

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

52-53/15

UDK 34

ISSN 1451-3188

Општа питања

Институције

Законодавство

Економија, конкуренција,
предузетништво

Финансије

Пољопривреда

Екологија

Спољна и безбедносна политика

Социјална политика

Регионална сарадња

Људска права

ПРИЛОЗИ



Београд, 2015.

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за меѓународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188

Година XIV, бр. 52-53, април-септембар 2015.

Издавач

Институт за меѓународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача

Проф. др Бранислав ЂОРЂЕВИЋ,
директор

Главни и одговорни уредник

Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ

Заменик главног и одговорног уредника

Проф. др Добрица ВЕСИЋ

Секретар

Мр Ивона ЛАЂЕВАЦ

Издавачки савет:

Проф. др Филип КЛАРЕ, Универзитет Монтеѕкје у Бордоу, Француска

Др Андриш Г. ИНОТАЈ, Европска комисија, Брисел, Белгија
и Колегијум Матијас Корвинус, Будимпешта, Мађарска

Проф. др Маја КОСТИЋ, Правни факултет Универзитета Црне Горе у Подгорици

Проф. др Светомир ШКАРИЋ, Правни факултет Јустинијан Први, Универзитета
Свети Ћирило и Методије у Скопљу, Македонија

Проф. др Гордана ИЛИЋ-ГАСМИ, Универзитет Сингидунум у Београду

Проф. др Бранко РАКИЋ, доцент, Правни факултет у Београду

Др Татјана ЈЕВРЕМОВИЋ-ПЕТРОВИЋ, доцент, Правни факултет у Београду,
Институт за меѓународну политику и привреду

Др Малинка РИСТЕВСКА ЈОРДАНОВА, Институт за европску политику, Скопље,
Македонија

Др Саша МРДУЉАШ, Институт друштвених знаности “ИвоПилар”, Загреб,
Регионални центар Сплит, Хрватска

Др Дан ЛАЗЕА, Нови европски колеџ, Институт за напредне студије,
Букурешт, Румунија

Др Иринеуш БИЛ, Амикус Еуропа, Варшава, Пољска

Љубов ПАНАЈОТОВА, Европски институт, Софија, Бугарска
Др Јорџос ЛЕВЕНТИС, Универзитет Уједињених нација,
Форум за међународну безбедност, Левкозија, Кипар
Др Михаил М. ЛОБАНОВ, Економски институт,
Руска академија наука, Москва, Русија
Проф. др Јоаким БЕКЕР, Институт за међународну економију и развој,
Бечки универзитет за економију и бизнис, Аустрија
Др Милош ШОЛАЈА, Центар за међународне односе, Бања Лука,
Република Српска, Босна и Херцеговина

Редакција:

Проф. др Владимир ЧОЛОВИЋ
Проф. др Владимир ГРЕЧИЋ
Проф. др Драгољуб ТОДИЋ
Проф. др Перо ПЕТРОВИЋ
Проф. др Владан ЈОНЧИЋ
Др Розита ЛЕВИ
Др Јован ЋИРИЋ
Анђела ЂУКАНОВИЋ, МА
Милош ЈОНЧИЋ, МА
Невена СТАНКОВИЋ, МА

Компјутерски прелом

Сања БАЛЛОВИЋ

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 52–53, 2015.

Год. XIV

UDK 34 ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор	7
-----------------	---

Општа питања

Слободан ЗЕЧЕВИЋ

ИСТУПАЊЕ ДРЖАВА ИЗ ЧЛАНСТВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	9
---	---

Институције

Ана Кнежевић БОЈОВИЋ

ПРЕГОВОРИ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ВЕЗИ СА ПОГЛАВЉЕМ 23 – ПРАВОСУЂЕ, ОСНОВНА ПРАВА И НЕЗАВИСНОСТ ПРАВОСУЂА	24
---	----

Јелена ШУПУТ

УСПОСТАВЉАЊЕ КАНЦЕЛАРИЈЕ ЕВРОПСКОГ ЈАВНОГ ТУЖИОЦА	42
--	----

Законодавство

Драган ЈОВАШЕВИЋ

ОДУЗИМАЊЕ ИМОВИНСКЕ КОРИСТИ У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ – ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И ПРАВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	59
--	----

Жарко РАДИЋ

НАЧЕЛО СПЕЦИЈАЛИТЕТА И ЕКСТРАДИЦИЈА У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	76
---	----

<i>Владимир ЧОЛОВИЋ</i> ЛИТИСПЕНДЕНЦИЈА И ПОВЕЗАНИ ПОСТУПЦИ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	99
--	----

<i>Милена Трговчевић ПРОКИЋ</i> ЈАВНОБЕЛЕЖНИЧКИ ДЕПОЗИТ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ	114
--	-----

Економија, конкуренција, предузетништво

<i>Горан НИКОЛИЋ</i> СРПСКА ПРИВРЕДА У НАРЕДНЕ ТРИ ГОДИНЕ: ТЕНДЕНЦИЈЕ ГЛАВНИХ МАКРОЕКОНОМСКИХ ИНДИКАТОРА У КОНТЕКСТУ ОПОРАВКА ЕВРОЗОНЕ	135
---	-----

Финансије

<i>Добрица ВЕСИЋ</i> ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ УЧЕСНИКА НА ФИНАНСИЈСКОЈ БЕРЗИ	150
---	-----

<i>Јелена БРДАР</i> <i>Маја БОДРОЖИЋ</i> РЕФОРМА ТРЖИШТА ФИНАНСИЈСКИМ ДЕРИВАТИМА (ОТС) ПРЕМА УРЕДБИ О ЕВРОПСКОМ ИНФРАСТРУКТУРНОМ ТРЖИШТУ (ЕМИР) И АМЕРИЧКОМ DODD-FRANK ЗАКОНУ О РЕФОРМИ ФИНАНСИЈСКОГ ТРЖИШТА И ЗАШТИТИ ПОТРОШАЧА	161
--	-----

<i>Слободан ЈОВАНОВИЋ</i> СПЕЦИЈАЛНА ПРАВИЛА О РАСКИДУ – ОТКАЗУ УГОВОРА О ПРИВАТНОМ ОСИГУРАЊУ ЛИЦА	177
--	-----

<i>Александра ВИШЕКРУНА</i> ДИРЕКТИВА 2014/49/ЕУ О СИСТЕМИМА ОСИГУРАЊА ДЕПОЗИТА	191
---	-----

Пољопривреда

<i>Душан ДАБОВИЋ</i> УРЕДБА О ДИРЕКТНИМ ПЛАЋАЊИМА ПОЉОПРИВРЕДНИЦИМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	206
---	-----

Екологија

Драгољуб ТОДИЋ

Младенка ИГЊАТИЋ

АНАЛИЗА ЗАКОНОДАВСТВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ, БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И ЦРНЕ ГОРЕ У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ – У СВЕТЛУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА	222
---	-----

Спољна и безбедносна политика

Владимир ГРЕЧИЋ

Срђан КОРАЋ

Александар ЈАЗИЋ

УЗАЈАМНО КОНЗУЛАРНО ПОСЛОВАЊЕ ЗЕМАЉА ЧЛАНИЦА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ТРЕЋИМ ДРЖАВАМА	240
--	-----

Филип МИРИЋ

Гордана НИКОЛИЋ

САРАДЊА ИЗМЕЂУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПОЛА	268
--	-----

Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ

ПОСЕБНЕ МЕРЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРОТИВ ФИНАНСИРАЊА ТЕРОРИЗМА	277
---	-----

Јања СИМЕНТИЋ

ДОПРИНОС ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ УТВРЂИВАЊУ ДОМЕНА ПРИМЕНЕ ПРАВИЛА О ТЕРОРИЗМУ	289
--	-----

Драган ЂУКАНОВИЋ

САРАДЊА ИЗМЕЂУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЦРНЕ ГОРЕ У ЕВРОИНТЕГРАЦИОНОМ ПРОЦЕСУ	306
--	-----

Социјална политика

Ана Кнежевић БОЈОВИЋ

ДРЖАВНА ПОМОЋ И УРБАНА РЕГЕНЕРАЦИЈА У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	321
---	-----

Далибор КЕКИЋ

Дане СУБОШИЋ

СПОРТ У СВОЈСТВУ ПРОМОЦИЈЕ ЗДРАВЉА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	333
---	-----

Регионална сарадња

Милован РАДАКОВИЋ

ПРОЦЕС САРАДЊЕ У ПОДУНАВСКОМ РЕГИОНУ И ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВОЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	344
--	-----

Људска права

Весна РАЈАКОВИЋ

ПРАВО НА ИМОВИНУ У МЕЂУНАРОДНОЈ И ЕВРОПСКОЈ ПРАВНОЈ ПЕРСПЕКТИВИ	358
--	-----

Биљана ЛЕПОТИЋ

СПРЕМНОСТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА ПРИСТУПАЊЕ ЕВРОПСКОЈ КОНВЕНЦИЈИ ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА	373
---	-----

Прилози

Најновије публикације Европске уније доступне на Интернету	385
Најновије публикације Савета Европе	388
Часописи Европске уније доступни на Интернету	391
Адресе институција Европске уније	395
Европа на Интернету	398
Центар за европску документацију Института за међународну политику и привреду	405

Предговор

Приступање Европској унији за Србију значи прихватање правила и стандарда који важе на територији 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, деценијама уназад делује и Институт за међународну политику и привреду из Београда, као једна од најпрестижнијих националних научних установа у области проучавања међународних односа. Определељујући се да истражује правне, политичке, економске и безбедносне аспекте хармонизације односа са Европском унијом, али и методе спољне политике Србије усаглашене са њеним реалним потребама, могућностима и интересима, Институт настоји да своју делатност приближи стандардима комунитарног права и уопште функционисању институција Европске уније. С обзиром на реноме који је Институт за међународну политику и привреду стекао дугогодишњим радом на плану истраживања и анализа значајних питања спољне политике ЕУ, било би потребно да надлежни државни органи ускладе домаће законодавство на начин којим би се признао посебан статус Института као научно-истраживачке установе од стратегијског значаја за Републику Србију. Тиме би били створени услови да Институт за међународну политику и привреду са својим интелектуалним потенцијалом, депозитним библиотечким фондом међународних организација *inter alia* и Европске уније, постане водећа *think-tank* организација намењена стручно-аналитичкој подршци рада надлежних државних органа у остваривању планираних спољнополитичких циљева.

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 до тога заиста и дође, редакција часописа и овом приликом изражава своју искрену захвалност свим верним сарадницима *Европског законодавства*.

Редакција

Preface

For Serbia, the accession to the European Union means the adoption of the rules and standards which apply on the territory of the Union. Harmonisation of the domestic legislation with European Union law (*acquis communautaire*) is a strategic objective of the state, which requires the involvement of all social factors including scientific institutions that professionally study the European Union. For seven decades Institute of International Politics and Economics in Belgrade, has acted upon those foundations as one of the most prestigious national scientific institutions studying international relations. Opting for exploring legal, political, economic and security aspects of harmonisation of relations with the European Union, including the study of the methods of Serbia's foreign policy which have been brought into accord with its real needs, possibilities and interests, the Institute attempts to bring its activity close to the standards of European Union law and in general, to the functioning of the European Union institutions. Taking into consideration the reputation Institute of International Politics and Economics has achieved during its many years working in exploring and analyzing significant issues of the EU foreign policies, the authorities in the Republic of Serbia should re-examine and bring into accord the domestic legislations in the way that they would regulate the special status of the Institute as a research and scientific institution of strategic significance for the achievement of foreign policy goals of the Republic of Serbia. With its intellectual potential, the Library, which includes, *inter alia*, depository libraries of the leading international organisations and the EU documentation centre, this would create the conditions for Institute of International Politics and Economics, Belgrade, to become the leading national institution for the study of the European Union. The issues of the journal *Evropsko zakonodavstvo*, the only specialized scientific periodical in the field of European law and practice in our country, which have been published so far, have been received well by the scientific and expert circles. Therefore, we believe that in the near future, the published scientific results will become an integral part of the European research space. Endeavoring to achieve this aim, it is also on this occasion that the Editorial Board expresses its sincere gratitude to all faithful associates of the periodical *Evropsko zakonodavstvo*.

Editorial Board

UDK: 341.217(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 9–23

Извори научни рад

др Слободан ЗЕЧЕВИЋ¹

ИСТУПАЊЕ ДРЖАВА ИЗ ЧЛАНСТВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

Withdrawal of the Member States from the European Community or the European Union was controversial from the standpoint of the communitarian and international law until the adoption of the Treaty of Lisbon in 2009. The Treaty on the European Economic Community concluded in Rome in 1957 did not foresee the possibility of loss of membership or resigning or retiring from the Community. Given the federal characteristics of the European Union, there was an open question of the legality of exiting its membership if we keep in mind that federalism in principle excludes secessionist tendencies. The Treaty on the European Union concluded in Lisbon, expressly provided the right of Member States according their constitutional rules to decide on withdrawal from the European Union. This right, however, links the status of EU membership with membership in the international organization and, therefore, does not sit well with the supporters of European federalism. The solution in question is still best reflecting the real situation. Member states did not fully renounce their sovereignty and naturally they have the right to seek release from membership in the European Union. The procedure of withdrawal provided by the Treaty of Lisbon in no way restricts them and leaves them full freedom to decide their own destiny.

Key words: European Union, Member State, the right to withdrawal from membership, The Treaty on Lisbon, federalism, international organization, sovereignty.

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

1) УВОД

Европска унија данас има 28 држава чланица које у теоријском погледу можемо да разврстамо на државе осниваче и оне које су накнадно примљене у чланство. Државе оснивачи су земље које су учествовале у преговорима, потписале и ратификовале Париски уговор о Европској заједници за угаљ и челик из 1951. и Римске уговоре о Европској економској заједници и Европској заједници из 1957. године, а реч је о Француској, Немачкој, Италији, Холандији, Белгији и Луксембургу. Дакле, Унији су се у међувремену прикључиле још 22 државе а да ниједна није изашла из ње, што говори о успешности и атрактивности процеса европске интеграције који стално привлачи нове чланице. Ширење Европске уније не представља само извештај добитак за државе које желе да јој приступе, већ и за старе чланице односно за Унију у целини. Реч је пре свега о ширењу мира и политичке стабилности на европском континенту кроз афирмацију западних вредности демократије, поштовања људских права и тржишне привреде што опет доприноси превенцији ратних сукоба на националној основи.² У економском смислу улазак нових чланица у Унију потенцијално поспешује трговински раст и развој јер повећава број потрошача на европском тржишту. На крају, у контексту глобализације, увећање становништва и територије Уније доприноси њеном већем утицају у међународним односима које државе чланице, гледано појединачно, никада не би могле да имају. У овом контексту треба имати у виду да је са приступањем Хрватске број становника Европске уније достигао 508 милиона. Испреплетеност веза и интереса између чланица Европске уније допринело је да до данас није било случајева повлачења из њеног чланства. Питање иступања држава чланица из Европске уније, са становишта правне утемељености, било је спорно све до доношења уговора из Лисабона 2009. године. Изворно, интегративне амбиције твораца уговора о оснивању ишле су даље од стварања европске регионалне међународне организације, јер је од почетка било јасно да одредбе уговора о оснивању Заједница отварају перспективу изградње европске федералне државе. У том правцу одвијала се и еволуција институционалног система Заједница односно Уније и комунитарног права. Наиме, наднационалне институције као што су Комисија и Европски парламент добијале су све више суштинских надлежности. Суд правде је са своје стране поставио начела самосталности

² Bruno Alomar, Sebastien Daziano, Thomas Lambert, Julien Sorin, *Grandes questions européennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013, p. 468.

и првенства комунитарног у односн у на национално право држава чланица, као и директног дејства овог последњег које омогућава грађанима Уније да се на њега позивају у споровима које воде пред националним судовима. С обзиром на федералне карактеристике Европске уније било је отворено питање законитости изласка из њеног чланства ако имамо у виду да федерализам у начелу искључује сецесионистичке тенденције. Уговори из Лисабона из 2009. године разрешили су недоумице у том погледу, али је регулисање спорне тачке отворило питање регресије интензитета федерализације Европске уније.

2) СТАЊЕ ПРЕ СТУПАЊА НА СНАГУ УГОВОРА ИЗ ЛИСАБОНА

Иступања држава чланица из Европских заједница, односно Европске уније, било је контроверзно са становишта комунитарног и међународног права све до доношења уговора из Лисабона 2009. године. Наиме, уговор о Европској економској заједници, закључен у Риму 1957. године, није предвидео могућност губитка чланства односно иступања или пак искључења из Заједнице.³ Дакле, њиме нису били уређени услови и рокови за иступање чланица као ни начин достављања акта о иступању и његово дејство. С обзиром да је уговор о Европској економској заједници био међународни уговор закључен на неодређено време, постојала су мишљења да, у складу са применом међународног јавног права, односно члана 54. Женевске конвенције, овај уговор трајно или неограничено обавезује државе чланице.⁴ Штавише, ако је уговор о Европској заједници за угаљ и челик из 1951. године био закључен на педесет година, онда одсуство овакве одредбе у уговору о Европској економској заједници из 1957. године сведочи о трајним намерама њених оснивача. Још један аргумент у прилог овој тези заснивао се на природи Заједнице, односно особинама комунитарног права. Наиме, заједница и њено право имали су федералне одлике и перспективу, а познато је да федералне творевине у начелу не признају право на отцепљење. У том контексту треба узети у обзир преамбулу оснивачког уговора која говори о „све ближеј Унији између држава чланица.“ Више пресуда Суда правде подвлачило је коначну природу чина приступања Заједници⁵ и

³ Guy Isaac, Marc Blanquet, Droit general de l' Union europeenne, Sirey, 10 edition, Paris 2012, p. 41.

⁴ Denis Simon, Le system juridique communautaire, PUF, 3 edition, Paris 2001, p. 58; Dominique Carreau, Droit international, Pedone, Paris 1986, p. 154.

⁵ CJCE, 15.07.1964., Costa/ENEL, Rec. P. 1141.

неопозивост преузетих комунитарних обавеза. У вези са немогућношћу отказивања међународног уговора постојала су и другачија мишљења.⁶ Наиме, члан 56. Женевске конвенције прописује да је једнострано отказивање међународног уговора незаконито, али и да је у случају ћутања уговора по том питању оно могуће уколико је засновано на „прећутном одобравању“ садржаном у предметном уговору. Ово прећутно одобравање може да се заснива на намерама страна потписница или, пак, на самој природи уговора. Без обзира на различита тумачења међународног права, у државама чланицама владало је мишљење да је иступање из Заједнице могуће. У прилог овој тези ишла је чињеница да су уговори о оснивању предвидели поштовање националног идентитета држава чланица.⁷ У случају када би се појавила суштинска неспојивост између деловања Уније и жеља и намера једне од држава чланица, повлачење ове последње из чланства у Унији представљало би испољавање националног идентитета. Гледано из практичног угла, добровољни излазак могао би се сматрати бољим решењем од присилног останка у Европској унији државе која више не дели њене вредности и не поштује правила њеног рада.⁸

У суштини, став о могућности иступања из Заједнице, односно Уније, почива на чињеници да се државе чланице нису у потпуности одрекле свог суверенитета.⁹ Овакво схватање потврђено је у пракси 1974. године, када су британски лабуристи запретили изласком из Европске економске заједнице уколико се не измени споразум о приступању који су закључили њихови конзервативни претходници.¹⁰ Француска и Немачка сматрале су да споразум о приступању обавезује нову владу Велике Британије да те његове одредбе нису подложне променама, али у суштини нису оспоравале законитост британског захтева за иступањем. Криза је завршена компромисом између Велике Британије и осталих држава чланица који је постигнут у Даблину 1975. године. Лабуристичка влада, и поред тога што је Британија типично парламентарна држава у којој Парламент има надлежност одлучивања о најважнијим питањима, ипак је консултовала

⁶ Nguyen Quoc Dinh, Patrick Dailler, Alain Pellet, *Droit international public*, L.G.D.J., 3 edition, Paris 1987, p. 279.

⁷ Philippe Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, Paris 2005, p. 113.

⁸ *Ibid.*, p. 114.

⁹ Ph. Manin, *Les communautees europeennes - L' Union Europeenne*, Pedone, 4 edition, Paris, 1998, p. 80.

¹⁰ Philippe Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, p. 77.

своје грађане на референдуму о питању даљег чланства Британије у Заједници. На референдуму већина Британаца изјаснила се у прилог томе да њихова држава остане чланица Европске економске заједнице.

Аргументе у прилог тези о сувереним правима држава чланица додатно је разрадио Уставни суд Немачке у пресуди од 12. октобра 1993. године поводом доношења уговора из Маастрихта и његове усклађености са немачким уставом.¹¹ Наиме, немачки федерални Уставни суд заузима став да Европска заједница, односно Европска унија, не може да се сматра „федералном државом“ иако у некој даљој будућности може то и да постане сагласношћу воља њених чланица. Унија је, према мишљењу Немачког уставног суда, заправо скуп односно заједница суверених држава. Право на иступање из Европске уније било је предвиђено и у нацрту уговора који је требао да установи европски устав у члану I-60.

3) ПРАВО НА ИСТУПАЊЕ ИЗ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРЕДВИЂЕНО УГОВОРИМА ИЗ ЛИСАБОНА

Решењем садржаном у предлогу Европског устава, које је касније пренето у Лисабонске уговоре из 2009. године, разрешене су све недоумице у вези са питањем иступања из Европске уније.¹² Наиме, уговором о Европској унији из Лисабона изричито је предвиђено право држава чланица да у складу са својим уставним правилима донесу одлуку о „повлачењу“ из Европске уније.¹³ У вези са претходно изнетим намећу се следећа запажања.¹⁴ Државе чланице суверено и једнострано одлучују о свом повлачењу без обавезе да у том смислу траже одобрење од било ког органа Европске уније. Државе чланице могу да иступе кад год то пожелe. Ова одлука треба да буде донета у складу са националним уставним нормама, што не значи да национални устав треба да садржи изричите одредбе о праву на повлачење из чланства у Европској унији. Довољно је да одлука о иступању није у супротности са уставним одредбама државе о којој је реч. Поступак иступања тече на следећи начин. Држава која жели да се повуче из Уније саопштава своју намеру Европском савету.¹⁵ Затим, на основу смерница које

¹¹ Одлука Немачког федералног уставног суда, „BverfGE 89“ р. 155.

¹² Предлог уговора који успоставља Европски устав, члан I-59.

¹³ Члан 50. уговора о Европској унији.

¹⁴ Sebastian Piecha, Le droit de retrait de l' Union europeenne selon le traite de Lisbonne, Интернет: <http://books.openedition.org>, 05.11.2015.

¹⁵ Члан 50. уговора о Европској унији.

одређује Европски савет, Унија преговара и закључује споразум са поменутом државом којим се регулише начин иступања и будући међусобни односи. Преговори о иступању и о будућим односима са државом која се повлачи из Уније јесу од несумњиве важности. Савет у те сврхе, на основу члана 218. уговора о функционисању Европске уније, може да одреди преговарача или шефа преговарачког тима Уније, тим пре што је могуће да држава која иступа из Европске уније има намеру да закључи са овом првом споразум о „слободној размени“ и парцијалној примени привредног права Европске уније на својој територији упркос иступању. Представници државе чланице, која је изразила намеру да се повуче из чланства у Унији, не учествују у већању и одлучивању у оквиру Европског савета и Савета приликом преговора о закључивању споразума о иступању.¹⁶ Ова одредба је природна ако имамо у виду да представници државе која иступа из Уније имају супротне интересе од држава чланица које у њој остају. Споразум о повлачењу државе чланице у име Уније закључује Савет квалификованом већином гласова, по прибављању одобрења од Европског парламента који се изјашњава већином гласова. Иступање постаје ефективно ступањем на снагу „споразума о повлачењу“ или, ако до споразума није дошло, у року од две године од пријаве намере Европском савету о повлачењу, осим ако Европски савет у договору са државом чланицом о којој је реч није продужио тај рок. Уколико би држава чланица која се повукла из Европске уније поднела захтев да у њу поново уђе, овај би био третиран по класичном поступку приступања предвиђеним чланом 49. уговора о Европској унији.¹⁷ Дакле, држава која се повукла из чланства у Унији има исти статус као и државе која никада нису биле њен члан.

4) ИСТУПАЊЕ ИЗ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – ОД ПРАВНЕ МОГУЋНОСТИ ДО КОРИШЋЕЊА ПРАВА

До данас ниједна од држава чланица није иступила из Европске уније. У пракси су се јавили само одређени специфични случајеви. Када се један део територије и становништва једне од држава чланица отцепи и оснује нову државу, ова последња се аутоматски налази ван чланства у Европској унији. Уколико новостворена држава жели да приступи Унији дужна је да поднесе захтев за пријем у Унију и прође кроз поступак приступања. Постоје примери отцепљења делова територије држава чланица, додуше реч је о

¹⁶ Члан 50. став 4 уговора о Европској унији.

¹⁷ Члан 50. став 5 уговора о Европској унији.

ваневропским територијама попут Гренланда и Алжира. Наиме, 1979. године Гренланд се одвојио од Данске задржавајући са истом блиске односе. С тим у вези, уговор о Европској економској заједници измењен је у смислу да је Гренланд територија која има блиске односе са једном од држава чланица Заједнице, те се на њој делимично примењује комунитарно право.¹⁸ Док је била под француском влашћу, територија Алжира имала је посебан статус унутар Заједнице. Са стицањем независности 1962. године новостворена држава Алжир требало је да буде стављена ван примене комунитарног права, али је ова уживала посебан статус све до 1976. године, односно до закључивања посебног међународног уговора између Заједнице и Алжира.¹⁹

Британске шпекулације о изласку из Европске уније – Бритехит

Председник владе Велике Британије Дејвид Камерон (David Cameron) у обраћању јавности 23. јануара 2013. године најавио је да је спреман да отвори питање редеофинисања односа његове државе са Европском унијом.²⁰ Наиме, Камерон је сматрао да су поремећаји у зони евра, настали услед светске економске и финансијске кризе, били идеална прилика да се поново преговора о односима у Европској унији. С тим у вези британски премијер предложио је реформу Уније засновану на економској конкурентности, на флексибилности у погледу степена учешћа односно чланства држава чланица у Унији, на могућност повраћаја надлежности државама чланицама које су претходно биле пренете на Унију чиме практично тражи поништај начела неповратности,²¹ као и на снажнијој улози националних парламената у односу на институције у Бриселу. Камерон је, дакле, промовисао радикално политичко решење које није виђено још од кризе из 1975. године коју је изазвала тадашња лабуристичка влада²² покушајима да доведе у питање приступање Велике Британије Европској економској заједници. Камеронов

¹⁸ Philippe Manin, *L'Union européenne*, Pedone, Paris 2005, p. 115.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Andrew Olson, Peter Griffiths, Cameron promise Britons vote on EU exit; Интернет: <http://www.reuters.com/>, 23.01.2013, article/2013/23/us-britain-europe; <http://www.lefigaro.fr/international/>; <http://www.euractiv.com/fr/uk-europe/le-discours-de-david-cameron-cla-news-517059>, 23.01.2013.

