угла међународне сарадње криминалистичке полиције“, зборник радова Интернационалне асоцијације криминалиста *Међународна и национална сарадња и координација у супротстављању криминалитету*, Бања Лука 2010. стр. 530-541.

чиниоце и остварити хармонизовану развојну структуру за ову веома видно прогресивну област. Основни смисао је да се у свим државама Југоисточне Европе, па самим тим и у Републици Србији, постигне сличан ниво спремности за реаговање на високотехнолошки криминал у свим структурама, као и да се у супротстављању ВТК пронађе модус који ће довољно брзо и довољно адекватно одговорити на надолazeће претње.⁹ То укључује стратешку акцију на регионалном нивоу и могућност да структура која се налази испод прве капе одбране буде довољно флексибилна да прими први удар и анализира нападе и предузме неопходне мере на расветљавању и откривању дела и извршилаца. Процес хармонизације прописа у области ВТК под покровитељством Савета Европе и Европске уније у оквиру пројекта указује на значај активности свих актера у друштвеном животу сваке земље укључене у пројекат, а Декларација представља стратешки документ којом државе региона потврђују своју вољу и спремност да учествују проактивно на решавању овог проблема. Декларација јасно указује и друштвима наведених држава да се очекује укључивање широког фронта различитих институција постепено. Учешће широког спектра институција не само да би допринело квалитету резултата, већ обогаћује смисао самог рада на овој проблематици која је једна од најваријабилнијих и најразноврснијих. Имајући у виду да је регион Југоисточне Европе један од најугроженијих у Европи по питању деловања организованог криминала, те да је такође у интензивном процесу повећања друштвене зависности од информационо-комуникационе технологије, ово је добар почетак за проналажење адекватних регионалних одговора на претеће сајбер опасности у будућности.¹⁰ Декларација би у региону требала да има много већи значај, пошто би се њеним поштовањем и спровођењем у дело проблематика високотехнолошког криминала у региону сигурно унапредила а сарадња на спречавању подигла на знатно виши ниво од постојећег...

⁹ В. Урошевић, С.Уљанов, З. Ивановић: „Мач у *World Wide Web*-у – Изазови високотехнолошког криминала“, Етернал мих, Београд, 2012. р.129.

¹⁰ Институт за стратешке студије и прогнозе МОНЕТ: „Црногорски економски трендови“, волумен бр. 34, 2013. година. Интернет: <http://issp.me/wp-content/uploads/2012/10/monet34se.pdf> (доступно 03.01.2015. године).

UDK: 502/504(497.11)
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 51, стр. 336–351
Изворни научни рад

Проф. др Љубо ПЕЈАНОВИЋ
Марија МИТИЋ, М.А.¹

КУЛТУРА ЕКОЛОШКЕ БЕЗБЕДНОСТИ У УРБАНОЈ СРЕДИНИ С ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

ABSTRACT

This paper aims to draw attention to a significant problem and the phenomenon of ecological security and its role in modern European and international community. The analyses follow the concept of ecological safety culture and contribution in raising safety awareness among the people in relation to a healthy environment. The authors want to draw attention to finding appropriate solutions to this problem by elevating the awareness of the ecological culture among the citizens of the Republic of Serbia. In this sense, the authors want to contribute to the relationship between citizens and government officials and their role in the development of environmental safety culture. The hypothesis of this work is to carry out awareness-raising among citizens and government representatives and description of culture in environmental safety. So, to draw attention to this problem, the analyses involve a contribution to a better understanding of ecological safety culture and attitude towards historical and cultural heritage. It also aims to encourage researchers to further investigation of this phenomenon to offer scientific and practical explanations to this concept.

Key words: Ecology, environmental safety culture, urban area, international community, EU Serbia, historical and cultural heritage.

1) УВОД

Еколошка безбедност као социјални феномен, у новије доба све више привлачи интересовање шире стручне јавности. Услови живота и екологија

¹ Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатаћ, Нови Сад, Универзитет Унион Београд. Е-маил: pejanovicljubo@gmail.com.

у Старом и Средњем веку драстично су се разликовали од услова који постоје у Новом веку. Разлике су биле између осталог и у томе, што рурална средина није била толико гломазна и оптерећена као што је то у савремено доба. У раном периоду људске цивилизације није било опасне и загађујуће индустрије што није случај са новим добом у којем је опстанак човека постао један од најзастрашујућих проблема, нарочито ако се има у виду технолошки развој и савремене претње животној средини. Током последње деценије 20. века, ситуација је постала нарочито проблематична због чега је дошло стварања новог концепта безбедности који је посебан акценат ставио на еколошку безбедност. Велики број истраживача и тероретичара сматрају феномен еколошке безбедности за нужно исходиште догађаја који су се десили половином и крајем 20. века, а који су везани за драстично угрожавање животне средине у свету. Односи по питању еколошке безбедности у међународној заједници отуда су се временом мењали нарочито због угрожавања животне средине у индустријски високо развијеним земљама где загађења у урбаним подручјима неких држава прете да угрозе мање развијена подручја и животне средине индустријски неразвијених држава. Данас постоји противречност између угрожавајућих актера – економски и индустријски развијених држава које представљају реалне загађиваче животне средине и дела међународне заједнице која је неразвијена и која се бори за здраву животну средину. Међутим, ова подела није у потпуности тачна, јер и неразвијени део међународне заједнице својим деловањем у неким случајевима може допринети даљем угрожавању животне средине. Углавном се ово деловање повезује са недовољно развијеном еколошком свешћу и недостатком еколошке културе.

Иако су многи теоретичари вршили истраживања и бавили се питањем културе безбедности укључујући и културу еколошке безбедности, још увек није потпуно дефинисан овај феномен, као што није постигнута ни сагласност око смањења загађивања животне средине. Савремено сватање културе еколошке безбедности у директној је завистности од одрђивања његовог појма који се односи на утврђивање улоге и места које припада овом друштвеном феномену.

Овај рад има за циљ да на дескриптиван начин пружи објашњење о феномену културе безбедности уопште, а потом и културе еколошке безбедности тиме што ће на јасан начин приближити значење овог појма стручној и научној јавности. Практично, циљ овог рада подразумева и упознавање шире јавности са културом безбедности, као и односом према култури еколошке безбедности у урбаној средини.

Заштита здраве животне средине уско је повезана са заштитом свих културних вредности укључујући и културно-историјско наслеђе једног друштва у оквиру шире међународне заједнице. С обзиром да еколошка свест и култура код грађана и владајућих слојева у урбаним срединама углавном није на очекиваном степену развоја, постоји потреба да се друштво организује кроз развој културних, васпитних и образовних активности. На примеру Србије, решавање овог проблема може бити од велике важности за њено приступање Европској унији и укључивање у шире интегративне токове. Овом студијом аутори су потврдили да је питање културе еколошке безбедности директно повезано са општим друштвеним развојем.²

II) КУЛТУРА ЕКОЛОШКЕ БЕЗБЕДНОСТИ У УРБАНОЈ СРЕДИНИ

Оправданост и потреба за истраживањем културе еколошке безбедности уопште и њене улоге у заштити националних виталних вредности у оквиру урбаних средина на простору Републике Србије, има велики значај, како за науку тако и друштво. Истраживање овог феномена представља допринос грађанској свести и култури према екологији, то јест, животној средини, природним ресурсима, безбедносном понашању и улози у заштити националних интереса. Истраживања о овом феномену и његовом месту у научном и теоријском смислу у циљу је потврђивања чињеница и података везаних за опстанак човека у савременом друштву у условима развоја нових међународних односа у међународној заједници.

Истраживања културе еколошке безбедности у урбној средини с посебним освртом на Републику Србију била су често штура и селективна. У практичном смислу није било довољног броја саговорника који би прихватили кривицу због лошег односа према екологији и њеном загађењу. Као сегмент безбедности, култура еколошке безбедности и њена заштитна улога као културног наслеђа скоро да није била предмет планског и пројектног проучавања. Истраживања о култури безбедности и њеном односу према културном наслеђу бар кад је у питању Република Србија, представљају прави пионирски подухват. Од значаја је, што је Република Србија у претходном периоду прошла кроз велика еколошка искушења, која су допринела развоју свести о култури еколошке безбедности. Довољно је

² Слободан Марковић, Љубо Пејановић, *Заштита животне средине*, Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатаић, Нови сад, 2012; Љубо Пејановић, *Основи безбедности*, Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатаић, Нови Сад, 2014.

подсетити да је Србија била суочена са тешким и дуготрајним политичким, економским и другим санкцијама, које је увела међународна заједница деведесетих година 20. века. Бомбардовање НАТО, насилно отцепљење Косова и Метохије које је у међувремену проглашено независном државом, терористички акти на јужном делу српске територије и организовани криминалитет и корупција, доринели су разарању друштвених темеља и угрожавању еколошке безбедности државе. Поменути проблеми указују да постоји континуирана потреба истраживања и указивања на различите облике еколошких претњи.

Република Србија као друштво са веома развијеном културном традицијом требало би да буде пример другима, а никако не би требало да буде пример негативног односа према екологији. Историја показује да Србија има историјску и културну баштину која је прихваћена од других културно развијених европских друштава. Један од друштвених проблема Србије је, што поједине заједнице на њеном подручју усвајањем културног наслеђа прибегавају и поништавају богатства Србије приписујући себи те вредности. Утолико може бити значајније да се култура еколошке безбедности развија на вишем нивоу за шта би била потребно развијати појединачну и колективну свест, а тиме и однос према екологији. Србија би у том смислу требало да предузме конкретне акције да развија културу безбедности животне средине и њену улогу у заштити свих виталних вредности друштва преко доминантне улоге коју има као друштвено наслеђе. Од примене конкретних и планских акција зависиће опстанак здраве животне средине која је из дана у дан све више угружена, наручено у урбаним подручјима.

Да би се лакше разумео феномен културе безбедности у коју између осталог спада и култура еколошке безбедности, те ће њеног односа према културном наслеђу, неопходно је указати на концепт безбедности, односно на политике држава и међународне заједнице на плану безбедносних односа. Нарочито је значајно наговестити да је Република Србија усмерена на потребе развоја концепта безбедности који се налази у процесу промена како на унутрашњем тако и на међународном плану. У том смислу политичка дефиниција еколошке безбедности би могла подразумевати еколошку политику као свесну и организовану делатност којом се посредством државе и политичких организација, усмерава однос друштва према природи у циљу очувања, заштите и унапређења животне средине. У том смислу, свест о култури еколошке безбедности подразумева сва достигнућа људског друштва усмерена првенствено на владање, образованост, васпитање и одрживост људског и природног опстанка у животној средини.

Посматрајући актуелне промене у Србији, може се закључити да су исте условљене променом општег концепта безбедности, па отуда и еколошке безбедности. Следствено, то стање је довело и до промена у култури безбедности као и у њеној улози у културном наслеђу. Променом концепта безбедности дошло је и до промена у култури еколошке безбедности. Систем безбедности уопште, и еколошка безбедност као његов подсистем схвата се као идеја о систему безбедности. У том погледу, концепт безбедности подразумева успостављање веза између замишљених појмова и концепта безбедности. Отуда долази до организовања једне структуре, односно одређене моћи политике безбедности која захтева и условљава мењање и прилагођавање организације потребама и насталим стварним условима. Утврђивањем, описивањем и дефинисањем концепта безбедности, остварују се главни циљеви безбедносног деловања који представљају основу за промишљање о еколошкој безбедности. Одређивањем референтних објеката безбедности, као и њихових свеукупних вредности и карактеристика, долази се до утврђивања значења и значаја културе у еколошкој безбедности, као и изналажења њене улоге и места у савременим безбедносним концептима. Како је концепт савремене националне и међународне безбедности постао незауостављив и трајан процес на генералном плану, тако је и култура еколошке безбедности оснажена унутар концепта националне културне баштине. Притом, инцијатори усавршавања и неизбежних промена, јесу држава и међународна заједница.

Убрзање настајања угрожавајућих фактора и потреба за изналажењем одговарајућих решења како би се могао очувати одрживи развој и здрав екосистем узрокују све већу мобилизацију појединаца, група, држава и међународних организација. Ова проблематика има значај и за приступање Републике Србије Европској унији. Приступање је условљено између осталог и на плану очувања, заштите и неугрожавања животне средине. Да би српско друштво адекватно испунило овај захтев а тиме и претприступни услов, принуђено је усавршавати и примењивати већ усвојене стандарде према здравој животној средини, како у руралном тако и урбаном простору. У поменутом смислу, наша држава је условљена брзим и савременим процесима који захтевају промене друштвеног поретка који је на глобалном плану форсиран интересима економски моћних коорпорација чији је циљ стварање јединственог тржишта у сврху повећања капитала и профита. Сваки светски и национални интерес на политичком или економском плану, има потребу заштите што се остварује с успостављањем безбедносних стандарда и безбедносне културе. С обзиром да се данас референтни број објеката безбедности повећава, повећава се и интересовање за културу опште

безбедности, као и њену улогу у културном наслеђу. Безбедност као и безбедносна култура постаје све захтевнија и сложенија од нових угрожавајућих појава. При томе, више није главно питање култура безбедности као образовног и васпитног процеса на националном плану, већ како и на који начин у тај процес укључити сваког појединца да схвати, разуме и да се прилагоди стварним ситуацијама, а нарочито како и на који начин укључити у систем културе безбедности представнике власти где овај проблем представља један од најзахтевнијих задатака.

Да би се могао спровести концепт безбедносне културе путем образовања и васпитања, морао би се започети процес по вертикали. Да би се правилно могло указати на тај процес, неопходно је дефинисати културу еколошке безбедности. Према нашем схватању, култура еколошке безбедности подразумева сва постигнута достигнућа појединца и група у приватном, друштвеном и свесно-духовном васпитном животу, којима се постиже већи степен свести према очувању здраве животне средине, а тиме и одрживости живота и природе.

Логично би отуда било поставити питање, да ли би овај процес могао ићи истовремено и одоздо и одозго? Грађани и припадници власти по дефиницији би морали бити образовани по питању безбедносне културе како би се процес спровео с обе стране то јест, одоздо и одозго и истовремено заживео на свим друштвеним нивоима. Кад се спроведе процес безбедносне културе, истовремено се стиче осећај, али и обавеза да се штити културно наслеђе, како унутар друштвеног простора тако и изван његових граница. Неразумевање овог феномена може у пракси довести до занемаривања културног наслеђа и губљења традиционалних вредности које укључују и рационалан однос према здравој животnoj средини у урбаној средини.

Свако друштво из састава међународне заједнице па и Србија, поседује историјске, националне и културне вредности које чврсто и верно чува. Међутим, евидентно је да Србија као ни друге државе нису у довољној мери одржале рационалан однос према екологији чиме су дозволиле да се те вредности угрозе и постану критична опасност за опстанак друштва. Одатле је настала и тзв. еколошка криза, која у најчешћим случајевима означава постојање огромних проблема у вези са животном средином, а тиме и са еколошком безбедношћу. Ради се о појави нарушавања уравнотежености околности и утицаја који постоје у животnoj средини због чега долази до угрожавања стабилности функционисања процеса у биосфери и друштву. Овај проблем обухвата све оне појаве и стања које имају за резултат угрожавање стања животне средине или еколошке безбедности. Постојећи

проблеми представљају одраз дубоке поремећености у природним системима изазваних људском делатношћу због којих је неопходно предузимање мера ради њиховог ублажавања. Узроци ове кризе леже у повећању наталитета становништва, густина насељености, глади, исцрпљивања природних ресурса и проблема у вези енергије, те загађивања као универзалног проблема који обухвата природну и друштвену компоненту од чијег решавања зависи опстанак живота на планети. Српско друштво и владајуће структуре схватиле су колика је претња животној средини појава елементарних непогода маја и јуна 2014. године. Код великог броја грађана и представника власти дошло је до позитивног односа према екологији након ових претњи. С обзиром да еколошке кризе као ванредни догађаји доводе до еколошких несрећа код којих су жртаве пре свега људи, а потом материјална добра, потребно је исте предупредити како унутар тако и изван граница државе.

У новијем периоду постоје међутим, и друге еколошке претње поред еколошких криза. Све више се говори у јавности о могућности појаве еколошког рата. Да би смо разумели могућност настанка и ток еколошког рата као новог и савременог феномена, неопходно је указати на његове основне особености. У доктрини ратовања, еколошко рат подразумева случајеве у којима се намерно остављају или избацују разне врсте отпадних и отровних материја употребом оружја.³ Циљ остављања отровних материја је тровање противничких снага, његовог становништва, живих бића и природних намирница. Оружане снаге приликом агресије, интервенција, бомбардовања противзаконито и злоупотребама употребљавају опасне и отровне материја ради масовних убистава и наношења оболења људима и домаћим животињама код држава жртви, иако је употреба тих средстава забрањена међународним правом. У вези са наведеним, еколошки проблеми у друштву (укључујући и Србију), могу настати вештачким изазивањем елементарних непогода, применом „кемтерс и харп система” (од стране НАСЕ, и др.).

С обзиром на напред изнето произилази да еколошка безбедност претпоставља очување здраве животне средине. Чврста свест, осећај и воља за безбедносну културу и потреба очувања тих вредности подразумева одсуство претњи, наношења штете природној средини и здрављу становништва, а тиме очувању живота на Земљи. Остваривање еколошке

³ Непрописно одлагање опасних отпадних материја представља свакодневну појаву у Србији, као и кријумчарење истог изван њених граница. Пример избацивања разних врста отпадних и отровних материја употребом оружја представља избацивање осиромашеног уранијума и плутонијума преко ваздухоплова и оружја НАТО пакта, 1999. године.

безбедности зависиће од степена конструктивности државне еколошке политике. На постојање еколошке опасности утичу природни и вештачки фактори, при чему еколошка безбедност подразумева, безбедност грађана од неодговорног загађивања воде, ваздуха, земљишта, биљног и животињског света; неодговорног коришћења природних богатстава (воде, руде и минерала, рибног и ловног фонда, шљунка, песка итд.); неефикасних институција и самих грађана у понашању према природи, животној средини и окружењу. Елиминацијом свих претњи и опасности које угрожавају здраву животну средину, а тиме и живот урбаној средини, остварује се могућност живота на планети Земљи.