²¹ Michel Clapie, *Manuel des institutions européennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010, p. 23.

²² Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit general de l'Union européenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012, p. 42; Philippe Manin, *L'Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 114.

планови су, додуше, били хипотетични. Услов за одржавање референдума у 2017. години, на коме би се Британци изјашњавали да ли желе да ратификују нови, евентуално постигнути споразум о реформи Европске уније или да изађу из претходно поменуте, јесте био да његова конзервативна странка победи на изборима 2015. године. У случају да се британски захтеви усвоје од стране партнера у Унији, Камерон би се „срцем и душом“ борио да се грађани Британије изјасне за останак у Европској унији.²³ У међувремену, Камеронова конзервативна партија је, противно предизборним испитивањима јавног мњења, убедљиво победила на британским парламентарним изборима одржаним у мају 2015. године.²⁴ Британски председник владе поновио је да намерава да одржи референдум о останку Велике Британије у Европској унији пре краја 2017. године.²⁵ У међувремену, Камерон тражи измене у оснивачким уговорима поготову у области социјалних давања и досељавања, чему се противе челници Европске уније. Светска финансијска криза, као и криза еврозоне, посредно је погодила британску привреду те је сигурно имала утицаја на пораст евроскептицизма у јавном мњењу у Великој Британији. Ваља напоменути да то није случај само у овој земљи, већ и у некада „проевропски“ опредељеној Шпанији и Италији. У том неповољном привредном контексту дошло је до јачања струје у владајућој конзервативној странци Дејвида Камерона која сматра да Британија треба да иступи и да попут Швајцарске закључи и уговор о слободној трговини са Европском унијом. Поред тога, у Британији је био приметан пораст популарности „Независне партије Уједињеног краљевства (UK Independence Party)“ која се залагала за излазак Велике Британије из Европске уније, док су истовремено испитивања јавног мњења, извршена у новембру 2012. године, показала да 56 одсто Британаца жели да њихова земља напусти Европску унију.²⁶ У међувремену, на британским парламентарним изборима одржаним у мају 2015. године, „УКИП“ је освојио само једно посланичко место. У вези са претходно изнетим треба имати у виду да су испитивања јавног мњења релативна ствар. Историјски гледано, популарност европске интеграције у Великој Британији увек је била нешто нижа него у Француској и Немачкој.²⁷ Тако је почетком осамдесетих година

²³ Andrew Olson, Peter Griffiths, op.cit.

²⁴ Florentin Collomp, „La victoire complete de David Cameron aux elections britanniques,“ Интернет: <http://www.lefigaro.fr>, 18.05.2015.

²⁵ Интернет: <http://www.reuters.com>, 18.05.2015.

²⁶ Sophie Loussouarn, *Bouter l'Anglais.... une sortie du Royaume-Unie tuerait-elle l'Europe ou la sauverait-elle?* Интернет: <http://www.atlantico.fr>, 24-01-2013.

прошлог века проценат грађана који су сматрали да је чланство њихове државе у Заједницама, односно у Унији, добра ствар износио 24% у Великој Британији, 49% у Немачкој и 52% у Француској. Почетком деведесетих година у Великој Британији овај проценат био је 57%, у Немачкој 70%, у Француској 71%, док је 2003. године исти у Британији износио 28%, у Немачкој 58% и у Француској 44%. Да су испитивања јавног мњења непоуздан показатељ доказује и чињеница да су само три недеље пре расписивања референдума у Француској о предлогу уговора који успоставља Европски устав, прогнозе биле да ће у мају 2005. године француски бирачи да ратификују претходно поменути,²⁸ а да се на референдуму догодило управо супротно.²⁹ Сличан развој догађаја био је и 1975. године у вези са референдумом у Великој Британији о изласку из Заједнице, када су испитивања јавног мњења давала победу онима који се противе останку Велике Британије у Заједници, али се на референдуму убедљива већина Британаца изјаснила за останак.³⁰ Данашње политичко и економско стање у Европи је турбулентно и отвара нове изазове. Грађани Европске уније у протеклих петнаест година нису могли да рачунају на привредни раст и висок степен запослености као резултат интегративних процеса, стога је у већини држава чланица и дошло до пада популарности европске идеје. Европска унија поново је принуђена да размишља о реформама и питање је у ком правцу треба да иду промене. Сам Дејвид Камерон сматра да Велика Британија треба да остане у Европској унији под условом да ова последња усвоји британске погледе на излазак из кризе, јер је „немогуће да се глава и даље држи у песку.“³¹ У вези са претходно изнетим треба имати у виду следеће. Чланство у Европској унији подразумева приступ европском унутрашњем тржишту од око 508 милиона становника, што је веће економско подручје од Сједињених Америчких Држава и Јапана заједно. Европска унија није само бесцарински простор слободне привредне размене, већ и правна творевина чији правни поредак мора да поштује 28 држава чланица. Стога Дејвид Камерон у свом излагању истиче „да је Велика Британија чланица Европске уније јер то доприноси запослености,

²⁷ Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 155.

²⁸ Philippe Manin, op.cit., p. 64.

²⁹ Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 102.

³⁰ Guy Isaac, Marc Blanquet, op.cit., p. 42.

³¹ Florentin Collomp, *Cameron: un referendum sur une sortie de l' Europe*, Интернет: <http://www.lefigaro.fr>, 23.01.2013.

британској трговини и инвестицијама. Ми смо трговачка нација и потребна су нам отворена тржишта“, закључује Камерон. Велика Британија извози 51% робе и услуга на тржиште Европске уније, а само 13% на тржиште Сједињених Америчких Држава.³² Чланство у Европској унији, по неким проценама, омогућило је Великој Британији да отвори 3,5 милиона радних места кроз развој послова британских предузећа на континенту. Слобода кретања људи загарантована у оквиру Европске уније подстакла је, пак, 1,6 милиона Британаца да се насели у другим државама чланицама. Шта би за Велику Британију била алтернатива Европској унији? Велика Британија може да се врати у чланство ЕФТА која данас окупља Исланд, Лихтенштајн, Норвешку и Швајцарску, али тржиште ових држава одговара тржишту Лондона са предграђима. Приступање Северно-америчком споразуму о слободној размени чији су чланови Сједињене Америчке Државе, Канада и Мексико (400 милиона становника) било би друго решење. Ипак, треба имати у виду да ове државе имају заједничке границе, те би чланство у овом споразуму ставило Британију у положај *off-shore* члана. Из претходно изнетог јасно је да за Велику Британију није реално и прихватљиво да потпуно прекине везе са Европском унијом,³³ јер би то водило ка поновном увођењу царина и других привредних препрека за британску робу и становништво. Најреалније би било, у случају повлачења из Европске уније, да Велика Британија приступи споразуму о „Европском економском простору“ из 1994. године, било самостално било, што је мање вероватно, поновним приступањем Европском удружењу за слободну размену - ЕФТА. Наиме, Европски економски простор је споразум о економској унији између држава чланица Европске уније и чланица ЕФТА.³⁴ Овим споразумом предвиђен је слободан проток робе, људи, слобода пружања услуга и кретања капитала између страна потписница. Споразум се односи на усаглашавање политика конкуренције, заштите потрошача и образовања. У суштини, државе чланице ЕФТА примењују правне тековине Европске уније уз право да буду консултоване приликом доношења законодавних аката Европске уније. Споразум о европском економском простору не односи се на непрерађене пољопривредне производе, риболов и не садржи одредбе о заједничкој царинској тарифи, као ни одредбе о монетарној интеграцији, што је типично за безцаринску зону између суверених држава. У овом контексту

³² Sophie Loussouarn, op.cit.

³³ Abdelkhaleq Berramdane, Jean Rosseto, *Droit de L'Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 2010, p. 61.

³⁴ Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, op. cit., pp. 852-853.

треба имати у виду да је Швајцарска као чланица ЕФТА одбила да ратификује споразум о слободној размени са Европском унијом на референдуму 1992. године, те је нешто касније закључила билатерални споразум са Унијом о слободној размени, што би могла да уради и Британија. Иако би претходно изнето решење било реално и наизглед прихватљиво у смислу регулисања будућих односа између Велике Британије и Европске уније у случају повлачења из чланства оне прве, оно садржи крупне мањкавости. Наиме, влада Велике Британије, као заступник интереса једне у историјском и популацијском смислу велике европске државе, била би лишена непосредног политичког утицаја на односе у Европској унији имајући у виду одсуство њених британских представника у европским институцијама и не учествовање истих у поступку доношења европског законодавства. Оваква позиција била је фрустрирајућа и за мање државе попут Норвешке, те је политичка елита исте у два наврата (1973. и 1994. године) тражила од норвешких грађана да се на референдуму изјасне о приступању Европској унији, што су ови последњи већински одбили.³⁵ С друге стране, иступање једне велике чланице као што је Велика Британија ослабило би Европску унију и њене амбиције да буде светска сила која може да се носи са Сједињеним Америчким Државама, Руском Федерацијом, Кином или Индијом. Наиме, Велика Британија је шеста у свету по привредној снази, са економским адутима као што је Лондонска берза и огромним искуством у светској трговини. У овом контексту не треба губити из вида британски војни и дипломатски *know how*,³⁶ због кога је Француска од 2010. године успоставила са Великом Британијом споразум о војној сарадњи. У овом контексту интересантно је да ни Сједињене Америчке Државе, са којима је Велика Британија политички и војно чврсто повезана, не подржавају излазак Британије из Европске уније. Тако амерички председник Барак Обама жели јаку Британију у јакој Унији и сматра да је чланство Британије у Унији обострано корисно.³⁷ Дакле, Сједињене Америчке Државе желе економску и политичку стабилност на Европском континенту и немају намеру да се лише утицаја који преко Велике Британије могу да

³⁵ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit general de l'Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012, p. 15; Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 50.

³⁶ Интернет : 24-01-2013., <http://www.atlantico.fr/decryptage/bouter-anglais-sortie-royaume-unituerait-elle-europe-o...>, Sophie Loussouarn, Bouter l' Anglais.... une sortie du Royaume-Unie tuerait-elle l' Europe ou la sauverait-elle?

³⁷ Andrew Olson, Peter Griffiths, op.cit.

имају у срцу институционалног система Европске уније. Имајући у виду претходно изнето јасно је да је излазак Велике Британије из Европске уније у правном и политичком смислу могућ, али не и реалан јер није за ову земљу економски и политички исплатив.

5) СУСПЕНЗИЈА ЧЛАНСТВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Уговорима из Амстердама и Нице била је предвиђена могућност суспендовања учешћа државе чланице у Европској унији, уколико крши основна начела на којима је Унија заснована.³⁸ Усвајање оваквог решења било је неопходно да би се попунила правна празнина која би настала у случају да једна или више држава чланица крше људска права или не поштују начела демократског политичког система и тржишне привреде. С обзиром да мера суспензије има озбиљне последице и по државу прекршиоца и по Унију, уговором о Европској унији из Лисабона предвиђен је стриктан поступак за њено изрицање.³⁹ На предлог Комисије, Европског парламента или бар трећине држава чланица Савет, на основу већине од четири петине и уз одобрење Европског парламента, утврђује да постоји јасна опасност од озбиљне повреде начела на којима је заснована Унија (реч је о начелима предвиђеним чланом 2. уговора о Европској унији).⁴⁰ Пре овог закључка Савет треба да саслуша дотичну државу чланицу, а може и по претходно изложеном поступку да јој упuti препоруке. Савет редовно проверава да ли су разлози који су довели до таквог закључка још увек важећи. Европски савет затим, уз одобрење Европског парламента а на предлог једне трећине држава чланица или Комисије, утврђује озбиљну и сталну повреду од стране једне од држава чланица вредности предвиђених чланом 2. уговора о Европској унији по упућеном позиву дотичној држави да изложи своја запажања. На основу утврђеног стања, Савет квалификованом већином доноси одлуку о суспензији одређених права државе прекршиоца проистеклих из примене уговора укључујући и право гласа представника те државе у Савету.⁴¹ Савет на исти начин може да измени или да укине суспензију права уколико се стање промени у држави чланици о којој је реч.⁴²

³⁸ Некадашњи члан 7. Уговора о Европској унији.

³⁹ Члан 7. Уговора о Европској унији према одредбама из Лисабона.

⁴⁰ Члан 7. став 2 Уговора о Европској унији.

⁴¹ Члан 7. став 3 Уговора о Европској унији.

⁴² Члан 7. став 4 Уговора о Европској унији.

До данас ниједној од држава чланица није изречена мера суспендовања из чланства у Европској унији. Међутим, овакава ситуација је могла да се догоди почетком 2000. године када су у владу Аустрије - конзервативца Волфганга Шисела (Wolfgang Schüssel), ушли представници екстремне деснице тј. Партије слободе чији је лидер био Јерг Хајдер (Jorg Haider).⁴³ Наиме, остале државе чланице су изразиле бојазан да би вредности на којима почива Европска унија могле да буду угрожене у Аустрији, у случају афирмисања и оживљавања нацистичке идеологије коју је делимично бранила Партија слободе. Унутар Европске уније посебно се страховало да би негативне политичке тенденције које су се јавиле у Аустрији могле да се пренесу и на друге државе чланице, поготово у Немачкој. Аустрија се пак бранила да као демократска држава мора да поштује резултате избора и негодовала је због мешања Европске уније у њене унутрашње ствари. Криза у односима Аустрије и Европске уније завршила се без изгласавања суспензије чланства. Уместо тога, државе чланице су се определиле да 22. фебруара 2000. године суспендују своје билатералне дипломатске односе са Аустријом. Такозване *дипломатске санкције* Уније Аустрији укинуте су седам месеци по њиховом увођењу, у септембру исте године након достављеног извештаја о стању у тој држави.

6) ЗАКЉУЧАК

Одредба уговора из Лисабона о праву на иступање, односно повлачење из чланства у Европској унији, говори да се европска интеграција заснива на добровољној основи као и да је по том питању право Уније довољно толерантно и еластично. Из претходно изнетог можемо да закључимо да чланство у Европској унији под принудом не постоји, односно да уједињена Европа за њене чланице није ни у ком случају нека врста затвора. Ова одредба смањује притисак на владе оних држава које намеравају да затраже пријем у Европску унију јер се одлука о приступању не сматра коначном и неопозивом. Међутим, уношење изричите одредбе о праву на повлачење из Уније указује на спровођење одређене политичке доктрине која се јавила као последица пресуда Немачког федералног уставног суда из 1993. и 2009. године. Реч је о намери немачких судских власти да обуздају европске федералне механизме и апетите институција Уније. Индикативно је, примера ради, да у својим пресудама Немачки федерални уставни суд

⁴³ Paul Pasteur, *Autriche pourquoi la derive*, Интернет: www.lemondediplomatique.fr, 01.03. 2000.

сматра да је Европска унија скуп или заједница суверених држава, да се демократски политички живот одвија на националном нивоу у националним скупштинама, а не у Европском парламенту и да националне скупштине треба да узму учешћа у институционалном систему Европске уније надзирући европске институције у погледу поштовања начела супзидијарности. Немачки федерални уставни суд је поред претходно изнетог тражио да се изричито поброје надлежности Уније, као и да се спречи ефекат преливања истих (*spill over effect*) од држава чланица ка Унији. Претходно изнети ставови имају одраз у одредбама уговора из Лисабона. У претходно описани контекст, готово идеално се уклапа и право држава чланица на повлачење из чланства у Европској унији. Ово право повезује статус чланства у Унији са чланством у међународној организацији. Стога овакво решење не наилази на одобравање присталица европског федерализма или, пак, оних који се залажу за што ближе и јачу унију између држава чланица. Решење о коме је реч ипак најбоље одражава стварно стање. Државе чланице се нису у потпуности одрекле свог суверенитета и природно је да имају право да траже отпуст из чланства у Европској унији. Уговорима из Лисабона предвиђени поступак повлачења ни са чим их не условљава и оставља им пуну слободу да одлучују о својој судбини.

7) ИЗВОРИ

- Alomar, Bruno, Daziano, Sebastien, Lambert, Thomas, Sorin, Julien, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013.
- Berramdane, Abdelkhaleq, Rosseto, Jean, *Droit de L' Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 2010.
- Carreau, Dominique, *Droit international*, Pedone, Paris 1986.
- Clapie, Michel, *Manuel des institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010.
- Isaac, Guy, Blanquet, Marc, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris 2012.
- Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.
- Manin, Philippe, *L' Union europeenne*, Pedone, Paris 2005.
- Philippe Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998.

Quoc Dinh, Nguyen, Dailler, Patrick, Pellet, Alain, *Droit international public*, L.G.D.J., 3 edition, Paris 1987.

Simon, Denis, *Le system juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris 2001.

Зечевић, Слободан, *Европска унија - Право и институционални систем*, Европски универзитет, Београд, 2011.

Хикс, Сајмон, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.

UDK: 340.137(4-672EU:497.11)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 24–41

Извори научни рад

др Ана Кнежевић БОЈОВИЋ¹

ПРЕГОВОРИ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ВЕЗИ СА ПОГЛАВЉЕМ 23 - ПРАВОСУЂЕ, ОСНОВНА ПРАВА И НЕЗАВИСНОСТ ПРАВОСУЂА

ABSTRACT

The Independent judiciary is the point where sound regulations on judiciary meet its high ethical value. Over the past decade, Serbia has struggled to achieve it. Following the failed judicial reform based on the National Judicial Reform Strategy of 2006, Serbia has drafted the new strategy and the relevant Action plan. At the same time, the EU accession process mandates comprehensive changes in the judicial system, and the harmonization of national law with the EU acquires is dealt with within the negotiation Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights, which, according to the new EU approach to the negotiation process, is to be opened early in the process. Following the explanatory and bilateral screening for the Chapter 23, and based on the recommendations formulated in the Screening report, Serbia has developed a comprehensive Action plan for the Chapter 23. Although the process of the development of the plan was a pilot good practice exercise aiming at improved dialogue with the civil sector and increased overall ownership of the Action plan, it still shows considerable deficiencies. The Ministry of Justice has formally pronounced the two major public policy documents – the new National Judicial Reform Strategy and Action Plan and the Chapter 23 Action Plan – harmonized; however, a closer investigation of both documents shows certain substantive discrepancies which are a signal of a deeper misunderstanding of the end goal of the judicial reform process, as steered through the EU integration process. The Chapter 23 Action plan offers little or no guarantees that the

¹ Институт за упоредно право, Београд, е-маил: akbojovic@gmail.com

implementation of the planned comprehensive reform measures – including changes to the Constitution - will, indeed, result in a truly independent judiciary. Quite to the contrary, the overall impression after the analysis of both documents is that true dedication to the direly needed reforms in the judicial sector is lacking, and that both documents are designed so as to tick all the necessary boxes while showing a little commitment to a true change. In addition, both documents are likely to share the faith of their predecessor – the first Judicial Reform Strategy – and fail to secure full support and ownership of the judicial and legal professionals in Serbia. This is a challenge the Ministry of Justice must address before the negotiations for Chapter 23 are formally opened.

Key words: Judicial reform, European Union, accession negotiations, Chapter 23, judicial independence.

1) УВОД

Независно правосуђе је додирна тачка између доброг правног уређења правосуђа и његове високе етичке вредности.² Али, шта заправо значи независност правосуђа? Који су услови који су потребни да би правосуђе одиста било независно? У правној теорији не постоји јединствен одговор на ово питање.³ Ипак се чини сасвим могућим, како то чини Весна Ракић Водинелић, установити формулу о политичкој независности судија и судства, комбинујући националне стандарде права демократских друштава и међународних европских стандарда.⁴ Два важна елемента те формуле су институционална независност судије, под којом се најпре подразумева независност од политичких грана државне власти али и од моћних појединаца и друштвених група, те персонална независност судије (која највише зависи од законског уређења, начина стицања и губитка положаја и од сталности судијске функције, а постиже се пресудним утицајем улоге судске власти у поступку стицања и губитка судијског положаја). Мора се напоменути да има аутора који сматрају да је идеја независности правосуђа заправо само одговор на решење једног

² Ана Кнежевић Бојовић и Александра Чавошки, “Улога правосуђа у процесу европских интеграција”, Ефекти интеграције Србије у Европску унију”, стр. 151-174, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум.

³ Како истичу *isti*чу McNollgast, у “Conditions for Judicial Independence”, *Journal of Contemporary Legal Issues*, 2006; San Diego Legal Studies Paper No. 07-43, доступно на SSRN: <http://ssrn.com/abstract=895723>, приступ 4. 5. 2015. године.

⁴ Весна Ракић-Водинелић, Ана Кнежевић Бојовић, Марио Рељановић, Реформа правосуђа у Србији 2008-2012, Правни факултет Универзитета “Унион”, *Службени гласник*, Београд, 2012, стр. 19-20.

конкретног проблема – како обезбедити одиста непристрасног судију.⁵ Иако можда сасвим тачна опсервација са практичног становишта, која објашњава конкретне изазове са којима су се суочавали и са којима се суочавају судови и судије, чини се сувише поједностављеним тврдити да независност правосуђа није и његова иманентна вредност.⁶ У упоредном праву, нарочито у земљама у транзицији, један од кључних корака ка успостављању независног правосуђа било је оснивање правосудних савета, као “најбоље праксе” у овој области. Како истичу Гарупа и Гинсбург на увођењу правосудних савета инсистирале су Светска банка и друге мултилатералне донаторске агенције, као део стандардног пакета институција повезаних са програмима реформе правосуђа и унапређења владавине права.⁷ Оснивање правосудних савета у државама Централне и Источне Европе унеколико је следило схему раније постављену увођењем правосудних савета у Француској, Италији и Шпанији – радило се о раскиду са ауторитарним облицима владавине.⁸ Истовремено, државе Централне и Источне Европе имале су јак подстицај за уређење свог правосуђа у процесу интеграције у Европску унију будући да се два од четири копенхагенска критеријума управо односе на њега. Први, такозвани политички критеријум подразумева изградњу стабилних институција које обезбеђују демократију, владавину права, поштовање људских права и мањина.⁹ Четврти критеријум, утврђен на Европском самиту у Мадриду, захтева способност државе да спроведе правне прописе ЕУ кроз ефикасне административне и правосудне структуре

⁵ Тако: Michal Bobek, “The Fortress of Judicial Independence and the Mental Transitions of the Central European Judiciaries”, *European Public Law*, Vol. 14, Issue 1, str. 2, позивајући се на John Bell “Judicial Cultures and Judicial Independence [2001] 4 The Cambridge Yearbook of European Legal Studies 47. Ипак, Бел заправо доследно тврди да питање независности суда има много више везе са непристрасношћу и политичком неутралношћу судије но са сталношћу судијске функције v. John Bell, *Judiciaries within Europe – a Comparative Review*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, str. 26.

⁶ Michel Bobek, op. cit., str. 7.

⁷ Nuno Garoupa, Tom Ginsburg, “Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence”, *American Journal of Comparative Law*, Forthcoming; U of Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 444; U of Chicago, Public Law Working Paper No. 250; Center on Law and Globalization Research Paper No. 09-05, стр. 7-8, доступно на SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1303847>, приступ 4. 5. 2015.

⁸ За више детаља о правосудним саветима видети: Весна Ракић-Водинелић (et al.) *Правосудни савети, Институт за упоредно право, Београд, 2003.*

⁹ http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.htm

(судски и административни капацитет).¹⁰ Европска унија је, поучена негативним искуствима које је имала приликом такозваног петог придруживања (придруживања прво 10 држава Централне и Источне Европе 2005. године, и потом још две – Румуније и Бугарске – две године касније), када се показало да промене у области владавине права представљају дуготрајан и компликован процес, те да проблеми у вези са реформом правосуђа и борбом против организованог криминала нису у потпуности превазиђени, променила свој приступ.¹¹ Стога је током преговора са Хрватском уведено ново поглавље, Поглавље 23, које обухвата правосуђе, борбу против корупције, основна права и права грађана ЕУ, а преговори о придруживању почели су да се воде у складу са новом методологијом.¹² Касније, након искуства са преговорима са Хрватском, Европска унија је у својим стратешким документима у вези са придруживањем усвојила такозвани “нови приступ”, према коме се преговори за поглавља 23 и 24 (Правосуђе и основна права и Слобода и безбедност отварају први или рано у преговарачком процесу), док отварању поглавља претходни детаљан аналитички преглед (*screening*), који подразумева и давање јасних циљева које држава кандидат мора испунити.¹³ Идеја је тако би државе кандидати требало да имају довољно времена да остваре стварни квалитативни помак у овим областима пре придруживања.¹⁴ У овом раду ауторка ће анализирати значај процеса

¹⁰ http://ec.europa.eu/justice/international-relations/enlargement/judicial-reform/index_en.htm

¹¹ Wolfgang Nozar, “The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24”, доступно на <http://www.clingendael.nl/publication/100-union-rise-chapters-23-and-24>, приступ 6.5.2015. године. Дакле, показало се да су, готово без изузетка, државе Западног Балкана биле неуспешне приликом уношења европских стандарда у своје правосудне системе.

¹² Presidency Conclusions, European Council, Brussels, 15 December 2006.

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012, COM(2011) 666 final, 12.10.2011, 5. Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, European Commission, October 2012, Brussels http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee And the Committee of the Regions Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, Brussels, 8.10.2014, COM(2014) 700 final, стр. 12, доступно на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf, приступ 27.4. 2015.

¹⁴ Christophe Hillion, “Enlarging the European Union and deepening its fundamental rights protection, *European Policy Analysis*, June issue 2013, стр. 6. Ова методологија први пут је примењена у преговорима са Црном Гором – v. General EU position – ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Montenegro to the European

придруживања на израду и спровођење докумената јавне политике у области реформе правосуђа и на успостављање независног правосуђа.

2) ДОСАДАШЊИ ТОК ПРОЦЕСА ПРЕГОВОРА О ПРИСТУПАЊУ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ У СРБИЈИ ЗА ПОГЛАВЉЕ 23 – ПРАВОСУЂЕ И ОСНОВНА ПРАВА

Процес преговора о приступању Европској унији Србија је званично започела Међувладином конференцијом која је одржана у Бриселу 21. јануара 2014. године.¹⁵ Процес аналитичког прегледа законодавства (скрининг), као прва фаза преговарачког процеса, започео је 25. септембра 2013. године када је у Бриселу одржан скрининг за Поглавље 23: „Правосуђе и основна права”, док је билатерални скрининг за ово поглавље одржан 9. и 10. децембра 2013. године. Оваква динамика у потпуности је у складу са претходно описаним приступом Европске уније, у коме се као три основна стуба у процесу придруживања издвајају владавина права и основна људска права, реформа јавне управе, и економско управљање и конкурентност.¹⁶ Ова фаза преговора окончана је крајем марта 2015. године када је завршен билатерални скрининг за поглавље 33 о финансијским и буџетским одредбама. До сада су објављени извештаји са скрининга за поглавља 23, 24 и 32.¹⁷ До краја године се очекују извештаји са скрининга и за преостала поглавља.¹⁸ Оно што је несумњиво необично је чињеница да је Србија започела и окончала прву фазу преговора без формирања преговарачког тима, што представља јединствени пример у упоредној пракси.¹⁹ Иако се

Union (AD 23/12, 27 June 2012), као и Outcome of Screening on Chapter 23 for Montenegro: Judiciary and fundamental rights (doc. 17785/12, 14 December 2012).

¹⁵ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/140676.pdf. За детаљнији преглед активности које су претходиле овој међувладиној конференцији в. Сања Филиповић, Мирослав Анатевски, “Преговори Србије и Европске уније у вези поглавља 20 – Предузетништво и индустријска политика”, *Европско законодавство* 49-50/2014, 146-148.

¹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee And the Committee of the Regions Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, Brussels, 8.10.2014, COM(2014) 700 final, str. 5-16.

¹⁷ Извештаји су доступни на интернет страници Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.1227.html>

¹⁸ <http://www.dnevnik.rs/politika/skrining-uspesno-zavrsen-otvaranje-poglavlja-do-kraja-godine>.

¹⁹ Састав преговарачког тима начелно је уређен Одлуком Владе Србије, која је усвојена у септембру 2013. године.

чини да до сада динамика преговарачког процеса није значајно трпела због непостојања преговарачког тима, несумњиво је неопходно да се чланови преговарачког тима именују што пре и то, по могућству, из редова стручњака који су учествовали у скринингу и на тај начин стекли непосредна знања о процесу али и правним тековинама Европске уније и степену усклађености домаћег законодавства са њима. Што се отварања конкретних поглавља тиче, још увек не постоје недвосмислене назнаке о томе да ли ће се прво отворити преговори за поглавља 23 и 24, или ће се Европска унија одлучити прво за отварање поглавља које је недвосмислено најконтроверзније – Поглавља 35 – или поглавља која се могу без већих потешкоћа и затворити (као што је поглавље 26 – Образовање и култура), као ни о томе да ли ће, како се очекује, прва поглавља бити отворена већ током 2015. године. Оно што се несумњиво може очекивати је рано отварање поглавља 23, и будући да владавина права и основна људска права представљају саму окосницу стратешког приступа Европске уније процесу придруживања. Уједно, у односу на ово поглавље Србија је свакако остварила највише помака у преговарачком процесу, о чему ће бити више речи у даљем тексту.

3) НЕЗАВИСНО ПРАВОСУЂЕ – ДОКУМЕНТИ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ И ПРОЦЕС ПРИДРУЖИВАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Након недвосмислено неуспеле реформе правосуђа спроведене на основу прве Националне стратегије реформе правосуђа из 2006. године, Србија је

приступила изради нове стратегије.²⁰ Израда овог документа била је обележена контроверзама, али је уједно представљала и делимично позитиван искорак у изради докумената јавне политике, с обзиром на то да је јавна расправа о Стратегији резултирала у неколико видљивим унапређењима текста Стратегије и пратећег Акционог плана.²¹ Стратегија реформе правосуђа за период 2013-2018. године усвојена је 1. јуна 2013, док је Акциони план за спровођење Стратегије усвојен Закључком Владе Србије 31. јула 2013. У Стратегији је истакнуто да је један од њених основних циљева повезивање процеса реформе правосуђа са процесом Европске интеграције, како би се правосудни систем припремио за нове изазове у складу са европским стандардима и вредностима, а истиче се да су реформски кораци предвиђени Стратегијом и Акционим планом креирани по принципу компатибилности са захтевима који се пред Србију постављају у смислу усаглашавања поглавља 23 и 24 у процесу преговора са Европском унијом.²² Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније усклађен је са реформским мерама планиране Стратегијом и Акционим планом, што показује свест о потреби да кључни документи јавне политике буду међусобно усклађени.²³ Једна од свакако најзначајнијих тековина ове Стратегије јесте и успостављање и функционисање Комисије за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године.²⁴ Међусобна повезаност процеса реформе правосуђа и процеса европских интеграција осликава се и у чињеници да је један од чланова Комисије и

²⁰ Национална стратегија реформе правосуђа Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 44/2006. За критичку анализу реформе правосуђа Весна Ракић Водинелић, Ана Кнежевић Бојовић, Марио Рељановић, *op.cit.*

²¹ За рани увид у процес израде Стратегије и анализу појединих решења в. Ана Кнежевић Бојовић, “Како српско правосуђе улази у скрининг за поглавље 23 : критички осврт на националну стратегију реформе правосуђа 2013-2018. године и акциони план за њено спровођење”, *Страни правни живот* 3/2013, стр. 63-78.

²² Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013- 2018. године, стр. 1. и 2.

²³ Уп. Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013-2016), доступан на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf и Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2014-2018), доступан на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2014_2018.pdf

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

²⁴ Комисија је основана Одлуком о образовању Комисије за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године, *Службени гласник РС* 76/2013.

представник Канцеларије за европске интеграције.²⁵ Као што је раније истакнуто, процес експланаторног, а потом и билатералног скрининга за поглавље 23 почео је недуго након усвајања Националне стратегије за реформу правосуђа, и несумњиво је чињеница да Србија има овако значајан документ јавне политике требало да укаже на јасну одређеност државе да у прецизно постављеним роковима унапреди прописе и праксу, како би домаће правосуђе било у стању да се суочи са изазовима европских интеграција.²⁶ Током преговарачког процеса Министарство правде успоставило је добру праксу објављивања докумената са експланаторног скрининга, извештаја о скринингу и упућивања позива организацијама цивилног друштва да учествују у припреми Акционог плана за Поглавље 23.²⁷ С обзиром на непостојање правног оквира за учешће организација цивилног друштва и најшире јавности у процесу придруживања Европској унији, као и на чињеницу да најављена интернет страница Преговарачког тима не само да није успостављена већ је и остало нејасно који ће тачно документи на њој бити учињени доступним јавности, чињеница да је Министарство пружило прилику представницима цивилног друштва да узму рано учешће у процесу израде релевантног Акционог плана показује да су узете у обзир поуке из израде али и имплементације претходне Стратегије реформе правосуђа.²⁸ Ипак, чини се да се, као и у случају јавне расправе у

²⁵ Ibid.

²⁶ Уједно, свако унапређење институционалне независности правосуђа значајно би допринело и општем унапређењу конкурентности Србије и њеном бољем рангирању на светским листама конкурентности. Наиме, према Извештају о глобалној конкурентности за 2014-2015. годину Светског економског форума Србија се укупно рангира на 94. месту од 144 државе. Рангирање у оквиру прве компоненте овог индекса, које се односи на институције, укупно је значајно лошије – Србија је на 122. месту од 144 државе, док је по индексу независности правосуђа на 118. месту од 144. државе. Осим тога, упркос чињеници да су протеклих година усвојене одређене измене правосудних прописа, перцепција независности правосуђа доследно је ниска. За више детаља v. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/economies/#indexId=GCI&economy=SRB>

²⁷ <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/7073/izvestaj-o-skriningu.php>, приступ 28.4. 2015.

²⁸ На састанцима одржаним у оквиру Националног конвента о Европској унији шефица преговарачког тима Тања Мишчевић најавила је да ће све информације у вези са преговарачким процесом бити доступне јавности на интернет страници преговарачког тима, а да до тада треба да буде пронађен одговарајући правни облик када и у којој фази ће сва документа о преговорима бити јавна (<http://eukonvent.org/odrzana-druga-plenarna-sednica-nacionalnog-konventa-o-eu/>, приступ 28. 4 2015. године), док је праксу Министарства правде и Министарства унутрашњих послова у вези са израдом акционих планова за приступање Европској унији за поглавља 23 и 24 окарактерисала као „добру праксу коју треба следити“.

вези са Националном стратегијом реформе правосуђа, и даље ради о једносмерној или ограниченој комуникацији у којој се пропушта прилика да се текст документа јавне политике темељно унапреди уважавањем конструктивних коментара представника цивилног сектора.²⁹ Шта су, дакле, препоруке из Извештаја о скринингу у односу на независност правосуђа, каква је садржина планиране регулаторне реформе и у којој мери је она усклађена са стратешким циљевима и смерницама исказаним у другим документима јавне политике? Препоруке из Извештаја о скринингу прилично су јасне и прецизне, а кључна оцена је да је потребно да Србија уложи додатне напоре у циљу осигурања пуне независности, непристрасности и ефикасности правосуђа.³⁰ У самом Акционом плану наводи се да је Национална стратегија реформе правосуђа настала као резултат општег консензуса свих релевантних субјеката у области правосуђа, да у њој издвојени приоритети и циљеви кореспондирају са препорукама садржаним у Извештају о скринингу, те да су кључне активности предвиђене Акционим планом за спровођење Националне стратегије преузете и у Акционом плану за поглавље 23.³¹ Ипак, препоруке из Извештаја о скринингу неретко су много конкретније од често веома широко формулисаних стратешких циљева и стратешких смерница Стратегије за реформу правосуђа, те је разумно било и очекивање да ће активности предвиђене Акционим планом за поглавље 23 бити доста конкретније. Ипак, утисак након читања Акционог плана за поглавље 23 јесте да он, барем у делу који се односи на обезбеђивање независности правосуђа, често не нуди конкретна решења већ се задржава на планирању процеса измене Устава и закона. На пример, планиране активности усмерене на спровођење препоруке из Извештаја о скринингу

²⁹ Илустративан пример анализе конкретних примедби упућених Министарству правде у вези са другом верзијом Акционог плана, као и образложења за неусвајање коментара представника цивилног сектора представља Осврт на разматрање предлога у вези са Нацртом Акционог плана за Поглавље 23 организације Транспарентност Србија, доступан на <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize-ts#a2014>, приступ 29. 4. 2015. године. О јавној расправи о Националној стратегији за реформу правосуђа као једносмерној улици в. Ана Кнежевић Бојовић, Како српско правосуђе улази у скрининг за поглавље 23: критички осврт на националну стратегију реформе правосуђа 2013-2018. године и акциони план за њено спровођење”, *op.cit.*, 77.

³⁰ Извештај о скринингу Србија Поглавље 23 – Правосуђе и основна права, стр. 26, доступан на <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/7073/izvestaj-o-skriningu.php>, приступ 29.04. 2015.

³¹ Трећа верзија Акционог плана за поглавље 23, стр. 23. Акциони план је доступан на <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/8597/treci-nacr-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, приступ 4. 5. 2015.

која гласи: „уз подршку спољних експерата, Србија би требало да изврши темељну анализу постојећих решења/могућих амандмана на Устав имајући у виду препоруке Венецијанске комисије и европске стандарде, обезбеђујући независност и одговорност правосуђа“, обухватају спровођење правне анализе уставних одредби, спровођење јавне расправе, иницирање измена Устава, усвајање измена Устава, доношење Уставног закона и усклађивање секторских прописа (Закона о уређењу судова, Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва, Закона о судијама, Закона о јавном тужилаштву, Закона о Високом савету судства, Закона о Државном већу тужилаца, Закона о Правосудној академији, као и релевантних подзаконских аката) са измењеним уставом.³² Овакав приступ у изради Акционог плана могао би се оправдати потребом Министарства да планира само оне активности које може и спровести а на чију садржину може непосредно утицати, што је уобичајени практични приступ у пројектном планирању. Ипак, с обзиром на то да је већ истакнуто како је Акциони план усклађен са Стратегијом реформе правосуђа, те да је анализа постојећих одредаба Устава и предлагање могућих измена у светлу мишљења Венецијанске комисије и у складу са европским стандардима делимично спроведена, остаје нејасно због чега је Министарство правде одлучило да врло конкретне препоруке Радне групе за израду анализе измене уставног оквира, формиране у оквиру Комисије за реформу правосуђа, не уврсти у Акциони план, барем као решења која ће бити предмет јавне расправе.³³ Наиме, Нацрт Правне анализе уставног оквира о правосуђу у Републици Србији јасно и недвосмислено указује на неопходност измене уставних одредби које се односе на саставе Високог савета судства и Државног већа тужилаца – на пример, изричито се предлаже да председник надлежног скупштинског одобра не буде више члан Високог савета судства и Државног већа тужилаца и предлаже се модификација улоге ресорног министра као члана оба тела. Уједно се предлаже и измена начина избора чланова оба тела, на неопходност конституционализације основа за престанак судијске функције и разрешење, а такође садржи и алтернативне предлоге за решавање спорног правила о временски ограниченом првом избору на судијску функцију.³⁴ Препоруке за измене уставног и законског оквира којима се регулише правосуђе садржане у анализи представљају израз већ раније формулисаних ставова струке и

³² Ibid., стр. 25-28.

³³ Ibid., стр. 27.

³⁴ Нацрт анализе доступан је на <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5847/radna-grupa-za-izradu-analize-izmene-ustavnog-okvira>, приступ 04.05.2015.

разумно је очекивати да ће ове препоруке наићи на широку подршку стручне јавности, иако је јасно да конкретне формулације, или нека од решења, могу и морају бити предмет јавне расправе.³⁵ Ипак, Акциони план за поглавље 23 задржава се само на планирању процесних корака. Несумњиво је да би јасније одређен правац реформских захвата усмерених на постизање суштинске независности правосуђа у Акционом плану за поглавље 23 указао, не само на чврсту одређеност Министарства правде да спроведе неопходну темељну реформу, већ и послао поруку домаћој и међународној заједници да је правац у коме се ова реформа има кретати две године након усвајања Стратегије реформе правосуђа боље познат него у тренутку њеног усвајања. Уједно, на тај начин би се показало и суштинско разумевање садржине препорука из Извештаја о скринингу и био би учињен корак даље од пуког испуњавања форме кроз усвајање Акционог плана, чији су планирани резултати неретко само на другачији начин формулисане препоруке из Извештаја о скринингу. Надаље, Акциони план за поглавље 23 некада је неоправдано мање конкретан од постојећег Акционог плана за спровођење Стратегије реформе правосуђа – на пример, Акциони планом за поглавље 23 предвиђају се измене Закона о високом савету судства и Државном већу тужилаца усмерене на постизање „пуне транспарентности“ њиховог рада, кроз прописивање јавности седница оба тела као и увођење правила да одлуке оба тела морају бити образложене, док је Акционим планом за спровођење Стратегије реформе правосуђа, на пример, предвиђена измена подзаконских аката којима се регулише рад ВСС и ДВТ тако да се обезбеди јавност седница, утврђивање минималног рока за стручне расправе пре него што кључни документи буду усвојени, објављивање записника са седница Високог савета судства на веб страници, писано образлагање одлука, увођење редовних саопштења за медије, усвајање Комуникационе стратегије Високог савета судства.³⁶ Осим садржинске неусклађености, чини се да је Министарство, као

³⁵ В. нарочито: Ратко Марковић, Уставно право, Београд 2012, стр. 523, Весна Ракић-Водинелић, „Реформа правосуђа у Србији“, *Свеске за јавно право*, бр. 9/2012, Марко Станковић, „Судска власт у Уставу Србије од 2006. – критички поглед“, *Судије у правном систему – избор судија у Србији и земљама региона (ур. Един Шарчевић и Владан Петров)*, Сарајево 2013, стр. 71-83.

³⁶ У важећем законском оквиру, оба тела само могу одлучити да раде у јавној седници – в. члан 14. Закона о високом савету судства, Сл. гласник РС”, бр. 116/2008, 101/2010 и 88/2011 и члан 14. Закона о Државном већу тужилаца, Сл. гласник РС”, бр. 116/2008, 101/2010 и 88/2011. Надаље, важећим законским оквиром предвиђено је да само одлуке против којих се може уложити правни лек, као када је то прописано законом и пословником, морају бити образложене. (Члан 17, став 2 Закона о Високом савету судства и члан 17, став 2. Закона о Државном већу тужилаца). Уп. 1.1.3. Стратешка смерница:

аутор оба документа, превидело принципе слободног приступа информацијама од јавног значаја и чињеницу да и без измене регулаторног оквира, оба ова органа могу самоиницијативно учинити доступним информације о свом раду, те да регулаторне интервенције нису једини начин да се у кратком року учине позитивни искораци у погледу обезбеђивања транспарентности у раду Високог савета судства и Државног већа тужилаца.³⁷ Ипак, имајући у виду досадашњу праксу државних органа у погледу разумевања идеје активне транспарентности у раду, као и чињеницу да пракса у вези са објављивањем информација о раду Високог савета судства и Државног већа тужилаца није битно унапређена од изразито негативне праксе успостављене у раду оба тела у спровођењу активности у оквиру прве Стратегије реформе правосуђа у Србији, чини се јасним да је на дуго рок регулаторна интервенција одиста и примерена мера; забрињава, ипак, могућност да другачије мере нису ни разматране.³⁸

Други значајан пропуст, који нажалост, није исправљен ни у последњој, трећој верзији Акционог плана, представљају неадекватно формулисани индикатори утицаја, што још једном указује на суштинско нераумевање промене коју планирана активност треба да донесе. Ову тврдњу добро илуструју формулисани индикатори утицаја за активности 1.1.5. и 1.1.6. у Акционом плану за Поглавље 23. Тако су индикатори утицаја за активност 1.1.5. – Установити јасну процедуру јавног реаговања за Високи савет судства и Државно веће тужилаца у случајевима политичког утицаја на рад судства и јавног тужилаштва, формулисани као: Суштински је редукована перцепција политичког утицаја на рад правосудних инстанци, како међу носиоцима правосудних функција, тако и код грађана и Унапређена је

јачање транспарентности рада Државног већа тужилаца и Високог савета судства, Компилирана верзија ажурираног акционог плана, доступна на <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/2963/akcioni-plan-za-sprovodjenje-strategije.php>, приступ 5. 5. 2015.

³⁷ Оваква пракса била би у складу са тачком IX Препоруке Савета министара (2002)2 државама чланицама о приступу службеним документима (Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents, доступно на <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=262135>) и у складу са важећим регулаторним оквиром у Србији.

³⁸ Више о међународним стандардима и упоредној регионалној легислативи и пракси у области слободног приступа информацијама од јавног значаја у Ана Кнежевић Бојовић “Слободан приступ информацијама од јавног значаја, “Правни механизми спречавања корупције у југоисточној Европи”, Институт за упоредно право, стр. 123-142; о раду Високог савета судства и Државног већа тужилаца у периоду од 2008. до 2012. године в. Весна Ракић-Водинелић, Марио Рељановић, Ана Кнежевић Бојовић, *op.cit.*

транспарентност рада Високог савета судства и Државног већа тужилаца и њихова сарадња са медијима. Надаље, индикатори утицаја за активност 1.1.6. – Осигурати пуно поштовање судских одлука укључујући и подизање свести да критиковање судских одлука, нарочито од стране политичара, представља ризик по независност правосуђа, формулисани су тако да су усмерени на повећање перцепције о познавању релеватних стандарда у вези са критиковањем судских одлука, слично као што су индикатори утицаја који се односе на смањење политичког утицаја усмерени на перцепију смањеног политичког утицаја.³⁹ Иако су неки од њих квантитативно мерљиви, ови индикатори утицаја заправо немају суштински допринос у успостављању независности правосуђа и елиминисању политичког утицаја на судске одлуке – перцепција познавања права, као што је познато студентима права, није исто што и познавање права и далеко је од његове непосредне примене, а перцепција постојања или непостојања политичког утицаја на доношење судских и тужилачких одлука (која се, према Акционом плану, проверава путем анкета) нипошто се не може изједначити са доследним понашањем политичких актера и медија у погледу критиковања судских одлука. Уосталом, пракса у Србији је показала да је, осим отворених политичких притисака на представнике правосуђа, могуће применити и друге механизме који индиректно могу утицати на доношење одлука – илустративан пример за то је случај судије Благоја Јакшића, члана Високог савета судства, коме је током поступка преиспитивања одлука о неизбору судија одузет имунитет, он оптужен за кривично дело злоупотреба службеног положаја, одређен му је притвор а чланство у Високом савету судства суспендовано у тренутку када су се доносиле кључне одлуке у поступку – до данас су усвојене две ослобађајуће пресуде у овом предмету.⁴⁰ За сам крај, илустративно је како је Министарство правде планирало активности којима ће спровести препоруку која се односи на прецизирање и примену правила о аутоматској (случајној) расподели предмета, односно, у пуном остварењу права на непристрасног судију (чији је кључни елемент право на природног судију) које, као што је истакнуто раније у раду, неки аутори сматрају самом суштином

³⁹ Повећање процента судија и јавних тужилаца који наводе да су им познати европски стандарди у области ограничења критиковања судских одлука, повећање процента новинара који наводе да су им познати европски стандарди и унутрашње норме у области извештавања о судским поступцима.

⁴⁰ Више о случају судије Јакшића и утицају покретања поступка против њега на рад Високог савета судства у Весна Ракић-Водинелић, Ана Кнежевић Бојовић, Марио Рељановић, *op. cit.*, стр. 163-173.

независности правосуђа.⁴¹ Детаљна анализа Акционог плана показује да Министарство пуну имплементацију законске одредбе о расподели предмета случајем везује за увођење института пондерисања предмета.⁴² Остаје нејасно због чега је доследно поступање у вези са правилом расподеле предмета случајем (уз оправдана одступања, која се морају тумачити рестриктивно), на тај начин везано за увођење једног потпуно новог начина за одређивање сложености предмета, који несумњиво може да унапреди како систем управљања предметима, тако и систем континуираног вредновања рада судија, тим пре што је познато да је овај систем, за који се већ годинама залаже Друштво судија Србије, до сада спроведен само у оквиру једног пилот пројекта и да су потребна даља унапређења методологије пондерисања, као и додатне обуке судијских сарадника и јавнотужилачких помоћника.⁴³ Напоменимо, доследна примена измењених правила о аутоматској расподели предмета у судовима уз редовно спровођење надзора над њиховом применом од стране Високог савета судства планирана је почев од II квартала 2017. године. Чини се да су при изради Акционог плана за поглавље 23 релативно механички преузете препоруке за унапређење регулаторног оквира и праксе изнете у Функционалној анализи правосуђа у Србији, без преиспитивања могућности да се редослед корака у спровођењу активности измени.⁴⁴ Отуда остаје утисак да је приликом израде Акционог плана за поглавље 23 Министарство учинило одређени напор да формално усклади садржине планских докумената јавне политике и нова сазнања која би требало да унапреде реформски процес – иако не сасвим доследно – али да је суштински домет Акционог плана заправо ограничен.

4) ИЗВОРИ

Bell, John, *Judiciaries within Europe – a Comparative Review*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, 2010.

⁴¹ В. фусноту 4.

⁴² Акциони план, *op.cit.*, стр. 53-56.

⁴³ Више о потреби пондерисања предмета за потребе вредновања рада судија у: Унапређење ефективности (ефикасности и квалитета) и независности судија кроз вредновање њиховог рада, Друштво судија Србије, 2007. године, доступно на http://www.sudije.rs/files/file/pdf/vrednovanje_rada_sudija.pdf, приступ 4.5. 2015.

⁴⁴ Функционална анализа правосуђа у Србији, октобар 2014. године, доступна је на <http://www.mdftjss.org.rs/archive/file/sjfr/Funkcionalna%20analiza%20pravosudja%20u%20Srbiiji%20-%20Kompletan%20izvestaj.pdf>, стр. 412-425.

- Bobek, Michal, "The Fortress of Judicial Independence and the Mental Transitions of the Central European Judiciaries", *European Public Law*, Vol. 14, Issue 1.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012, COM(2011) 666 final, 12.10.2011, str. 5.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee And the Committee of the Regions Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, Brussels, 8.10.2014, COM(2014) 700 final.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee And the Committee of the Regions Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, Brussels, 8.10.2014, COM(2014) 700 final.
- Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, European Commission, October 2012, Brussels.
- Garoupa, Nuno, Ginsburg, Tom, „Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence”, *American Journal of Comparative Law*, Forthcoming; U of Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 444; U of Chicago, Public Law Working Paper No. 250; Center on Law and Globalization Research Paper No. 09-05.
- Hillion, Christophe, "Enlarging the European Union and deepening its fundamental rights protection, *European Policy Analysis*, June issue 2013.
- McNollgast, "Conditions for Judicial Independence", *Journal of Contemporary Legal Issues*, 2006; San Diego Legal Studies Paper No. 07-43.
- Outcome of Screening on Chapter 23 for Montenegro: Judiciary and fundamental rights (doc. 17785/12, 14 December 2012).
- Препоруке Савета Министара (2002)2 државама чланицама о приступу службеним документима (Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents.
- Закон о високом савету судства, Сл. гласник РС, бр. 116/2008, 101/2010 и 88/2011.
- Закон о Државном већу тужилаца, Сл. гласник РС, бр. 116/2008, 101/2010 и 88/2011.
- Извештај о скринингу Србија Поглавље 23 – Правосуђе и основна права, стр. 26, доступан на <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/7073/izvestaj-0-skriningu.php>, pristup 29. 4. 2015.

- Кнежевић Бојовић, Ана, „Како српско правосуђе улази у скрининг за поглавље 23: критички осврт на националну стратегију реформе правосуђа 2013-2018. године и акциони план за њено спровођење”, *Страни правни живот* 3/2013.
- Кнежевић Бојовић, Ана, „Слободан приступ информацијама од јавног значаја, “Правни механизми спречавања корупције у југоисточној Европи”, Институт за упоредно право, 2014.
- Кнежевић Бојовић, Ана, Чавошки, Александра, „Улога правосуђа у процесу европских интеграција”, Ефекти интеграције Србије у Европску унију, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, 2009.
- Компилирана верзија ажурираног акционог плана, доступна на <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/2963/akcioni-plan-za-sprovođenje-strategije.php>
- Марковић, Ратко, Уставно право, Београд 2012.
- Национална стратегија реформе правосуђа Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 44/2006.
- Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013-2016).
- Одлука о образовању Комисије за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године, (*Службени гласник* 76/2013).
- Осврт на разматрање предлога у вези са Нацртом Акционог плана за Поглавље 23 организације Транспарентност Србија, доступан на <http://www.transparency.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize-ts#a2014>, pristup 29. 4. 2015.
- Ракић-Водинелић, Весна, et al., Правосудни савети, Институт за упоредно право, Београд, 2003.
- Ракић-Водинелић, Весна, Кнежевић Бојовић, Ана, Рељановић, Марио, Реформа правосуђа у Србији 2008-2012, Правни факултет Универзитета “Унион”, *Службени гласник*, Београд, 2012.
- Ракић-Водинелић, Весна, Реформа правосуђа у Србији“, Свеске за јавно право, бр. 9/2012 General EU position – ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Montenegro to the European Union (AD 23/12, 27 June 2012).
- Станковић, Марко, „Судска власт у Уставу Србије од 2006. – критички поглед“, *Судије у правном систему – избор судија у Србији и земљама региона* (ур. Един Шарчевић и Владан Петров), Сарајево 2013, стр. 71-83.

Трећа верзија Акционог плана за поглавље 23, стр. 23. Акциони план је доступан на <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/8597/treci-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, pristup 4. 5. 2015.

Унапређење ефективности (ефикасности и квалитета) и независности судија кроз вредновање њиховог рада, Друштво судија Србије, 2007. године, доступно на http://www.sudije.rs/files/file/pdf/vrednovanje_rada_sudija.pdf, приступ 4. маја 2015.