III) КОНЦЕПТ КУЛТУРЕ ЕКОЛОШКЕ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

С обзиром на значај еколошке безбедности и безбедносне културе на националном и међународном плану, неопходно је дати објашњење значање појма савременог концепта безбедности уопште. Безбедност као услов опстанка и деловања појединаца, група и институција, друштва и државе у оквиру међународне заједнице, једна је од основних функција у концепту еколошке безбедности новог миленијума. Да би се ова тврдња потврдила на то утичу постојеће чињенице о континуираном постизању и остваривању безбедности, поред многобројних претњи и опасности, које угрожавају екологију. Борба за остваривање безбедности траје током читаве људске историје почев од примитивне, па све до савремене међународне заједнице. Током дугог историјског раздобља појам безбедности није имао исто значење. Због тога су се његова различита појмовна одређења обликовала у разним теоријама и у пракси. Покушаји дефинисања безбедности и њеног садржаја разликује се у традиционалном и у савременом смислу. На овом месту било би важно указати шта је замисао, а шта је концепт еколошке безбедности. Замисао о међународној безбедности подразумева мишљење, идеју о систему безбедности, којим се у постојећим оквирима система безбедности може унапредити његово стање и однос у међународној заједници а на основу установљених облика и системских решења. На националну еколошку безбедност у великој мери утиче и међународна безбедност, како у погледу смањења еколошких претњи тако и у погледу остваривања безбедности. Са друге стране, концепт безбедности јесте појам који је шири од замишљене безбедности и који обухвата замисао скупа мишљења или идеја и делова одређене целине. У том смислу, концепт еколошке безбедности може се дефинисати као свеобухватна замисао идеја или мишљења о систему

националне еколошке безбедности. Стим у вези, потребно би било посветити опсежну пажњу проучавању мишљења о међународној безбедности, при чему се узимају у разматрање сви чиниоци и односи у постојећем међународном систему безбедности. Према резултатима научних истраживања, држава властиту моћ по питању очувања еколошке безбедности налази у сопственој безбедносној снази и слабости угрожавајућих фактора од којих се очекује еколошка и друга претња. Док је општи систем међународне безбедности у који се убраја и еколошка безбедност остао у основи непромењен, на светској сцени постоји права борба између држава које имају могућност да самостално регулишу ову област. Међутим, развој међународних односа довео је до ситуације да су владе привржене сарадњи као нужном облику односа између држава, у циљу смањења загађујућих емисија гасова, а тиме и елиминације могућих еколошких претњи. Државе се међусобно надмећу у остваривању националних циљева на плану безбедности уопште, па отуда и на плану еколошке безбедности. Остваривање и унапређење међусобне сарадње може допринети квалитетнијем односу на пољу еколошке безбедносне и безбедносне политике. Кад је у питању глобалистички приступ о безбедности, нека доктринарна мишљења овај приступ сврставају у подгрупу алтернативно-критичкој школи безбедности. Због својих оригиналних поставки и решења ова школа мишљења издвојена је из предходних концепција о безбедности. Наиме, овај концепт полази од премисе да је систем суверених држава уступио место глобалном друштву чији је заштитни објект читава планета Земља, која је са безбедносног аспекта у опасности.

IV) КУЛТУРА ЕКОЛОШКЕ БЕЗБЕДНОСТИ У УРБАНИМ СРЕДИНАМА

Да бисмо могли указати на значај безбедносне еколошке културе у урбаним срединама, неопходно је објаснити шта овај појам практично значи и обухвата да би могли даље одредити како и на који начин безбедносна култура има значај у безбедности и безбедносном наслеђу. Сам термин „култура“ потиче од латинске речи *cultura*, што значи гајење или обделовање то јест, све оно што људи сами стварају као посебна бића.⁴ Посматрајући културу као друштвени феномен, она је најближа и најсроднија појму цивилизације. Сам развој културе одређеног друштва доприноси развоју

⁴ Далибор Кекић, „Култура безбедности у савременим схватањима безбедности“, *Међународни проблеми*, Vol. LVI, бр. 2–3 (2004), стр. 136-137. До сада је објављено преко 260 дефиниција у којима се прибегава прављење класификација и типологизације.

цивилизације, то јест, културе читаве људске заједнице. По природи ствари развој културе и цивилизације доприноси развоју културе еколошке безбедности, што даље омогућава очување здраве животне средине. Међутим, постоје одређена неслагања по питању односа културе и цивилизације и ова разлика се огледа у два становишта. По једном становишту, сматра се да цивилизација поприма материјални садржај и у томе губи духовну супстанцу, у том смислу култура поседује духовно обележје и то поприма позитивни предзнак, док цивилизација поприма негативан. По другом становишту пак, сматра се да цивилизација добија изразито позитивно значење. При томе, људски напредак се сагледава преко технологије, а свет материјалних ствари. Комуникација преко културе представља остваривање облика знакова, језика и значења. Културне вредности у људском понашању и потреба комуницирања представља темељ целокупне културе коју сачињавају постојеће културне и традиционалне комуникације између друштава. Законом о културном наслеђу Републике Србије, прописане су мере техничке заштите на покретним и непокретним културним добрима. У домену заштите покретног материјалног културног наслеђа, на предлог ИСОМСС-а усвојена је резолуција 2008. године, којом је прихваћена јединствена терминологија. Под термином конзервације подразумевају се тако све мере и акције са циљем очувања материјалног културног наслеђа и обезбеђења за садашње и будуће генерације.⁵ Поменути документом међутим, није регулисано посебно питање заштите у смислу безбедности, што са друге стране не значи да је заштита искључила мере за очување културног наслеђа. С тим у вези указујемо да постоји потреба прецизнијег регулисања безбедносне заштите културног наслеђа, као и других материјалних националних вредности у складу са међународним правним стандардима у овој области.

Службена дефиниција „културе“ у Србији не постоји, већ се појам одређује на основу три различита приступа: Прво, под појмом „културе“ подразумева се опис надлежности Министарства културе (процедуре креирања и имплементације политике, мрежа установа и организација, пројекти, културно наслеђе, итд). У нешто ширем смислу под појмом „културе“ подразумева се образовање у области уметности, истраживања у области културе и уметности и културни туризам. Коначно, у најширем смислу под културом се подразумевају стилови здравља и живота, вредности и визије мулти-етничког друштва у Републици Србији.⁶ Да би се

⁵ *Службени гласник РС*, бр. 71/94: VII

⁶ *Compendium of Cultural policy: Country Profile Serbia*, октобар 2010.

нашао заједнички именилац за све изнете дефиниције „културе“, било би неопходно поћи од дефиниције безбедносне културе која је прихваћена и којом се барата у научним и практичним круговима. „Безбедносна култура“ представља скуп угрожавајућих елемената који се појединачно и скупно одражавају на стање безбедности и расположење људи на датом простору и средини или у објекту у одређено време...⁷” Анализирајући наведену дефиницију по питању безбедносне културе, могло би се закључити да је то скуп противугрожавајућих елемената. Безбедносна култура уопште обухвата појам „безбедносно-еколошке културе“. Темелјну основу и упориште ови феномени имају у безбедносној политици друштва. На културну политику одређеног друштва у највећој мери утичу креатори опште политике у чијем је садржају и политика безбедности, а тиме и култура еколошке безбедности урбаних средина. У типологизацији модела постоји више различитих и сличних приступа који полазе од односа да ли остваривање културне политике зависи од јавне подршке или пак од услова тржишта; од односа да ли су законски, финансијски и политички ауторитети потребни за спровођење културне политике; од односа да ли остваривање културне политике има државно или парадржавно утемељење одакле и модел политике може бити државни или парадржавни; од односа према карактеристикама културне политике према којима модел може бити примера ради, либерални или транзициони.⁸ На губитак друштвене културе и њеног наслеђа утичне више факторе, међу којима је људски као основни, историјски, традиционални и утицај дате околине. Људско понашање према култури и њеном наслеђу (традиционална култура, свакодневна, трајна, морална, политичка, безбедносна и правна култура), у највећој мери утичу на развој културе, њено одржање и очување, како у свести сваког човека, нације, тако у традиционалном физичком, психичком и духовном смислу. Да су ови принципи у потпуности били заступљени у Србији, не би дошло до губитка њених националних вредности које се никад не могу повратити. Историјске и традиционалне вредности и култура представљају темелј целокупне друштвене културе. Као један од основних темелја одржања националне и људске културе, управо је безбедносна култура и њена улога у заштити културног наслеђа и његових вредности уопште, а тиме и екологије. Основни и примарни циљ и задатак сваког друштва у оквиру културе је потреба за сигурношћу друштва као људске заједнице, а та сигурност у овом смислу подразумева да ће друштво, његова култура и наслеђе бити у потпуности

⁷ Обрен Ђорђевић, *Безбедности лексикон*, Партизанска књига, Београд, 1986, стр. 22-23.

⁸ Далибор Кекић, *op. cit.*

заштићено од угрожавања, (нестанка, преотимања и присвајања, преименовања његових вредности и сл.) од стране других друштава. У овом смислу наговештавамо, да култура безбедности може бити остварена као и све друге културе преко политике, права, социологије, како би била заступљена у свим сегментима друштва. Култура безбедности је неопходна због саме људске егзистенције у савременом добу где угроженост због непостојања адекватне безбедносне политике може довести до губитка културно-историјског наслеђа, па тиме и до урушавања друштва, нације и човека као индивиде.

V) КУЛТУРА И ЕКОЛОШКО КУЛТУРНО НАСЛЕЂЕ У НОВОМ КОНЦЕПТУ БЕЗБЕДНОСТИ

Како бисмо одредили место и улогу културе еколошке безбедности у савременом концепту, морамо навести неке од појава, или боље рећи појмова који су се јавили у савременом разматрању безбедности, а који имају слично значење као и култура безбедности. Тако, врло блиска синтагма културе безбедности је у ствари, замисао Егберга Јана „култура ненасилних сукоба“.⁹ „Култура безбедности представља шире поље делатности од културе угрожавајућих сукоба - њој припадају и насилни сукоби. Други врло близак концепт је концепт „културе мира“.¹⁰ Трећи вид културе безбедности јесте тзв. стратешка култура, коју можемо окарактерисати као виши степен културе безбедности. Остварује се на нивоу државе или одређеног региона. Амерички теоретичар Роберт Каган сматра да Европљани и Американци не деле у последње време сличну стратешку културу. Европска стратешка култура и спољна политика је по његовом мишљењу „најанемичнији“ од свих производа европских интеграција, док он америчку стратешку културу назива „културом смрти“, јер најпре захтева материјалне, али и људске жртве, које Америка подноси зарад своје безбедности.¹¹ Применом средстава за масовно уништавање ради неких других циљева, драстично се угрожава животна средина што представља опасност по безбедност човека и свих других вредности друштва. „Улога културе безбедности у заштити друштвених вредности у савременом концепту пре свега јесте у еманципацији појединаца

⁹ Barry Buzan, *People, States and Fear*, Brighton, Wheatsheaf Books, 1983, p. 172.

¹⁰ Udo E. Simonis, Tanja Bruhl, "World ecology structures and trends", in: Paul Kennedy, Dirk Messner and Franz Nuscheler (comp.) *Global trends and global governance*, London, Pluto, 2002, p. 102.

¹¹ Robert Kagan, *Of Paradise and Power (America and Europe in New World Order)*, Alfred A. Knopf, New York, 2003, pp. 4–11, 49–65.

и група, како ће и на који начин заштитити своју средину, а тиме и како ће остварити еколошку безбедност. Еманципацијом се сматра ослобађање од потчињености, зависности и угњетавања преко еколошких претњи ради добијања самосталности, али и ослобађања људи (како појединаца, тако и група) од физичких и психичких притисака који их ограничавају у остваривању онога што би они хтели слободно да раде. Коначни циљ еманципације појединца је ослобођење од разних притисака и утицаја. Уствари, еманципација је процес културе безбедности уопште, а тиме и еколошке безбедности. Еманципацијом се достиже свест о постојању еколошких претњи, изазова и ризика и спремност одговора на безбедносно питање, који неће довести у опасност животе људи и њихових природних вредности. Култура безбедности има улогу да се образовањем, васпитањем и искуством појединаца, друштвених група и народа достигне такав ниво свести о еколошкој безбедности, који ће променити њихово мишљење, понашање и однос према безбедносним питањима. Тај однос према безбедности мора бити у складу са постојећим системом безбедности, не доводећи у питање опстанак људи као и других живих бића и природних вредности. На неки начин, концептом безбедности постављају се пожељни стандарди у размишљању и опхођењу према безбедности. Оно што је промишљено савременим концептом безбедности, културом безбедности се претаче у стварност живота.

Место културе безбедности у новом концепту безбедности одређено је улогом комплетног културног обрасца, јер је потреба за безбедношћу једна од основних људских потреба за егистенцијом. Безбедност се мора остварити кроз сарадњу, договор и преговарање међу људима, народима и државама. Едукација као део културе еколошке безбедности намеће се појединцима и свим субјектима безбедности зарад решавања међусобних сукоба мирним путем. Људи формирају мишљења о новим питањима безбедности, а тиме постају и свесни. Појединцима су сагледавањем савременог концепта, постали јаснији односи на међународној сцени. Они су уз помоћ учења и разумевања положаја у међународном систему временом постали његови главни креатори. Појединац је сада свестан да више није одговоран само својој средини, општини и држави, него има осећај одговорности за другог појединца који је километрима далеко од њега. Произилази да је култура безбедности у савременим схватањима безбедности један својеврстан образац мишљења, понашања и опхођења, између осталог и према екологији, а којим се узимају у обзир опсежна схватања појма опште безбедности, тачније узимају се у обзир сви захтеви који су постављени новим концептом. Култура безбедности уважава све врсте облика безбедности: појединачне,

групне, еколошке, економске и др. Она својим оквиром обухвата и оживотворење замисли појединачне и колективне безбедности, колективне одбране и унапређења и ширења еколошке стабилности. Може се коначно потврдити да је култура безбедности променљива категорија која се под утицајем промене система и концепта безбедности мења. Колико широко схватамо безбедност, толико широко схватамо и културу безбедности, колико референтних објеката разазнајемо толико нам је и култура безбедности сложенија.¹² Да би нека друштва обезбедила сопствену безбедност од угрожавања и сукоба, друштва развијају и користе опасна оружја за масовно уништавање. Тим начином драстично угражавају еколошку безбедност, те посебно безбедност животне средине у урбаним подручјима.

VI) ОДНОС КУЛТУРЕ ЕКОЛОШКЕ БЕЗБЕДНОСТИ И НАЦИОНАЛНОГ НАСЛЕЂА

Да би указали на везу нације, њеног културног наслеђа и безбедности, неопходно је направити појмовно одређење нације, културног наслеђа и безбедносне културе, као и улоге безбедности у заштити националних вредности. „Нација“ представља заједницу људи чији заједнички индетитет ствара психолошку везу и политичко заједништво. Политички индетитет нације обично подразумева такве карактеристике као што су заједнички језик, култура, народност и историја. Национална држава представља државу коју насељавају људи једне националности.”¹³ Међутим, у стварности државу може сачињавати више нација као што је случај са Републиком Србијом која представља државу свих њених грађана - српског народа и националних мањина. Сам термин „нација“ често се поистовећује са државом, територијом, земљом, који се користе као њени синоними.

С једне стране национална култура као предмет друштвених и хуманистичких наука има блиску везу са безбедношћу као посебном научном дисциплином. Са друге стране пак, грађанска култура подразумева различиту националну културу у односу на једнонационалну државу и њену културу. Да би указали на блискост односа безбедности и културе као дисциплине, неопходно је указати на појмовно уређење културе као теоријске дисциплине друштвених наука. Појам „култура“ представља један од фундаменталних појмова хуманистичких наука. Међутим, управо око овог појма постоје веома велика неслагања у погледу значења на који се овај појам односи и у погледу

¹² Далибор Кекић, *op. cit.*

¹³ *Енциклопедија Британика*, Народна књига, Београд, 2005, стр. 40-41.

његових коначних одређења... Појам културе се у ширем смислу односи на свеукупност друштвених достигнућа у сфери науке и технике, уметности и политике.”¹⁴ Термин „култура“ води порекло из латинског језика. Латински термин *colere*, значи: наставити, узгајати, штитити, поштовати. Из поменутог значења произилази да се култура односи на целокупно друштво или другштвене групе, њихово наслеђе, научне образце мишљења, осећања и деловања. Култура безбедности је отуда скуп угрожавајућих елемената који се појединачно и скупно одражавају на стање безбедности и расположење људи на датом простор средини или у објекту у одређено време.¹⁵ Анализа наведених дефиниција указује на блиске везе и односе нације њене културе и наслеђа са безбедношћу. Безбедност има функцију заштите националних интереса који обележавају и дају индетитет одређеној нацији или друштву. Нација поседује јединствен индетитет који се учвршћује преко заједништва језика, културе, народности и историјског постојања. Нације се препознају и разликују од других нација кроз језик и културу које му дају индетитет. Преко националне културе држава продужавају свој индетитет који се историјски препознаје у преношењу културне баштине. Република Србија такође има сопствени индетитет који се препознаје кроз традицију, културу, језик и културну баштину. Српска култура неминовно укључује и културу еколошке безбедности. Развоје културе еколошке безбедност у Републици Србији у синхронитету је са развојем националне културе уопште, а културни обрасци понашања везани за заштиту животне средине, нарочито у урбаним подручјима морали би бити усаглашени са европским и међународним стандардима. У том смислу, целокупно друштво требало би да стреми позитивном, а не у негативном културном наслеђу.

VII) УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Предметном анализом аутори су тежили да представе неке од проблема везаних за културу еколошке безбедности, уопште културног наслеђа које има заједничку везу са безбедношћу чији је задатак и улога да штити културна национална добра и вредности. Посебан осврт у раду дат је у односу на Републику Србију која се у погледу културе еколошке безбедности, за претпоставити је, много не би требало разликовати од других европских земаља чије су културе еколошке безбедности третирају као део културне и националне баштине. Међутим, аутори истичу да разлика ипак постоји јер

¹⁴ Душан Маринковић, *Увод у социологију*, Факултет за услужни бизнис, Нови Сад, 2005, стр. 149-152.

¹⁵ Обрен Ђорђевић, *op.cit.*

еколошка културна баштина Србије има веома дугу традицију. Историјски посматрајући, српска нација је традиционално имала блиске везе и односе са другим европским нацијама. У тим односима развијана је и еколошка култура која је саставни део обрасца понашања и идентитета српског народа. Иако је српски народ током векова свог постојања био често принуђен да мења просторе свог живљења, иако су му други народи културу присвајали, становништво асимилирало, а културну баштину уништавали, народ тиме није изгубио свој културни и идентитет. Међутим, то истовремено не значи да српски народ није био угрожен, односно да и данас није угрожен због евидентне немарности и небриге која постоји у вези очувања његове културе и културне баштине. Између многобројних разлога који су довели до те ситуације јесте и неразвијеност концепта безбедности који је имао улогу да штити српску културу и њено наслеђе а тај концепт нажалост, није остварио своју значајну улогу. С тим у вези, аутори предметне анализе залажу се покушавајући да нађу одговарајућа решења, како би указали на постојеће проблеме који се морају превазићи. По њиховом схватању безбедносна култура и наслеђе морају бити уграђени у јединствени систем безбедности Републике Србије. Највећу одговорност за стање екологије у урбаним срединама имају не само државни чиниоци, већ и сами грађани. Развој свести у том смислу допринеће даљем развоју културе еколошке безбедности у Републици Србији што конкретно подразумева да би у наредном периоду требало предузети системске мере којима ће се отклонити постојеће и могуће еколошке претње.