Филиповић, Сања, Анатевски, Мирослав „Преговори Србије и Европске уније у вези поглавља 20 – Предузетништво и индустријска политика”, Европско законодавство 49-50/2014, 146-148.

Функционална анализа правосуђа у Србији, октобар 2014. године, доступна на <http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/sjfr/Funkcionalna%20analiza%20pravosudja%20u%20Srbiji%20-%20Kompletan%20izvestaj.pdf>

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Функционална анализа правосуђа у Србији показала је да је подршка Стратегији реформе правосуђа недовољна, како у јавности, тако и у оквиру правосудних професија, најпре због лоше информисаности о самој стратегији али и из других разлога, који захтевају додатну анализу.⁴⁵ Разумно се може очекивати да би анкета у вези са информисаношћу о и подршци Акционом плану за поглавље 23 дала сличне, или лошије резултате. Овакво стање је одиста индикативно, јер се чини да упркос напорима који су учињени у правцу бољег укључивања представника стручне и опште јавности у процес усвајања докумената јавне политике и стратешко планирање у области реформе правосуђа, широка подршка планираним активностима и мерама и даље изостаје – а управо је такав недостатак подршке био један од значајних разлога неуспеха претходне Стратегије. Надаље, у Функционалној анализи се, сасвим исправно, оцењује да из Националне стратегије за реформу правосуђа није јасно да ли ће се понашање и учинак у српском правосуђу одиста и изменити. Ово запажање се једнако може применити и на Акциони план за поглавље 23 – иако несумњиво амбициозно припремљен документ, чини се да је превасходно усмерен на то да се покаже формална спремност да се поступи по препорукама из Извештаја о скринингу него да се правосуђе у Србији темељно реформише и његова независност, као иманентна вредност, ојача.

⁴⁵ Ibid., стр. 234.

Отуда се може исказати оправдана бојазан да Србија неће искористити могућности које пружа процес придруживања за остваривање суштинских реформи у области правосуђа, а да ће независно правосуђе за све грађане Србије остати покретна мета, уместо један од кључних темеља правне државе и гарант пуног остварења људских права. На Министарству правде је да учини додатне напоре како би, идеално пре отварања преговора за поглавље 23, обезбедила пуну подршку и разумевање у стручној јавности и припадницима правосудних професија за будуће реформске кораке – а то је могуће само темељним преиспитивањем приступа изради стратешких докумената и њиховом спровођењу.

UDK: 347.963(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 42–58

Изворни научни рад

Јелена ШУПУТ, М.А.¹

УСПОСТАВЉАЊЕ КАНЦЕЛАРИЈЕ ЕВРОПСКОГ ЈАВНОГ ТУЖИОЦА

ABSTRACT

The subject of this paper is the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutors' Office. The idea of its establishment has been present since the mid-nineties. The first step towards that was the project Corpus juris and the next was the adoption of Green Paper on the protection of the financial interests of the European Union and the establishment of a European prosecutor. However, despite the efforts of the Commission, the first significant step was taken only by adopting the Treaty on the Functioning of the European Union. The Article 86 of this document contained a legal basis for the establishment of the Office of the European Public Prosecutor. On the basis of that article, the Commission in 2013 prepared a Proposal for a Regulation establishing a European Public Prosecutor's Office. In accordance with the mentioned Proposal, the Office should be responsible for the investigation and prosecution of perpetrators of criminal offenses against the financial interests of the European Union. In this paper will be analyzed proposals which were a subject of many discussions at the national and international level since the mid-nineties. These are the provisions concerning the structure and organization of the office, its relations with the judicial authorities of the Member States and relationship with other organs, bodies and agencies of the European Union, as well as provisions concerning the rights of suspects and accused persons in the process.

Key words: financial interests of the European Union, European Public Prosecutor's Office, establishment, member states, cooperation.

¹ Институт за упоредно право, Београд, Е-маил: suputjelena@yahoo.com.

1) УВОД

Последњих година на нивоу институција Европске уније поново је актуелно питање успостављања Канцеларије европског јавног тужиоца. Наведено питање било је тема бројних скупова још од средине деведесетих година XX века. Први значајан корак представљао је *Corpus juris* пројекат, а који се односио на успостављање европског кривичног права. Тај пројекат није дело институција Уније, већ је продукт истраживања и студија групе независних експерата и практичара из земаља чланица. Он није имао обавезујуће дејство, јер не представља правни акт, већ садржи препоруке у циљу успостављања Европског правног простора и ефикасне сарадње у заштити финансијских интереса Европске уније. Постоје две верзије *Corpus juris-a*, једна је из 1997. а друга из 2000. и садржи ставове изнете на конференцији у Фиренци 1999. године.² Иако су земље чланице биле прилично резервисане према идејама садржаним у њему, Европски парламент и Европска комисија дали су му пуну подршку. Тада су први пут дефинисана правила од значаја за успостављање Канцеларије Европског јавног тужиоца. Међутим, пројекат *Corpus juris* био је поприлично нереалан, с обзиром на разлике које постоје у правним системима држава чланица Европске уније.³ Следећи корак ка успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца био је израда и доношење Зеленог папира о кривичноправној заштити финансијских интереса Заједнице и успостављању Европског тужиоца.⁴ Међутим, ни наведени документ није имао значајније резултате, али је био од значаја за даље активности које су предузете у циљу успостављања Канцеларије европског јавног тужиоца.

² Последња верзија *Corpus juris-a* са састанка групе стручњака, професора и представника Европског удружења правника за заштиту финансијских интереса Европске уније, а који је одржан у мају 1999. године на Европском универзитетском институту у Фиренци налази се на веб-страници: www.ec.europa.eu/anti_fraud/documents/fwk-green-paper-corpus/corpus_juris_en.pdf 17.05.2015.

³ Ladislav Hamran, Eva Szabova, „European prosecutor's office-cui bono?“, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 4, Issue 1-2, 2013. p.p. 41-42. Текст се налази на веб-страници: www.njecl.eu/pdf_file/ITS/NJECL_04_01_0040.pdf 7.05.2015.

⁴ *Green Paper on Criminal Law Protection of the Financial interests of the European Community and the establishment of a European Prosecutor*, Brussels, 11 December 2001, COM/2001/0715 final*/. Текст наведеног документа се налази на веб-страници: www.eur-lex.europa.eu/legl-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0715&from=EN 17.05.2015.

Упркос различитим ставовима у вези са њеним оснивањем, Комисија је на основу члана 86. Уговора о функционисању Европске уније 2013. године сачинила Предлог уредбе о успостављању Канцеларије Европског јавног тужиоца. С обзиром да су резултати у сузбијању кривичних дела на штету финансијских интереса Заједнице били различити у државама чланицама, тај корак био је неминован. Канцеларија би требало да допринесе ефикаснијој борби против наведених дела у свим земљама чланицама Европске уније.

2) СВРХА

Одговорност за трошење финансијских средстава Европске уније је питање које се налази на листи приоритета како институција Европске уније, тако и земаља чланица које дају значајна средства њеном буџету.⁵ Одлуком о систему властитих прихода заједнице из 1970. године уведени су властити приходи из којих се финансира буџет Европске уније. У складу са том Одлуком то су:⁶

- традиционални властити приходи, који се остварују као директна последица постојања јединственог царинског подручја-дажбине на пољопривредне производе и царине;
- властити приходи засновани на порезу на додату вредност-проиизлазе из примене стопе која потенцијално не прелази 1% пореза на додату вредност основице утврђене униформно за државе чланице у складу са правилима Европске заједнице;
- приход на основу примене одређене стопе на укупни бруто национални производ заједнице.

Када су у питању расходи то су:⁷

- расходи у области пољопривреде, као што су расходи за заједничку пољопривредну политику-тржишне мере и директна помоћ пољопривредницима;

⁵ Александра Рабреновић, „Одговорност за трошење финансијских средстава Европске уније“, *50 година Европске уније*, Институт за упоредно право, Влада Србије - Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2007. стр. 186.

⁶ Снежана Р. Стојановић, „Развој система финансирања Европске уније“, *50 година Европске уније*, Институт за упоредно право, Влада Републике Србије - Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2007. стр. 173.

⁷ Ibid., стр. 179.

- расходи за рурални развој и мере у вези са њим;
- расходи за структуралне операције у оквиру структуралних фондова и кохезионог фонда;
- расходи за унутрашње политике;
- расходи за спољне акције;
- расходи за администрацију;
- резерве (монетарне резерве, резерве за случај ванредних потреба, резерве гаранција за покриће зајмова датих државама нечланицама);
- помоћ пре приступања Европској унији (тзв. предприступна помоћ).

Грађани земаља чланица одричу се дела својих прихода како би се финансирао буџет Европске уније, али с друге стране имају и вишеструке користи од средстава које добијају из њеног буџета. Кривичноправна заштита финансијских интереса Заједнице искључиво је у надлежности земаља чланица. Међутим, када је у питању спровођење истрага и кривично гоњење извршилаца кривичних дела којима се угрожавају финансијски интереси Европске уније нису постигнути задовољавајући резултати у свим земљама чланицама. Због тога је однедавно поново актуелно питање у вези са успостављањем Канцеларије Европског јавног тужиоца.

3) МЕРЕ ЕУ

Велики значај за кривичноправну заштиту финансијских интереса Заједнице има Конвенција о заштити финансијских интереса Европске уније (PIF Конвенција).⁸ Наведеном Конвенцијом предвиђена је обавеза за земље чланице да својим законодавством пропишу кривична дела којима се угрожавају наведени интереси. Осим поменуте Конвенције од великог значаја јесу и допунски Протоколи.⁹ Међутим, предузете су и

⁸ *Convention on the protection of the European Communities' financial interests* (Official Journal C 316 of 27.11.1995.). Текст Конвенције се налази на веб-страници: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=17.05.2015>.

⁹ *The Protocol on the interpretation by way of preliminary rulings, by the Court of Justice of the European Communities of the Convention on the protection of the European Communities' financial interests* (Official Journal C 151, 20.05.1997). *The Protocol to the Convention on the protection of the European Communities' financial interests* (Official Journal C 313, 23.10.1996). *The Second Protocol of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests* (Official Journal C 221, 19.07.1997). Текст Протокола налази се на веб-страници: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=17.05.2015>.

нове мере у циљу унапређења борбе против кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније. Током 2011. године Комисија је донела вишегодишњу стратегију у борби против финансијских превара.¹⁰ Након тога је 2012. године усвојила предлог Директиве о борби против кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније,¹¹ а у јулу месецу 2013. године и Предлог уредбе о успостављању канцеларије Европског јавног тужиоца.¹² Иако је 1995. године донета Конвенција о борби против кривичних дела на штету Европске уније, било је неопходно спречити проблеме у њеној примени који су постојали у земљама чланицама, као и доношење акта којим би се унапредило гоњење извршилаца. Према подацима из Извештаја Европске комисије о резултатима земаља чланица у области борбе против кривичних дела на штету финансијских интереса у 2013. години, постоје подаци о извршеним кривичним делима само на основу пријаве поднете надлежним органима у тим земљама. Према подацима из Извештаја у току наведене године земље чланице пријавиле су 1.609 извршених кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније. На тај начин оштећен је њен буџет у износу од 309 милиона евра. Од тога се двадесет пет пријава односи на незаконито трошење средстава из њеног

¹⁰ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions and the Court of Auditors on the Commission anti-fraud strategy*, Brussels, 24.6.2011, COM (2011) 376 final. Текст се налази на веб-страници: www.afcos.bg/upload/docs/2014-01/EC_Antifraud_Strategy_2011.pdf 17.05.2015.

Осим наведене Стратегије од значаја за сузбијање кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније јесте и *Акциони план за борбу против кријумчарења - Commision staff working document*, Brussels, 6.6.2013, SWD (2013) 193 final, *Anti-Smuggling Action Plan, Accompanying the documet Communication from the Commission to the Council aand the European Parliament stepping up efforts to fight against cigarette smuggling and other forms of illicit trade in tobacco-products-A comprehensive EU Strategy*. Текст документа се налази на веб-страници: www.afcos.bg/upload/docs/2014-01/action_plan_anti_smuggling_en_12_2013.pdf 18.05.2015.

¹¹ *Proposal of a Directive of the European Parliament and of the Council on the fight against fraud to the Unions financial interests by meons of Criminal law*, COM (2012) 363/2. Текст Предлога налази се на веб-страници: www.ec.europa.eu/anti_fraud/documents/pif_report/pif_proposaal_en.pdf 17.05.2015.

¹² *Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutors` Office, (*COM/2013/0534 final-2013/0255 (APP)*).* Текст Предлога уредбе налази се на веб-страници: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52013PC0534>. 17.05.2015.

буџета, а што представља штету за буџет Уније у укупном износу од милион и двеста хиљада евра. Од тога је само осам кривичних дела пријављено од стране надлежних органа земаља кандидата за чланство у Европској унији, а при томе је оштећен буџет Уније у износу од милион евра.¹³ Међутим, посебан проблем представља чињеница што су резултати у борби против кривичних дела на штету финансијских интереса Заједнице прилично различити у земљама чланицама. Како би се повећала ефикасност правосудних органа у тој области, на основу Уговора о функционисању Европске уније израђен је Предлог уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

4) САДРЖАЈ

Основ за успостављање Канцеларије Европског јавног тужиоца јесте члан 86. Уговора о функционисању Европске уније.¹⁴ Наведени члан прописан је у оквиру главе четири, у поглављу којим је уређена сарадња правосудних органа у кривичноправној области. Чланом 86. став 1. наведеног Уговора прописано је да се у циљу борбе против кривичних дела на штету финансијских интереса, Уредбом Савета може успоставити Канцеларија европског јавног тужиоца „од *Eurojust*-а“.¹⁵ У истом члану, став 2. прописана је надлежност Канцеларије европског јавног тужиоца. У складу са тим, она би требало да буде надлежна за спровођење истраге, кривично гоњење, подизање оптужнице и када је неопходно сарадњу са *Europol*-ом у односу на извршиоце и саизвршиоце кривичних дела на штету

¹³ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council Protection of the European Union's financial interests-Fight against fraud 2013 Annual Report*, European Commission, Brisel, 17.04.2014. COM (2014) 474 final. Извештај обухвата период од 2009-2013. године и садржи мере за унапређење финансијских интереса Европске уније, стр. 9. Текст Извештаја налази се на веб-страници: http://www.ec.europa.eu/anti-fraud/documents/reports/commission/2013/1_act_part1_en.pdf 16.05.2015.

¹⁴ *Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union*, Official Journal of the European Union, C 326/47, 26.10.2012. Текст се налази на веб-страници: <http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> 17.05.2015.

¹⁵ У складу са чланом 85. Уговора о функционисању Европске уније, надлежност *Eurojust*-а јесте усмеравање и унапређење сарадње националних органа земаља чланица који учествују у спровођењу истраге и кривичном гоњењу извршилаца кривичних дела која имају штетне последице за две или више држава. Више информација о наведеном телу Европске уније налази се на веб-страници: <http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/history.aspx> 18.05.2015.

финансијских интереса Европске уније. Заступање оптужнице требало би да се врши пред надлежним судовима земаља чланица. Уредбом коју би требало да усвоји Савет након добијања сагласности Европског парламента, треба да буду предвиђена правила неопходна за обављање активности наведене Канцеларије. Одредбе садржане у Уговору о функционисању Европске уније представљале су значајан корак ка успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца, али су иницирале нова питања. Једна од дилема била је формулација из члана 86. став 1: „Канцеларија европског јавног тужиоца може се успоставити од *Eurojust*-а“. О наведеној формулацији доста се дискутовало у правној теорији и пракси. Постојали су различити ставови. Један од њих био је да то значи да ће се *Eurojust* трансформисати у Канцеларију европског јавног тужиоца. Осим тога, били су присутни и ставови да ће Канцеларија бити посебна јединица у структури *Eurojust*-а или чланица наведене организације са правом учешћа на дискусијама које се тичу финансијских интереса Европске уније. Међутим, постојали су и супротни ставови да ће Канцеларија европског јавног тужиоца бити конституисана као независно тело, ван структуре *Eurojust*-а, али уз могућност коришћења искуства и знања наведене организације, тј. да ће обе институције постојати као независна тела која ће остварити блиску сарадњу у циљу ефикасног спровођења истраге и кривичног гоњења лица која су извршењем кривичног дела нанела штету финансијским интересима Европске уније.¹⁶ Чини се да би такво решење било најоптималније. Одговор на ово питање требало би да буде садржан у тексту уредбе којом ће бити успостављена Канцеларија европског јавног тужиоца. На основу члана 86. Уговора о функционисању Европске уније 17. јула 2013. године Комисија је сачинила Предлог уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца. Тај предлог се налази пред Европским парламентом. Након тога би о њему требало да се изјасни Савет у складу са поступком за усвајање уредбе, а који је прописан наведеним чланом Уговора о функционисању Европске уније. Предлог уредбе садржи десет поглавља. У првом поглављу дефинисан је циљ њеног доношења и садржане су дефиниције основних појмова. Предлогом је прописана надлежност Канцеларије, њена структура, начин поступања према лицима која су под истрагом или против којих је подигнута оптужница, судска контрола процесних мера предузетих од стране Канцеларије европског јавног тужиоца, заштита података, сарадња

¹⁶ Наведено према: Ladislav Hamran, Eva Szabova, “European prosecutor’s office-cui bono?“, *op.cit.*, стр. 46. и 47.

са другим телима Европске уније надлежним за сузбијање кривичних дела на штету финансијских интереса Уније, као и финансијске одредбе и одредбе које се тичу радноправног статуса лица запослених у Канцеларији. Међутим, предмет анализе биће само одредбе које уређују питања за која се чини да је у протеклом периоду владало велико интересовање како земаља које су се изјасниле да ће учествовати у раду Канцеларије европског јавног тужиоца, тако и земаља које су се изјасниле да неће учествовати у њеном раду.¹⁷

Надлежност и организација Канцеларије европског јавног тужиоца

Канцеларија европског јавног тужиоца требало би да буде успостављена као тело Европске уније са децентрализованом структуром. Таква структура представљала би и велику уштеду за буџет Европске уније. Већ се на основу општих одредаба може закључити да би Канцеларија требало да буде независно тело, које би у свом раду имало блиску сарадњу са *Eurojust*-ом а која би се, пре свега, огледала у размени информација.¹⁸ Основни задатак Канцеларије европског јавног тужиоца био би борба против кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније. У том смислу њена надлежност била би спровођење истрага, кривично гоњење и подизање оптужнице против извршилаца и саизвршилаца поменутих кривичних дела. У складу са Предлогом уредбе тужилачка функција неће се обављати пред неким „наднационалним судом“ већ пред надлежним судовима земаља чланица, укључујући и жалбени поступак, све до доношења коначне одлуке.¹⁹ Канцеларија европског јавног тужиоца, укључујући Европског јавног тужиоца, његовог или њеног заменика, запослене, делегиране тужиоце и њихово национално особље треба да буде независна у своме раду. Стога, наведена лица не би требало да у току вршења своје дужности примају упутства од другог лица, земље чланице или институције, тела, канцеларије или агенције Европске уније. Предлогом уредбе предвиђено је да Европски јавни тужилац, који је иначе руководиолац Канцеларије, за своје активности одговара искључиво Европском парламенту, Савету и Европској комисији. Он је у складу са

¹⁷ Уједињено Краљевство, Ирска и Данска изјасниле су се да неће учествовати у раду Канцеларије европског јавног тужиоца.

¹⁸ Члан 3. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

¹⁹ Члан 4. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

чланом 70. Предлога уредбе у обавези да наведеним органима доставља годишњи извештај о раду.²⁰ Поред основне надлежности, а која се састоји у спровођењу истраге и гоњењу извршилаца кривичних дела извршених на штету финансијских интереса Европске уније, предвиђена је и допунска надлежност Канцеларије. Она би постојала уколико су нека друга кривична дела извршена у стицају са кривичним делима на штету финансијских интереса Европске уније, али само под условом да су доминантнија дела из њене основне надлежности (нпр. фалсификовање неке исправе ради добијања одређених средстава из фондова Уније). У тим случајевима требало би да се међусобно договоре Канцеларија европског јавног тужиоца и надлежно национално тужилаштво у вези са вршењем истраге и предузимањем кривичног гоњења у односу на извршиоце тих дела. У таквим случајевима могуће је затражити и помоћ *Eurojust*-а у складу са чланом 57. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца. У случају постојања сукоба надлежности о њеном додељивању одлучује национални правосудни орган.²¹ Осим стварне надлежности, Предлог уредбе садржи и одредбе које уређују територијалну надлежност Канцеларије европског јавног тужиоца. У складу са тим она је надлежна за спровођење истраге и гоњење извршилаца кривичних дела на штету финансијских интереса или дела повезаних са њима, уколико су она у целости или делимично извршена на територији једне или неколико земаља чланица, од стране некога од њихових држављана или од стране запослених у Европској унији или чланова Институција Европске уније.²² Имајући у виду наведено, чини се да Канцеларија европског јавног тужиоца није надлежна за кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније, а која су извршена од стране земаља кандидата за чланство у њој, иако се и на њиховој територији могу вршити таква кривична дела (нпр. ненаменско коришћење средстава из предприступних фондова). Као што је већ наведено, Канцеларија има децентрализовану структуру. Осим јавног тужиоца, њу чине његови заменици, запослена лица која им помажу у

²⁰ Члан 5. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца. Чланом 70. Предлога уредбе прописана је и обавеза појављивања Европског јавног тужиоца пред Парламентом, Саветом и Комисијом ради давања извештаја о активности Канцеларије којом руководи. Осим тога, истим чланом став 3. предвиђена је могућност да парламенти земаља чланица доставе позив Европском јавном тужиоцу или делегираним тужиоцима да се појаве пред њим ради размене мишљења у вези са спровођењем активности Канцеларије европског јавног тужиоца.

²¹ Члан 13. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

²² Члан 14. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

вршењу надлежности, као и делегирани тужиоци који своју надлежност у име Канцеларије врше на територији држава чланица. Европски јавни тужилац руководи Канцеларијом, усмерава њене активности и организује рад. У вршењу надлежности помажу му заменици, од којих би један требало да буде одговоран за извршење буџета у оквиру Канцеларије европског јавног тужиоца. Имајући у виду децентрализовану структуру истраге и кривично гоњење у име Канцеларије требало би да спроводе делегирани тужиоци, у складу са упутствима и уз надзор Европског јавног тужиоца. Међутим, када је неопходно, а у циљу интереса спровођења истраге и предузимања кривичног гоњења, могуће је да Европски јавни тужилац директно врши своју надлежност у складу са чланом 18. тачка 5. Предлога уредбе.²³ Када су у питању делегирани тужиоци, у складу са Предлогом, свака земља чланица требала би да има бар једног тужиоца који би деловао у име Канцеларије европског јавног тужиоца на њеној територији. У вршењу својих дужности, у оквиру наведене Канцеларије, они би требали да буду потпуно независни од стране националних тужилаштва и ослобођени вршења дужности у њихово име. У случају сукоба интереса они би требало да обавесте Европског јавног тужиоца. Када је неопходно и у интересу истраге или кривичног гоњења Европски јавни тужилац може привремено да уступи средства и особље делегираним тужиоцима у земљама чланицама.²⁴

Избор и разрешење Европског јавног тужиоца, његових заменика и делегираних тужилаца

Посебно поглавље у Предлогу уредбе садржи одредбе о постављању и разрешењу Европског јавног тужиоца, његових заменика и делегираних тужилаца. Европски јавни тужилац бира се од стране Савета уз сагласност

²³ Европски јавни тужилац може да спроводи истрагу и кривично гони извршиоца кривичног дела на штету финансијских интереса Европске уније уколико је то неопходно ради ефикасног спровођења истраге и кривичног гоњења ако је испуњен неки или сви од следећих услова: уколико се ради о озбиљнијем кривичном делу, уколико постоје посебне околности у вези са статусом одређеног извршиоца, уколико је неопходно предузети истрагу на територији различитих држава чланица, уколико постоји немогућност спровођења истраге од стране надлежних делегираних тужилаца. У складу са наведеним могло би се поставити питање надлежности Европског јавног тужиоца у ситуацији када је неопходно спровести истрагу на територији како државе која учествује у раду Канцеларије европског јавног тужиоца, тако и државе која се изјаснила да неће учествовати у њеном раду.

²⁴ Члан 6. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

Европског парламента на период од осам година, без могућности поновног избора. О његовом избору Савет треба да одлучи простом већином. Европски јавни тужилац треба да буде лице чија је независност ван сваке сумње и који поседује квалификације неопходне за обављање високе функције уз поседовање неопходног тужилачког искуства. Он се бира након спроведеног конкурса који се објављује у Служеном листу Европске уније. Од пријављених кандидата Комисија бира најбоље и саставља листу коју доставља Европском парламенту и Савету. Пре достављања те листе, Комисија је у обавези да захтева мишљење одбора чији су чланови бивши чланови Европског суда правде, чланови националних врховних судова, национални тужиоци и други правници који су стручњаци у области кривичнопроцесног права, а један од чланова се предлаже од стране Европског Парламента. Осим тога члан овог тела је и Председник *Eurojust*-а који има улогу посматрача. Уколико Европски јавни тужилац више не испуњава услове неопходне за вршење његове функције или уколико је оглашен кривим за озбиљно кривично дело биће разрешен функције одлуком Европског суда правде, а на предлог Европског парламента или Савета.²⁵ Заменици Европског јавног тужиоца, морају да испуњавају исте услове као и Европски јавни тужилац. Они се такође бирају након спроведеног јавног конкурса. Једина разлика је у томе што је пре њиховог званичног избора, неопходно да на листу утврђену од стране Комисије сагласност да Европски јавни тужилац. У сагласности са њим, Комисија ту листу доставља Европском парламенту и Савету. Заменици могу бити разрешени из истих разлога, као и Европски јавни тужилац, а на његову иницијативу.²⁶ Делегирани тужиоци се бирају од стране Европског јавног тужиоца са листе од три кандидата на период од пет година уз могућност поновног избора. Они морају да поседују квалификације неопходне за обављање високих правосудних функција, као и неопходно тужилачко искуство. Њихова непристрасност мора бити ван сваке сумње. Земље чланице могу да предложе као делегираног тужиоца, тужиоца који већ врши тужилачку функцију у складу са националним прописима, с тим што он у исто време не може да врши и једну и другу функцију. Делегирани тужилац може бити разрешен од стране Европског јавног тужиоца, уколико више не испуњава услове за обављање функције или уколико буде проглашен кривим за озбиљна кривична дела. Он не може бити разрешен од стране надлежних

²⁵ Члан 8. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

²⁶ Члан 9. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

националних органа без сагласности Европског јавног тужиоца док обавља функцију у име Канцеларије европског јавног тужиоца.²⁷

Предлогом уредбе предвиђена је и могућност ангажовања других националних стручњака и особља. У складу са тим Канцеларија европског јавног тужиоца може да ангажује националног стручњака или неко друго лице по основу уговора о делу. Та лица ће за свој рад бити директно одговорна Европском јавном тужиоцу. Међутим, Предлогом уредбе нису уређени права и обавезе тих лица према Канцеларији, већ је дата могућност да се она у наредном периоду уреде Правилником који ће бити донет од стране Европског јавног тужиоца, као и другим прописима уколико то буде било неопходно.²⁸

Основни принципи у раду Канцеларије европског јавног тужиоца

Канцеларија Европског јавног тужиоца приликом вршења својих активности треба да обезбеди поштовање основних права предвиђених Повељом о основним правима у Европској унији.²⁹ Поглавље 6. Повеље о основним правима у Европској унији предвиђа права појединаца у судском поступку. У поступку пред Канцеларијом европског јавног тужиоца гарантује се право на жалбу и праведно суђење. Приликом спровођења истрага и током кривичног гоњења извршилаца примењују се одредбе уредбе, а национално право примењује се једино уколико одређено питање није регулисано уредбом. У случају да је одређено питање уређено и уредбом и националним законодавством земље на чијој територији се спроводи истрага и предузима кривично гоњење, предност у примени имаће одредбе уредбе о успостављању Канцеларије Европског јавног тужиоца. Тужилац мора да буде објективан приликом спровођења истраге и прикупљања релевантних доказа. У свом раду он мора да делује ефикасно, а надлежни органи земаља чланица требало би да активно учествују у спровођењу истраге и кривичном гоњењу које се предузима у име Канцеларије европског јавног тужиоца.³⁰

²⁷ Члан 10. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

²⁸ Члан 55. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

²⁹ *Charter of fundamental rights of the European Union* (2000/C 364/01), Official Journal of the European Communities C 364/18.12.2000. Текст Повеље се налази на веб-страници: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf 17.05.2015.