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

UDK: 327(481:4-672EU)
Bibliid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 51, стр. 352–369
Изворни научни рад

Невена СТАНКОВИЋ, М.А.¹

ЕВРОПСКО ПАРТНЕРСТВО СА НОРВЕШКОМ

ABSTRACT

Norway and EU enjoy good and close relations, although Norway is not a member of the European Union. *The Agreement on the European Economic Area* is by far the single most important agreement regulating the relationship between Norway and the European Union. Through the EEA Agreement, Norway participates (although with no voting right) in a wide range of EU programmes and agencies related to environment, education, entrepreneurship, as well as numerous research programmes. Norway supports the Europe 2020 Strategy (in order to support economic growth, employment ...). Together with the EFTA and EEA partners, Norway contributes to social and economic cohesion of EU. Norway is a part of Schengen cooperation and the Dublin cooperation, the Europol and the Eurojust. This paper deals with the key aspects of EU – Norway partnership, with an emphasis on the EEA Agreement.

Key words: Norway, European Union, EEA Agreement, EFTA, financial mechanisms, Norway grants.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: nevena@diplomacy.bg.ac.rs. Рад представља део научног пројекта Института за међународну политику и привреду: „Србија у савременим међународним односима – стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029).

1) УВОД

Партнерство Норвешке и Европске уније је регулисано бројним уговорима, од којих је свакако најважнији Уговор о Европском економском простором (*Agreement on the European Economic Area*).² Уговор је потписан 2. маја 1992. године у португалском граду Порту и представља један од најсвеобухватнијих Уговора у који је Норвешка ушла. ЕЕА Уговор се сматра и прекретницом јер је приближио Норвешку Европској унији, на неуобичајен начин, учинивши је данас врло блиским партнером ЕУ. Пре тога, Норвешка је у два наврата 1973. и 1994. године разматрала да приступи ЕУ, али у оба случаја грађанство је на референдуму одбацило пуну интеграцију у Европску унију.³ Након жучне раправе, с малом предношћу, превагу су однели евроскептици. Иако је одбила чланство, Норвешка није желела да остане ван токова европских интеграција. Као разлози норвешког одбијања наводе се специфичан национализам који се развио као последица дискриминације од стране Шведске и Данске у време када је Норвешка била једна од најсиромашнијих држава Европе, али и губитак одређених привилегија уколико би постали део јединственог тржишта, као што је политика рибарства. Норвешка је најбогатија скандинавска држава и једна од најбогатијих држава на свету, а разлог тог богатства је проналазак нафте и пажљиво планирање и управљање профитом који је држава остваривала продајом тог вредног ресурса.⁴ Велики удео у економском развоју Норвешке је узрокован коришћењем природних извора, укључујући експлоатацију и производњи петролеума, хидроелектричну енергију и наравно рибарство. Други битни сектори укључују услуге, поморски транспорт и нафтну индустрију. У последње време се све чешће се прича о тзв. „норвешком феному“, држави која наставља да напредује, ван ЕУ је, а опет њој довољно близак партнер. Иако ЕЕА Уговор има несумњиво највећи значај и представља стуб економских и политичких односа Норвешке и ЕУ, за разумевање оваквог модела партнерства, потребно је анализирати целокупну уговорну структуру, какву Норвешка и ЕУ имају. Након ЕЕА Уговора, Норвешка је потписала бројне додатне билатералне споразуме о сарадњи са

² У даљем тексту: ЕЕА Уговор

³ Први пут, 1973. године 53,5 посто Норвежана је рекло не, док је 1994. године 52,2 посто одбило да се придружи ЕУ. Видети: <http://diplomacystatusquo.wordpress.com/2013/07/14/why-is-norway-reluctant-to-join-the-european-union/>.

⁴ Бруто друштвени производ по глави становника (*GDP per capita*) износи \$55,400 (2013) што Норвешку ставља на девето место на свету. Видети: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/no.html>.

ЕУ и појединачним чланицама, (Шенген Уговор, Уговор из Даблина...), који излазе из оквира ЕЕА Уговора а тичу се између осталог граничне контроле, полицијске сарадње, правосуђа, имиграције, спољне, безбедносне и одбрамбене политике, пољопривреде, рибарства итд.⁵ Самим тим, она је усвојила и ефиксано имплементирала близу $\frac{3}{4}$ правних тековина ЕУ иако не учествује у процесу доносења одлука унутар ЕУ и искључена је из битних области сарадње (попут еура и ЗСБП). Имајући у виду да је путем ових уговора, Норвешка усвојила не само појединачне елементе ЕУ законодавства, већ готово све у погледу јединственог тржита и Шенген сарадње, као и велики део тога у погледу правосуђа и унутрашњих послова, може се говорити о свеобухватном моделу партнерства, какав ЕУ нема ни саједном другом државом. О природи овог партнерства најбоље говори и изјава на званичној страници Европске службе спољних послова – “Норвешка је повезана са Европском унијом као ниједна друга држава не- чланица”. Партнерство са ЕУ се одражава како на унутрашњу, тако и на спољну политику Норвешке. Како су чланице ЕУ све више надлежности преносиле на ниво ЕЗ, тако се спољна политика Норвешке постепено преусмеравала више на ЕУ као целину, него на односе са појединачним чланицама. Норвешки споразуми са ЕУ утичу на питања домаће политике више него други међународни уговори. Иако им је првобитни циљ био регулисање прекограничних питања, они у пракси имају подједнак утицај и на домаћа, унутрашња питања и области, као што су енергетика, животна средина, климатске промене, образовање, истраживање, тржиште рада, пољопривреда, заштита потрошача, регионална политика и др.

II) ЕВРОПСКА АСОЦИЈАЦИЈА СЛОБОДНЕ ТРГОВИНЕ И УГОВОР О ЕВРОПСКОМ ЕКОНОМСКОМ ПРОСТОРУ

Европска асоцијација слободне трговине (ЕФТА) је међувладина организација заснована на принципу слободне трговине, као средством постизања раста и просперитета међу државама чланицама, као и промовисања ближе сарадње са Западно-европским земљама. Основана је 1960. године, након што је ЕФТА Конвенција ступила на снагу. У ЕФТА Конвенцији као главни циљеви организације наводе се: „Да промовише континуирано и равномерно јачање трговинских и економских веза међу државама чланицама, у добрим условима и фер конкуренцији и уз поштовање

⁵ Заједничка пољопривредна политика као и Заједничка политика рибарства, нису обухваћене ЕЕА Уговором, па су ове области накнадно регулисане билатералним споразумима између Норвешке и ЕУ.

једнаких правила, у простору ове асоцијације; слободан промет роба; да постепено омогућава слободно кретање људи; постепена либерализација промета услуга и инвестиција; да обезбеди фер конкуренцију у трговинским односима међу чланицама; да отвори тржишта јавних набавки у земљама чланицама; да обезбеди адекватну заштиту права на интелектуалну својину, у складу са највишим међународним стандардима.⁶ Државе чланице ЕФТЕ су Норвешка, Исланд, Лихтенштајн, Швајцарска. Две нордијске ЕФТА земље-Исланд и Норвешка, препознатљиве су по својој производњи рибе, металној индустрији и поморском транспорту. ЕФТА има три међувладине институције: секретаријат, надзорн орган и суд. Данас у надлежност Асоцијације улазе три подједнако битне области: управљање Конвенцијом (трговина унутар ЕФТА чланица), ЕЕА Споразум (односи ЕФТЕ и ЕУ) и ЕФТА Споразуми о слободној трговини (односи са трећим државама). Споразуми о слободној трговини које ЕФТА има са трећим државама, настају у склопу политике коју је Асоцијација иницирала 1990. године, пандам спољнотрговинском приступу који је развила ЕУ.⁷ Ова политика је постепено еволуирала, па се може говорити о ЕФТА партнерским споразумима прве, друге и треће генерације. Уз уговорни оквир који ЕФТА има са ЕУ, и споразуме о слободној трговини које има са трећим државама, око 80% укупне робне размене ЕФТЕ покривају преференцијални трговински аранжмани.

Уговор о европском економском простору је ступио на снагу 1. јануара 1994. године и спојио државе 27 чланица ЕУ (данас 28) са три ЕФТА државе – Исланд, Норвешку, Лихтенштајн у јединствено тржиште (*Internal Market*). Уговор је обезбедио укључивање законодавства ЕУ, које покрива четири слободе, у (данас) 31-ој држави Европског економског простора. Као додаток, Уговор покрива сарадњу у другим битним областима попут истраживања и развоја, образовања, социјалне политике, животне средине, заштите

⁶ Article 2, Chapter 1, *Convention establishing the european free trade association*, Consolidated version, 1 July 2013.

⁷ Тако је ЕФТА током деведесетих закључила споразуме о слободној трговини са бројним државама које су накнадно постале чланице ЕУ (Бугарска, Чешка, Словачка, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Пољска, Румунија и Словенија). Ови споразуми су замењени уговорним аранжманима које ЕФТА данас има са ЕУ. Министри ЕФТА-е су 1995. године одлучили да прошире домет преференцијалних трговинских односа, значајно укључујући, поред трговине робом и заштиту права интелектуалне својине, трговине услугама, инвестиције, конкуренцију и јавне набавке. Први, тако широко заснован Споразум о слободној трговини, ЕФТА је закључила са Мексиком 2000. године. Данас је ЕФТА развила мрежу партнерстава широм света и има закључено 25 споразума о слободној трговини са преко 35 држава.

потрошача, туризма и културе и обезбеђује учешће у различитим програмима ЕУ (сарадња у тзв. “бочним и хоризонталним” питањима). Оно што ЕЕА Уговор не покрива је: заједничка пољопривредна политика и рибарство (иако Уговор садржи одредбе о различитим аспектима трговине пољопривредним и рибарским производима), царинска унија, заједничка трговинска политика, заједничка спољна и безбедносна политика, право и унутрашњи послови (иако су државе ЕФТА-е део шенгенског простора), монетарна унија. Циљеви и принципи ЕЕА Уговора садржани су у члану 1. став 1. и 2. “Циљ овог уговора о удруживању јесте да се промовише континуирано и избалансирано јачање трговинских односа између страна уговорница, којима су обезбеђени услови једнаке конкуренције, уз поштовање истих правила, са циљем да се створи хомоген Европски економски простор, (у даљем тексту ЕЕА). У намери да оствари циљеве постављене у првом параграфу, ово удруживање ће, у складу са одредбама постављеним у Уговору, обезбедити: слободан промет роба, слободан промет људи, слободан промет услуга, слободно кретање капитала, успостављање система који би пружио сигурност од угрожавања конкурентности и да се стога и правила поштују у једнакој мери, да се обезбеди боља сарадња у другим областима, као што су истраживање и развој, животна средина, образовање и социјална политика”.⁸ “Стране уговорнице ће предузети неопходне мере, било заједно, било појединачно, како би осигурале испуњавање обавеза, које проистичу из овог Уговора. Оне ће се уздржати од било које мере која би могла угрозити остваривање циљева предвиђених Уговором. И више, оне ће олакшавати сарадњу у оквирима који су дати у овом Уговору”.⁹ Било каква дискриминација на националним нивоу, у оквирима примене овог Уговора и без предрасуда према било којој посебној одредби ће бити забрањена.¹⁰ Не постоји ништа у Уговору (ни једна одредба), која би спречила неку од страна Уговорница да предузме било које мере за које та страна сматра да: су неопходне, како би се спречило разоткривање информација, неопходних за остваривање безбедносних интереса који се тичу производње, или трговине оружјем, муницијом и ратним материјалом или другим производима, неопходним за одбрану или у сврху истраживања, развоја и производње добара неопходних за безбедност, али која се доносе тако да се њима не нарушавају услови за постојање конкурентности, ћиме

⁸ Article 1, Part 1, *Agreement on the European Economic Area*. Интернет: <http://www.efta.int/legal-texts/eea>

⁹ Article 3, Part 1, *Agreement on the European Economic Area*. Интернет: <http://www.efta.int/legal-texts/eea>

¹⁰ Article 4, Part 1, *Agreement on the European Economic Area*. Интернет: <http://www.efta.int/legal-texts/eea>

би се испоштовали они производи који нису намењени вијном потребама...¹¹ “Стране уговорнице ће држављанима ЕЗ и ЕФТА-е обезбедити исти третман који имају и домаћи држављани, а који се односи на учествовање у имовини компанија и фирми, без предрасуде о примени других одредби Уговора”.¹² Средишњи принцип ЕЕА Уговора је – хомогеност, што значи важење истих услова и правила конкуренције за све привредне субјекте унутар ЕЕА. Да би се хомогеност одржала, ЕЕА Уговор се континуирано ажурира и допуњује, како би се осигурала доследна примена законодавства јединственог тржишта ЕУ у национална законодавства држава Европског економског простора.

Суштинске одлуке везане за ЕЕА Уговор су заједнички подухват ЕЕА-ЕФТА држава и ЕУ. Ради лакшег управљања ЕЕА Уговором, успостављени су заједнички ЕЕА органи: Заједнички комитет ЕЕА и Савет ЕЕА.¹³ Како ЕФТА ЕЕА државе нису чланице ЕУ, оне не могу на себе примењивати одлуке Комисије нити Суда правде ЕУ. Пандам овим органима, формирана су одвојена ЕЕА ЕФТА тела. Тако ЕФТА надзорни орган кореспондира надзорној улози Комисије и осигурава да Исланд, Норвешка и Лихтенштајн поштују све обавезе из ЕЕА Уговора. Такође осигурава да се компаније у овим држава придржавају заједничких правила конкуренције. Испитује повреду ЕЕА Уговора, на своју иницијативу или по основу жалбе итд. ЕФТА Суд, пандман је Суду правде ЕУ у питањима која се тичу ЕЕА ЕФТА држава. Значајно је да Норвешка нема јединствену институционалну структуру у односима са ЕУ. ЕЕА споразума почива на два стуба, од којих је први ЕФТА стуб (Норвешка , Лихтенштајн, Исланд), са својим унутрашњим надзорним органима, а други ЕЕА стуб. Као што је претходно неведено ЕЕА Уговор Норвешкој омогућава да буде укључена у Јединствено тржиште ЕУ, Европске агенције и програме сарадње (учествује у многим од њих, али без права гласа), социјално-економску кохезију (даје велике финансијске доприносе), учествује у политичком дијалогу о спољној политици ЕУ на министарском и експертском нивоу.¹⁴ Међутим, ЕЕА уговор је поставио само формалну могућност сарадње у процесу одлучивања унутар ЕУ, у раним фазама, али не у великој мери. С друге стране, Шенгенски споразум предвиђа већу могућност учешћа у процесу одлучивања унутар ЕУ, али нема свој

¹¹ Детаљније: Article 123, Part 9, *Agreement on the European Economic Area*, Интернет: <http://www.efta.int/legal-texts/eea>

¹² Article 124, Part 9, *Agreement on the European Economic Area*.

¹³ Нека од страна уговорница може у било које доба подићи забринутост на ниво Заједничког комитета ЕЕА или Савета ЕЕА, у складу са правилима постављеним члановима 92. и 89.

¹⁴ Видети: http://eeas.europa.eu/norway/index_en.htm

институционални оквир (за учешће трећих држава). У контексту Норвешке, ЕЕА Споразум је поставио стабилан и предвидљив оквир за скоро све аспекте економских односа Норвешке са чланицима ЕУ. ЕЕА Споразум управља домаћом економијом Норвешке, као и прекограничним питањима, па је у периоду од 1992-2011 имао значајну улогу у модернизацији норвешке економије, тржишта рада и система запошљавања. Тако је у овом периоду БДП Норвешке повећан за 60%, запосленост за 25%, а незапосленост је пала са 6% (1993. године), на 2,4 % у 2011. години.¹⁵ ЕУ је најважнији трговински партнер и највећи извор страних инвестиција у Норвешкој. Готово две трећине инвестиција приватног сектора долази из ЕУ. Од 2004. године, Норвешка је добила највише радних миграната из Источне Европе, а у 2009. године, на радне мигранте из ЕУ, отпадало је 87%. Од 2011. године надлежност над управљањем ЕЕА Уговором пренето је са Комисије на ЕЕАС (европску дипломатску службу), у циљу даљег подупирања дијалога ЕУ и Норвешке.¹⁶ У обостраном је интересу да ЕЕА Уговор настави да функционише на досадашњи начин јер пружа основ за стабилан и предвидив однос са Норвешком, значајним трговинским партнером, снабдевачем енергијом итд... Чланице ЕУ су у више наврата изразиле задовољство у погледу функционисања ЕЕА Уговора и рада ЕФТА надзорних органа.

III) ФИНАНСИЈСКИ МЕХАНИЗМИ ДРЖАВА ЕЕА И НОРВЕШКА ПОМОЋ (NORWAY GRANTS)

ЕУ је формирала више децентрализованих агенција које обављају техничке, научне и административне послове везане за јединствено тржиште и програме ЕУ. На основу ЕЕА Уговора али и билатералних уговора са ЕУ, Норвешка учествује у 21-ој агенцији. Она може своје предлоге износити али без права гласа. ЕЕА ЕФТА државе финансирају своје учешће у агенцијама и програмима, износом који одговара релативној висини њиховог БДП-а, у односу на БДП целог ЕЕА.¹⁷ У том смислу ЕЕА ЕФТА државе равноправне са чланицама ЕУ.¹⁸ Норвешка, као чланица ЕФТЕ-е и ЕЕА је директно

¹⁵ *Outside and Inside Norway's agreements with the European Union*, Official Norwegian Reports NOU 2012: 2 Chapter 1, p.7.

¹⁶ *Mutual responsibility for managing the EEA Agreement*, The EEA Agreement and Norway's other agreements with the EU. Интернет: <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/documents/propositions-and-reports/reports-to-the-storting/2012-2013/meld-st-5-20122013/4.html?id=732572>

¹⁷ *Norway and the EU – Partners for Europe*, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, p. 11.

¹⁸ У укупном буџету ЕУ програма, ЕФТА ЕЕА државе учествују са 2,4%.

повезана са процесом проширења ЕУ и у томе види кључни допринос међ. миру, стабилности и развоју Европе. Проширење ЕУ и Европског економског простора су симултани процеси. Норвешка, Лихтенштајн, Исланд и Европска Комисија су потписале Уговор о проширењу ЕЕА, 9. јануара 2003. године; ступио на снагу 1. маја 2004. године. Последња проширења ЕЕА су се односила Бугарску и Румунију, 1. августа 2007. године и Хрватску, 11.6.2014. године. Споразумом о проширењу ЕЕА, три чланице ЕФТЕ (Норвешка, Исланд, Лихтенштајн) удружено и Норвешка засебно, билатерално, обезбеђују финансијске механизме у циљу смањења социјалних и економских неједнакости у Европи. Норвешка доприноси више од 284 милиона еура, социјалној и економској кохезији, увећане ЕУ, како кроз Уговор о проширењу ЕЕА, тако и кроз самостална давања (*Norway Grants*). Оба механизма су истовремено ступила на снагу, 1. маја 2004. године. Самим тим, Норвешка један од највећих донатора, међу 31-ом државом Европског економског простора. У укупном износу финансијских доприноса ЕЕА држава, на Норвешку отпада 97%. Према Споразуму између Краљевине Норвешке и ЕЗ о финансијским механизмима за период 2004-2009, Краљевина Норвешка” се обавезује на усвајање финансијских механизма у циљу редуковања друштвених и социјалних неједнакости унутар ЕЕА. Циљ ових механизма је да допринесу усклађивању капацитета нових држава чланица како би у потпуности узеле учешће у јединственом тржишту проширеног Европског економског простора, а све то кроз финансирање давања, намењених инвестиционим пројектима, у приоритетним областима, набројаним у члану 3. Обавезе које Норвешка преузима овим Уговором засноване су су на норвешком учешћу у Европском економском простору.”¹⁹ Тако је предвиђено да укупан износ финансијских средстава, износи 567 милиона еура, за период од 1. маја 2004. до 30. априла 2009. године.²⁰ “Помоћ ће бити доступна за пројекте, у истим областима у којима делују ЕЕА финансијски механизми, с тим да се као приоритетне области наводе: имплементација шенген *acquis*-а, подршка националном, шенген акционом плану као и јачање судства, животна средина, јачање административних капацитета, ради спровођења релевантног *acquis*-а; инвестиција у инфраструктуру и технологију, с приоритетом стављеним на управљање отпадом; регионална политика и прекограничне

¹⁹ Article 1, *AGREEMENT between the Kingdom of Norway and the European Community on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2004–2009*. Интернет: file:///D:/My%20Documents/Downloads/Agreement+on+the+Norwegian+Financial+Mechanism+2004-2009.pdf.

²⁰ Article 2, *AGREEMENT between the Kingdom of Norway and the European Community on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2004–2009*.

активности; техничка помоћ везана за имплементацију *acquis*-а.”²¹ Члан пет Споразума наводи процентуално учешће држава примаоца у укупном доприносу Норвешке. Као државе примаоци, наводе се Чешка, Естонија, Кипар, Летонија, Литванија, Мађарска, Малта, Пољска, Словенија, Словачка. Финансијски доприноси ће бити усклађени са доприносима ЕФТА држава. Скоро да је четвртина давања Норвешке и земаља Европског економског простора у периоду од 2004–2009, додељена зеленим пројектима за животну средину и одрживи развој, праћењу очувања Европског културног наслеђа, као и бризи о деци и јавном здрављу. У децембру 2009. постигнут је нови договор између ЕЕА-ЕФТА и ЕУ о новим финансијским инструментима за период од 2009–2014. године. Тренутно се спроводи други круг финансијске помоћи за овај период. У складу са “договореним минутима”, Норвешка, Исланд, Лихтенштајн ће обезбедити преко 357, 7 милиона еура годишње, (1.79 милијарди евра током петогодишњег програма), за смањење социјалних и економских разлика у оквиру европског економског простора и тиме учврстити своје везе са земљама примаоцима. Сектори који се наводе као приоритетни су заштита животне средине, климатске промене, обновљива енергија... Ова средства су намењена за пројекте који доприносе економском и социјалном развоју 16 најсиромашнијих држава ЕУ.²² Од укупне суме ових финансијских средстава Норвешка обезбеђује 97% што износи 347 милиона евра годишње.²³ Норвешка 988.5 милиона евра обезбеђује за 10 нових држава ЕУ плус Грчка, Португал и Шпанија кроз ЕЕА и додатних 800 милиона евра кроз Норвешки финансијски механизам.²⁴

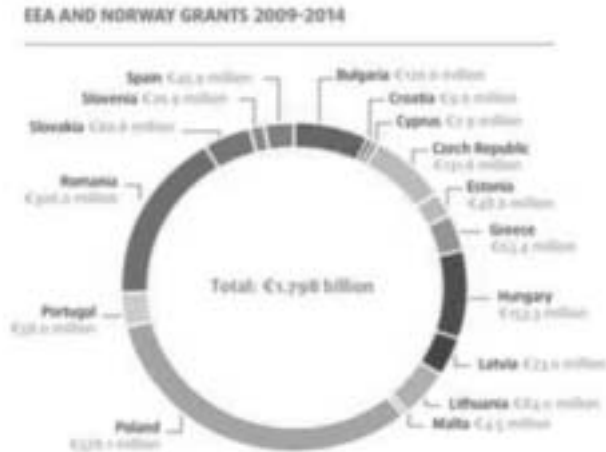
²¹ Article 3, *AGREEMENT between the Kingdom of Norway and the European Community on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2004–2009*

²² Те државе су: Хрватска, Бугарска, Румунија, Португал, Шпанија, Словачка, Пољска, Малта, Литванија, Летонија, Мађарска, Грчка, Естонија, Чешка, Мађарска и Кипар. Види: <http://eeagrants.org/Where-we-work>.

²³ Исто.

²⁴ <https://eufunds.gov.mt/en/EU%20Funds%20Programmes/Bi-lateral%20Programmes/Pages/EEA—Norway%20Grants-2009-2014.aspx>.

Слика 1. Средства по државама корисницима



Слика преузета са: <https://www.google.rs/search?q=eea+and+norway+grants+2009->

Након успостављања правног оквира за финансијски механизам финансирања различитих пројеката, Норвешка улази у билатералне дијалоге са државама корисницима средстава, ради избора сектора који ће бити финансирани кроз различите програме.²⁵ Постоје и две посебне области на која се обраћа пажња при распоређивању средстава. Прва област су тзв. преплићућа питања (*cross cutting issues*) што подразумева да све мере које државе кориснице финансијских механизма спроводе морају бити у складу са принципима добре владавине, одрживог развоја и родне равноправности. Друга област су – области посебне забринутости које обухватају говор мржње, родну равноправност и инклузују рома.²⁶ Постоје различити сектори који се финансирају кроз 32 програмске области од заштите животне средине до развоја цивилног друштва. Када су у питању финансијски механизми ЕЕА, у случају Норвешке, приоритетни сектори су: заштита животне средине и управљање, климатске промене и обновљиви извори енергије, људски и социјални развој, заштита културног наслеђа, истраживање и стипендије.²⁷

²⁵ Како је то норвешки министар спољних послова Јонас Гар Стоп (Jonas Gahr Store) изјавио, „...финансираћемо оне области у којима можемо да направимо разлику и оне које су у складу са Норвешким националним интересима и интересима ЕУ“. Видети: <http://www.efta.int/eea/eea-news/2010-07-30-new-agreement-on-eea-grants-signed>.

²⁶ Видети: <http://eeagrants.org/What-we-do>.

²⁷ <http://eeagrants.org/What-we-do>.

Када су у питању Финансијски механизми Норвешке, приоритетни сектори су: редуција CO₂ и складиштење, иновације у зеленој индустрији, промоција пристојног рада и трипаритетног дијалога, људски и социјални развој, правда и унутрашњих послова, истрживање и ступендије. Конкретни финансијски механизми се дефинишу потписивањем Меморандума о разумевању са државом корисницом финансијских средстава. Меморандум о разумевању се потписује између ЕФТА држава (Норвешка, Линхенштајн и Исланд) и сваке државе кориснице, по један за сваки финансијски механизам, како би се осигурала њихова ефективна имплементација. Државе кориснице постављају приоритете и предлажу, развијају и имплементирају пројекте.²⁸ На пример, Малта је добила 4,5 милиона евра након потписивања два Меморандума о разумевању, први о имплементацији ЕЕА а други о Финансијским механизмима Норвешке, 27. септембра 2011. године.²⁹ У случају ЕЕА финансијских механизма Малта је одредила приоритетне области:

- климатске промене и обновљиве изворе енергије у склопу програма „Адаптација обновљивих извора енергије климатским променама“,
- цивилно друштво у склопу програма “Финансирање цивилног друштва”,
- заштита културног наслеђа у склопу програма “Конзервације и ревитализације културног и природног наслеђа”.

Када су у питању Финансијски механизми Норвешке, Малта је одредила нешто другачије приоритете:

- пристојан рад и трипаритетни дијалог, кроз програм “Глобални фонд за пристојан рад и трипаритетни дијалог”
- људски и социјални развој, кроз програм” Изградња капацитета и институционална сарадња између државе кориснице и норвешких јавних институција, локалних и регионалних власти”
- правда и унутрашњи послови, кроз програм “Поправне службе укључујући и незатворске санкције”

У случају Хрватске, кључне области које се подржавају кроз ЕЕА и норвешке финансијске механизме су:

²⁸ Видети: „Memorandum of Understanding on the Implementation of the EEA Financial Mechanism 2009-2014 between The Republic of Malta... and Iceland, Principality of Liechtenstein, The Kingdom of Norway...“, доступно на https://eufunds.gov.mt/en/EU%20Funds%20Programmes/Bilateral%20Programmes/Documents/SIGNED%20EEA%20MoU_10OCT2011.pdf.

²⁹ <https://eufunds.gov.mt/en/EU%20Funds%20Programmes/Bi-lateral%20Programmes/Pages/EEA—Norway%20Grants-2009-2014.aspx#MOU>.

- промоција образовања, истраживања и бизниса у оквиру зелене индустрије у сарадњи са норвешким партнерима,
- унапређење инфраструктуре и ефикасности судског система,
- повећање разумевања између етничких група у постконфликтним заједницама,
- повећање доприноса цивилног друштва правди, демократији и одрживом развоју,
- јачање услова за пристојан рад кроз трипаритетни дијалог.

За Хрватску су у периоду 2009-2014. године одређена средства у висини од 9.6 милиона евра од чега је 5 милиона од ЕЕА грантова и 4.6 милиона евра од норвешких грантова.

Важно је нагласити да Финансијски механизми, било преко ЕЕА или само норвешки, немају за циљ само смањење социјалних и економских разлика, већ и јачање свеукупних билатералних односа између држава донатора и држава корисница средстава.

IV) УЧЕШЋЕ НОРВЕШКЕ У ШЕНГЕНСКОМ ПРОГРАМУ

Норвешка и ЕУ интензивно сарађују у области правосуђа и унутрашњих послова, како кроз Шенгенски уговор, тако кроз друге уговоре у областима који излазе из домена Шенген сарадње. Шенгенски споразум регулише слободно кретање људи између држава, заједничку имиграциону политику и централизовану контролу спољних граница. То у пракси значи да су државе потписнице овог споразума напустиле унутрашње границе и успоставиле заједничку спољну границу. Паралелно са овим процесом одвијао се и процес усаглашавања заједничких процедура и правила у питањима виза, захтева за азилом и контроле границе, што је довело до сарадње између полицијских служби и судских органа држава чланица Шенгенског споразума. Шенгенски споразум је инкорпориран у европски *aquie* Уговором из Амстердама 1997. године. Битно је нагласити да нису све државе које сарађују у оквиру Шенгена, део Шенген зоне.³⁰

Развој Шенгенске сарадње и проширивање Шенген зоне довели су успостављања кључних правила која се односе на сарадњу у погледу слободе кретања:

- уклањање препрека за кретање људи на унутрашњим границама,

³⁰ Разлог је у томе што или не желе да укину своје границе или нису испунили потребне услове за усвајање шенгенског *aquia*.

- јединствени сет правила за лица која се крећу преко спољашњих граница држава чланица,
- унапређење полицијске сарадње,
- јачање судске сарадње кроз убрзавање екстрадиције,
- успостављање и развој Шенгенског информационог система (СИС).³¹

Постепено ширење Шенген зоне на скоро све државе ЕУ створило је могућност, али и потребу да треће државе које су блиско повезане са ЕУ учествују у Шенгенској сарадњи. Предуслов за придруживање Шенген *acquis*-у за државу која није члан ЕУ је Споразум о слободном кретању људи са ЕУ. У случају Норвешке, Исланда и Линхтенштајна слободно кретање људи је предвиђено ЕЕА Уговором, а у случају Швајцарске Споразумом о слободном кретању људи.³² Норвешка се повезује са Шенгенским споразумом 1996. године.³³ Иако нема право гласа у Извршном комитету Шенгена, она може да изражава мишљење и учествује у формулисању предлога који се односе на ову област. Како би се ова веза још више учврстила, Норвешка и Исланд су 1999. године потписали билатерални Споразум о имплементацији, примени и развоју шенгенског *acquis*-а.³⁴ На основу овог споразума, створен је Мешовити комитет чиме је Норвешкој омогућено да учествује на свим нивоима сарадње када је у питању шенгенски *acquis*. Мешовити комитет је изван институционалне структуре ЕУ и састоји се од представника Владе Норвешке и представника Савета министара ЕУ и Комисије.

Укидање граничне контроле са Норвешком спроведено је у марту, 2001. године. Ово се догодило истовремено са укидањем граничних контрола између ЕУ и земаља које су већ припадале Шенгену, и других нордијских држава – Исланда, Шведске, Данске и Финске. Оваква партиципација овим земљама омогућава следеће: да буду укључене у овај простор без контроле на унутрашњим границама, да примењују повластице, које проистичу из

³¹ Јединствени Шенгенски информациони систем повезује националне информационе системе у јединствени систем и тако омогућава размену информација о одређеним лицима која улазе или излазе из Шенгенске зоне или држава које су блиско повезане са овом зоном. Видети: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm.

³² Део трећи, Споразум о ЕЕА. Интернет: <http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Main%20Text%20of%20the%20Agreement/EEAAgreement.pdf>.

³³ Интернет: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm

³⁴ Интернет: <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=55>.

шенгенских правила и из целог Шенгена – донетих аката и текстова, који су у складу са Уговором, да буду укључене у одлуке повезане са Шенгеном. У пракси, овакво учешће се одвија кроз представљање државе у мешовитим комитетима и удружене земље учествују у дискусијама, али не учествују у гласању које се односи на развој Шенгенског *acquis*-а. Када Европска комисија доноси одређене акте из области “Правосуђа и унутрашњих послова” (*Justice and Home Affairs*) проверава се да ли тај акт или његов део имају везе са шенгенским правилима или Шенгенским споразумом. Уколико се покаже да правни акт има везе са Шенгенским *acquis*ом, Норвешка ће добити обавештење када акт буде усвојен. Тада она разматра да ли ће тај акт бити имплементиран у норвешко законодавство. Због тога питање релевантности у односу на Шенген мора бити разматрано пре расправе у Мешовитом комитету.³⁵ Хронолошки посматрано, у учешћу Норвешке у Шенген зони и сарадњи је омогућено потписивањем Споразума о европској економској зони (ЕЕА) који је, између осталог, регулисао и слободно кретање људи и робе између ЕУ и Норвешке. Након тога је потписан билатерални споразум којим је регулисан однос између Норвешке и шенгенског – *acquis*-а. На овај начин није било правних препрека да се укину границе 2001. године. У случају Норвешког учешћа у Шенген зони, закључује се да она није могла остати потпуно искључена из овог процеса јер се педесетогодишња пасошка унија са суседима показала као исправно и корисно решење. Поред Шенгенске сарадње, Норвешка и ЕУ су закључиле споразуме о сарадњи и у другим областима. Најзначајнији су Даблинска сарадња, Европска миграциона мрежа и Еуропол.

У) УЧЕШЋЕ НОРВЕШКЕ У ЗСБП-ЕБОП

Концепт Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП) обухвата све политике на наднационалном и међувладином нивоу настале у вишедеценијском развоју ЕУ. Због тога, спољна политика ЕУ комбинује међувладине и наднационалне структуре, мање или више интегрисане политике, као и оне области политике које уопште нису интегрисане, али их је потребно усклађивати. Заједничка спољна и безбедносна политика (ЗСБП) представља део спољне политике ЕУ која је међувладиног карактера у оквиру које се одлуке углавном доносе консензусом. Заједно са Заједничком безбедносном и одбрамбеном политиком (ЗБОП), ЗСБП је створена како би

³⁵ Видети објашњење усвајања правних аката из домена Шенген *acquis*а на: Интернету <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/documents/propositions-and-reports/reports-to-the-storting/2012-2013/meld-st-5-20122013/2/4/1.html?id=732554>.

се повећао утицај ЕУ у глобалним политичким односима. Савет министара спољних послова ЕУ, у случају ЗСБП одлучује једногласно, уколико није другачије наведено у уговору. Сваки од 28 министара спољних послова може уложити вето на усвајања неке одлуке у овај области, а 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 изишета од спровођења одлуке, али се слаже да одлука буде спроведена у име ЕУ. Само уколико се у Савету министара поступа по одлуци Европског савета, одлуке се доносе квалификованом већином.³⁶ Лисабонски уговор предвиђа четири типа одлука у оквиру ЗСБП: 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.³⁷ Заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ је посебна заједничка политика ЕУ која, како стоји на званичној интернет презентацији Европске службе за спољно деловање ЕЕАС- треба да омогући ЕУ да у свету који се драстично мења преузме водећу улогу у операцијама одржања мира, превенције конфликата и ојача међународну безбедност.³⁸ Лисабонски уговор из 2009. године је за ЗБОП значајан због неколико ствари. Најважније међу њима су: узајамна помоћ и клаузула о солидарности, проширење Петерсбуршких задатака и стална структурирана сарадња (*permanent structured cooperation*). Клаузула о солидарности наводи да ће ЕУ и њене државе чланице деловати заједнички у духу солидарности, уколико је било која држава чланица ЕУ предмет терористичког напада или жртва физичких или вештачких катастрофа.³⁹ Обим и опсег Петерсбуршких задатака је проширен заједничким операцијама разоружања, хуманитарним и спасилачким задацима, војним саветима и задацима пружања помоћи, спречавања конфликата и мировним задацима, задацима борбених снага у управљању кризама, укључујући и успостављање мира и пост-конфликтну стабилизацију.⁴⁰ Стална структурирана сарадња је настала као последица различитог нивоа, конкретно, војног развоја између држава чланица и подразумева могућност за поједине државе чланице да појачају сарадњу у области војних питања, стварајући сталне структуре у оквиру којих ће се

³⁶ Consolidated Version of the Treaty on European Union, Član 31. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:EN:PDF>.

³⁷ Исто, чланови 22. и 25.

³⁸ Интернет: <http://www.eeas.europa.eu/csdp/>.

³⁹ Видети: члан 222. Уговора о функционисању ЕУ.

⁴⁰ Интернет: http://www.eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/lisbon/index_en.htm.