³⁰ Члан 11. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

Однос Канцеларије европског јавног тужиоца и других органа који учествују у сузбијању кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније

У поглављу 8. Предлога Уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца садржане су одредбе којима је дефинисан однос Канцеларије европског јавног тужиоца и других органа Европске уније. У складу са тим одредбама, а уколико је неопходно за вршење редовне надлежности, Канцеларија европског јавног тужиоца може да сарађује са другим телима Европске уније или њеним агенцијама, надлежним властима трећих земаља (мисли се на земље које нису чланице Европске уније), међународним организацијама и Међународном криминалистичко-полицијском организацијом (*Interpol*). Уколико је то неопходно Канцеларија са наведеним телима може да врши размену информација.³¹ Посебним чланом дефинисан је однос са *Eurojust*-ом. Канцеларија европског јавног тужиоца треба да успостави блиску сарадњу са наведеним телом Уније. Та сарадња се огледа у размени информација неопходних за спровођење истраге, помоћи у достављању других релевантних података, помоћи приликом закључивања споразума између Канцеларије европског јавног тужиоца и земље чланице у вези са допунском надлежношћу. Осим тога предвиђена је могућност коришћења административних капацитета *Eurojust-a*. Наравно, такав вид сарадње мора да буде дефинисан посебним споразумом. Административна помоћ огледала би се у техничкој помоћи приликом припреме годишњег буџета, техничке помоћи у вези са запошљавањем и унапређењем запослених, помоћи у вези са функционисањем рачунарског центра, службом обезбеђења, финансијским менаџментом, рачуноводством и ревизорском службом, као и другим службама за чијим функционисањем постоји заједнички интерес.³² У оквиру истог поглавља дефинисан је однос са другим институцијама Европске уније, агенцијама и телима. У складу са тим одредбама Канцеларија европског јавног тужиоца требало би да развија посебан однос са *Europol*-ом. Сарадња би требало да подразумева размену информација. Истим чланом уређује се и сарадња са Европском канцеларијом за борбу против финансијских превара. Такав вид сарадње требало би да се заснива на посебном уговору.³³ Осим тога, могуће је и

³¹ Члан 56. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

³² Члан 57. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

³³ Члан 58. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

закључење уговора са другим институцијама, телима, канцеларијама и агенцијама Европске уније. Међутим, Предлогом уредбе предвиђена је и могућност закључења писаних споразума са земљама које нису чланице Европске уније. Таква сарадња састоји се у кривичноправној помоћи и екстрадицији у случајевима који спадају у надлежност Канцеларије европског јавног тужиоца тј. када су у питању кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније.³⁴

Права осумњиченог или оптуженог лица

У оквиру посебног поглавља прописана су права осумњиченог или оптуженог лица. У вршењу своје надлежности Канцеларија европског јавног тужиоца треба да поштује права осумњиченог лица у складу са Повељом о основним људским правима у Европској унији, укључујући и право на правично суђење и право на одбрану. Сваком осумњиченом лицу против којег се води поступак пред Канцеларијом европског јавног тужиоца неопходно је обезбедити следећа права: право на употребу матерњег језика и право на превод, право да буде информисано о предмету оптужбе и увид у предмет, право на ангажовање адвоката и право да обавести трећа лица (чланове породице) о задржавању, право да ангажује адвоката у кривичном поступку, као и право на комуникацију након притвора, право да се брани ћутањем и сматра невиним до доношења правоснажне одлуке, право на правну помоћ, право да доставља доказе, предложи вештаке и сведоке. Иста права имаће и лице за које се приликом испитивања, саслушања или задржавања закључи да се може сматрати осумњиченим за кривично дело извршено на штету финансијских интереса Европске уније. Уколико је оптужница потврђена од стране надлежног националног суда, оптужено лице имаће процесна права у складу са прописима конкретне земље чланице. Међутим, осим наведених права, осумњичено и оптужено лице као и друга лица која учествују у поступку који се води од стране Канцеларије европског јавног тужиоца уживају и права у поступку која су им гарантована националним законодавством.³⁵ У складу са наведеним осумњичено и оптужено лице у поступку који се води од стране Канцеларије европског јавног тужиоца има право да се у складу са националним правом брани ћутањем у вези са чињеницама које се тичу кривичног дела за које постоје основи сумње

³⁴ Члан 59. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

³⁵ Члан 32. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

или основана сумња да је извршило. То лице би требало да буде обавештено на језику који разуме да није у обавези да износи чињенице у корист своје оптужбе. Осим наведеног, лице које се појављује као осумњичени или оптужени у поступку сматра се невиним све док се његова кривица не докаже од стране надлежног националног суда.³⁶ У поступку који се води од стране Канцеларије европског јавног тужиоца осумњичени или оптужени имају право на правну помоћ бесплатну или делимично бесплатну у складу са националним прописима уколико немају средстава за адвоката.³⁷ Осумњичени или оптужени у складу са националним прописима имају право да доставе Канцеларији европског јавног тужиоца доказе, као и да у складу са националним прописима предлажу вештаке и сведоке који ће бити саслушани у поступку.³⁸

5) ИЗВОРИ

Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European union, Official Journal of the European Union, C 326/47, 26.10.2012. Текст је доступан на Интернет страници: <http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

Hamran Ladislav, Szabova Eva, „European prosecutor’s office-cui bono?“, New Journal of European Criminal Law, Vol. 4, Issue 1-2, 2013. Текст је доступан на Интернет страници: www.njecl.eu/pdf_file/ITS/NJECL_04_01_0040.pdf

Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutors’ Office, (*COM/2013/0534 final-2013/0255 (APP)*). Текст Предлога уредбе је доступан на Интернет страници: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52013PC0534>

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

Report from the Commission to the European Parliament and the Council Protection of the European Union’s financial interests-Fight against fraud 2013 Annual Report European Commission, Brisel, 17.04.2014. COM

³⁶ Члан 33. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

³⁷ Члан 34. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

³⁸ Члан 35. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца.

(2014) 474 final. Текст Извештаја је доступан на Интернет страници:
http://www.ec.europa.eu/antifraud/documents/reports.commission/2013/1_act_part1_en.pdf

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

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

С обзиром да Република Србија има статус кандидата, а не чланице Европске уније, не може се говорити о неком конкретнијем значају Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца за Србију. Наведена уредба још увек нема неки већи значај ни за земље чланице имајући у виду да се још увек налази у поступку усвајања. Уколико буде успостављена, Канцеларија европског јавног тужиоца растеретиће рад националних тужилаца који су на основу националних прописа били у обавези да гоне извршиоце кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније. На тај начин обезбедиће се ефикаснија кривичноправна заштита буџета Заједнице. Због страха од уступања надлежности неком „наднационалном“ органу велики број земаља био је прилично скептичан у вези са успостављањем Канцеларије европског јавног тужиоца. Први покушај успостављања наведене Канцеларије везује се за пројекат *Corpus juris*. Међутим, тек је Уговором о функционисању Европске уније створен правни основ за успостављање Канцеларије европског јавног тужиоца. На основу члана 86. наведеног Уговора Комисија је 2013. године израдила Предлог уредбе о успостављању Канцеларије. Имајући у виду однос земаља чланица према идеји њеног успостављања, чини се да је у Предлогу садржано најоптималније решење у погледу структуре, која је децентрализована. Истражне радње и кривично гоњење предузима се од стране тужилаца делегираних из земаља чланица Уније, а оптужница се заступа пред надлежним судовима тих земаља у складу са националним прописима. Таква структура представља и уштеду за буџет Европске уније. У складу са Предлогом уредбе надлежност Канцеларије европског јавног тужиоца је спровођење истраге за кривична дела извршена на штету финансијских интереса Заједнице, а која су извршена на територији једне или више земаља чланица, или од стране њених држављана или запослених у организацијама, телима или институцијама Уније. Међутим, Предлог

уредбе не садржи одредбу којом је прописана надлежност органа у случају да је кривично дело на штету финансијских интереса Европске уније извршено од стране земље кандидата за чланство, па се може претпоставити да су кривична дела извршена на штету финансијских интереса Европске уније, а од стране држављана тих земаља у надлежности њихових правосудних органа. Иако је, чланом 86. тачка 4. Уговора о функционисању Европске уније и чланом 74. став 1. Предлога уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца, предвиђена могућност да се на предлог Комисије прошири надлежност наведене Канцеларије и на друга тежа кривична дела која имају прекограничну димензију, мала је вероватноћа да ће до тога заиста и доћи. Нарочито, уколико се има у виду чињеница да Уредба о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца није усвојена две године од достављања њеног предлога Европском парламенту и Савету. О значају институције Европског јавног тужиоца за земље чланице могу се донети конкретнији закључци тек након неколико година од њеног успостављања. Због тога је и чланом 74. став 1. Предлога уредбе прописана обавеза Комисије да најкасније у року од пет година, од почетка примене уредбе, обавести Европски парламент и Савет о њеном функционисању, уз могућност достављања предлога нових правних аката који би детаљније или квалитетније уредили функционисање Канцеларије европског јавног тужиоца.

UDK: 343.272(497.11)

343.1(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 59–75

Извори научни рад

проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ¹

ОДУЗИМАЊЕ ИМОВИНСКЕ КОРИСТИ У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ – ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И ПРАВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ABSTRACT

As a rule, criminal sanctions are imposed towards the offenders (individual or legal entity). These are statutory compulsory measures imposed by the court in order to protect society from crime, which deprive or restrict the rights and freedom of the offender or he gets warned that his freedoms and rights will be forfeited if he commits a criminal offence again. In addition to the criminal sanctions imposed by the courts in legally conducted procedure, to the perpetrators of crimes are also applied 'special' criminal measures. Among these measures, particular emphasis is on various measures of forfeiture of property gain: 1) on the benefit obtained by the completed criminal offence, and 2) in respect of the proceeds from crime whose origins are found in the relevant European documents - primarily in the Convention of the Council of Europe and other European recommendations.

Key words: Criminal offence, European standards, the law, deprivation of property, the Court.

1) УВОД

Сва савремена кривична законодавства, па тако и кривично законодавство Републике Србије, поред и мимо кривичних санкција које учиниоцима кривичних дела изричу судски органи у законом спроведеном кривичном

¹ Правни факултет Универзитета у Нишу, Е-маил: jovas@prafak.ni.ac.rs.

поступку, познају и „посебне” имовинске кривичноправне мере. И њима се учиниоцу кривичног дела одузимају или ограничавају одређена имовинска добра (предмети, имовина, имовинска корист), под условом да су у вези са извршеним или покушаним кривичним делом. Ове мере су прописане у закону (кривичном или другом) и представљају принудне мере које су често по садржини и трајању чак и теже него што је то и сама кривична санкција. У кривичном законодавству Републике Србије постоји више врста посебних имовинскоправних мера, међу којима се посебно издвајају:

- 1) одузимање предмета коју као меру безбедности прописује Кривични законик из 2005. године у члану 87;
- 2) одузимање имовинске користи прибављене кривичним делом коју у чл. 91-93. прописује Кривични законик из 2005. године;
- 3) одузимање имовине проистекле из кривичног дела коју прописује Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела из 2013. године;
- 4) ограничење располагања имовином коју прописује Закон о ограничавању располагања имовином у циљу сузбијања тероризма из 2015. године.

2) ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ

Као веома ефикасно средство у супротстављању различитим облицима и видовима криминалитета, посебно имовинског карактера, организованог криминалитета или кривичних дела тероризма, у последње време на универзалном (дакле, у оквиру и под окриљем Организације Уједињених нација и њених специјализованих органа или организација) или на регионалном нивоу (Европска унија и Савет Европе) донето је више међународних докумената којима се успоставља систем стандарда за поступање у овој области. Основни, базични европски правни акт који прописује обавезу држава потписница Савета Европе, као најмасовније политичке регионалне организације да у свом националном законодавству предвиде ефикасне механизме, мере, начине, органе и поступање за одузимање криминалним активностима прибављене имовине или имовинске користи, јесте Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стеченог криминалом од 8. новембра 1990. године (ступила на снагу 1. септембра 1993. године).² У основи ове Конвенције налазе се захтеви:³

² Службени лист СРЈ - Међународни уговори број 7/2002 и 18/2005.

³ Berislav Pavišić, *Kazneno pravo Vijeća Evrope*, Golden marketing, Zagreb, 2006, str. 354-357.

- 1) неопходности вођења заједничке казнене политике у борби против тешких облика кривичних дела који постају међународни проблем;
- 2) потреба за применом савремених делотворних метода на међународним нивоу;
- 3) успостављање ефикасне међународне сарадње држава, непосредно или преко међународних органа.

Поред тога што ова Конвенција у члану 6. дефинише појам и елементе, односно карактеристике посебног кривичног дела „прања новца”, она одређује и појам „незаконитог прихода” и „имовине стечене кривичним делом”, предвиђа истражне, привремене и мере одузимања на државном нивоу (чл. 2-4), међународну сарадњу (одељак три, чл. 7-12), као и сам поступак одузимања незаконито стечене имовине (одељак четири, чл. 13-17). У области превенције различитих облика тешког криминалитета путем одузимања предмета, имовине или прихода посебно су значајне и две оквирне одлуке Савета Европске уније. То су:⁴

1. Оквирна одлука Савета Европске уније 2001/500/Полицијска и правосудна сарадња о прању новца, идентификацији, праћењу, замрзавању, присвајању и одузимању средстава и прихода од криминала од 26. јуна 2001. године;
2. Оквирна одлука Савета Европске уније 2005/212/Полицијска и правосудна сарадња о одузимању предмета, средстава и имовине стечене кривичним делима од 24. фебруара 2005. године.

На тај начин успостављен је ефикасан систем минималних европских стандарда који треба да обезбеде ефикасну борбу и супротстављање различитим облицима и видовима тешког криминалитета са међународним елементом којим се остварује противправна имовинска корист.⁵

3) ОДУЗИМАЊЕ ПРЕДМЕТА

Одузимање предмета је специфична имовинскоправна (стварна) мера безбедности у кривичном праву Србије. Она се састоји у одузимању

⁴ Borislav Petrović, Dragan Jovašević, *Međunarodno krivično pravo*, Pravni fakultet, Sarajevo, 2010, str. 216-218.

⁵ Драган Јовашевић, Вељко Икановић, *Међународно кривично право*, Универзитет Апеирон, Бањалука, 2015, стр. 178-181.

⁶ Судска пракса бележи да су применом ове мере одузимани следећи предмети: пиштољ рођака који је учинилац неовлашћено носио (решење Окружног суда у Београду Кж.

предмета који је био намењен или употребљен за извршење кривичног дела или који је настао извршењем кривичног дела (члан 87. КЗ).⁶ У теорији, али и у упоредном кривичном законодавству (Кривични законик Републике Немачке у седмом одељку, у чл. 73-76а)⁷ има схватања према којима би природи и сврси ове мере безбедности више одговарао карактер посебне кривичноправне мере *sui generis* заједно са мером одузимања имовинске користи која је прибављена кривичним делом.⁸ Указујући на хетерогеност правне природе ове мере неки аутори сматрају да би њу требало сместити у правне последице осуде.⁹ Она је одавно позната у кривичном праву као споредна казна, па је чак и данас задржала карактер казне. Будући да су различити основи за одузимање предмет, поставља се у теорији и питање правне природе ове мере - да ли је то мера безбедности, казна или правна последица осуде.¹⁰ Управо због спорне правне природе ове кривичноправне мере, она је у новом Казненом закону Хрватске из 2011. године предвиђена у члану 79. као кривичноправна мера *sui generis*, а не као мера безбедности јер се она најчешће не изриче на основу опасности учиниоца, а нити на основу опасности одузетих предмета.¹¹ Под овим средствима се подразумевају средства било које врсте, материјална или нематеријална, покретна или непокретна, имовинска или неимовинска, као и правни документи којима се доказују права на тим средствима.¹² Применом ове мере одузимају се две врсте предмета.¹³ То су:

- 1) предмети који су употребљени или су намењени за извршење кривичног дела *-instrumenta sceleris* (средства злочина).¹⁴ Овде се ради о предметима којима се учинилац послужио као средством за извршење кривичног дела и која се налазе у каузалној вези са наступелом последицом. То су предмети којима је предузета радња извршења или кажњива припремна

⁷ StGB, *Strafgesetzbuch*, 50. Auflage, Munchen, 2013, str. 49-51.

⁸ Petar Novoselec, *Opći dio kaznenog prava*, Pravni fakultet, Zagreb, 2004, str. 435.

⁹ Franjo Bačić, *Kazneno pravo*, Zagreb, Pravni fakultet, 1998, str. 463.

¹⁰ Velinka Grozdanić, Marisabel Škorić, *Uvod u kazneno pravo, Opći dio*, Pravni fakultet, Rijeka, 2009, str. 205.

¹¹ Narodne novine Republike Hrvatske broj 125/2011 и 144/2012.

¹² Ksenija Turković (et al.), *Komentar Kaznenog zakona*, Narodne novine, Zagreb, 2013, str. 117.

¹³ Драган Јовашевић, *Коментар Кривичног закона СР Југославије*, Службени гласник, Београд, 2002, стр. 187-188.

¹⁴ Драган Јовашевић, Вељко Икановић, *Кривично право Републике Српске, Општи део*, Универзитет Апеирон, Бањалука, 2012, стр. 218-220.

радња, односно којима је покушано извршење кривичног дела. Предмети који су намењени за извршење кривичног дела су они предмети којима је учинилац намеравао да изврши планирано кривично дело, које је сам изradio или их је набавио у ову сврху;

- 2) предмети који су настали извршењем кривичног дела - *producta sceleris* (производи злочина).¹⁵ Овде се не ради о предметима који представљају корист до које је учинилац дошао извршењем кривичног дела у ком случају се примењује посебна кривичноправна мера одузимања имовинске користи, већ се ради о предметима који су настали у самом поступку извршења кривичног дела. Сврха примене ове мере је изразито превентивног карактера како би се спречило вршење кривичних дела тим предметима у будућности.

У пракси се код примене ове мере поставило као спорно питање да ли одређени предмети спадају у предмете који су употребљени за извршење кривичног дела нпр. моторно возило које је употребљено у току вршења кривичног дела. У овом случају је Врховни суд Србије у пресуди број Кж.820/87 заузео становиште да путничко возило које је учинилац користио за одлазак на место извршења крађе не представља предмет употребљен за извршење кривичног дела јер се у смислу примене ове мере безбедности мора радити о предметима помоћу којих је дошло до извршења кривичног дела, а који су по правилу такви да по својој природи могу да служе том циљу. То морају бити предмети чија је употреба најуже повезана са законом одређеном радњом извршења конкретног кривичног дела. Ако је пак предмет послужио за предузимање припремних радњи или радњи које су уследиле после извршења кривичног дела, а иначе се не ради о предмету који се по правилу користи за извршење кривичног дела, онда се и не може радити о предмету који је употребљен за извршење кривичног дела. Раније је за примену ове мере безбедности било потребно да се ради о предметима који су били у својини учиниоца кривичног дела, што је последњим законским решењем брисано. Да би се ови предмети могли одузети од учиниоца кривичног дела потребно је испуњење следећих алтернативно законом одређених услова: а) да постоји опасност да ће се одређени предмет поново употребити за извршење кривичног дела и б) да је ради заштите опште безбедности или из моралних разлога неопходно одузимање

¹⁵ Драган Јовашевић, *Кривично право, Општи део*, Номос, Београд, 2010, стр. 278-279.

¹⁶ Berislav Pavišić, Velinka Grozdanić, Petar Veić, *Komentar Kaznenog zakona*, Narodne novine, Zagreb, 2007, str. 262-263.

предмета.¹⁶ Предмети чије одузимање захтевају разлози опште безбедности су они предмети који су опасни, па се иначе и не налазе у слободном промету, али чија употреба може да доведе у опасност живот и тело људи и сигурност њихове имовине (експлозив, отрови, оружје). Разлози морала захтевају да се одузму предмети који негативно утичу на јавни морал или његов развој (порнографски списи). Предмети ће се одузети чак у случајевима када кривични поступак није завршен пресудом којом се оптужени оглашава кривим или решењем о изрицању мере безбедности обавезног психијатријског лечења. У чл. 535-536. ЗКП прописан је посебан поступак за примену мере безбедности одузимања предмета. Решење о одузимању предмета доноси суд који је и донео одлуку у првостепеном поступку. Изрицањем ове мере не дира се у права трећих лица на накнаду штете од учиниоца. Одузимање предмета по правилу је факултативно,¹⁷ али закон може одредити и обавезно одузимање предмета код појединих кривичних дела: члан 185. КЗ - предмети порнографске садржине, члан 223. КЗ - фалсификовани новац, члан 224. КЗ - лажне хартије од вредности, члан 225. КЗ - лажне платне картице, члан 226. КЗ - лажни знакови за вредност, члан 227. КЗ - средства за фалсификовање новца, хартија од вредности, знакова за вредност или платних картица итд. Од ове мере безбедности треба разликовати привремено одузимање предмета и исправа из чл. 153-154. ЗКП као меру обезбеђења материјалних доказа у кривичном поступку. Ови се предмети одузимају од учиниоца кривичног дела или других лица на одређено време ради доказивања одређених чињеница које су у вези са сврхом претресања, а по завршетку кривичног поступка, или раније, враћају се власницима.

4) ОДУЗИМАЊЕ ИМОВИНСКЕ КОРИСТИ

¹⁷ Како су обележја кривичног дела незаконитог риболова остварена самим ловом рибе у време ловостаја, не може се узети да је дрвени чамац дужине 5 м који је коришћен приликом риболова употребљен за извршење кривичног дела, те нема основа да се чамац одузме применом мере безбедности одузимања предмета, будући да је радња извршења овог дела остварена ловом за време ловостаја (пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Кж. 2402/2010).

¹⁸ Има мишљења да историјски гледано ова мера води порекло од одузимања предмета (Горги Марјановић, *Македонско кривично право, Општ дел*, Просветно дел, Скопље, 1998, стр. 375; Borislav Petrović, Dragan Jovašević, *Krivično (kazneno) pravo Bosne i Hercegovine, Opći dio*, Pravni fakultet, Sarajevo, 2005, стр. 373-375).

Мера одузимања имовинске користи је у наше кривично право уведена 1959. године и то као врста мере безбедности.¹⁸ Као посебна кривичноправна мера *sui generis* она се састоји у одузимању од учиниоца кривичног дела новца, предмета од вредности и сваке друге имовинске користи која је прибављена кривичним делом (чл. 91-92. Кривичног законика - КЗ).¹⁹ Њена правна природа је спорна, па се у неким кривичним законима јавља као мера безбедности, односно као споредна казна. Ова мера има двојако одређени циљ: а) да нико не може да задржи имовинску корист прибављену кривичним делом и б) да се обештети лице које је оштећено извршеним кривичним делом (под условом да је ово лице познато и да је поднело благовремено имовинскоправни захтев за накнаду причињене штете). У основи примене ове мере налази се принцип правичности путем кога се успоставља имовинско стање које је постојало пре извршења кривичног дела. Но, ова мера има и превентивни карактер јер се и само осуђено лице, као и потенцијални учиниоци кривичних дела, теже одлучују на извршење кривичног дела (имовинског карактера из лукративних побуда) ако знају да прибављену корист не могу да задрже. Тако ова мера у својој природи садржи и казнене елементе, елементе зла које се наноси учиниоцу дела. Ради се о кривичноправној мери која се изриче супсидијарно одлуком суда само уколико имовинска корист још није враћена или њено одузимање није садржано у претходно досуђеном имовинскоправном захтеву.²⁰

¹⁹ Службени гласник Републике Србије број: 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 1217/2012, 104/2013 и 108/2014.

²⁰ Висину имовинске користи прибављене извршењем кривичног дела суд утврђује по службеној дужности и по слободној процени користећи по потреби и мишљење вештака (пресуда Врховног суда Србије Кж. Ок. 7/2005); Суд не може одузети од оптуженог имовинску корист, већ је у обавези да, када га огласи кривим за дело којим је прибављена противправна имовинска корист пошто утврди њено постојање и висину, у изреци досуди њено одузимање у висини коју је утврдио (решење Врховног суда Србије Кж. 2294/2005); Ако суд на основу доказа изведених у току доказног поступка оцени да је умишљајем окривљене било обухваћено остварење збира новчаних износа који су прибављени појединим кривичним делима извршиће правну преквалификацију (решење Врховног суда Србије Кж. 323/2006); Уколико суд пропусти да окривљеном који је оглашен кривим за кривично дело неовлашћене производње и стављања у промет опојних дрога на тај начин што је опојну дрогу препродавао и тиме остварио приходе изрекне меру одузимања имовинске користи, учинио је повреду кривичног закона у корист окривљеног (пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Кж. 199/2010); Када суд у чињеничном диспозитиву утврди да је код окривљеног пронађен новац који потиче од кривичног дела - продаје опојне дроге, тај новац се мора одузети (пресуда Апелационог суда у Београду Кж. 5767/2010).