реализовати ова сарадња.⁴¹ Институционално, Норвешка није део Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, али одржава редовне политичке дијалоге о различитим спољнополитичким питањима и скоро увек усклађује своје спољнополитичке позиције са ЕУ. Сарадња у спољној политици није регулисана ЕЕА споразумом, али се на маргинама састанака Савета ЕЕА одржавају консултације о спољној политици два пута годишње.⁴² Политички дијалог се одвија на радним групама Савета, посебно у питањима која се тичу норвешких националних интереса али и питањима “заједничке бриге” као што су: Русија, Балкан, Блиски Исток итд. На пример, Норвешка учествује у реформама у Југоисточној Европи где помаже демократизацију и економски развој, у складу са политиком ЕУ. Можда најбољи пример за усклађивање са спољно- политичким позицијама ЕУ представља увођење санкција Руској Федерацији.⁴³ Норвешка од почетка украјинске кризе подржава заједничке ставове 28 држава чланица ЕУ. Правни основ учешћа Норвешке у ЗБОП представља Берлин плус споразум којим је регулисан однос европских војних снага и НАТО. Овај споразум је омогућио норвешким борбеним снагама да узму учешће у зајдничким европским војним акцијама. Норвешка доприноси ЗБОП на различите начине. На пример, Норвешка учествује у Нордиској борбеној групи који предводи Шведска и у бројним програмима развоја способности војних снага ЕУ. Такође, Норвешка је учествовала у првој војној операцији ЕУ у Македонији под називом “Конкордија” и касније у операцији “Алтеа” у Босни и Херцеговини. Норвешка и ЕУ су потписале Оквирни споразум о учешћу Норвешке у управљању цивилним и војним кризама, 2004. године. Овај споразум поставља административне и процедуралне смернице за учешће Норвешке у таквим операцијама.⁴⁴ Исте године, Норвешка и ЕУ су потписали Споразум о размени поверљивих обавештајних информација.⁴⁵ Посебан споразум између ЕУ и Норвешке предвиђа учешће Норвешке у активностима Европске одбрамбене агенције. Како је наведено на званичној интернет страници ЕУ – Норвешка “омогућавање сарадње између ЕУ и НАТО представља високи приоритет за Норвешку”. У том смеру и треба посматрати

⁴¹ Члан 42. (6) Ugovora o EU.

⁴² Интернет: http://www.eu-norway.org/eu/policyareas/foreign_policy/Foreign_Policy/#.VDBOCGd_tJk.

⁴³ Интернет: http://www.eu-norway.org/news1/Norway-to-align-itself-with-strengthened-restrictive-measures-against-Russia/#.VDBQTmd_tJk..

⁴⁴ Интернет: <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/documents/Laws-and-rules/reglement/2004/Agreement-between-EU-and-Norway-establishing-a-Framework-for-the-Participation-of-Norway-in-the-EU-Crisis-Management-Operations.html?id=420601>

⁴⁵ Интернет: http://www.eu-norway.org/eu/policyareas/security_and_defence/#.VDBRo2d_tJk.

ангажман Норвешке у заједничким војним акцијама ЕУ. Заправо то су више ЕУ – НАТО заједничке акције, него билатерални ангажман Норвешке у заједничким акцијама ЕУ. Норвешка је заправо мост за сарадњу између те две организације. ЕЕА Споразум као и Шенгенски Споразум су платформа за блиску сарадње ЕУ и Норвешке на политичком нивоу. На састанцима ЕЕА Савета се два пута годишње анализира свеукупно функционисање ЕЕА Споразума, и расправља о питањима од заједничког интереса, као што су клима и енергија, Стратегија Европа 2020, Поморска политика и Арктички регион. Поред утврђене структуре предвиђене ЕЕА Споразумом, разни билатерални састанци на високом нивоу имају посебно место. Најзначајнији су састанци премијера Норвешке са Председником Европског Савета, Европске Комисије и ЕУ Председавања.

VI) ИЗВОРИ

Agreement between the Kingdom of Norway and the European Community on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2004 – 2009, Интернет: <file:///D:/My%20Documents/Downloads/Agreement+on+the+Norwegian+Financial+Mechanism+2004-2009.pdf>

Agreement on the European Economic Area, Интернет: <http://www.efta.int/legal-texts/eea>

Bugeja, Nicholas, *The EEA Financial Mechanism and The Norwegian Financial Mechanism 2009–2014*, *National Focal Point Malta*, 31. January 2014.

Consolidated Version of the Treaty on European Union, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:EN:PDF>

Convention Establishing the European Free Trade Association, Интернет: <http://www.efta.int/legal-texts/efta-convention>

Lang, Arabela, *Norway's relationship with the EU*, House of Common Library, January, 2013.

Norveška i EU, *Demokratski deficit, ekonomski suficit*, Интернет: <http://www.euractiv.rs/eu-prioriteti/3452-demokratski-deficit-u-odnosila-norveke-i-eu.html>

Norway and the EU – Partners for Europe, Norwegian Ministry of Foreign Affairs *Outside and Inside Norway's agreements with the European Union*, *Official Norwegian Reports* NOU 2012: 2

Why is Norway reluctant to join European Union, Интернет: <http://diplomacystatusquo.wordpress.com/2013/07/14/why-is-norway-reluctant-to-join-the-european-union/>

Memorandum of understanding on implementation of the Norwegian financial mechanism 2009-2014 between the Kingdom of Norway, hereinafter referred to as “Norway“ and Republic of Malta, hereinafter referred to as the “Beneficiary State“ together hereinafter referred to as the “Parties“, Norwegian Financial Mechanism 2009-2014.

VII) ЗАКЉУЧАК

Норвешки однос са Европском Унијом се може одредити као интеграција без чланства. У међународном контексту, то је врло редак и необичан облик сарадње, који је због своје природе био предмет бројних дебата. У пракси, норвешки модел сарадње није претерано утицао на друге државе (осим Исланда и Лихтенштајна) да следе њен пут, иако су неке то разматрале. Двојство оваквог односа најбоље се огледа у називу недавног званичног извештаја и Беле књиге о односима ЕУ и Норвешке “Споља-изнутра” који је за потребе норвешког министарства спољних послова урадио одбор норвешких независних стручњака. Закључује се да је Норвешка истовремено унутар ЕУ али и довољно ван ње. Иако сам назив извештаја већ имплицира на бројне институционалне и структурне проблеме, пракса је показала да упркос извесним тензијама, овакав модел се показао успешнијим него што су многи очекивали. Оно што се види као највећи проблем са норвешког становишта је тзв “демократски дефицит” или одсуство права гласа. Иако Норвешка ставља већи акценат на покушаје да утиче на политике ЕУ у својим раним фазама, није било већих промена са те стране, те се искљученост из процеса одлучивања и даље види као највећи проблем. Међутим, Норвешка је у последњих 20 година остварила велику економску корист од чланства у Европском заједничком простору (ЕЕА). Успела је такође да сачува свој социјални модел. У економском смислу, последњих 20 година колико је Норвешка члан ЕЕА, био је врло добар период за ту земљу. БДП је порастао 60%, запосленост је порасла за близу 25%, а незапосленост је пала са 6% 1993. на 2,4% у 2011. Упркос појединим проблемима, тренутни аранжман добро функционише у пракси и прихваћен је од главних политичких странака.⁴⁶ Значајан део норвешког парламента (*Storting*) сматра да су, поред економских ефеката, ЕЕА Споразум, Шенген и други споразуми сачували норвешке вредности и интересе у бројним областима, укључујући правосуђе и унутрашње послове. Иако не постоји генерално слагање око норвешког модела – трговински партнер са ЕУ али не члан – ово је, очигледно добар концепт и за сада нема адекватну алтернативу.

⁴⁶ Arabella Lang, *Norway's relationship with the EU*, House of Common Library, 14 January 2013.

КУЛТУРНА ПОЛИТИКА

UDK: 351.853(410)(497.11)
Bibliid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 51, стр. 370–381
Изворни научни рад

др Филип МИРИЋ¹
Александра МИРИЋ²

ПРАВНА ЗАШТИТА КУЛТУРНИХ ДОБАРА У УЈЕДИЊЕНОМ КРАЉЕВСТВУ

ABSTRACT

Future of some society depends of the way it protect its cultural heritage. Cultural heritage shall enjoy special protection in all modern countries. This protection is achieved primarily non-criminal measures relating to the conservation of cultural heritage, their presentation and popularization. However , when necessary, as a last resort to protect, the are provisions of the criminal law. State provides special protection of cultural properties by the criminalization of certain actions that may lead to their damage or destruction. EU member states are committed to providing criminal laws complement and enhance this protection . As an example, authors analyzed the relevant criminal provisions of the Act on the Protection of Cultural Property in the UK , as well as the Criminal Code of Serbia, using comparative method considered the options for improving our criminal law in the protection of cultural property and thus contribute to the harmonization of the rights of the Republic of Serbia with the EU. Although it is two completely different legal system, certain legal provisions common type in this field can be successfully implemented in the Republic of Serbia, which is especially prominent in the work.

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

¹ Правни факултет у Нишу. Е-маил: filip.miric@gmail.com

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

1) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Последњих деценија, а у неким земљама и вековима, улажу се значајни напори да се очувају непокретни или покретни трагови настали интеракцијом човека и простора током времена. Овакав скуп ресурса наслеђен из прошлости, који људи идентификују независно од власништва над њим, представља одраз непрекидно еволуирајућих вредности, уверења, знања и традиција.³ Свест о томе да се заједница повезана наслеђем састоји од појединаца који промишљеним деловањем негују и преносе будућим генерацијама заједничка сећања, била она изражена кроз материјалну или нематеријалну баштину, у Великој Британији негује се од краја 19.века.⁴ Акт о заштити старих споменика (*Ancient Monuments Act*), изгласан 1882.године од стране парламента Уједињеног краљевства и Ирске, увођењем позиције инспектора за споменичко наслеђе, између осталог, предлаже прве оперативне кораке у систематској заштити културних добара.⁵ Иако је овај документ поставио камен темељац даљем деловању у домену конзервације баштине, Актом о заштити споменика из 1913.године (*Ancient Monuments Protection Act*), чија је стогодишњица проглашења недавно обележена, историјске зграде и налазишта су проглашена јавним добром од националног значаја и отворена за посетиоце,⁶ што је до данас важећи принцип и водиља у њиховом одрживом управљању. Овим Актом оформљена је Колекција националне баштине (National Heritage Collection) и успостављени механизми заштите историјских споменика, зграда и предела. Дефинисање стратегије конзервације и презентације непокретних културних добара је у највећој мери поверена тиму Енглеског наслеђа

³ P. Howard, *Heritage: management, interpretation, identity*, London, 2003, p.8

⁴ Оваква дефиниција наслеђа прописана је Оквирном конвенцијом Савета Европе о вредности културног наслеђа за друштво, која је, уз препознавање потребе да се људи и људске вредности нађу у средишту проширеног и трансверзалног концепта културног наслеђа, усвојена у Фару 27. октобра 2005. године, у оригиналу на енглеском и француском језику. Република Србија је потписник овог документа од септембра 2007. године. Ратификовање конвенције био је предуслов за доношење Закона о примени Оквирне конвенције из Фара 2010. год. који је објављен у “Сл. гласнику РС - Међународни уговори”, бр. 1 од 21. маја 2010. године.

⁵ *Ancient Monuments Act*, Акт о старим споменицима из 1882.год, Интернет: <http://heritagelaw.org/AMA-1882->, приступ 29.03.2014.год.

⁶ “English Heritage New Model”, Consultations, Department for Culture, Media and Sport, London, 2013, 7, преузето 29.03.2014. Интернет: <https://www.gov.uk/government/consultations/english-heritage-new-model-consultation>

(*English Heritage*), формираном под званичним именом Комисија за историјске зграде и споменике (*Historic Buildings and Monuments Commission*).⁷ Ово стручно тело је у обавези да своје активности обавља у складу са важећим Актом о националној баштини (*National Heritage Act*) из 1983.године, којим су кроз низ норми дефинисани услови проучавања и заштите старих споменика и историјских зграда, укључујући и поморско наслеђе, очувања заштићених предела, као и обезбеђивања доступности непокретних културних добара за ширу публику.⁸ Велика Британија је, као и многе европске земље учествовала у раду међународних организација попут Савета Европе, Светске културне баштине – Унеско (*UNESCO*), Интернационалног савета за споменике и налазишта – Икомос (*ICOMOS*) или Међународног центра за истраживање, конзервацију и рестаурацију културних добара- Икром (*ICCROM*). Различите одредбе веома значајних повеља о заштити непокретних културних добара, које су настале заједничким радом чланица поменутих, као и многих других организација, биле су уграђене у законски оквир Велике Британије. На тај начин остварен је систем заштите и услови за реализацију политика очувања животне средине који је у великој мери усклађен са истим у осталим земљама чланицама ЕУ. У њему је посебна пажња посвећена дефинисању кривично правних мера којима се санкционише непримерено коришћење културних добара и свака интервенција која може да утиче на нарушавање њиховог физичког интегритета или аутентичности.

II) СВРХА

Закони о заштити културних добара европских земаља готово по правилу садрже и казнене одредбе којима су инкриминисана све делатности које могу довести до оштећења, односно уништења културних добара. Сврха ових одредби је управо да културним добрима пруже потпунију и прецизнију заштиту у односу на заштиту прекршајног типа. Потреба за правном заштитом културних добара произилази из значаја који она имају за развој сваке земље јер од начина на који се једна држава односи према траговима своје прошлости у највећој мери зависи и њена

⁷ Више на *English Heritage New Model, Consultations*, Department for Culture, Media and Sport, London, 2013, доступан на адреси: <http://www.english-heritage.org.uk/>, приступ 29.03.2014.

⁸ National Heritage Act из 1983. год, Интерент: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/47/contents>, приступ 29.03.2014.

будућност. Заштита културних добара може бити прекршајноправна и кривичноправна. У Великој Британији је 2003. године донет Закон о прекршајноправној заштити културних добара (*Dealing in Cultural Objects Offences Act*) који управо има за циљ да културним добрима Уједињеног Краљевства пружи потпуну заштиту од свих облика прекршаја.⁹

III) МЕРЕ КРИВИЧНОПРАВНЕ И ПРЕКРШАЈНОПРАВНЕ ЗАШТИТЕ КУЛТУРНИХ ДОБАРА У УЈЕДИЊЕНОМ КРАЉЕВСТВУ СА ОСВРТОМ НА ПОЛИТИКУ СУЗБИЈАЊА КРИВИЧНИХ ДЕЛА ПРОТИВ КУЛТУРНИХ ДОБАРА

Закон о прекршајноправној заштити културних добара (*Dealing in Cultural Objects Offences Act*) номотехнички има типичну систематику англосаксонских правних аката. Реч је о краћем законском тексту који има свега 6 чланова. Овакав приступ законодавца је вероватно резултат интенције законодавца да се прекршајноправна заштита културних добара посматра парцијално, као део опште заштите културних добара. Закон предвиђа кажњавање за стицање, располагање, увоз и извоз оштећених културних добара. Кажњиво је такође и договарање и припремање неке од ових радњи. Као што се може закључити, посебна правна заштита се односи на оштећена културна добра у Великој Британији. У чл. 1. поменутог закона прописује се кажњавање сваког ко се неодговорно понаша према културном добру, знајући или верујући да је оно оштећено. Без значаја је да ли је извршилац прекршаја знао или веровао да је културно добро оштећено. За ово дело предвиђена је казна затвора у трајању до 7 година или новчана казна. Занимљиво је да је законодавац предвидео и могућност кумулативног изрицања новчане казне и казне затвора, у ком случају не може се изрећи казна затвора у трајању дужем од 6 месеци, нити новчана казна већа од максималног законом утврђеног износа. Оваква одредба је сасвим сигурно у функцији ублажавања ретрибутивног дејства казне које је по правилу израженије када се кумулативно изричу новчана казна и казна затвора. Чл. 2. прописује шта се све сматра културним добром у смислу овог закона под условима предвиђеним у чл. 1. Под културним добром се подразумева сваки објект од историјског, архитектонског и археолошког значаја.

⁹ „Закон о прекршајноправној заштити културних добара“ (*Dealing in Cultural Objects Offences Act*) Интернет: http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/gb/gb_dealing_cultobjsoffences2003_engorof.pdf, приступ 07.03.2014.

Оштећење културног добра настаје ако је оно уклоњено или ископано на начин који представља кривично дело или прекршај. Притом није од значаја да ли је ископавање извршено на територији Уједињеног краљевства или било где другде. Такође, није од значаја да ли је предметно културно добро под заштитом Уједињеног краљевства или неке друге државе света. Објекат се сматра уклоњеним под условима предвиђеним овим законом ако је уклоњен део културног добра од историјског, архитектонског и археолошког значаја или је део уклоњен са споменика таквог значаја. Под спомеником се подразумева свака пећина или ископина, сваки локалитет који садржи непокретне или покретне делове возила, бродова, ваздухоплова итд. „Остаци“ представљају трагове објеката из прошлости, без обзира да ли се објекат налази изнад или испод нивоа тла и да ли је изнад или испод нивоа водених површина.

Члан 3. одређује значење термина „бавити се“ када је реч о делатностима у вези са културним добрима под условима из чл.1. овог закона. Тако, у смислу овог закона реч „бавити се“ обухвата: прибављање, располагање, увоз и извоз културних добара, договор о вршењу наведених радњи, односно стварање неопходних услова да се наведене радње предузму. Прибављање обухвата: куповину, најам, позајмљивање или прихват. Такође, под располагањем се подразумева продаја, давање у најам или у зајам културних добара. Када је реч о договору о вршењу наведених радњи, односно стварању неопходних услова да се наведене радње предузму, није од правне важности да ли је тај договор постигнут на територији Уједињеног краљевства или негде другде у свету. Одредбе члан 4. прописују да поступак против извршилаца прекршаја предвиђених овим законом може бити инициран од стране службеника из Управе за приходе и таксе или пријавом стране представника Комисије Њеног Краљевског Височанства надлежног за приходе и таксе, под условом да прекршај обухвата увоз и извоз оштећених културних добара. Овде је реч о противправним понашањима предвиђеним у чл.1. овог закона, али и подстрекавању на вршење оваквих кривичних дела или прикривању извршених прекршаја. Ако је поступак започет пријавом стране представника Комисије, он може бити настављен од стране другог службеника. Представници Комисије могу прикупљати доказе који треба да дају одговор на питања да ли постоје основи сумње да је лице извршило прекршај у вези са оштећеним културним добрима или је било укључено у делатност противправног увоза и извоза тих културних добара, као и да ли то лице треба процесуирати за извршени прекршај. Прекршајноправна

одговорност предузећа је прописана у члану 5. овог закона. Ако је прекршај из чл. 1. извршен од стране предузећа, односно одговорног лица у предузећу, без обзира да ли је прекршај извршен уз сагласност одговорног лица или му се овакво поступање може приписати у нехат, за извршени прекршај ће одговарати предузеће, односно одговорно лице у предузећу. Одговорним лицем се сматра директор, менаџер, секретар и други службеник сличних овлашћења, као и свако друго лице које фактички врши послове управљања правним лицем. Ако послове управљања предузећем врше његови чланови, члан који је извршио прекршај, одговараће као директор предузећа. Коначно, члан 6. овог закона прописује начин ступања на снагу овог закона као и то да се одредбе Закона о прекршајноправној заштити културних добара (*Dealing in Cultural Objects Offences Act*) не односе на Шкотску. Као што је раније речено, правна заштита културних добара се постиже и кривичним законодавством. О мерама кривичноправне заштите и основним мерама политике сузбијања кривичних дела против културних добара у Уједињеном Краљевству и Србији биће више речи у настаавку рада. У кривичноправном законодавству Уједињеног Краљевства кривичноправна заштита културних добара није засебно регулисана, али је 2013. године усвојена Стратегија о политици сузбијања кривичних дела против културних добара.¹⁰ Иако је реч о програмском акту, његов значај је у томе што јасно истиче потребу предузимања криминалополитичких и кривичноправних мера у циљу сузбијања кривичних дела против културних добара. Основни циљеви поменуте Стратегије су: указивање на структуру кривичних дела против културних добара, оснивање Националног центра за сузбијање кривичних дела против културних добара, спровођење научних истраживања из ове области. Посебно је истакнуо да су објект заштите код ових кривичних дела културна добра укључујући зграде, археолошка налазишта, меморијални комплекси бојишта итд. У поменутом правном акту су изнете и препоруке за сузбијање кривичних дела против културних добара.

Неке од значајнијих су:

1. у сарадњи са стручњацима из области заштите културних добара сачинити листу најугроженијих културних добара;

¹⁰ Стратегија о политици сузбијања кривичних дела против културних добара (*Heritage and Cultural Property Crime National Policing Strategic Assessment*), Интернет: <http://www.museumsassociation.org/download?id=1038797>, приступ 15.03.2013.

2. информације о установама надлежним за превенцију и сузбијање кривичних дела против културних добара учинити лако доступним широј јавности;
3. промовисати идеју заштите културних добара од различитих кривичних дела у широј друштвеној заједници.
4. успоставити посебну „полицију за заштиту културног наслеђа“. Реч је о специјализованим полицијским јединицама за прикупљање доказа и процесуирање извршилаца ових кривичних делима. Ова препорука је посебно значајна са аспекта сузбијања овог облика криминалитета јер недозвољена трговина културним добрима осим што је штетна по државу и друштво доноси велику добит криминалцима.

Имајући у виду све наведено, сматрамо да би усвајање сличне стратегије у Републици Србији у великој мери допринело сузбијању кривичних дела против културних добара, али и подизању свести грађана о значају заштите споменика културне баштине.

IV) МЕРЕ КРИВИЧНОПРАВНЕ ЗАШТИТЕ КУЛТУРНИХ ДОБАРА У СРБИЈИ

Уставни основ за правну заштиту културних добара у Републици Србији садржан је у члан 89. Устава Републике Србије.¹¹ По изричитој уставној одредби свако је дужан да чува природне реткости и научно, културно и историјско наслеђе, као добра од општег интереса, у складу са законом. Посебна одговорност за очување наслеђа је на Републици Србији, аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Кривичноправна заштита културних добара у Републици Србији има за циљ остврење наведених уставних принципа. Она се постиже инкриминацијом тежих облика појединих кривичних дела и предвиђањем посебних кривичних дела. Тако, члан 208. ст. 2. КЗ предвиђа да ће се учинилац кривичног дела тешка крађа казнити казном затвора у трајању од једне до осам година уколико украдена ствар представља културно добро, односно добро које ужива претходну заштиту или природно добро. Овде ће бити укратко приказане релевантне одредбе Кривичног законика Републике Србије.¹² Даље, код инкриминације кривичног дела утаја из члан

¹¹ „Устав Републике Србије“, *Сл. Гласник РС*, бр. 98/2006).

¹² Кривични законик РС, *Сл. Гласник РС*, бр.85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009,121/2012 и 104/2013 у даљем тексту: КЗ)

207 КЗ предвиђено је да уколико утајена ствар представља културно добро, односно добро које ужива претходну заштиту, учинилац ће се казнити затвором од једне до осам година и новчаном казном. Ако је приликом извршења кривичног дела из члан 211. КЗ одузета ствар, која представља културно добро, учинилац ће се казнити затвором од три месеца до три године и новчаном казном. Слична одредба постоји и код кривичног дела из члан 212. ст.1 КЗ, који прописује да ко уништи, оштети или учини неупотребљивом туђу ствар, казниће се новчаном казном или затвором до шест месеци. Ако је делом из става 1. овог члана проузрокована штета у износу који прелази милион и петсто хиљада динара или је дело учињено према културном добру, заштићеној околини непокретног културног добра, односно према добру које ужива претходну заштиту, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година. Као и код осталих имовинских кривичних дела, и код овог објект заштите је имовина и оно се састоји у уништењу, оштећењу или чињењу неупотребљивом туђе покретне ствари.¹³ Ако прикривена ствар представља културно добро од изузетног или великог значаја, односно добро које ужива претходну заштиту или вредност прикриваних ствари прелази износ од милион и петсто хиљада динара, казниће се затвором од шест месеци до пет година, што представља квалификовани облик кривичног дела прикривање из члан 212. КЗ. У овом случају дело је квалификовано тежом последицом и за одговорност учиниоца довољно је да се ова последица може приписати нехату учиниоца, покушај је такође кажњив.¹⁴ Посебно је интересантна законска формулација кривичног дела неовлашћено изношење културног добра у иностранство из члан 221а, будући да се њиме директно штити јурисдикција Републике Србије у области заштите културних добара, с тим да је изричито прописано да ко изнесе или извезе у иностранство културно добро или добро које ужива претходну заштиту, без претходног одобрења надлежног органа, казниће се затвором од шест месеци до пет година. Ако је дело из става 1. овог члана извршено у односу на културно добро од изузетног или великог значаја, учинилац ће се казнити затвором од једне до осам година. Коначно, члан 353а законодавац одређује и неовлашћено извођење археолошких радова као кривично дело. Наиме, члан 353. ст. 1 прописује да ко неовлашћено врши археолошка ископавања и истраживања, казниће се затвором до три године и новчаном казном. Ако

¹³ Јовашевић Д., *Кривично право-посебни део*, Номос, Београд, 2006, стр. 129.

¹⁴ Лазаревић Љ., *Коментар Кривичног законика Републике Србије*, Савремена администрација, Београд, 2006., стр. 594.

је дело из става 1. овог члана извршено на археолошком налазишту или другом непокретном културном добру, односно добру које ужива претходну заштиту или ако је том приликом девастирано археолошко налазиште или непокретно културно добро, односно добро које ужива претходну заштиту или ако је приликом извођења ових радова коришћена опрема или уређај за откривање и проналажење археолошких предмета, казниће се затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном. Прекршајна заштита културних добара у Србији би требало да се остварује Законом о културним добрима, чије су последње измене усвојене 2011. године.¹⁵ Међутим, казнене одредбе овог закона су, према нашим сазнањима, престале да важе, па је ова област у Србији још увек недовољно правно регулисана што је извор правне несигурности у области заштите културних добара у нашој земљи¹⁶. Кривично законодавство Републике Србије културним добрима пружа заштиту на два начина: прописивањем квалификованих облика код појединих кривичних дела или директном заштитом културних добара као у случају кривичних дела из члан 221а КЗ и 353а КЗ. Треба похвалити прописивање кумулативних новчаних и затворских казни за кривично дело неовлашћено извођење археолошких радова, као једно од најтежих кривичних дела из групе кривичних дела против јавног реда и мира, али свакако би било корисно применити нека од решења из Стратегије која је усвојена у Уједињеном Краљевству што би у великој мери допринело стварању делотворне политике сузбијања кривичних дела против културних добара.

V) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Закон о прекршајноправној заштити културних добара (*Dealing in Cultural Objects Offences Act*) је ступио на снагу истеком периода од два месеца од дана његовог доношења, а Стратегија о политици сузбијања кривичних дела против културних добара (*Heritage and Cultural Property Crime National Policing Strategic Assessment*) је ступила на снагу даном њеног доношења.

¹⁵ „Закон о културним добрима“, *Сл. Гласник РС*, бр. 71/94, 52/2011 и 99/2011).

¹⁶ Филип Мирић, Александра Мирић, „Кривичноправне мере у области заштите непокретних и покретних културних добара на основу оснивачких уговора ЕУ (пример Француске)“, *Европско законодавство*, 2012, бр. 42/12, стр. 117-125.

VI) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Први правни спис о заштити споменичког наслеђа Србије нешто је старији од оног из Велике Британије, о коме је већ било речи. Наиме, 22. фебруара 1844. године, кнез Александара Карађорђевић издао је Уредбу о заштити споменика древности. Међу првим правним актима те врсте у Европи, ова Урдеба представља почетак савременог деловања на заштити културних добара. Забрана „кварења развалина старих градова и замкова у Књажевству Србије“, као и наредба да се „споменици древности колико је више могуће сачувају“, су одраз жеље да се дефинише политика очувања баштине чији је значај давно препознат.¹⁷ Данас, скоро два века по доношењу Уредбе из 1844. године, сведоци смо функционисања јасно дефинисаног система заштите споменика културе, као и примене Закона о културним добрима у Републици Србији.¹⁸ Такође, сведоци смо и бројних случајева нарушавања физичког интегритета грађевина које имају историјски, уметнички или културни значај за нашу земљу, услед немарног или вандалског деловања појединаца. Како конзервација и рестаурација архитектонских објеката није тривијални поступак и како је његова комплексност најчешће условљена природом накнадних оштећења, нужно је кроз низ акција едукације и сензибилизације приказати деонтолошку, техничку и технолошку природу одлука о избору конзерваторских поступака, као и појаснити консеквенце деструкције споменика културе. Управо се у овом смислу Стратегија о политици сузбијања кривичних дела против културних добара усвојена 2013. год у Уједињеном Краљевству може навести као пример документа у коме је комуникација са публиком препозната као веома значајна. Такође, у времену у коме је евидентан пораст деловања дивљих археолога, нелегална препородаја антиквитета и несавесних грађевинских интервенција на споменицима културе, чини се да поштравање казних мера, уз њихову доследну примену у пракси, представља нужно и неизбежно решење којим би се унапредило стање заједничког наслеђа. Коначно, редефинисање културних политика у којима би непокретна културна добра била препозната као приоритет

¹⁷ „Уредба о заштити споменика древности“, документација ЗЗСК Ниш.

¹⁸ Влада НР Србије је 25. јуна 1947. године основала Завод за заштиту и научно проучавање споменика културе Народне Републике Србије. Назив је промењен 1960. у Републички завод за заштиту споменика културе, Београд, а 1971. му је припојен Југословенски (раније Савезни) институт за заштиту споменика културе. Мрежу завода за заштиту споменика културе чини још 12 градских и регионалних установа.

омогућило би обезбеђивање сталних буџетских линија за њихову заштиту и стварање услова да успомене прошлости које смо наследили од очева сачувамо за своју децу.

ВИИ) ИЗВОРИ

„Закон о културним добрима“, *Сл. Гласник РС*, бр. 71/94, 52/2011 и 99/2011).

„Закон о примени Оквирне конвенције из Фара“, *Сл. Гласник РС*, Међународни уговори”, бр. 1 од 21. маја 2010. године.

„Кривични законик РС“, *Сл. Гласник РС*, бр.85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009,121/2012 и 104/2013).

„Уредба о заштити споменика древности“, документација ЗЗСК Ниш.

„Устав Републике Србије“, *Сл. Гласник РС*., бр. 98/2006.

Howard, P., *Heritage: management, interpretation, identity*, London, 2003

Интернет: Закон о прекршајноправној заштити културних добара (*Dealing in Cultural Objects Offences Act*) на енглеском језику доступан на адреси http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/gb/gb_dealingcultobjsoffences2003_engorof.pdf.

Интернет: *Ancient Monuments Act*, Акт о старим споменицима из 1882.год, доступан на адреси: <http://heritagelaw.org/AMA-1882>

Интернет: *English Heritage New Model, Consultations*, Department for Culture, Media and Sport, London, 2013, доступан на адреси: <https://www.gov.uk/government/consultations/english-heritage-new-model-consultation>

Интернет: *English Heritage*, више на адреси: <http://www.english-heritage.org.uk/>

Интернет: *National Heritage Act* из 1983.год, доступан на адреси: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/47/contents>

Интернет: Стратегија о политици сузбијања кривичних дела против културних добара (*Heritage and Cultural Property Crime National Policing Strategic Assessment*) на енглеском језику доступна на адреси <http://www.museumsassociation.org/download?id=1038797>

Јовашевић Д., *Кривично право-посебни део*, Номос, Београд, 2006.

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

Мирић, Ф., Мирић, А. „Кривичноправне мере у области заштите непокретних и покретних културних добара на основу оснивачких уговора ЕУ (пример Француске)“ *Европско законодавство*, 2012, бр. 42/12.

Ненадовић, С., *Заштита градитељског наслеђа*, Архитектонски факултет Универзитета у Београду, Београд, 1980.

Најновије публикације Европске уније доступне на интернету

- Access City Award 2014: European cities responding to the accessibility needs of ALL citizens / European Commission, Directorate-General for Justice. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- Boosting growth and jobs: Success stories from EU environmental policy / European Commission, Directorate-General for the Environment. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- Economic and Monetary Union: Legal and political texts / Council of the European Union, General Secretariat of the Council. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- Effectiveness of EU-supported public urban transport projects: Special report No 01/2014 / European Court of Auditors. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- Employment policy beyond the crisis / European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- Exploring leadership in vocational education and training / Cedefop — European Centre for the Development of Vocational Training. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2015.
- General report on the activities of the European Union 2014 / European Commission, Directorate-General for Communication. - 1. 874. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2015.
- General Union environment action programme to 2020: Living well, within the limits of our planet / European Commission, Directorate-General for the Environment. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- Increasing the value of age: Guidance in employers' age management strategies / Cedefop — European Centre for the Development of Vocational Training. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2015.

- Integration of EU water policy objectives with the CAP: A partial success Special report No 04/2014 / European Court of Auditors. - 1. 874. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- Labour law and working conditions / European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. - 1. 874. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- Old roots for new routes: Cedefop's 40th anniversary theme aims to draw inspiration from the past to improve vocational education and training for the future / Cedefop — European Centre for the Development of Vocational Training. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2015.
- Public procurement as a driver of innovation in SMEs and public services / Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- Ready to make the move?: What you need to know about living and working abroad – and so much more / European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- Supporting the internationalisation of SMEs / European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014.
- The validation challenge: How close is Europe to recognising all learning? / Cedefop — European Centre for the Development of Vocational Training. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2015.
- Twelve seconds to decide: In search of excellence : Frontex and the principle of best practice / Frontex — European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2015.

Ана Вукићевић

Најновије публикациије Савета Европе

Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains - Droit des victimes . - Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2015. -476 KB

La traite des êtres humains viole les droits et détruit la vie d'innombrables personnes, en Europe et ailleurs. De plus en plus de femmes, d'hommes et d'enfants sont achetés et vendus comme des marchandises, par-delà les frontières ou dans leur propre pays, et soumis à l'exploitation et aux abus.

La principale valeur ajoutée de la convention tient à son approche fondée sur les droits humains et sur la protection des victimes. La convention définit la traite comme étant une violation des droits humains et une atteinte à la dignité et à l'intégrité de l'être humain. En conséquence, les autorités nationales engagent leur responsabilité si elles ne prennent pas de mesures pour prévenir la traite, protéger les victimes et mener des enquêtes effectives sur les cas de traite.

Council of Europe Convention on the manipulation of sports competitions - Council of Europe Treaty Series No. 215 and explanatory report. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2014. -85 p .

The Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions is the first legally binding international tool to fight match-fixing. Its purpose is to prevent, detect and punish the manipulation of sports competitions, as well as to enhance the exchange of information and national and international co-operation between the public authorities concerned and with sports organisations and sports betting operators.

Iris plus 2014-3 - Enabling Access to the Media for All / European Audiovisual Observatory. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2014. -44 p .

In today's ultra-connected world of smartphones, tablets and smart watches, it has never been more important to protect the rights of disabled members of our society to access audiovisual content. But how does guaranteeing maximum access work in practice? What is Europe doing to ensure that the disabled 15% of our society can enjoy access to media content? This brand new report gives a through overview of all

technical and practical measures to ensure maximum media access as well as analysing European legislation currently in place.

Heritage for development in South-East Europe (2014-10-03). - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2014. -206 p .

The essays in this book present, for the first time in published form, a systematic comparative overview of cultural heritage policy and its impact – specifically in the field of immovable heritage such as archaeological and historic sites – in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, “The former Yugoslav Republic of Macedonia”, Montenegro, Romania and Serbia.

The studies focus on the decade from 2003 to 2013 that followed the traumatic and often violent upheavals associated with the breakdown of communism. That same period also saw a shift in the policy of the European Union and the Council of Europe in support of cultural heritage policies in the region, which led to the launching of the “Ljubljana Process: rehabilitating our common heritage”. The challenges gradually moved from encouraging professionals to adopt European standards and realising the potential of heritage to build bridges between peoples and to foster reconciliation, towards highlighting its wider benefits as a catalyst of economic development for the local economy and the quality of life of citizens.

Theorists and practitioners will gain a better insight into the value of cultural heritage and the specificity of cultural heritage policies in South-East Europe, as well as the underlying facts, vision, context and impact of the Ljubljana Process. This will encourage questioning of existing public policies, as well as the promotion and affirmation of cultural heritage within a new “culture of development”.

Coherence policy markers for psychoactive substances / Pompidou Group. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2014. -264 p .

Identifying effective approaches to creating coherent policies regarding licit and illicit drugs has been the priority of the Pompidou Group during its 2010-14 work programme. Over the years, research has evolved in this field as demonstrated in the group’s publications: *From a policy on illegal drugs to a policy on psychoactive substances* in 2008 and *Towards an integrated policy on psychoactive substances: a theoretical and empirical analysis* in 2010, and then *Reflections on the concept of coherency for a policy on psychoactive substances and beyond* in 2012.

This last publication attempted to put into perspective the salient points of what may be termed a coherent policy on psychoactive substances. It proposed six indicators, around which the concept of coherency was developed: conceptualisation, policy context, legislative and regulatory frameworks, strategic frameworks, responses/interventions and structures and resources.

The initial target for the use of these six indicators is that all drugs policies should be in line with the concept of “well-being”. At the very least, they should not contradict each other and at best they should be in harmony. On this basis, in 2013 and 2014, researchers refined these indicators and tested them in their countries, namely Croatia, the Czech Republic, Hungary, Ireland, Israel, Italy, Norway and Portugal to verify whether they provided a valid tool to measure the effectiveness and efficiency of a coherent policy on psychoactive substances.