Издвајање и осамостаљење мере одузимања имовинске користи у посебну кривичноправну меру произлази из чињенице што она нема карактер кривичне санкције коју изриче суд према законским условима за њено изрицање. Дакле, не ради се о примени кривичне санкције, већ о примени правног принципа - о реституцији или успостављању ранијег правног и фактичког стања који истовремено делује и као психолошка принуда на учиниоца да прибављање користи не може да буде мотив за предузимање криминалне делатности. Њена примена се темељи на принципу *nullum commodum capere potest de sua propria iniuria* (нико не може да има користи од сопственог злодела). Одузимање имовинске користи треба разликовати од накнаде штете коју остварује оштећено лице, али и од привременог или трајног одузимања имовине сходно Закону о одузимању имовине проистекле из кривичног дела.²¹ Имовинска корист одузима се судском одлуком којом је утврђено извршење кривичног дела.²² Од учиниоца се обавезно одузима новац, предмети од вредности и друга имовинска корист који су прибављени кривичним делом, а ако одузимање није могуће (нпр. због тога што је предмет уништен, изгубљен или продат непознатом лицу), онда ће се учинилац обавезати: а) да преда у замену другу имовинску корист која одговара вредности имовине прибављене извршењем кривичног дела или проистекле из кривичног дела или б) да плати новчани износ који одговара прибављеној имовинској користи. Имовинска корист прибављена кривичним делом одузима се и од правног или физичког лица на која је пренесена без накнаде или уз накнаду која не одговара стварној вредности. Ова се корист одузима не само од учиниоца кривичног дела, већ и од другог лица које је извршењем кривичног дела такву корист прибавило у конкретном случају.²³ У вези са применом ове мере у теорији и судској пракси се разматра питање појма имовинске користи. Под овом се коришћу подразумева сваки имовински ефекат који представља противправну добит

²¹ Службени гласник Републике Србије број 32/2013 којим је замењен истоимени Закон објављен у Службеном гласнику Републике Србије број 97/2008.

²² У вези са овим решењем треба истаћи дилему да ли се ова мера може изрећи према неурачунљивим лицима, малолетницима или лицима која учине противправно дело без кривице (с обзиром на објективно-субјективни појам кривичног дела који произилази из одредби новог Кривичног законика Републике Србије) будући да тада нема одлуке суда којом је “утврђено извршење кривичног дела” јер на страни учиниоца недостаје кривица као битни конститутивни субјективни елеменат појма кривичног дела.

²³ Љубиша Лазаревић, *Коментар Кривичног законика Републике Србије*, Савремена администрација, Београд, 2006, стр. 285-289.

за учиниоца. То нису само новац и предмети, већ и услуге, коришћење одређених предмета без давања адекватне противвредности, уштеде, имовинска погодовања и сл., дакле, све што има неку имовинску вредност или финансијске ефекте. Изван овог појма су нематеријална погодовања личне природе, осим ако немају непосредне финансијске предности, односно уштеде. Као друго спорно питање у пракси јавља се утврђивање висине имовинске користи која се мора одузети одлуком надлежног суда. Овде се разликује неколико схватања. Најшире је схватање које тражи да се учиниоцу кривичног дела признају сви трошкови које је имао у вези или поводом извршења кривичног дела, док је насупрот њему схватање према коме учиниоцу не треба признати никакве трошкове, већ му треба одузети целокупну прибављену имовинску корист. Између ових је умерено схватање према коме се учиниоцу дела при утврђивању висине прибављене имовинске користи морају признати одређени трошкови које је имао у вези извршења кривичног дела, али се ту схватања разилазе у погледу одређивања који су трошкови „оправдани”, односно који трошкови представљају материјални еквивалент за труд учиниоца уложен у радњу кривичног дела или који произилазе из саме природе извршеног дела. Према „теорији салда” од учиниоца кривичног дела одузима се само „чиста добит” - наиме, од укупне вредности коју учинилац оствари извршеним кривичним делом одузимају се нужни трошкови и издаци учиниоца.²⁴ Одузимање имовинске користи треба разликовати од права оштећеног на накнаду штете која му је причињена извршеним кривичним делом. У том циљу члан 93. КЗ уређује заштиту права оштећеног и однос његовог права према примени посебне кривичноправне мере одузимања имовинске користи. Овде се разликују две ситуације:

- 1) када је оштећени у кривичном поступку поднео имовинскоправни захтев за накнаду штете;
- 2) када оштећени у кривичном поступку није поднео имовинскоправни захтев.

У првој ситуацији могућа су два решења: а) ако је у кривичном поступку усвојен имовинскоправни захтев оштећеног, тада суд изриче одузимање имовинске користи само уколико она прелази досуђени имовинскоправни захтев оштећеног и у том износу и б) ако је оштећени у кривичном поступку у погледу свог имовинскоправног захтева упућен на парницу, онда он може тражити да се намири из одузете имовинске користи под условом да покрене

²⁴ Petar Novoselec, *Opći dio kaznenog prava*, op.cit., str. 440.

парницу у року од шест месеци до дана правноснажности одлуке којом је упућен на парницу (објективни рок). У другој ситуацији, када оштећени није у кривичном поступку поднео имовинскоправни захтев, он може захтевати намирење из одузете имовинске користи само ако је ради утврђивања свог захтева покренуо парницу у року од три месеца од сазнања за пресуду којом је изречено одузимање имовинске користи (субјективни рок), а најдаље у року од три године од дана правноснажности одлуке о одузимању имовинске користи. У сваком случају оштећени мора у року од три месеца од дана правноснажности одлуке којом је усвојен његов имовинскоправни захтев да затражи намирење из одузете имовинске користи.

5) ОДУЗИМАЊЕ ИМОВИНЕ ПРОИСТЕКЛЕ ИЗ КРИВИЧНОГ ДЕЛА

У тежњи да се појача оштрица кривичноправне репресије према учиниоцима кривичних дела који су за себе или друго лице прибавили противправну имовинску корист, поред одузимања имовинске користи прописане у члану 91. Кривичног законика, од 2008. године уведена је могућност и (привременог или трајног) одузимања имовине проистекле из одређених кривичних дела. То је омогућио Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела из 2008. године.²⁵ У априлу 2013. године донет је нови Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела.²⁶ Овим законом уређују се услови, поступак и органи надлежни за откривање, одузимање и управљање имовином проистеклом из кривичног дела. Овом мером се од учиниоца кривичног дела одузима имовина под којом се подразумева добро сваке врсте у Републици Србији или у иностранству, материјално или нематеријално, покретно или непокретно, процењиво или непроцењиво велике вредности и исправе у било којој форми којима се доказује право или интерес у односу на такво добро. Имовином се сматра и приход, или друга корист, остварена непосредно или посредно из кривичног дела, као и добро у које је она претворена или са којим је помешана. А имовином која је проистекла из кривичног дела сматра се имовина власника која је у очигледној несразмери са његовим законитим приходима (окривљени, окривљени сарадник, оставилац, правни следбеник или треће лице). Када се ради о „очигледној несразмери у вредности имовине” представља фактичко питање које судско веће решава

²⁵ Службени гласник Републике Србије број 97/2008.

²⁶ Службени гласник Републике Србије број 32/2013.

у сваком конкретном случају. При томе је сам закон одредио код којих кривичних дела је могуће на овај начин одузимање имовине (што указује да се овде не ради о општем институту кривичног права који се може применити на свако кривично дело и на сваког учиниоца кривичног дела). Одузимање имовине проистекле из кривичног дела (члан 2. Закона) могуће је код одређених кривичних дела.²⁷

Наиме, под условом да је делима прибављена имовинска корист у износу који прелази 1.500.000 динара:²⁸

- 1) организованог криминала;
- 2) отмице;
- 3) приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију;
- 4) против имовине (разбојничка крађа, разбојништво, превара, превара у осигурању, изнуда и зеленаштво);
- 5) против привреде (фалсификовање новца, фалсификовање хартија од вредности, фалсификовање и злоупотреба платних картица, фалсификовање знакова за вредност, прављење, набављање и давање другом средстава за фалсификовање, пореска утаја, кријумчарење, прање новца, злоупотреба положаја одговорног лица, злоупотреба у вези са јавним набавкама, проузроковање лажног стечаја и оштећење повериоца);
- 6) неовлашћена производња, држање и стављање у промет опојних дрога;
- 7) против јавног реда и мира (недозвољена производња, држање, ношење и промет оружја и експлозивних материја и недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи);

²⁷ У поступку привременог одузимања имовине проистекле из кривичног дела доказује се постојање основане сумње да је вредност имовине која је предмет захтева у очигледној несразмери са законитим приходима окривљеног и постојање опасности да би њено касније одузимање било отежано или онемогућено. Претпоставка о криминалном пореклу имовине која је предмет одузимања проистиче из чињенице да се против окривљеног води поступак због учињеног кривичног дела, а коју претпоставку окривљени може да побија при чему је без значаја околност када је имовина стечена. Криминално порекло имовине јесте законска претпоставка коју окривљени може да побија и да доказује да је имовину законито стекао, па је стога без значаја околност да ли је стечена у време или пре извршења кривичног дела за које тече кривични поступак (пресуда Врховног касационог суда КЗЗ. 12/2011).

²⁸ Више: Драган Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, Досије, Београд, 2014.

- 8) против службене дужности (злоупотреба службеног положаја, превара у служби, проневера, трговина утицајем, примање мита и давање мита);
- 9) против човечности и других добара заштићених међународним правом (ратни злочин против цивилног становништва, недозвољена производња, промет и држање оружја чија је употреба забрањена, противправно убијање и рањавање непријатеља, противправно одузимање ствари од убијених, трговина људима, трговина малолетним лицима ради усвојења, заснивање ропског односа и превоз лица у ропском односу и финансирање тероризма).

Органи надлежни за откривање, одузимање и управљање имовином проистеклом из кривичног дела су: 1) јавни тужилац, 2) суд, 3) организациона јединица Министарства унутрашњих послова надлежна за финансијску истрагу и 4) Дирекција за управљање одузетом имовином. Јединица надлежна за финансијску истрагу (члан 6. Закона) је специјализована организациона јединица Министарства унутрашњих послова која открива имовину проистеклу из кривичног дела по службеној дужности или по налогу јавног тужиоца и суда при чему су сви државни и други органи, организације и јавне службе дужни да јој пруже помоћ. Ради обављања послова у вези са привременим или трајним одузимањем имовине која је проистекла из кривичног дела основана је Дирекција за управљање одузетом имовином у саставу Министарства правде и државне управе која: 1) управља привремено или трајно одузетом имовином проистеклом из кривичног дела, имовином која је привремено одузета по наредби јавног тужиоца, предметима кривичног дела (члан 87. КЗ), 1а) имовинском користи прибављеном кривичним делом (чл. 91. и 92. КЗ), имовином датом на име јемства у кривичном поступку и предметима који су привремено одузети у кривичном поступку, 2) врши процену вредности одузете имовине проистекле из кривичног дела, 3) складишти, чува и продаје привремено одузету имовину проистеклу из кривичног дела и управља тако добијеним средствима у складу са законом; 4) води евиденције о имовини којом управља и о судским поступцима у којима је одлучивано о таквој имовини, 5) учествује у пружању међународне правне помоћи, 6) учествује у обуци државних службеника и носилаца правосудних функција у вези са одузимањем имовине проистекле из кривичног дела и 7) обавља друге послове у складу са законом. Ова Дирекција такође обавља наведене послове и у вези са имовинском користи која је проистекла из привредног преступа, односно прекршаја.

6) ОГРАНИЧЕЊЕ РАСПОЛАГАЊА ИМОВИНОМ

Последња имовинска кривичноправна мера уведена је посебним Законом о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма марта 2015. године.²⁹ Њена примена односи се на привремену забрану преноса, конверзије, располагања и премештања имовине или привремено управљање том имовином на основу одлуке надлежног државног органа, али имовине која је повезана са кривичним делима тероризма из чл. 391-393а. (КЗ). Према овим решењима Влада сходно члану 3. Закона решењем утврђује листу означених лица на основу: 1) листа означених лица утврђених од стране Уједињених нација и других међународних организација у којима је Република Србија члан, 2) на предлог надлежних државних органа, на основу оправданог уверења да је лице терориста, да финансира тероризам, да је укључено у активности терористичке групе или вршење терористичког акта. Ово „оправдано уверење” је степен уверења који разуман човек просечних интелектуалних способности може стећи на основу доказа - чињеница које су општепознате или доказиве и веродостојних информација којима располажу надлежни државни органи или 3) образложеног захтева друге државе. Решење, којим је означено лице стављено на листу означених лица, коначно је и против њега означено лице може покренути управни спор. Дакле, као означена лица која долазе под удар примене овог Закона сматрају се физичко лице, правно лице, као и група или удружење, регистровано или нерегистровано, које је означено и стављено на листу терориста, терористичких организација или финансијера терориста на основу: одговарајућих резолуција Савета безбедности Уједињених нација или аката међународних организација чији је држава члан, предлога надлежних државних органа или на основу образложеног захтева стране државе. Сам је Закон, при томе, одредио појмове и садржину: „терориста”, „терористичка организација” или „терористичка активност”. Терориста је лице које само или са другим лицима: а) покуша или учини терористички акт на било који начин, непосредно или посредно, б) подстрекава и помаже у извршењу терористичког акта и в) има сазнања о намери групе терориста да изврше терористички акт, допринесу извршењу или помогну групи настављање вршења терористичког акта са заједничком сврхом. Терористичка организација је група терориста која: а) покуша или учини терористички акт на било који начин, непосредно или посредно, б) подстрекава и помаже

²⁹ Службени гласник Републике Србије број 29/2015.

у извршењу терористичког акта и в) има сазнања о намери групе терориста да изврши терористички акт, допринесе извршењу или помогне групи настављање вршења терористичког акта са заједничком сврхом. Терористички акт је дело утврђено протоколима наведеним у анексу уз Међународну конвенцију о сузбијању финансирања тероризма, као и било које друго дело чији је циљ да изазове смрт или тежу телесну повреду цивила или било ког другог лица које не учествује активно у непријатељствима у случају оружаног сукоба, када је сврха таквог дела, по његовој природи или сплету околности повезаних са тим делом, да застраши становништво, или да примора владу неке државе или неку међународну организацију да учини или да се уздржи од чињења неког дела. Финансирање тероризма је и подстрекавање и помагање у обезбеђивању и прикупљању имовине, без обзира да ли је терористички акт извршен и да ли је имовина коришћена за извршење терористичког акта. После пријема извештаја у смислу члана 10. Закона ако министар финансија утврди да се ради о "означеном лицу" и имовини која подлеже ограничавању располагања, без одлагања, решењем налаже ограничавање располагања имовином тог лица. За примену ове мере потребно је да се ради о имовини која означава финансијска средства, имовину било које врсте, покретну или непокретну, материјалну или нематеријалну, без обзира како је стечена, исправе или инструменте у било којој форми, којима се доказује својина или интерес у односу на таква средства или имовину (нпр. банкарски кредити, путнички и банковни чекови, новчане упутнице, деонице, хартије од вредности, обвезнице, менице, акредитиви, камата, дивиденда или други приход наплаћен на основу или настао из тих средстава или имовине и др). Решење о ограничавању располагања имовином обавезно садржи: 1) податке о означеном лицу, 2) податке о имовини чије располагање се ограничава, 3) означавање да ће имовином управљати Дирекција за управљање одузетом имовином, у складу са законом и 4) означавање лица којима се решење доставља. Ово решење се доставља правном или физичком лицу код кога се имовина налази, означеном лицу, Дирекцији за управљање одузетом имовином, Управи, надлежном јавном тужилаштву, органу надлежном за безбедносне и обавештајне послове, министарству надлежном за спољне послове, као и другим државним органима који могу бити повезани са имовином означеном у том решењу. Правно или физичко лице код кога се имовина налази дужно је да ограничи располагање имовином на основу решења о ограничавању располагања имовином. Ограничавање располагања имовином траје док се означено лице налази на листи означених лица,

односно до одлуке надлежног суда донете на основу овог Закона (члан 12). Министар надлежан за послове финансија дужан је да два пута годишње, на предлог Управе, а по прибављеном мишљењу надлежних државних органа, размотри оправданост доношења решења о ограничавању располагања имовином. Ако министар утврди да нису постојали услови за доношење решења о ограничавању располагања имовином, то решење ће се поништити. Управљање имовином чије је располагање ограничено на основу овог закона врши Дирекција за управљање одузетом имовином, у складу са законом (члан 13). Означено лице коме је ограничено располагање имовином може сходно члану 15. Закона пред судом да покрене поступак ради изузимања дела имовине који је неопходан за основне животне трошкове (храна, станарина или рата стамбеног кредита, лечење и лекови, порез, премија осигурања, трошкови комуналија, трошкови за пружене правне услуге, накнада за редовно одржавање или чување средстава чије је располагање привремено ограничено или друге имовине или економских ресурса, који су настали након доношења решења о ограничавању располагања имовином). За одлучивање у поступку ради изузимања дела имовине стварно је надлежан основни суд на чијем подручју означено лице има пребивалиште или боравиште, односно суд на чијем се подручју налази имовина која је предмет изузимања од ограничавања располагања имовином. Поступак ради изузимања дела имовине хитан је и води се по правилима ванпарничног поступка.

7) ИЗВОРИ

- Ваћић, Франјо, *Kazneno pravo*, Zagreb, Pravni fakultet, 1998.
- Grozđanić, Velinka, Škorić, Marisabel, *Uvod u kazneno pravo, Opći dio*, Pravni fakultet, Rijeka, 2009.
- Јовашевић, Драган, *Коментар Кривичног закона СР Југославије*, Службени гласник, Београд, 2002.
- Јовашевић, Драган, *Кривично право, Општи део*, Номос, Београд, 2010.
- Јовашевић, Драган, Икановић, Вељко, *Кривично право Републике Српске, Општи део*, Универзитет Апеирон, Бањалука, 2012.
- Јовашевић, Драган, *Практикум за кривично право, Општи део*, Правни факултет, Ниш, 2013.
- Јовашевић, Драган, *Кривично право, Посебни део*, Досије, Београд, 2014.
- Јовашевић, Драган, Икановић, Вељко, *Међународно кривично право*, Универзитет Апеирон, Бањалука, 2015.

- Лазаревић, Љубиша, *Коментар Кривичног законика Републике Србије*, Савремена администрација, Београд, 2006.
- Марјановић, Горги, *Македонско кривично право, Општ дел*, Просветно дел, Скопје, 1998.
- Narodne novine Republike Hrvatske, broj 125/2011 и 144/2012.
- Novoselec, Petar, *Opći dio kaznenog prava*, Pravni fakultet, Zagreb, 2004.
- Pavišić, Berislav, *Kazneno pravo Vijeća Evrope*, Golden marketing, Zagreb, 2006.
- Pavišić, Berislav, Grozdanić, Velinka, Veić, Petar, *Komentar Kaznenog zakona*, Narodne novine, Zagreb, 2007.
- Petrović, Borislav, Jovašević, Dragan, *Krivično (kazneno) pravo Bosne i Hercegovine, Opći dio*, Pravni fakultet, Sarajevo, 2005.
- Petrović, Borislav, Jovašević, Dragan, *Međunarodno krivično pravo*, Pravni fakultet, Sarajevo, 2010.
- Службени гласник Републике Србије, број: 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009,
- Службени гласник Републике Србије, број: 111/2009, 12172012, 104/2013 и 108/2014.
- Службени гласник Републике Србије број 97/2008.
- Службени гласник Републике Србије број 32/2013.
- Службени гласник Републике Србије број 29/2015.
- Службени лист СРЈ - Међународни уговори број 7/2002 и 18/2005.
- StGB, *Strafgesetzbuch*, 50. Auflage, Munchen, 2013.
- Turković, Ksenija, (et al.), *Komentar Kaznenog zakona*, Narodne novine, Zagreb.

8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија, као и многа друга савремена кривична законодавства, на бази међународних и европских стандарда, поред и мимо кривичних санкција које учиниоцима кривичних дела изричу судски органи у законом спроведеном кривичном поступку, познаје и „посебне” имовинске кривичноправне мере. И овде се ради о мерама које се изричу од стране суда. Њиховом применом се учиниоцу кривичног дела уопште или посебних врста кривичних дела (дела организованог криминала или дела тероризма) одузимају предмети, имовина или имовинска корист у целини или делимично (привремено или трајно). И ове мере су изричито прописане

у закону (кривичном или другом) који одређују начин, поступак и услове за њихову примену. Оне такође представљају принудне мере, па се често у правној теорији истиче да су оне понекад, по садржини и времену трајања, чак и теже и неизвесније него што је и сама кривична санкција. Ипак, овде се не ради о кривичним санкцијама, иако су и оне последица извршеног или покушаног кривичног дела. Њих Кривични законик Републике Србије назива „посебне” кривичноправне мере. Овај Законик познаје две мере ове врсте. То су: а) одузимање предмета и б) одузимање имовинске користи прибављене кривичним делом, док два посебна закона из 2013. године (за организовани криминал) и из 2015. године (за дела тероризма) познају и посебне „специјалне” мере одузимања или ограничавања у располагању имовином у вези са одређеним кривичним делима.

UDK: 341.44(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 76-98

Изворни научни рад

Жарко РАДИЋ¹

НАЧЕЛО СПЕЦИЈАЛИТЕТА И ЕКСТРАДИЦИЈА У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

For centuries the speciality rule is one of the basic principles of the law on extradition, whether its sources are in the international law or internal laws of many countries and its effects contribute to the protection of human rights of a person being extradited. By using dogmatic, normative, comparative legal and historical legal method, the author examines the modern development of the speciality rule under the auspices of the European Union or the Council of Europe. Finally, he concludes that the narrowing of application of this rule, which has been made by the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between Member States (2002/584/JHA, 2009/299/JHA) and the Third and Fourth Additional Protocol to the European Convention on Extradition, is in accordance with modern developments in international criminal law. However, the author also believes that such narrowing imposes an additional obligation to the authorities that participate in the process of extradition or surrender of a requested person, to act very cautiously and conscientiously, so as not to violate the human rights of the requested person.

Key words: Extradition, surrender of the requested person, rule of specialty, human rights, Council of Europe, European Union.

1) УВОД

Начело специјалитета спада међу основна и најстарија начела права о екстрадицији, било да су му извори у међународном праву или унутрашњим

¹ Јавно предузеће „Пословни простор Врачар” Београд, e-mail адреса: zarkoradic@yahoo.com. Рад је резултат истраживања при изради докторске дисертације на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу, под називом: „Екстрадиција као облик међународне кривичноправне сарадње“.

правима мноштва држава. Мада је развојем права о екстрадицији оно претрпело многе модификације, како правнотехничке природе тако и по питању домаћаја, изворна суштина тог начела састоји се у забрани држави која је затражила екстрадицију (држава молитељица) да се тражено лице кривично гони и казни казном затвора за кривично дело учињено пре екстрадиције, а за које екстрадиција није била одобрена од стране државе која је лице екстрадирала (замољена држава). Историјски посматрано, оно је настало пре свега ради заштите траженог лица од кривичног прогона због политичког кривичног дела и у политичке сврхе у држави која је затражила његову екстрадицију.² У вези са тим треба имати у виду да је историја екстрадиције обележена правним и политичким третманом политичких криваца у међународним односима, а да у правној науци нису уједначена становишта по питању трајања уговорне фазе индивидуалних екстрадиција, углавном за политичка кривична дела.³ Ипак, имајући у виду да се забрана екстрадиције политичких криваца у међународним односима учврстила у XIX веку, несумњиво је и да развој начела специјалитета треба пратити од тог века. Србија је такође дала свој допринос у том правцу па њени први уговори о екстрадицији, крајем XIX века, садрже и начело специјалитета.⁴ У науци међународног кривичног права нарочито се у последње две-три деценије истиче значај примене у међународним односима начела солидарности, сарадње и узајамног поверења међу државама, те ефикасне борбе против криминалитета.⁵ Посебна пажња посвећује се регионалној сарадњи.⁶ Истовремено, указује се и на опасности од регресије владавине права у

² Davor Krapac, *Međunarodna kaznenopravna pomoć*, Narodne novine, Загреб, 2006, стр. 75.

³ Жарко Радић, „Екстрадиција политичких криваца – од Антикe до Европске уније”, *Европско законодавство*, год. 12, бр. 45/46, 2013, стр. 39-55.

⁴ „Уговор о издавању криваца између Србије и Холандије од 28.02.(11.03.) 1896. године“, *Српске новине*, бр. 275/1896, члан 5; „Конвенција о издавању криваца између Србије и Швајцарске од 16/28.11.1887. године“, *Службене новине*, бр. 83/1888, члан 9.

⁵ Божидар Бановић, Станко Бејатовић, *Основи међународног кривичног права*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2012, стр. 67-69. Више о начелу делотворне борбе против криминалитета: Bogdan Zlatarić, *Međunarodno krivično pravo. Dio I – Rasprostranjenost represivne vlasti države*, Informator, Загреб, 1979, стр. 35-36.

⁶ Тако се и у препорукама IV Секције („Регионализација Међународног кривичног права и заштита људских права у поступцима међународне сарадње у кривичној материји”) XV Међународног конгреса за кривично право (Рио де Жанеиро, 04 – 10.09.1994), у тачки 1. (одељак под називом: „Регионализација међународног кривичног права”) истиче: „Иако репресија криминалитета остаје темељно унутрашња надлежност државе, регионална сарадња, формална или неформална, у кривичној материји мора бити охрабрена из више

ситуацијама у којима се ефикасност борбе против криминалитета постиже умањивањем људских права окривљених и(ли) осуђених лица.⁷ Из тог разлога, у науци међународног кривичног права посебно се инсистира да се институти међународног кривичног права, као нове гране права, не остварују на начин који је у нескладу са начелом заштите права човека.⁸ Полазећи од тих доктринарних ставова, анализа уређења екстрадиције, односно предаје траженог лица у складу са начелом специјалитета под окриљем Савета Европе, односно Европске уније је оправдана из мноштва разлога. С једне стране начело специјалитета својим заштитним учинцима доприноси заштити људских права траженог лица, у виду спречавања било политичког прогона или неправичног суђења, а с друге стране његовим се сужавањем омогућава

разлога. Многи од њих указују на неопходност повећања ефикасности превенције и репресије криминалитета (посебно оног који се манифестује регионално), јачања унутрашње и међународне безбедности и избегавања практичних тешкоћа у рутинским односима између држава.” Видети: De la Cuesta José Luis (ed.), *Resolutions of the Congresses of the International Association of Penal Law (1926–2004)*, ReAIDP / e-RIAPL, 2007, D-01, Интернет, <http://www.penal.org/sites/default/files/files/RICPL.pdf> 29/07/2014, p. 135.

⁷ Mahmoud Cherif Bassiouni, “The regression of the rule of law under the guise of combating terrorism”, *Revue internationale de droit pénal*, 2005/1, vol. 76, pp. 17-26.