The results appear in this publication and indicate that such markers may be indeed used as a basis for discussion on the issue of coherence and in some cases as a means to better implement coherent policies in respect to psychoactive substances, and also possibly policies that address other forms of addictive behaviour.

European judicial systems - Edition 2014 (2012 data) - Efficiency and quality of justice. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2014. -546 p .

The new Edition of the report of the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), which evaluates the functioning of the judicial systems in 45 Council of Europe’s member states and an observer state to the CEPEJ, Israël, remains in line with the process carried out since 2002. Relying on a methodology which is already a reference for collecting and processing a wide number of quantitative and qualitative judicial data, this unique study has been conceived above all as a tool for public policy aimed at improving the efficiency and the quality of justice. To have the knowledge in order to be able to understand, analyse and reform, such is the objective of the CEPEJ which has prepared this report, intended for policy makers, legal practitioners, researchers as well as for those who are interested in the functioning of justice in Europe.

Adoption - Droit et pratique établis par la Convention européenne révisée en matière d’adoption des enfants / G. Shannon, R. Horgan, G. Keehan, at al. - Strasbourg: Editions du Conseil de l’Europe, 2014. -126 p .

La Convention européenne en matière d’adoption des enfants (révisée) (CEAER) a été introduite par le Conseil de l’Europe en 2008 afin d’instituer un cadre moderne dans ce domaine. Elle représente un consensus international sur ce qui constitue une procédure acceptable d’adoption des enfants, en tenant compte des différents points de vue, de la diversité juridique et du patrimoine commun des Etats membres.

Cet ouvrage offre une analyse et un commentaire approfondis de chacun des 30 articles de la convention révisée. Cette étude exhaustive révèle les changements et évolutions intervenus depuis l’élaboration de la Convention de 1967 en matière d’adoption des enfants. C’est une source unique et détaillée d’informations pour les juges, les travailleurs sociaux, les parlementaires et les praticiens de l’adoption sur tous les aspects de la CEAER. Ce texte clair et incisif est divisé en trois parties, débutant par

une vue d'ensemble de la convention, suivie d'un examen des principes généraux et s'achevant par les clauses finales

Education et diversité religieuse en Méditerranée occidentale - Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2014. -204 p .

Cet ouvrage propose aux spécialistes de l'éducation des pistes de réflexions sur le défi que représente dans les communautés plurielles la diversité des religions et convictionnelle. Quatre équipes de chercheurs, en provenance d'Algérie, d'Espagne, d'Italie et du Maroc, ont analysé la place de l'éducation à la diversité religieuse à l'école dans le cadre du projet du Conseil de l'Europe «Education et diversité religieuse en Méditerranée occidentale».

Les travaux ont mis en évidence l'interdépendance de la réflexion sur la place de la religion à l'école entre les rives nord et sud de la Méditerranée. En effet, les migrants en Europe obligent les pouvoirs publics et les systèmes éducatifs à réfléchir autrement à la question religieuse à l'école. Au Maghreb, l'expérience des pays comme l'Espagne ou l'Italie dans l'évolution des liens institutionnels entre État et religion est un élément clef du débat actuel sur la place de la religion à l'école et dans la démocratisation en cours des sociétés maghrébines.

Les chercheurs considèrent que l'on ne peut pas traiter les religions à l'école par la mise à l'écart, l'ignorance ou l'exclusion, car les élèves ne laissent pas leurs convictions religieuses et non religieuses ou leurs spiritualités à domicile. Tout le défi est, dès lors, de tenter d'identifier les meilleurs moyens pédagogiques pour introduire des connaissances, des compétences et des comportements appropriés à propos des religions.

Iris plus 2014-2 - Media in the Courtroom / European Audiovisual Observatory. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2014. -46 p .

In the week where a major “terrorist” trial in Great Britain will take place behind closed doors, we’re looking at the legal situation in Europe regarding media in the courtroom. How does European legislation tread the fine line between open justice and our right to know, and the dangers of “trial by media” where the course of justice is influenced by journalists’ activities? Case law, national examples and pan-European legislation illustrate the complex legal challenges surrounding courtroom reporting. Our latest legal hot topic now ... hot off the press

Assurer une éducation de qualité - Recommandation CM/Rec(2012)13 et exposé des motifs - Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2014. -30 p .

À l'exception peut-être du terme d'«employabilité», aucun autre terme n'est utilisé de manière plus fréquente dans le débat actuel sur l'éducation que celui de «qualité». Or

la qualité elle-même fait rarement débat. Bien au contraire, elle va de soi, et le débat s'attache à la manière dont on peut l'atteindre au mieux.

Le Conseil de l'Europe est d'avis qu'il convient d'évaluer si l'éducation est de qualité par rapport aux objectifs que les pouvoirs publics, les éducateurs et l'opinion publique dans son ensemble souhaitent atteindre.

La Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2012)13 en vue d'assurer une éducation de qualité crée un lien entre la notion de qualité et les objectifs de l'éducation : la préparation à l'emploi, la préparation à la vie en tant que citoyens actifs dans des sociétés démocratiques, le développement personnel, le développement et le maintien d'une base de connaissances approfondies et diversifiées. La recommandation considère la garantie d'une éducation de qualité comme une responsabilité publique qui doit être adaptée au niveau d'éducation et à l'âge des élèves. Elle fait la distinction entre la qualité de quelques écoles ou établissements d'enseignement supérieur et la qualité des systèmes éducatifs. Elle souligne également que, au niveau du système, l'inclusion sociale doit être vue comme faisant partie intégrante de la notion de qualité. Si un système éducatif dispose de quelques écoles et établissements d'enseignement supérieur élitistes mais ne propose pas de possibilités adaptées à l'ensemble de ses élèves, il ne saurait être considéré comme un système de qualité

Promotion of human rights of older persons- Recommendation CM/Rec(2014)2 and explanatory memorandum. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2014. - 60 p .

The Committee of Ministers adopted Recommendation CM/Rec(2014)2 to member States on the promotion of human rights of older persons on 19 February 2014. The recommendation applies for the first time a human rights-based approach to the situation of all older persons, with a view to ensuring that they enjoy their fundamental rights and freedoms on an equal basis with other people. The recommendation acknowledges and promotes the autonomy of older persons and, at the same time, it aims at ensuring them protection in societies where ageism is on the rise and in situations where they may be vulnerable. The principles contained therein are illustrated with examples of good national practices in Council of Europe member States.

The recommendation should serve as a reference for governments, non-governmental organisations, practitioners and all those who are otherwise involved or interested in protecting and promoting the human rights of older persons.

Connexions - Manuel pour la lutte contre le discours de haine en ligne par l'éducation aux droits de l'homme . - Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2014. -196 p .

L'action du Conseil de l'Europe en faveur de la démocratie est fortement axée sur l'éducation : l'éducation à l'école, mais aussi l'éducation en tant que pratique de la

démocratie tout au long de la vie, comme dans le cadre des activités d'apprentissage non formel. L'éducation aux droits de l'homme et l'éducation à la citoyenneté démocratique font partie intégrante du socle que nous devons bâtir pour faire de la démocratie une réalité durable.

Le discours de haine est l'une des formes les plus inquiétantes de racisme et de discrimination qui sévit aujourd'hui en Europe, amplifiée par internet et les médias sociaux. Le discours de haine en ligne n'est que la partie visible de l'iceberg de l'intolérance et de l'ethnocentrisme. Les jeunes sont directement concernés, en tant qu'acteurs et victimes d'abus des droits de l'homme en ligne. L'Europe a besoin que les jeunes veillent aux droits de l'homme et les protègent : c'est là l'assurance-vie de la démocratie.

Connexions vise à soutenir le Mouvement contre le discours de haine, autrement dit, la campagne de la jeunesse du Conseil de l'Europe pour les droits de l'homme en ligne. Connexions est un outil précieux pour les éducateurs qui souhaitent aborder le discours de haine en ligne sous l'angle des droits de l'homme, tant dans le système éducatif formel que dans le cadre de l'éducation informelle. Ce manuel a été conçu pour travailler avec des apprenants de 13 à 18 ans, mais les activités proposées peuvent être adaptées à d'autres groupes d'âge

Гордана ТЕРЗИЋ

Европа – енциклопедије

The European Foundations Directory 2015 . - Sydney: Asia Pacific Infoserv Pty Ltd

This comprehensive new directory lists every major national and international foundations, NGOs and other charitable and grant-making organizations located on the entire European continent.

All of the major established foundations and NGOs are included, as well as some of the less well-known grant-making organizations. Presenting names and contact details for almost 2000 institutions, this new publication is the most comprehensive and up to date information on this growing sector.

Entries:

Entries are arranged alphabetically by country.

Each entry contains the institution's name, postal, internet and e-mail addresses, telephone and fax numbers, details of its function, activities, geographical area of activity, and key executives where available.

Includes an index of foundations, by geographical area of operations and by main activities.

A wide range of activity is covered including aid to less developed countries, the environment, education, the arts and humanities, and medicine and health.

Includes information on foundation centres and co-ordinating bodies.

Countries covered include Austria, Belarus, Belgium, Bosnia, Bulgaria, Croatia, Cyprus, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russia, Serbia, the Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, the Ukraine, and the United Kingdom.

The Directory would be an important reference resource to organizations, public and academic libraries, NGOs, charities and other grant-making and grant-seeking organizations and institutions concerned with or interested in the work of foundations throughout Europe.

European Encyclopedia of Environmental History 2014. - Sydney: Asia Pacific Infoserv pty ltd

While the relationship between man and nature has been a constant feature of the human situation, the human impact on the environment has only recently become a topic of general interest to scholars and professionals in disciplines across the board.

Environmental history should be of great interest to anyone concerned with our present global environmental dilemmas. The *European Encyclopaedia of Environmental History* is a worthwhile investment for those in need of a scholarly reference source on this timely topic as there are no other single works that provide comparable breadth and authoritative coverage. It is recommended for academic, public, and special libraries.

Written by a team of international experts, provides not only broad historical coverage on how human beliefs and actions have altered the natural world, but also covers the latest developments in the field. An analysis of natural phenomena and events and their impact on human societies is also included.

The environmental history of all countries is a key feature of the Encyclopedia.

With hundreds of articles, this fascinating set will prove a definitive reference source on environmental change over the course of human history, across cultures and in the modern world. This important new work belongs in any collection serving world history, ecology, environmental studies, geography or environmental science programs.

From 'acid rain' to 'zoos', the *European Encyclopaedia of Environmental History* attempts to chronicle the human impact upon the 'natural' world (and vice versa) from prehistory to the present. It does this through over hundreds of entries, ranging from geographical regions to animals and plants, environmental problems, and prominent figures in the history of environmental conservation. This collection will be a valuable first stop for undergraduate and graduate cultural ecology and physical geography research projects. The entries are concise, usually between one and five pages, and each concludes with a 'further reading' section.

Well written, no other single work provides such authoritative coverage on Environmental History! It is an impressively crafted reference work.

International Directory of Women's Organizations 2014. - Sydney: Asia Pacific Infoserv pty ltd

This comprehensive new directory lists every major national and international women's organization from Afghanistan to Zimbabwe .

All of the major established women's organizations are included, as well as the less well-known organizations. Presenting profile details for over 2000 organizations, this second edition is the most comprehensive and up to date directory of women's organizations worldwide.

Entries:

Entries are arranged alphabetically by country.

Each entry contains the institution's name, postal, internet and e-mail addresses, telephone and fax numbers, details of its function, activities, geographical area of activity, and key executives where available.

A wide range of activity are covered from art to culture; business to education; gender equality to human rights; health to reproduction; families to development; politics to global leadership; women's empowerment; civil society promotion; and much much more.

The Directory includes information on all of the women's foundations worldwide.

Regions covered include: Africa, Asia and the Pacific, Europe, North and South America and the Middle East .

Data for this reference work was compiled from details submitted by national and international women's organizations, information gathered from the internet, and directly from individuals holding key positions in major women's organizations.

The Directory would be an important reference resource to organizations, public and academic libraries, NGOs, and all agencies and institutions concerned with women's rights, equality and gender issues.

Encyclopedia of World Environmental History 2014. - Sydney: Asia Pacific Infoserv pty ltd

While the relationship between man and nature has been a constant feature of the human situation, the human impact on the environment has only recently become a topic of general interest to scholars and professionals in disciplines across the board.

This two volume set, written by a team of international experts, provides not only broad historical coverage on how human beliefs and actions have altered the natural world, but also covers the latest developments in the field. An analysis of natural phenomena and events and their impact on human societies is also included.

With hundreds of articles, this fascinating set will prove a definitive reference source on environmental change over the course of human history, across cultures and in the modern world. This important new work belongs in any collection serving world history, ecology, environmental studies, geography or environmental science programs.

Entries Include: Acid Rain; Africa; Air Pollution; Alternative Energy; Biodiversity; Central Asia; China; Climate Change; Debt for Nature; Deforestation; Earthquakes; Environmental Law; Environmental Crime; Famine; Green Revolution; Law of the Sea; Rainforests; Social Ecology; Toxicity; Tragedy of the Commons; Volcanoes.

Well written, no other single work provides such authoritative coverage on Environmental History!

Gordana TERZIĆ

Часописи Европске уније доступни на Интернету

Activities of the institutions and bodies

EP Newshound review (Themes: Activities of the European Union, Law and justice)

Eurojust news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Justice and home affairs)

Eurofound news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Working conditions, Social policy)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy, Economic and Monetary Union)

Journal (Themes: Activities of the institutions and bodies, Community finance

Quarterly report on the euro area (Themes: Community finance)

Law and justice

Official Journal of the European Union (Themes: Information - Documentation, Law and justice)

Involuntary placement and involuntary treatment of persons with mental health problems (Themes: Fundamental rights, Social policy)

Debates of the European Parliament (Themes: Activities of the institutions and bodies, Law and justice)

External relations

Newsletter (Themes: External relations, Foreign and security policy - defence)

CBRN CoE newsletter (Themes: External relations, International policy, Relations with non-member countries)

Trade - Competition policy

Competition policy newsletter (Themes: Competition policy)

The EU's place in the global market (Themes: Commercial policy, External trade)

International trade in transportation services (Themes: Economy and finance, External trade)

Single market news (Themes: *market*)

Economy - Finance

European vacancy monitor (Themes: Economy - Finance)

Single market news (Themes: Economy - Finance)

Quarterly note on the euro-denominated bond markets (Themes: Economy - Finance)

Monetary poverty in EU Acceding and Candidate Countries (Themes: Population and social conditions, Monetary policy)

Regions & cities of Europe (Themes: Regional policy and regional economies)

Social policy

Foundation focus (Themes: Social policy, Working conditions)

An opportunity and a challenge (Themes: Social policy, Demography and population)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy - Economic and Monetary Union)

Social agenda (Themes: Social policy, Employment policy)

Drug demand reduction: global evidence for local actions (Themes: Social problems, Social policy, Health policy)

Drugnet Europe (Themes: Social problems, Social policy, Health policy)

Integration of migrants in the European Social Fund 2007-2013 (Themes: European Social Fund, Social policy, Labour market - free movement of workers)

Information - Education - Culture - Sport

ENISA quarterly review (Themes: Information policy)

Live & learn (Themes: Vocational training, Activities of the institutions and bodies)

VetAlert (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

The Magazine (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

Welcome to the European Commission (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

Agriculture - Forestry - Fisheries

MARS bulletin (Themes: Agricultural policy, Earth sciences research)

EU rural review (Themes: Agricultural policy)

EFSAnews (Themes: Agricultural policy)

Industry - Enterprise - Services

Innovation & technology transfer (Themes: Industrial research and development, Industrial policy)

EIRObserver (Themes: Industrial policy)

Economic change and restructuring in the European Social Fund 2007-13 (Themes: European Social Fund, Industrial policy, Employment policy)

Industrial import prices (Themes: Industry, trade and services, Industrial policy)

Networth (Themes: Enterprise)

Buy and sell services in Europe (Themes: Construction of Europe, Services, Freedom of establishment and freedom to provide services)

Energy

F4E news (Themes: Energy)

Mag (Themes: Energy policy, Energy research)

Intelligent energy. News review (Themes: Energy policy, Energy research)

ESARDA bulletin (Themes: Nuclear energy and safety, Industrial research and development)

Transport

Managing risks to drivers in road transport (Themes: Workers' health and safety, Transport regulations and safety, Land transport (road, rail))

Saving time and money in the shipping industry (Themes: Transport policy, Means of transport)

On the right track (Themes: Transport policy, Means of transport, Land transport (road, rail))

Environment - Ecology

Environment for Europeans (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Natura 2000 (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Scientific and technical research

Research eu focus (Themes: Research policy and organisation)

Research eu results magazine (Themes: Research policy and organisation)

R&D and the financing of innovation in Europe (Themes: Economic policy - Economic and Monetary Union, Scientific and technical research)

Forest fires in Europe 2009 (Themes: Natural disasters, Forestry, Environmental research)

Statistics

Statistical references (Themes: Information - Documentation, Statistics)

Young workers, facts and figures (Themes: Workers' health and safety, Statistics)

Your free access to European statistics (Themes: General statistics, Information - Documentation)

Гордана ТЕРЗИЋ
Ана ВУКИЋЕВИЋ

Адресе институција Европске уније

European Parliament

Strasbourg

Allee du Printemps

BP 1024

F-67070 Strasbourg Cedex

Tel. (33) 388 17 40 01

Telex 890129

890139

Fax (33) 388 25 65 01

Luxembourg

Plateau du Kirchberg

BP 1601

L-2929 Luxembourg

Tel. (352) 43 00-1

Telex 2894

Fax (352) 43 00-29494

(352) 43 00-29393

Brussels

Rue Wiertz 60

BP 1047

B-1047 Brussels

Tel. (32-2) 284 21 11

Telex 26999

Fax (32-2) 284 69 74

(32-2) 230 69 33

Internet: <http://www.europarl.europa.eu>

Council of the European Union

Brussels

Rue de la Loi 175

B-1048 Bruxelles

Wetstraat 175

B-1048 Brussel

Tel. (32-2) 285 6111

Telex 21711 CONSIL B

Fax (32-2) 285 73 97/81

Luxembourg

Centre de conferences

Kirchberg

L-2929 Luxembourg

Tel. (352) 43 02-1

Internet: <http://ue.eu.int>

-mail: relations@consilium.eu.int

European Commission

Brussels

Rue de la Loi 200

B-1049 Bruxelles

Wetstraat 200

B-1049 Brussel

Tel. (32-2) 299 11 11

Telex 21877711 COMEU B

Fax (32-2) 295 01 39

Luxembourg

Batiment Jean Monnet

Rue Alcide De Gasperi

L-2920 Luxembourg

Tel. (352) 43 01-1

Telex 3423 COMEUR LU

3446 COMEUR LU

Fax (352) 43 61 24

(352) 43 031-35049

Internet: <http://ec.europa.eu>

**Court of Justice of the
European Communities**

Luxembourg
Boulevard Konard Adenauer
L-2925 Luxembourg
Tel. (352) 43 03-1
Telex 2771 CJINFO LU
Fax (352) 43 03 2600