⁸ Тако се и у препорукама IV Секције („Регионализација Међународног кривичног права и заштита људских права у поступцима међународне сарадње у кривичној материји”) XV Међународног конгреса за кривично право (Рио де Жанеиро, 04 – 10.09.1994), у тачки 11. (одељак под називом: „Заштита људских права у међународној помоћи у кривичној материји”), између осталог истиче: „Брига о заштити људских права мора не само доказати извесна ограничења у постојећој сарадњи, већ такође мотивисати на нове облике сарадње. Заштита људских права не би се могла сматрати као препрека за међународну сарадњу, већ више као инструмент јачања корисности права.” Иста секција даје препоруке и о другим важним питањима. На пример, у случају међусобне супротстављености обавеза међународног јавног права, једних, које су управљене на заштиту људских права, и других, које су управљене на сарадњу у кривичној материји, државе би требало да дају предност онима које смерају на међународну заштиту људских права (тачка 12). Надаље, државама се препоручује да преиспитају усклађеност уговора о сарадњи у кривичној материји чија су уговорна страна, са важећим међународним обавезама на нивоу заштите људских права (тачка 13), а када је реч о закључењу нових уговора о сарадњи у кривичној материји, државе би требало да се обезбеде да ти уговори не успоставе обавезу сарадње у ком случају би та сарадња довела до повреде основних људских права, као што су право да се не буде подвргнут тортури, дискриминацијама, самовољном извршењу или хапшењу, самовољним конфискацијама или кривичним гоњењима који не задовољавају опште услове правичног поступка (тачка 14). Видети: De la Cuesta José Luis (ed.), *Resolutions of the Congresses of the International Association of Penal Law (1926–2004)*, ReAIDP / e-RIAPL, 2007, D-01, Интернет, <http://www.penal.org/sites/default/files/files/RICPL.pdf>, 29/07/2014, p. 137.

ефикаснија борба против криминалитета, заснована на начелима солидарности, сарадње и узајамног поверења међу државама. Анализа постојећег стања и трагање за решењима која нуде неопходну равнотежу учинака свих начела савременог међународног кривичног права, стални је задатак правне науке и праксе који се и због сасвим начелних разлога може састојати у бављењу и предметом овог рада. Но, дефинисање тог предмета има и сасвим конкретне разлоге. Република Србија своје изворе права о екстрадицији дужи период ствара и као чланица Савета Европе, а својом активношћу допринела је да ступе на снагу Трећи и Четврти додатни протокол уз Европску конвенцију о екстрадицији којима је, између осталог, модификовано начело специјалитета. Осим тога, Република Србија систематски предузима политичке и правне активности како би постала пуноправни члан Европске уније, па је посебну пажњу потребно посветити примени начела специјалитета унутар система предаје траженог лица, успостављеног унутар те уније. С обзиром на хронолошки ред доношења аката који су предмет ове анализе, прво ће се размотрити начело специјалитета у односима држава чланица Европске уније, а затим под окриљем Савета Европе. Мада се начело специјалитета каткад и у званичним верзијама преводи на српски језик речима правило специјалности, или правило специјалитета, из разлога конзистентности, те уобичајености у правној науци и пракси Републике Србије, у раду се искључиво користи израз начело специјалитета.

2) ПРИМЕНА НАЧЕЛА СПЕЦИЈАЛИТЕТА ПРИЛИКОМ ЕКСТРАДИЦИЈЕ

Начело специјалитета је у односима између држава чланица Европске уније утврђено Оквирном одлуком о европском налогу за хапшење и поступцима предаје између држава чланица ЕУ, која је донета 13.06.2002. од стране Савета ЕУ (у даљем тексту: Оквирна одлука).⁹ Иначе, Оквирном одлуком замењено је дотадашње право о екстрадицији између држава чланица Европске уније. Оквирна одлука не садржи члан чијим се називом *explicite* упућује на начело специјалитета као начело које је инкорпорисано у ту Одлуку, мада се оно спомиње у више њених одредаба.¹⁰ Но, начело је

⁹ “Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States” (2002/584/JHA, 2009/299/JHA), *Official Journal of the European Communities*, vol. 45, L 190, 18.07.2002, pp. 1-20; vol. 52, L 81, 27.03.2009, pp. 24-36.

¹⁰ Види чл. 13. ст. 1. и 2. Оквирне одлуке у фусноти 14.

ипак нормирано одредбама члана 27. став 2. Оквирне одлуке, али на начин који наводи на закључак да је Савету ЕУ било битно да постигне циљ супротан ономе коме смера начело специјалитета. Наиме, назив тог члана не само да не упућује ни на учинак тог начела,¹¹ већ открива вероватну намеру доносиоца Оквирне одлуке да тај учинак што више умањи: „Могућност кривичног гоњења због других кривичних дела”. На такву намеру указује и садржај одредаба ст. 1. и 3. тог члана. Према одредбама члана 27. став 1. Оквирне одлуке, „свака држава чланица може саопштити Генералном секретаријату Савета да се, у њеним односима са другим државама чланицама које су приложиле исто саопштење, сматра да постоји сагласност за кривично гоњење, изрицање пресуде и задржавање у сврхе извршавања казне затвора или мере одузимања слободе због кривичног дела које је учињено пре предаје лица, а разликује се од оног због кога је то лице предато, осим ако у посебном случају правосудно тело извршења не одлучи другачије у својој одлуци о предаји.” Из тих одредаба јасно произилази да Савет ЕУ примат даје могућности која је насупрот учинцима начела специјалитета, односно да тим учинцима предодређује секундаран значај. Но, за реализацију те могућности у неком случају у ком се појављују правосудна тела две државе чланице, и то са једне стране правосудно тело које издаје налог за хапшење а са друге стране правосудно тело извршења, неопходно је да су кумулативно испуњена два услова: 1) да су обе државе чланице доставиле одговарајуће саопштење Генералном секретаријату Савета, у смислу члана 27. став 1. Оквирне одлуке, 2) да у том посебном случају правосудно тело извршења не одлучи другачије у својој одлуци о предаји. Међутим, ако не постоји могућност да се начело специјалитета „истисне”, сагласно цитираним одредбама члана 27. став 1. Оквирне одлуке, одредбама става 3. истог члана утврђено је мноштво случајева у којима се оно не примењује. Реч је о широком спектру случајева чије је порекло у оном сегменту материје екстрадиције које је обележено начелом специјалитета, али њихова бројност и подробна разрађеност Оквирном одлуком указује и да су прилагођени „духу” Оквирне одлуке који се опире начелу специјалитета. Већ у тачки (а) става 3. одређено је да се начело специјалитета не примењује „ако је лице имало могућност напустити државно подручје државе чланице којој је предато, а није то учинило у року од 45 дана након коначног пуштања из затвора, или се вратило на њено државно подручје након што га је било напустило”. Овај случај је, у ствари,

¹¹ То би био случај када би назив члана био, на пример: „Немогућност кривичног гоњења због других кривичних дела”.

на идентичан или врло сличан начин више векова нормиран како у изворима унутрашњег права о екстрадицији мноштва држава, тако и у изворима међународног права о екстрадицији.¹² Смисао правила о овом случају је очигледан. Наиме, противно је здравом разуму трајање заштитних учинака начела специјалитета протегнути у временски бескрај, а нема ни смисла пружати ту врсту заштите лицу које својим држањем *implicite* предочава да му она и није потребна. Ипак, како због одсуства те заштите не би била угрожена његова људска права, надлежно правосудно тело би требало да обазриво и савесно процени да ли је његово продужено задржавање, односно враћање на државно подручје након напуштања било добровољно, као и да ли је то лице заиста било слободно у наведеном року за напуштање државног подручја, што је понекад тешко утврдити.¹³ Свој корен у старим изворима права о екстрадицији имају и одредбе тач. (е) и (ф) става 3. члана 27. Оквирне одлуке. За разлику од претходног случаја, овде је реч о изјавама траженог лица које оно *explicite* даје пре, односно након његове предаје, а којима се искључује начело специјалитета. Тако, то начело се неће применити „када је лице пристало на предају и истовремено се одрекло примене начела специјалитета, у складу с одредбама члана 13.” (тачка е).¹⁴

¹² “European Convention on Extradition”, Art. 14 (1.6.), Council of Europe, *European Treaty Series – No. 24*, Интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/024.doc>, p. 5, 20/05/2015.

¹³ “Conclusion d’une Convention européenne d’Extradition”, Conseil de l’Europe – Assemblée parlementaire – Commission des questions juridiques et des droits de l’homme (rapporteur: Sir Geoffrey de FREITAS, Royaume-Uni, Groupe socialiste), 121., Doc. 234, 18 mai 1954, Интернет, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=556&lang=fr>, p. 21, 20/05/2015.

¹⁴ У члану 13. Оквирне одлуке је утврђено: „1. Ако ухапшено лице изјави да пристаје на предају, његов пристанак и, ако је потребно, изричито одрицање од права на ‘правило специјалности’ из члана 27. став 2., изјављује се пред правосудним телом извршења, у складу с домаћим правом државе чланице извршења.

2. Свака држава чланица доношењем потребних мера осигурава да тај пристанак и, ако је потребно, одрицање од права на правило специјалности из става 1. буду изјављени на начин који показује да га је ухапшено лице дало добровољно и посве свесно његових последица. У ту сврху, тражено лице има право на правног заступника. 3. Пристанак и, ако је потребно, одрицање из става 1. службено се бележе у складу са поступком који прописује домаће право државе чланице. 4. У начелу, пристанак се не може опозвати. Свака држава чланица може прописати да пристанак и, ако је потребно, одрицање могу бити опозвани у складу с правилима примењивим у њеном домаћем праву. У том случају, раздобље од дана давања пристанка до дана опозива не узима се у обзир при израчунавању рокова из члана 17. Држава чланица која се жели послужити том

Применом одредаба члана 13. у овом случају треба да се обезбеди правично и фер поступање правосудног тела извршења, чиме се доприноси заштити људских права траженог лица. У вези са тим, од посебног су значаја одредбе које налажу да свака држава чланица посебним мерама осигура да пристанак и одрицање од права на начело специјалитета буду изјављени на начин који показује да га је ухапшено лице дало добровољно и посве свесно његових последица, те да у ту сврху ухапшено лице има право на правног заступника. Мада се, у начелу, пристанак не може опозвати, остављена је могућност државама чланицама да ово питање уреде и другачије. Након усвајања Оквирне одлуке изјаве предвиђене одредбама члана 13. став 4. те одлуке дале су Белгија, Данска, Ирска, Финска и Шведска, а преовладава решење да се пристанак на предају и(ли) одрицање од учинака начела специјалитета могу опозвати до тренутка предаје.¹⁵ Међутим, начело специјалитета се неће применити ни „ако је лице, након његове предаје, изричито одустало од права на позивање на начело специјалитета у односу на појединачна кривична дела која су претходила његовој предаји. Изјава о одустајању даје се пред надлежним правосудним телима државе чланице која издаје налог за хапшење и бележи се у складу с домаћим правом те државе. Изјава о одустајању саставља се на начин који омогућује да се јасно види да ју је лице дало добровољно и да је у потпуности свесно њених последица. У ту сврху, лице има право на правног заступника” (тачка ф).

могућношћу о томе извештава Главни секретаријат Савета након усвајања ове Оквирне одлуке и наводи поступке код којих је могуће опозвати пристанак те све њихове измене.” Иначе, одредбама чл. 17. Оквирне одлуке су регулисани рокови и поступци за доношење одлуке о извршењу европског налога за хапшење.

Видети: “Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States” (2002/584/JHA), *Official Journal of the European Communities*, vol. 45, L 190, 18.07.2002, pp. 6-7.

¹⁵ У изјави Белгије речено је да „пристанак лица који се тиче његове предаје може бити опозван, и то до тренутка његове предаје.” У изјави Данске истиче се да „пристанак који је дат за предају и изричито одрицање од користи начела специјалитета могу бити опозвани у складу са правилима данског права које је на снази у том тренутку.” Ирска сматра пак да, „пристанак који је дат за предају и, ако се догодило, изричито одрицање од користи начела специјалитета, на које циљају одредбе члана 27. став 2, могу бити опозвани. У складу са националним правом, пристанак може бити опозван до извршења предаје.” Изјава Финске подударна је са ирском изјавом. У изјави Шведске истиче се да, „пристанак или одрицање у смислу члана 13. став 1, могу бити опозвани од оног чија је предаја затражена. Опозив се треба догодити пре извршења одлуке о предаји.” Видети: “Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States” (2002/584/JHA), *op. cit.*, pp. 19-20.

Према томе, у овом као и у претходном случају створене су нормативне претпоставке за правично и фер поступање надлежног правосудног тела према траженом лицу, а подразумева се да би оно с истим циљем све радње требало да предузима обазриво и савесно.

Посебну групу случајева чине случајеви искључења начела специјалитета када траженом лицу не прети одузимање слободе. Наиме, према одредбама члана 27. став 3. Оквирне одлуке, начело специјалитета се не примењује: ако кривично дело није кажњиво казном затвора или мером одузимања слободе (тачка б), ако се на основу правила кривичног поступка не могу применити мере одузимања слободе (тачка ц), и ако би том лицу могла бити изречена казна или мера која не укључује одузимање слободе, посебно новчана казна или мера која је замењује, чак и ако та казна или мера може довести до ограничавања његове личне слободе (тачка д). У члану 27. став 3. тачка (г) предвиђен је посебан случај када се неће применити начело специјалитета, а своје порекло вуче из тзв. акцесорне екстрадиције: „ако је правосудно тело извршења, које је предало тражено лице, дало пристанак у складу са ставом 4.” Међутим, за разлику од екстрадиције, када ће у већини држава извршни орган власти (најчешће министарство прав/де/осуђа) рестриктивно користити ово овлашћење, било да му је дато унутрашњим прописом или међународним уговором, унутар Европске уније стање ствари с овим питањем је битно другачије. Оквирном одлуком су елиминисане многе сметње за предају траженог лица, а које су биле традиционалне у материји екстрадиције (држављанство траженог лица, политичко кривично дело, итд.). Због тога је веома сужен маневарски простор правосудног тела извршења за одбијање пристанка на искључење начела специјалитета. Управо та чињеница је дошла до изражаја у ставу 4. истог члана, јер је његовим одредбама утврђено да се пристанак даје када кривично дело због кога је затражен пристанак ствара обавезу предаје према правилима Оквирне одлуке, те да се пристанак одбија из разлога из члана 3. (разлози за обавезно неизвршавање европског налога за хапшење), а иначе може бити одбијен само због разлога из члана 4. (разлози за факултативно, тј. могуће неизвршење европског налога за хапшење). Захтев за пристанак предаје се правосудном телу извршења, уз информације из члана 8. став 1, те уз превод из члана 8. став 2, а одлука се доноси најкасније 30 дана од дана пријема захтева. Посебном одредбом става 4. утврђено је да у случајевима из члана 5. држава чланица која издаје налог за хапшење мора пружити јемства у складу с одредбама тог члана. Ова одредба је од нарочитог значаја за људска права траженог лица, јер су у питању следећа два случаја: ако је кривично дело због ког је издат европски налог за

хапшење кажњиво доживотном казном затвора или доживотном мером одузимања слободе; ако је лице које се тражи европским налогом за хапшење, издатим у сврхе кривичног гоњења, држављанин или има боравиште у држави чланици извршења.¹⁶ Коначно, ако не постоји основ (случај) из члана 27. став 1, а не ради се ни о било ком случају из става 3, тражено лице се може поуздати у примену начела специјалитета из члана 27. став 2. Оквирне одлуке. Према томе, само тада „предато лице се не може кривичо гонити и не може му се изрећи пресуда или на други начин одузети слобода због кривичног дела које је учињено пре његове предаје, а разликује се од оног због кога је предато.” Посебно „омекшавање” начела специјалитета постоји и у случају реекстрадиције. Наиме, стриктна примена тог начела подразумевала би да за дело учињено пре екстрадиције држава молитељица не сме екстрадирано лице реекстрадирати трећој држави. У унутрашњим правима о екстрадицији и међународном праву уочљиво је неколико изузетака, тј. случајева када се не примењује начело специјалитета при реекстрадицији. Углавном је реч о случајевима који су подударни с онима у којима се то начело не примењује ни при екстрадицији

¹⁶ Одредбама члана 5. Оквирне одлуке предвиђени су за наведене случајеве услови за предају траженог лица. У првом случају: да држава чланица која издаје налог за хапшење у свом правном систему има одредбе о ревизији изречене казне или мере, на захтев или најкасније након двадесет година, или одредбе о примени мера помиловања, које лице може затражити у складу са правом или праксом државе чланице која издаје налог за хапшење, с циљем неизвршавања такве казне или мере. У другом случају: да тражено лице, након саслушања, буде враћено у државу чланицу извршења како би у њој издјала затворску казну или меру одузимања слободе која јој је изречена у држави чланици која издаје налог за хапшење. Новелом Оквирне одлуке из 2009. године брисан је став 1. члана 5. који је гласио: „1. ако је европски налог за хапшење издат у сврхе извршења пресуде или налога за одузимање слободе на основу судске одлуке донете у одсутности оптуженог, а позив на суд му није био лично достављен или није на неки други начин био обавештен о датуму и месту саслушања на основу ког је донета одлука у одсутности, предаја лица може бити подложна услову да правосудно тело које издаје налог за хапшење пружи одговарајућа јемства да ће то лице имати могућност да затражи обнову поступка у држави чланици која издаје налог за хапшење и могућност присуствовања на суђењу.” Међутим, истом новелом уметнут је члан 4.а којим се предвиђа додатни факултативни разлог за одбијање извршења европског налога за хапшење, који постоји онда када је европски налог за хапшење издат ради извршења казне затвора или мере одузимања слободе ако се лице није лично појавило на суђењу које је резултирало одлуком. Одредбама члана 4.а наводе се и случајеви у којима правосудно тело извршења неће моћи да користи ту могућност. У вези с уметањем члана 4.а могла би се проблематизовати потреба да се и он наведе у члану 27. став 4. Оквирне одлуке. Види: “Council Framework Decision 2009/299/JHA of 26 February 2009”, Art. 2, *Official Journal of the European Communities*, vol. 52, L 81, 27.03.2009, pp. 26-27.

траженог лица.¹⁷ Тако је, мање-више, поступио и Савет ЕУ при уређењу материје накнадне предаје траженог лица.¹⁸ Из тог разлога се може закључити да је примена начела специјалитета додатно сужена унутар Европске уније, јер постоји мноштво случајева у којима је правно могуће да држава издавалац европског налога за хапшење накнадно преда тражено лице држави чланици која није држава чланица извршења, због кривичног дела учињеног пре предаје лица. Ти случајеви су утврђени одредбама члана 28. ст. 1-3. Оквирне одлуке. Пре свега, свака држава чланица може обавестити Генерални секретаријат Савета да, у својим односима с другим државама чланицама које су приложиле исту изјаву, пристаје на предају лица држави чланици која није држава чланица извршења, на основу европског налога за хапшење издатог због кривичног дела учињеног пре предаје лица, осим ако у појединачном случају правосудно тело извршења изјави другачије у својој одлуци о предаји (члан 28. став 1). Очигледно, у питању су одредбе које су пандан цитираним одредбама члана 27. став 1. Оквирне одлуке, а имајући у виду да се и одредбама члана 28. ст. 2. и 3. ова материја уређује сходно решењима које је Савет ЕУ утврдио одредбама члана 27. ст. 3. и 4. Оквирне одлуке, закључак о сужавању примене начела специјалитета Оквирном одлуком и обавези надлежних органа да савесно примењују одредбе којима се штите људска права траженог лица односи се и на материју регулисану одредбама члана 28. ст. 1-3. Оквирне одлуке.¹⁹

¹⁷ Упоредити члан 14. и члан 15. Европске конвенције о екстрадицији у: “European Convention on Extradition”, op. cit., p. 5, Интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/024.doc>, 20/05/2015.

¹⁸ За овај нови правни институт у правној науци још увек није „искристалисан” одговарајући термин. Мада звучи рогобатно, *репредаја* траженог лица унутар ЕУ би био језички пандан термину *реекстрадиција* траженог лица када је бар једна страна тог међународног правног посла држава која није чланица ЕУ.

¹⁹ У члану 28. ст. 2. и 3. Оквирне одлуке утврђено је: „2. У сваком случају, лице које је на основу европског налога за хапшење предато држави чланици која га је издала може, без пристанка државе чланице извршења, бити предато држави чланици која није држава чланица извршења на основу европског налога за хапшење који је издат због кривичног дела учињеног пре његове предаје у следећим случајевима: (а) ако је тражено лице имало могућност да напусти државно подручје државе чланице којој је предато, а није то учинило у року од 45 дана након пуштања, или се вратило на њено државно подручје након што га је напустило; (б) ако тражено лице пристаје да буде предато држави чланици која није држава чланица на основу европског налога за хапшење. Пристанак се даје пред надлежним правосудним телима државе чланице која издаје налог за хапшење и бележи се у складу с националним правом те државе. Изјава о пристанку саставља се на начин који омогућује да се јасно види да ју је лице дало добровољно и да је у потпуности свесно

Иначе, последњим ставом (4.) члана 28. те одлуке регулисан је случај екстрадиције трећој држави лица које је претходно предато на основу европског налога за хапшење. Логично, у овом случају важи строжи „режим”, па се то лице, независно од става 1. члана 28. Оквирне одлуке, не екстрадира трећој држави без пристанка надлежног тела државе чланице која је лице предала, а такав се пристанак пружа у складу са конвенцијама које обавезују ту чланицу, те у складу с одредбама њеног домаћег права.

3) НАЧЕЛО СПЕЦИЈАЛИТЕТА У ТРЕЋЕМ И ЧЕТВРТОМ ДОДАТНОМ ПРОТОКОЛУ УЗ ЕВРОПСКУ КОНВЕНЦИЈУ О ЕКСТРАДИЦИЈИ

Начело специјалитета утврђено је одредбама члана 14. Европске конвенције о екстрадицији.²⁰ Према ставу 1. тог члана, издато лице неће бити гоњено, суђено или лишено слободе ради извршења казне или мере безбедности, нити подвргнуто било каквом другом облику ограничења личне слободе за било које дело учињено пре предаје, а које није предмет издавања. Но, истим ставом предвиђена су следећа два случаја у којима неће бити наведених заштитних учинака начела специјалитета: (а) ако Страна која је екстрадирала лице пристане на то, па ће у ту сврху бити поднет захтев са прилозима предвиђеним у члану 12. и судски записник са изјавама издатог лица, а тај ће се пристанак дати у случају да кривично дело за које је тражено повлачи за собом обавезу екстрадиције на основу те конвенције; и (б) ако екстрадирано лице, иако је имало могућности, није напустило територију Стране уговорнице којој је било предато у року од 45 дана од његовог коначног пуштања из затвора, или се на њу поново вратило. Међутим, према ставу 2. истог члана, Страна молиља може да предузме све неопходне мере ради, с једне стране, евентуалног враћања са

њених последица. У ту сврху, лице има право на правног заступника; (ц) ако тражено лице не може да користи начело специјалитета, у складу с одредбама члана 27. став 3. тач. (а), (е), (ф) и (г). 3. Правосудно тело извршења пристаје на предају траженог лица другој држави чланици у складу са следећим правилима: (а) захтев за пристанак подноси се у складу с одредбама члана 9. уз информације из члана 8. став 1. и превод из члана 8. став 2; (б) пристанак се даје када кривично дело због кога је затражен пристанак ствара обавезу предаје према правилима Оквирне одлуке; (ц) одлука се доноси најкасније 30 дана од дана пријема захтева; (д) пристанак се одбија због разлога из члана 3, а иначе може бити одбијен само због разлога из члана 4. У случајевима из члана 5. „држава чланица која издаје налог за хапшење мора пружити јемства прописана одредбама тог члана.”

²⁰ “European Convention on Extradition”, Art. 14, op. cit., p. 5, Интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/024.doc>, 20/05/2015.

територије и, с друге стране, прекида застарелости у складу са својим законодавством, укључујући и суђење у одсуству. Коначно, ако се за време поступка измени правна квалификација дела, издато лице може бити гоњено или осуђено само у мери у којој саставни елементи нове правне квалификације кривичног дела допуштају екстрадицију (став 3). С обзиром на модификације начела специјалитета и у случају реекстрадиције, значајне су одредбе члана 15. исте конвенције, према којима ће, осим у случају предвиђеном у ставу 1(б) члана 14, само уз пристанак замољене Стране бити одобрено Страни молиљи даље издавање некој другој Страни или у корист треће државе лица које јој је предато и које тражи нека друга Страна или трећа Држава због кривичних дела која су учињена пре његове предаје. Замољена Страна може да затражи да јој се доставе документа предвиђена у ставу 2. члана 12. Очигледно под утицајем права Европске уније, успостављеног Оквирном одлуком, и савременог развоја међународног кривичног права, под окриљем Савета Европе започете су модификације начела специјалитета, прво Трећим, а затим и Четвртим додатним протоколом уз Европску конвенцију о екстрадицији. Тим модификацијама оно је „омекшано”, односно сужено и то, како нормирањем нових случајева у којима се неће примењивати, тако и изменама важећих одредаба о изузецима од његове примене. Из преамбуле Трећег додатног протокола уз Европску конвенцију о екстрадицији сазнаје се да су се државе чланице Савета Европе, потписнице тог протокола, о његовом садржају споразумеле с обзиром на циљ тог савета да постигне веће јединство међу својим чланицама а у жељи да појачају своју појединачну и колективну спремност да одговоре на криминал, имајући при томе у виду одредбе Европске конвенције о екстрадицији из 1957. године и сматрајући да је целисходно да се Конвенција допуни у извесним аспектима како би се поједноставио и убрзао поступак екстрадиције онда када лице чија се екстрадиција тражи пристаје на екстрадицију.²¹ Према одредбама члана 5. тог протокола, свака држава може да изјави, у тренутку потписивања или приликом депоновања инструмента о потврђивању, прихватању, одобравању или приступању или у било ком каснијем тренутку, да се правила садржана у члану 14. Конвенције не примењују када лице које та држава издаје, у складу са чланом 4. тог протокола: а. пристане на екстрадицију; или б. пристане на екстрадицију и изричито се одрекне свог права на начело специјалности.

²¹ “Third Additional Protocol to the European Convention on Extradition”, Council of Europe Treaty Series – No. 209, Интернет, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008481c>, 31/05/2015.

Могућност давања ове изјаве за сада је искоришћена од стране шест држава (Аустрија, Чешка Република, Кипар, Латвија, Словенија, Краљевина Холандија).²² Иначе, споменути пристанак на екстрадицију је одредбама члана 4. регулисан очигледно по узору на одредбе члана 13. Оквирне одлуке о пристанку на предају.²³ Могућност да, у тренутку потписивања или у тренутку депоновања инструмента о потврђивању, прихватању, одобравању или приступању, или у било ком каснијем тренутку, изјави да пристанак и, где је то примењиво, одрицање од права на начело специјалитета могу бити повучени, до сада су искористиле две државе (Латвија и Словенија).²⁴ У

²² Аустрија и Чешка Република у односу на члан 5. тачка а; Кипар, Латвија и Словенија у односу на члан 5. тачка б; Латвија и Словенија у односу на члан 4. став 5; Краљевина Холандија сагласно члану 5. (европски и кариписки део Холандије). Види: Council of Europe, "List of declarations made with respect to treaty No. 209", Интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=209&CM=8&DF=31/05/2015&CL=ENG&VL=1>, 31/05/2015.