Registry, Court of Justice
Telex 2510 CURIA LU
Fax (352) 43 37 66

Registry, Court of First Instance
Fax (352) 43 033 2100
Internet: <http://curia.europa.eu>

European Court of Auditors

Luxembourg
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg
Tel. (352) 43 98-1
Telex 3512
Fax (352) 43 93 42

Brussels (suboffice)
Batiment Eastman
Rue Belliard 135
B-10408 Bruxelles
Belliardstraat 135
B-1040 Brussel
Tel. (32-2) 230 50 90
Fax (32-2) 230 64 83
Internet: <http://eca.europa.eu>
E-mail: euraud@eca.europa.eu

Economic and Social Committee

Brussels
Rue Ravenstein 2
B-1000 Bruxelles

Ravensteinstraat 2
B-1000 Brussel
Tel. (32-2) 546 90 11
Telex 2593
Fax (32-2) 513 48 93
Internet: <http://www.eesc.europa.eu>

**Committee of the Region
of the European Union**

Brussels
Rue Montoyer 92-102
B-1000 Bruxelles
Montoyerstraat 92-102
B-1000 Brussel
Tel. (32-2) 282 22 11
Fax (32-2) 282 23 25
Internet: <http://cor.europa.eu>

European Investment Bank

Luxembourg
100, Boulevard Konard Adenauer
L-2950 Luxembourg
Tel. (352) 43 79-1
Telex 3530 BANKEU LU
Fax (352) 43 77 04
H320 Videoconference 43 93 67
Internet: <http://www.bei.org>
<http://www.eib.org>

European Central Bank

Frankfurt on Main
Eurotower
Kaiserstrasse 29
D-60066 Frankfurt am Main
Postfach 16 03 19
Tel. (49-69) 134 40
Telex 411144 ECB D
Fax (49-69) 13 44 60 00
Internet: www.ecb.europa.eu
E-mail: relations@ecb.europa.eu

European Ombudsman

Strasbourg

1. Avenue du President Robert Schuman

BP 403

F-67001 Strasbourg Cedex

Tel. (33) 388 17 23 13

Fax (33) 388 17 90 62

Internet:

<http://www.ombudsman.europa.eu>

European Investment Fund

Luxembourg

43, Avenue J. F. Kennedy

L-2968 Luxembourg

Tel. (352) 42 66-88-1

Fax (352) 42 66 88-200

Internet: [http:// www.eif.org](http://www.eif.org)

E-mail: info@eif.org

Гордана ТЕРЗИЋ

Европа на Интернету

Опште информације о Европској унији

ec.europa.eu

Званична 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.europa.eu

Европска централна банка.

www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm

Европски омбудсман.

Друге организације у Европи

www.coe.int

Савет Европе у Стразбуру

www.echr.coe.int

Европски суд за људска права.

www.efta.int

Европска зона слободне трговине.

www.osce.org

Организација за европску безбедност и сарадњу.

www.weu.int

Западноевропска унија.

www.oecd.org

Организација за економску сарадњу и развој.

Политичке области

europa.eu/debateeurope/eng_en.htm

Дебата на интернету која је иницирана у оквиру процеса насталог након Самита у Ници, а коју потпомаже Европска комисија: између осталог, путем дискусионих форума и објављивањем листе манифестација и референтне документације.

ec.europa.eu/int/enlargement/index.htm

Интернет-странице Комисије које се односе на процес проширења Уније, а уједно пружају и информације о тренутном стању преговора за пријем нових чланица, као и о процесу транзиције. Понуда садржи и могућност претплате на електронске новине које излазе једном недељно.

ec.europa.eu/internal_market/index_en.htm

Главна дирекција унутрашњег тржишта; редовно објављивање извештаја о кретањима на унутрашњем тржишту, детаљне информације о важећим и планираним правним актима, као и бесплатни *Single Market News* магазин.

ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm

Генерална дирекција за пољопривреду; саопштења за штампу, значајни говори, програми и аграрна статистика.

ec.europa.eu/information_society/index_en.htm

Генерална дирекција за информатичко друштво омогућава приступ 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 пронађени. 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, *бацкграунд* чињенице и објашњења.

ted.europa.eu/

TED (Tenders Electronic Daily): «Online» верзија допуна Службеног листа, Службени лист С.

www.europarl.europa.eu/en/headlines

Документа Европског парламента.

www.europarl.europa.eu/oeli/en/index.jsp

OEIL (Legislative Observatory): преглед правних аката и актуелног стања поступака за доношење законодавних аката уз учешће ЕП.

http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm

Укратко о европским правним прописима. За све које интересује укратко, лако за читање о европским прописима SCADplus: «Online» верзија 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](http://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

Мах-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 Жан Моне-Papers Harvard Law School.

www.iue.it/LIB/collections/Wponline/html

Страница Европског високошколског института са линковима који упуцују на «online» радни материјал.

www.deutsche-aussenpolitik.de

Пројект универзитета у Триру у вези са немачком спољном политиком са недељним сажецима, националним и међународним саопштењима за штампу, документима и анализама

Виртуелне библиотеке

ec.europa.eu/libraries/doc/index_en.htm

Библиотека европске Комисије са линком ка ECLAS бази података централне библиотеке (укупно око 400.000 наслова књига).

europa.eu.int/comm/dg10/university/euristote/index_en.html

EURISTOTE: база података са дисертацијама у вези са европском интеграцијом, делом са краћим сажецима.

www.arc.iue.it/eharen/Welcoen.html

EURHISTAR: база података историјског архива Европске уније у Фиренци.

www.iue.it/LIB/Welcome.html

Библиотека Европског високошколског института у Фиренци.

www.uni-mannheim.de/users/ddz/edz/biblio/opac.html

Библиотека Европског документационог центра на универзитету у Манхајму.

Сајтови и приватне странице са линковима

eiop.or.at/euroint

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

Euroпа-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 студијског група у вези са европском интеграцијом у оквиру постдипломских студија.

www.coleurop.be

Европска универзитетска предавања у Бриџу и Натолину.

www.ieu.it

Европски високошколски институт у Фиренци.

www.ecsanet.org/whoswho.htm

European Community Studies Association (ESCA): Списак чланова и академика који држе предавања и објављују истраживања у веуи са европском интеграцијом.

www.politik-international.de

«Online» предавања «Европска политика» универзитета у Штутгарту.

europa.eu.int/comm/education/ortelius.html

Ortelius: база података Комисије са списком адреса и наставним плановима европских универзитета.

www.epsnet.org

Међународни пројекат са циљем израде прегледа свих студијских понуда у вези са европском интеграцијом.

Гордана ТЕРЗИЋ

Центар за европску документацију Института за међународну политику и привреду

Библиотека Института за међународну политику и привреду поседује преко 150.000 наслова књига, часописа и докумената што је чини једном од највећих у Србији из области међународних односа. Осим Центра за европску документацију Библиотека у свом саставу има и Фонд књига, часописа и приручника, и Документацију међународних организација.

У Србији документацију и публикације које издају институције Европске уније можете наћи у Библиотеци Института за међународну политику и привреду, будући да је Библиотека Института за међународну политику и привреду депозитарна библиотека Европске уније за Србију. У оквиру Библиотеке Института основана је посебна организациона јединица, Центар за европску документацију, који се стара о документацији и публикацијама ЕУ. Центар прикупља, обрађује и даје на коришћење документа и друге публикације Европске уније.

У Центру за европску документацију постоје све важније информације о ЕУ од интереса за кориснике из Србије.

Главни корисници документационог фонда Центра за европску документацију су научни радници, универзитетски наставници, постдипломци, студенти и стручњаци из правосуђа, државне управе и привреде.

Главне публикације које Центар редовно добија су:

- а) „Службени лист Европских заједница” (*Official Journal of the European Communities*), у коме се објављују сви нормативни акти које усвајају органи Европске уније, као и одлуке Европског суда правде (*European Court of Justice*), и многи појединачни акти;
- б) годишњи извештаји о раду Европске уније;
- в) годишњи извештаји по појединим областима, као што су пољопривреда, индустрија, енергетика, статистика, социјална питања и друго;
- г) часописи и монографије које издају органи и установе Европске уније.

Видети у прилогу:

- (а) Списак најновијих монографија; и
- (б) Списак периодичних публикација ЕУ.

Адреса Центра за европску документацију:

Института за међународну политику и привреду, 11000 Београд, Македонска 25/I; телефон: 381-11-3373-633; телефакс: 381-11-3373-835.

Internet site: <http://www.diplomacy.bg.ac.rs>.

E-mail: iipe@diplomacy.bg.ac.rs.

Особе за контакт: госпођа Гордана Терзић, шеф Библиотеке Института, госпођица Ана Вукићевић, библиотекар

телефон: 381-11-3373-320;

E:mail: gordana@diplomacy.bg.ac.rs

anav@diplomacy.bg.ac.rs

УПУТСТВО ЗА САРАДНИКЕ

- *Европско законодавство* је специјализовани научни часопис из области права и политике Европске уније.
- Часопис излази у континуитету тромесечно, четири пута годишње или два пута годишње у по два волумена (две свеске).
- Часопис објављује само рецензиране ауторске прилоге.
- Прилози који се достављају ради објављивања морају представљати резултате сопствених или заједничких истраживања.
- Аутори су дужни да поштују ауторска права трећих лица.
- Прилози који су већ објављени под истим или сличним називом у другој публикацији неће бити објављени осим изузетно и под условом да редакција часописа оцени да њихов квалитет може бити од користи за унапређење научноистраживачке делатности и да тиме завређују да буду објављени у целини или изводу уз поштовање свих ауторских права и права на интелектуалну својину. У поменутом случају, у фусоти на насловној страни наводи се извор из којег је прилог преузет.
- Аутори прилога дужни су да се придржавају научне методологије приликом писања радова, као и да поштују следећа упутства:

Упутство за писање чланака

С обзиром на значај часописа за усаглашавање законодавства и правне праксе Републике Србије са законодавством и правном праксом Европске уније, прилози који обрађују поједине нормативне акте и праксу органа Европске уније морају бити типског карактера. Од аутора се захтева да се код писања и достављања ауторских прилога придржавају следећих правила:

1. Радови се пишу у електронском облику у програму *Microsoft Office Word*, у фонту *Times New Roman* ћирилица (*Serbian – Cyrillic*) (осим оригиналних латиничних навода), величина фонта 12pt, размак између редова 1 маргине 2,5 (горња и доња, лева и десна). Текст се равна са обе маргине (*Format, Paragraph, Indents and Spacing, Alignment, Justified*), не треба делити речи на крају реда на слоге. Све стране треба да буду нумерисане.
2. Ауторски прилози не треба да буду дужи од једног ауторског табака.

3. Наслов рада писати великим словима, задебљано (*Bold*), величина слова 14 pt. Наслов се одваја од текста са — *spacing before 18 pt*. Ако је наслов на српском језику, наслов се исписују и на енглеском језику испред сажетка или резимеа на крају текста састављеном такође на енглеском језику.
4. Испод наслова текста стоји име и презиме аутора чланка. По правилу се наводи пуно име и презиме (свих) аутора. Наводи се још и пун, званични назив и седиште установе у којој је аутор запослен, а евентуално и назив установе у којој је аутор обављао истраживање. Афилијација се исписује непосредно након имена аутора. Функција и звање аутора се не наводе. Адреса или е-адреса аутора даје се у напомени при дну прве странице чланка. Ако је аутора више, даје се само адреса једног, обично првог аутора.
5. У чланцима се дају сажетци (апстракти), који представљају кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. У интересу је аутора да сажетци садрже термине који се често користе за индексирање и претрагу чланака. Саставни делови сажетка су циљ истраживања, методи, резултати и закључак. Сажетак треба да има до 250 речи и треба да стоји између заглавља (наслов, имена аутора и др.) и кључних речи, након којих следи текст чланка. Чланак мора имати сажетке на српском и на енглеском језику. За сажетке на енглеском језику мора се обезбедити квалификована лектура, односно граматичка и правописна исправност.
6. Ако је језик рада српски, веома је пожељно је да се сажетак на енглеском језику даје у проширеном облику, као тзв. резиме. Посебно је пожељно да резиме буде у структурираном облику. Дужина резимеа може бити до 1/10 дужине чланка. Резиме се даје на крају чланка, након одељка Литература.
7. Сажетак мора садржати и кључне речи. Кључне речи су термини или фразе које најбоље описују садржај чланка за потребе индексирања и претраживања. Треба их додељивати с ослонцем на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире прихваћен или унутар дате научне области, нпр. Web of Science.
8. У зависности од теме коју обрађује текст прилога, зависиће и поднаслови. Пожељено је да прилози у часопису *Европско законодавство* поред апстракта имају следеће поднасловне који носе наслове: 1) *СВРХА*; 2) *МЕРЕ ЕУ*; 3) *САДРЖАЈ*; 4) *ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ*; 5) *ИЗВОРИ* (Invocatio legis, са свим подацима о нормативном акту укључујући број „Службеног листа” ЕУ или други званични извор). 6) *ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ*.
9. Поднаслови у раду пишу се задебљано (*Bold*), док се под-поднаслови пишу у *Italic*-у; у оба случаја величина слова је 12.
10. Почетни ред у сваком пасусу никако не увлачити табулатором — опција *tab*.
11. Стране речи и изразе навести у *italic*-у (нпр. *acquis communautaire*, итд.).
12. У тексту се морају дати пуна имена, никако иницијали аутора.

13. Називе свих нормативних аката ЕУ у тексту писати великим почетним словом: Директива, Уредба, Препорука, Саопштење Одлука, Анекс итд.
14. У тексту користити само следећи облик наводника — „ и ”. За цитате на страним језицима користити искључиво горње наводнике — “ и ”, односно ‘ и ’ у случају унутрашњих наводника.
15. Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), а ознаке за фусноте стављати искључиво на крају реченице. Податке о наведеној библиографској јединици у фуснотама треба навести у складу са следећим сугестијама:

а) Монографије

Пуно **име и презиме аутора**, наслов монографије (у *Italic-y*), назив издавача, место издавања, година издања, стр. уколико се наводи једна или више страна извора на српском језику, односно р. уколико се цитира једна страна извора на енглеском или рр. уколико се цитира више страница. Уколико се наводи више страница користи се средња црта без размака пре и после (нпр. стр. 123–245; рр. 22–50).

Када се наводи зборник радова на српском језику који је приредила једна особа, ставља се (ур.) или (прир.) са тачком у оба случаја. Са друге стране, када се ради о више уредника монографије на српском језику ставља се (урс), без тачке.

Када се наводи приређени зборник радова на енглеском језику који је приредило више приређивача, иза имена приређивача се у заградама ставља (eds), без тачке. Ако се ради о једном приређивачу, ставља се (ed.), са тачком.

б) Чланци у научним часописима

Пуно **име и презиме аутора**, наслов текста (под знацима навода), назив часописа (у *Italic-y*), број тома, број издања, стр. (или рр.) од-до. Бројеви страница се одвајају средњом цртицом (–), без размака. Уколико су неки подаци непотпуни неопходно је то и нагласити.

в) Чланци у дневним новинама и часописима

Навести име аутора (или иницијале уколико су само они наведени), наслов чланка — под знацима навода, име новине или часописа (у *Italic-y*) датум — написан арапским бројевима, број стране/страница.

г) Навођење докумената

Навести назив документа (под знацима навода), члан, тачку или став на који се аутор позива, часопис или **службено гласило у коме је документ објављен** (у *italic-y*, број тома, број издања, место и годину издања.

д) *Навођење извора са Интернета*

Име аутора, назив дела или чланка, пуна Интернет адреса која омогућава да се до наведеног извора дође укупцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-у).

ђ) *Понављање раније наведених извора*

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснота, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим **op. cit.** И на крају број стране (нпр. Michael Levi, “The Organisation of Serious Crimes”, op. cit., p. 879). **Ibid.** или *ibidem* користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. *Ibid.*, стр. 11).

* * *

Радови се достављају на дискети или у виду електронског писма (attachment) на адресу главног уредника часописа *Европско законодавство*,

др Душка Димитријевића,

Институт за међународну политику и привреду,

**Македонска 25, 11000, Београд или на
e-mail: dimitrijevic@diplomacy.bg.ac.rs.**

Рукописи подлежу анонимној рецензији.

Редакција

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni
urednik Duško Dimitrijević. – God. 1, br. 1
(2002) –. – Beograd : Ministarstvo pravde
Republike Srbije : Institut za međunarodnu
politiku i privredu, 2002 –. – 24 cm

Raniji naslov (pre 2002): Pregled evropskog
zakonodavstva – ISSN 1450-6815. –
Tromesečno

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo

COBISS.SR-ID 183321351

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:

- Major International Issues in the 21st Century from a Perspective of Japan and Europe*, Conference Proceedings, Taro Tsukimura, Ivona Lađevac (eds.), 2015, pp. 178.
- Regionalism and Reconciliation*, Conference Proceedings, Duško Dimitrijević, Ana Jović-Lazić, Ivona Lađevac (eds.), 2014, pp. 159.
- The Old and the New World Order – between European integration and the historical burdens: Prospects and challenges for Europe of 21st century*, Proceedings, Duško Dimitrijević (eds.), 2014, 732 str.
- Possibilities and for Foreign Direct Investments in the Republic of Serbia*, зборник радова, приређивач Перо Петровић, 2014, 589 стр.
- Европска унија и Западни Балкан*, зборник радова, приређивачи, Драган Ђукановић, Владимир Трапара, 2014, 595 стр.
- Невенка Јефтић Шарчевић, *Кавказ повезница Европе и Азије: етнички, политички и економски садржаји; интереси Србије*, 2014, 134 стр.
- Serbia in the Danube region in the 21st century*, зборник радова, приређивачи, Драган Петровић и Невенка Јефтић Шарчевић, 2014, 230 стр.
- Драган Петровић и Слободан Комазец, *Глобална монетарна криза и нови геополитички и финансијски односи у свету*, 2014, 254 стр.
- Драгољуб Тодић, Владимир Грбић, Мирослав Антевски, *Придруживање Европској унији и одрживи развој*, 2014, 282 стр.
- Драгољуб Тодић, *Климатске промене у праву и реформа система управљања*, 2014, 378 стр.
- Драган Петровић, *Геополитика Балкана*, 2014, 362 стр.
- Мина Зиројевић Фатић, *Тероризам*, 2014, 368 стр.
- Александар Јазих, *Реформа система локалне самоуправе у државама Вишеградске групе*, 2014, 360 стр.