²³ Упоредити одредбу члана 13. Оквирне одлуке у претходном делу овог рада са следећим одредбама члана 4. Трећег додатног протокола уз Европску конвенцију о екстрадицији: „1. Пристанак траженог лица и, ако је то примерено, његово односно њено изричито одрицање од права на примену начела специјалитета, треба да буду дати пред надлежним судским органом замољене Стране у складу са законима те Стране. 2. Свака страна доноси мере које су неопходне како би се обезбедило да пристанак и, тамо где је то примењиво, одрицање из става 1. буду установљени на начин који ће показати да је лице о коме је реч тај пристанак, односно то одрицање дало добровољно и потпуно свесно свих правних последица. У том циљу, тражено лице има право на правног заступника. Ако је потребно, замољена Страна ће траженом лицу обезбедити и помоћ преводиоца. 3. Пристанак и, где је то примењиво, одрицање наведени у ставу 1. морају бити дати у складу са законом замољене Стране. 4. У зависности од става 5. пристанак и, где је то примењиво, одрицање из става 1. не могу бити опозвани. 5. Свака држава може да, у тренутку потписивања или у тренутку депоновања инструмента о потврђивању, прихватању, одобравању или приступању, или у било ком каснијем тренутку, изјави да пристанак и, где је то примењиво, одрицање од права на начело специјалитета могу бити повучени. Пристанак може бити повучен док замољена Страна не донесе коначну одлуку о екстрадицији према поједностављеном поступку. У том случају, период између обавештења о пристанку и обавештења о повлачењу тог пристанка не узима се у обзир код утврђивања рокова предвиђених чланом 16. став 4. Конвенције. Одрицање од права на примену начела специјалитета може бити опозвано све док не дође до предаје лица о коме је реч. Свако повлачење пристанка на екстрадицију или одрицања од права на примену начела специјалитета даје се у складу са законом замољене Стране и о њему се без одлагања обавештава Страна молиља.”

²⁴ "List of declarations made with respect to treaty No. 209", Council of Europe, Интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=209&CM=8&DF=31/05/2015&CL=ENG&VL=1>, 31/05/2015.

складу са савременим развојем међународног кривичног права, обележеним начелима солидарности, сарадње и поверења међу државама, те ефикасне борбе против криминалитета, сачињен је и потписан и Четврти додатни протокол уз Европску конвенцију о екстрадицији.²⁵ Његовим одредбама је извршено додатно сужавање начела специјалитета, пре свега скраћењем рока екстрадираном лицу за напуштање територије државе којој је било екстрадирано, рачунајући га од његовог коначног пуштања из затвора, а чијим протеком престаје дејство учинака начела специјалитета, те увођењем једне нове могућности за ограничење личне слободе екстрадираног лица. Што се тиче осталих измена одредаба о начелу специјалитета, извршених овим протоколом, оне се тичу како самог одређења тог начела тако и прецизирања, односно разраде проблематике пристанка стране која је екстрадирала лице на искључење примене начела специјалитета, затим могућности предузимања мера којима се не ограничава лична слобода тог лица, те промене описа дела које је предмет оптужбе – у току кривичног поступка. Тако, након извршених измена овим протоколом, које су укључиле и брисање речи „мере безбедности”, према члану 14. став 1. Европске конвенције о екстрадицији, начело специјалитета подразумева да „екстрадирано лице неће бити лишено слободе, кривично гоњено, суђено или притворено ради извршења одлуке о казни или налога за притварање, нити подвргнуто било каквом другом облику ограничења личне слободе за било које дело учињено пре предаје, а које није предмет екстрадиције”. Протоколом је задржан први изузетак од примене тог начела, нормиран у тачки а. истог става: „ако страна која га је изручила на то пристане”, али је другачије регулисан остали део ове проблематике. Наиме, „у ту сврху биће поднет захтев за давање пристанка са прилозима предвиђеним у члану 12. и судски записник са изјавом екстрадираног лица, која се односи на предметна кривична дела. Овај пристанак ће се дати у случају да кривично дело за које се тражи може бити предмет екстрадиције на основу ове конвенције. Одлука ће бити донета у што краћем року, а најкасније 90 дана након пријема захтева за давање пристанка. Уколико замољена страна није

²⁵ У његовој преамбули указује се на веће јединство између чланица као циљ Савета Европе, те да су се чланице о одредбама протокола договориле у жељи јачања њихових појединачних и колективних могућности за супротстављање криминалу, а с обзиром на одредбе Европске конвенције о екстрадицији и њена три претходна протокола, као и с обзиром на развој међународне сарадње у кривичним стварима.

Видети: “Fourth Additional Protocol to the European Convention on Extradition”, Council of Europe Treaty Series No.212, Интернет, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008481f>, 31/05/2015.

у могућности да испоштује рок из овог става, она ће о томе обавестити страну молиљу, наводећи разлоге за одлагање и време потребно за доношење те одлуке”. Начело специјалитета не примењује се ни ако екстрадирано лице, иако је имало могућности, није напустило територију Стране којој је било предато у року од 30 дана од његовог коначног пуштања из затвора, или се на њу поново вратило.²⁶ С обзиром на скраћење рока са 45 на 30 дана, неопходна је посебно пажљива процена да ли је задржавање лица у том року било добровољно, то јест да ли је оно заиста било слободно за напуштање државног подручја.²⁷ Без обзира на начело специјалитета и два наведена случаја када се оно не примењује, „страна молиља може: а. да спроводи истрагу, изузимајући мере којима се ограничава лична слобода тог лица; б. да предузима неопходне мере у складу са својим законом, укључујући и суђење у одсуству, ради спречавања наступања правних последица застарелости; в. да предузима неопходне мере ради враћања тог лица са своје територије.”²⁸ Но, како је напоменуто, Четвртим додатним протоколом уз Европску конвенцију о екстрадицији нормира се још један, нови случај сужавања начела специјалитета, којим се ограничава лична слобода екстрадираног лица. Наиме, одредбама новог става 3. члана 14. Европске конвенције о екстрадицији, утврђује се да „свака држава може, у тренутку потписивања или полагања свог инструмента о потврђивању, прихватању, одобравању или приступању или накнадно, изјавити да, поред случајева из става 1, страна молиља која је дала исту изјаву може, када је захтев за давање сагласности поднет у складу са ставом 1. тачка а, ограничити личну слободу екстрадираног лица, под условом да: а. страна молиља у тренутку предаје захтева за давање сагласности у складу са ставом 1. тачка а. или касније, обавести о датуму почетка ограничења; б. надлежни орган замољене стране изричито потврди пријем овог обавештења.”²⁹ Истим ставом је одређено да „замољена страна у било које

²⁶ Члан 14. став 1. тачка б. Европске конвенције о екстрадицији, након замене извршене чланом 3. Четвртог додатног протокола уз Европску конвенцију о екстрадицији.

²⁷ “Conclusion d’une Convention européenne d’Extradition”, Conseil de l’Europe – Assemblée parlementaire – Commission des questions juridiques et des droits de l’homme (rapporteur: Sir Geoffrey de FREITAS, Royaume-Uni, Groupe socialiste), 121., Doc. 234, 18 mai 1954, Интернет, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=556&lang=fr>, p. 21, 20/05/2015.

²⁸ Члан 14. став 2. Европске конвенције о екстрадицији, након замене извршене чланом 3. Четвртог додатног протокола уз Европску конвенцију о екстрадицији.

²⁹ Одговарајућу изјаву, предвиђену овим одредбама, дале су само Латвија и Уједињено Краљевство. Видети: Council of Europe, “List of declarations made with respect to treaty

време може изразити несагласност са тим ограничењем, чиме ће страна молиља бити обавезана и обуставити ограничење, уз пуштање на слободу екстрадираног лица, када је то могуће.” Што се тиче случаја промене описа дела које је предмет оптужбе, у току кривичног поступка, „екстрадирано лице ће бити процесуирано или осуђено, ако се то дело по својим конститутивним елементима и према новом опису може сматрати делом за које је екстрадиција могућа.”³⁰ Четвртим додатним протоколом уз Европску конвенцију о екстрадицији нису мењане одредбе члана 15. о реекстрадицији, али је тај члан допуњен ставом 2. Пошто делује сувисло настојање да се одреди рок за изјашњење замољене стране по поднетом захтеву за њен пристанак на реекстрадицију, стилизација одредаба става 2. не би требало да наведе на погрешан закључак да је давање пристанка обавезно. Наиме, тим одредбама је утврђено: „2. Замољена страна ће донети одлуку о давању пристанка из става 1. у што краћем року, а најкасније 90 дана од дана пријема захтева за давање пристанка, односно пријема докумената из члана 12. став 2. Када замољена страна није у могућности да поступи у року из овог става, о томе ће обавестити страну молиљу, наводећи разлоге за одлагање и време потребно за доношење те одлуке.” Смисао доношења и право значење ових одредаба треба утврдити поредећи их са наведеном новелом члана 14. став 1. тачка а. Европске конвенције о екстрадицији. На крају, у вези са излагањем о начелу специјалитета према Трећем и Четвртом додатном протоколу уз Европску конвенцију о екстрадицији, треба имати у виду и податке о државама у односу на које су ти протоколи ступили на снагу. Према подацима с почетка јуна 2015. године, након полагања ратификационог инструмента Трећи додатни протокол уз Европску конвенцију о екстрадицији ступио је на снагу у односу на 12 држава (Албанија – 01.05.2012, Азербејџан – 01.05.2014, Босна и Херцеговина – 01.04.2015, Кипар – 01.06.2014, Чешка Република – 01.05.2013, Латвија – 01.05.2012, Холандија – 01.11.2012, Србија – 01.05.2012, Словенија – 01.08.2014, Шпанија – 01.04.2015, БЈР Македонија – 01.03.2014, Уједињено Краљевство – 01.01.2015), а тек ће да ступи на снагу у односу на још једну државу (Аустрија – 01.08.2015), док је Четврти додатни протокол уз Европску конвенцију о екстрадицији ступио на снагу

No. 212”, Интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=212&CM=8&DF=31/05/2015&CL=ENG&VL=1>, 31/05/2015.

³⁰ Члан 14. став 4. Европске конвенције о екстрадицији, након замене извршене чланом 3. Четвртог додатног протокола уз Европску конвенцију о екстрадицији. До тада, ова материја је била регулисана у ставу 3. тог члана.

у односу на четири државе (Албанија – 01.06.2014, Латвија – 01.06.2014, Уједињено Краљевство – 01.01.2015, Србија – 01.06.2014), а предстоји ступање на снагу у односу на још једну државу (Словенија – 01.10.2015).³¹

4) НАЧЕЛО СПЕЦИЈАЛИТЕТА У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

За извануговорну екстрадицију начело специјалитета је у Републици Србији утврђено одредбама Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима из 2009. године (у даљем тексту: ЗОМППУКС).³² Према одредбама члана 14. став 1. тог закона, ако изручење буде дозвољено, изручено лице не може да буде кривично гоњено, подвргнуто извршењу кривичне санкције или изручено трећој држави за кривично дело извршено пре изручења, а које није предмет изручења. У ставу 2. тог члана одређено је да се услови из става 1. неће применити: 1) ако се изручено лице изричито одрекло гаранције из става 1. истог члана; 2) ако изручено лице, иако је имало могућности, није напустило територију државе којој је изручено у року од 45 дана од дана условног отпуста или извршене кривичне санкције, или ако се вратило на територију те државе.³³ У поступку којим дозвољава изручење министар надлежан за правосуђе може условити изручење у смислу члана 14. став 1. ЗОМППУКС-а, осим ако се изручено лице изричито одрекло тих гаранција.³⁴ У случају изручења окривљеног или осуђеног Републици Србији, против њега се може покренути кривични поступак односно извршити кривична санкција само за кривично дело за које је изручење одобрено, осим ако се тог права одрекло, а страна држава није поставила такав услов.³⁵ Ако је страна држава одобрила изручење уз одређене услове који се односе на врсту или висину кривичне санкције која

³¹ “Third Additional Protocol to the European Convention on Extradition, CETS No.: 209”, Internet, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?CL=ENG&CM=&NT=209&DF, 05/06/2015>; “Fourth Additional Protocol to the European Convention on Extradition, CETS No.: 212”, Internet, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?CL=ENG&CM=&NT=212&DF, 05/06/2015>.

³² *Службени гласник РС*, бр. 20/09.

³³ Уместо термина *екстрадиција* или термина *издавање*, законодавац користи кроатизам *изручење*. Термин *изручење* је у позитивно право Републике Србије уведен одредбом члана 17. став 3. Устава СР Југославије из 1992. године, где се наводи да: „(...)југословенски држављанин не може бити изручен другој држави (...)”.

³⁴ Члан 32. тачка 1) ЗОМППУКС-а.

³⁵ Члан 38. став 2. ЗОМППУКС-а.

се може изрећи односно извршити, домаћи суд је приликом изрицања кривичне санкције везан тим условима, а ако је реч о извршењу већ изречене кривичне санкције, домаћи суд који је судио у првом степену преиначиће одлуку о кривичној санкцији у складу са постављеним условима ако су они у сагласности са нашим прописима у овој материји.³⁶ Међутим, *пасивна* и *активна* екстрадиција врши се на основу ЗОМППУКС-а само у случајевима када не постоји потврђени међународни уговор или када одређена питања њиме нису уређена. Када је реч о праву о екстрадицији Републике Србије под окриљем Савета Европе, главни извор међународног права је Европска конвенција о екстрадицији, сачињена 13.12.1957. године у Паризу, са четири додатна протокола који су сачињени 1975, 1978, 2010. и 2012. године.³⁷ Из тог разлога, а када је у питању начело специјалитета у праву о екстрадицији Републике Србије, треба имати у виду и чињеницу да је у Републици Србији на снази Закон о потврђивању Европске конвенције о екстрадицији, са додатним протоколима, те Закон о потврђивању Трећег додатног протокола уз Европску конвенцију о екстрадицији и Закон о потврђивању Четвртог додатног протокола уз Европску конвенцију о екстрадицији.³⁸ Осим тога, Републику Србију обавезује мноштво билатералних уговора којима је домет начела специјалитета утврђен на мање-више традиционалан, крут начин. Штавише, у односу на старије уговоре сужавање примене начела специјалитета није извршено ни одредбама њених новијих уговора о екстрадицији, закљученим са државама насталим на подручју бивше СФР Југославије. Решења утврђена тим одредбама позната су и у старијој уговорној пракси.³⁹ Ипак, међу њима

³⁶ Члан 39. став 1. ЗОМППУКС-а.

³⁷ Европска конвенција о екстрадицији ступила је на снагу 18.4.1960. године, а њени додатни протоколи су ступили на снагу: први – 20.8.1979; други – 05.6.1983; трећи – 01.5.2012; четврти – 01.6.2014. године. При томе, треба имати у виду да је Република Србија битно допринела да последња два протокола ступе на снагу, јер је у оба случаја била међу прве три државе које су предајом ратификационих инструмената омогућиле да они ступе на снагу.

³⁸ „Закон о потврђивању Европске конвенције о екстрадицији, са додатним протоколима“, *Службени лист СРЈ -Међународни уговори*, бр. 10/2001 и *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/2010; „Закон о потврђивању Трећег додатног протокола уз Европску конвенцију о екстрадицији“, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 1/11; „Закон о потврђивању Четвртог додатног протокола уз Европску конвенцију о екстрадицији“, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 13/13.

³⁹ Упоредити члан 17. Уговора између СФР Југославије и Републике Аустрије о издавању од 01.02.1982. године у „Закону о ратификацији Уговора између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Републике Аустрије о издавању“, *Службени лист СФРЈ –*

постоје и разлике које би требало отклонити. За разлику од извануговорне екстрадиције према ЗОМППУКС-у, сви билатерални уговори о екстрадицији између Републике Србије и држава на просторима бивше СФРЈ садрже одредбу о још једном случају у ком се неће применити начело специјалитета: ако се са тим сагласи држава која је изручила лице. Осим тога, домет те одредбе је проширен, и у истој мери сужена примена начела специјалитета, одредбом у уговорима са Босном и Херцеговином, Републиком Словенијом и Републиком Македонијом да ће замољена држава дати сагласност ако су у конкретном случају испуњени услови за изручење по уговору. Уговори са Републиком Хрватском и Републиком Македонијом садрже значајну одредбу о промени правне квалификације дела у току кривичног поступка у држави молиљи. Коначно, уговори са Босном и Херцеговином, Републиком Словенијом и Републиком Македонијом садрже и савремене одредбе којима се штите људска права траженог лица у случају када се начело специјалитета не примењују јер се екстрадирано лице изричито одрекло гаранција на основу начела специјалитета. Наиме, у том случају одрицање од начела специјалитета утврђује се на начин из којег се види да га је лице дало добровољно и уз пуну свесност последица, а у ту сврху лице лишено слободе има право на заступника. Значај билатералних уговора о екстрадицији између Републике Србије и држава чланица Савета Европе, када је реч о начелу специјалитета и домету његове примене, треба посматрати и у контексту ратификације и ступања на снагу Трећег и Четвртог додатног протокола уз Европску конвенцију о екстрадицији, у односу на поједине државе чланице Савета Европе.⁴⁰ Са приближавањем

Међународни уговори, бр. 2/83; члан 23. Уговора између Републике Србије и Републике Македоније о изручењу у „Закону о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Македоније о изручењу“, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 5/2012; члан 20. Уговора између Републике Србије и Републике Словеније о изручењу у „Закону о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Словеније о изручењу“, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 9/11; члан 24. Уговора између Републике Србије и Републике Хрватске о изручењу у „Закону о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Хрватске о изручењу“, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 13/10; члан 19. Уговора између Републике Србије и Црне Горе о изручењу у „Закону о потврђивању Уговора између Републике Србије и Црне Горе о изручењу“, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 1/10 и 1/2011; члан 25. Уговора између Републике Србије и Босне и Херцеговине о изручењу у „Закону о потврђивању Уговора између Републике Србије и Босне и Херцеговине о изручењу“, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 16/2014.

⁴⁰ Што се тиче односа између Европске конвенције о екстрадицији и билатералних уговора, ова конвенција, у погледу територија на које се примењује, ставља ван снаге оне одредбе

Републике Србије пуноправном чланству у Европској унији, наметнуће се и питање хармонизације њених прописа са Оквирном одлуком, па тако и регулативом начела специјалитета под окриљем Европске уније.

5) ИЗВОРИ

- Bassiouni, Mahmoud Cherif, “The regression of the rule of law under the guise of combating terrorism”, *Revue internationale de droit pénal*, vol. 76, 2005/1.
- Бановић, Божидар, Бејатовић, Станко, *Основи међународног кривичног права*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2012.
- Conseil de l’Europe – Assemblée parlementaire – Commission des questions juridiques et des droits de l’homme (rapporteur: Sir Geoffrey de FREITAS, Royaume-Uni, Groupe socialiste), “Conclusion d’une Convention européenne d’Extradition”, 121., Doc. 234, 18 mai 1954, Интернет, [http:// assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=556 &lang=fr](http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=556 &lang=fr)
- Council of Europe, “List of declarations made with respect to treaty No. 209”, Интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=209&CM=8&DF=31/05/2015&CL=ENG&VL=1>
- Council of Europe, “List of declarations made with respect to treaty No. 212”, Интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=212&CM=8&DF=31/05/2015&CL=ENG&VL=1>
- “Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States” (2002/584/JHA, 2009/299/JHA), *Official Journal of the European Communities*, vol. 45, L 190, 18.07.2002; vol. 52, L 81, 27.03.2009.
- De la Cuesta José Luis (ed.), *Resolutions of the Congresses of the International Association of Penal Law (1926–2004)*, ReAIDP / e-RIAPL, 2007, D-01, Интернет, <http://www.penal.org/sites/default/files/files/RICPL.pdf>
- “European Convention on Extradition”, Council of Europe, *European Treaty Series – No. 24*, Интернет, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/024.doc>

из билатералних уговора, конвенција или споразума које, између две стране уговорнице, регулишу област издавања, а стране уговорнице могу између себе да закључују билатералне или мултилатералне уговоре само да би допуниле одредбе ове конвенције или олакшале примену принципа које она садржи (члан 28. ст. 1. и 2. Европске конвенције о екстрадицији).

- “Fourth Additional Protocol to the European Convention on Extradition, CETS No.: 212”, Интернет <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?CL=ENG&CM=&NT=212&DF>
- “Fourth Additional Protocol to the European Convention on Extradition”, Council of Europe Treaty Series – No. 212, Интернет, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008481f>
- Радић, Жарко, „Екстрадиција политичких криваца – од Антике до Европске уније”, *Европско законодавство*, год. 12, бр. 45/46, 2013.
- “Third Additional Protocol to the European Convention on Extradition”, Council of Europe Treaty Series – No. 209, Интернет, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008481c>
- “Third Additional Protocol to the European Convention on Extradition, CETS No.: 209”, Интернет <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?CL=ENG&CM=&NT=209&DF>
- „Конвенција о издавању криваца између Србије и Швајцарске од 16/28.11.1887. године“, *Службене новине*, бр. 83/1888.
- Крас, Davor, *Međunarodna kaznenopravna pomoć*, Narodne novine, Загреб, 2006.
- „Закон о потврђивању Трећег додатног протокола уз Европску конвенцију о екстрадицији“, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 1/11.
- „Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима“, *Службени гласник РС*, бр. 20/09.
- „Закон о потврђивању Европске конвенције о екстрадицији, са додатним протоколима“, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 10/2001 и *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/2010.
- „Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Босне и Херцеговине о изручењу“, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 16/2014.
- „Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Македоније о изручењу“, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 5/2012.

- „Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Словеније о изручењу“, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 9/11.
- „Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Републике Хрватске о изручењу“, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 13/10.
- „Закон о потврђивању Уговора између Републике Србије и Црне Горе о изручењу“, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 1/10 и 1/2011.
- „Закон о потврђивању Четвртог додатног протокола уз Европску конвенцију о екстрадицији“, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 13/13.
- „Закон о ратификацији Уговора између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Републике Аустрије о издавању“, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 2/83.
- Zlatarić, Bogdan, *Međunarodno krivično pravo. Dio I – Rasprostranjenost represivne vlasti države*, Informator, Загреб, 1979.
- „Уговор о издавању криваца између Србије и Холандије од 28.02.(11.03.)1896. године“, *Српске новине*, бр. 275/1896.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Примена начела специјалитета у његовом традиционалном значењу у праву о екстрадицији доприноси, између осталог, заштити човека од кривичног прогона због политичког кривичног дела и у политичке сврхе, односно заштити његових људских права. Модификацијама тог начела у међународном праву и унутрашњим правима мноштва држава утиче се на ширење или сужавање његове примене, тј. на његов домет. Оквирном одлуком Савета од 13. јуна 2002. о европском налогу за хапшење и поступцима предаје између држава чланица и Трећим и Четвртим додатним протоколом уз Европску конвенцију о екстрадицију учињено је сужавање примене начела специјалитета. То сужавање је у складу са савременим развојем међународног кривичног права и његовим начелима: начелом солидарности, сарадње и поверења међу државама, те ефикасне борбе против криминалитета. Међутим, уважавањем тих начела не сме се кршити начело заштите људских права, па органи који учествују у поступку екстрадиције, односно предаје траженог лица треба да поступају веома обазриво и савесно у случајевима у којима се искључује примена начела

специјалитета. Евентуално чланство Републике Србије у Европској унији подразумеваће доношење посебног закона о правосудној сарадњи у кривичним стварима са државама чланицама Европске уније, који би ступио на снагу са даном приступања Републике Србију у ту Унију. Тим законом биће нужно уредити начело специјалитета у складу са Оквирном одлуком Савета од 13. јуна 2002. године о европском налогу за хапшење и поступцима предаје између држава чланица.

UDK: 341(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 99–113

Изворни научни рад

др Владимир ЧОЛОВИЋ¹

ЛИТИСПЕНДЕНЦИЈА И ПОВЕЗАНИ ПОСТУПЦИ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The Regulation EU No. 1215/2012 of the European Parliament and of the Council from 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters defines, among other things, the questions of *lis pendens* and related actions. This Regulation replaced the Regulation 44/2001, and one of the reasons for this replacement is the inadequate application of the rules of *lis pendens* in relation to the relationship between the choice of court settlement and parallel procedures. When we are talking about the regulation of *lis pendens*, in the interest of the proper trial and the conduct of the proceedings, it was necessary to reduce the possibility of conducting similar procedures and ensure that it does not make different decisions in the different Member States. There should be a clear and effective mechanism for resolving cases of parallel proceedings - *lis pendens* and related claims, i.e., proceedings, and to prevent problems arising from different national legislations, i.e., provisions in those jurisdictions, in relation determining the moment when it is considered that the proceedings commenced. The Regulation 1215/2012 defines *lis pendens* on general way and determines the following: where proceedings involving the same cause of action and between the same parties are brought in the courts of different Member States, any court other than the court first seised shall of its own motion stay its proceedings until such time as the jurisdiction of the court first seised is established. The foregoing does not prejudice the application of provisions regulating the exclusive jurisdiction as a result of an agreement of the parties, which means that every court of another Member State interrupts the proceeding until such time as the court which as a first has initiated proceedings on the basis of the agreement of the parties, not declared incompetent. Also, the Regulation 1215/2012 defines the situation where related actions are pending in

¹ Институт за упоредно право, Београд, е-маил: vcolovic@icl.org.rs, vlad966@hotmail.com

the courts of different Member States, any court other than the court first seised may stay its proceedings. Actions are deemed to be related where they are so closely connected that it is expedient to hear and determine them together to avoid the risk of irreconcilable judgments resulting from separate proceedings. The Regulation 1215/2012 applies from January, 10, 2015. The paper also paid attention to the regulation of this matter in Serbia i.e., in the Act on solving the conflict of laws with the rules of other countries and in the Draft of the Act on Private International Law. The Act on solving the conflict of laws with the rules of other countries define only *lis pendens*, and the Draft of Act on private International Law regulates *lis pendens* and related actions.

Key words: *lis pendens*, related actions, exclusive jurisdiction, prorogation agreement, Regulation 1215/2012, Regulation 44/2001.

1) СВРХА

Питања литиспенденције и повезаних поступака уређују се Уредбом бр. 1215/2012 Европског парламента и Савета од 12. децембра 2012. о надлежности, признању и извршењу судских одлука у грађанским и трговачким стварима (даље: Уредба 1215/2012).² Уредба 1215/2012 примењује се у грађанским и трговачким стварима, без обзира на врсту суда. Уредба 1215/2012 не примењује се на лична стања, као и на правну и пословну способност физичких лица, стварна права која произлазе из брачног односа или односа који је сличан браку, а што се одређује према праву које се примењује на такав однос. Исто тако, овај акт се не примењује на стечај, ликвидацију, поступке принудног поравнања, затим на социјално осигурање, арбитражу, обавезе издржавања које произлазе из породичног односа, родитељског односа, брака или тазбинског сродства. Најзад, Уредба 1215/2012 не се примењује на тестамент и наслеђивање, као и на обавезе издржавања које је настало на основу смрти неког лица (чл. 2). Ствари у којима се Уредба 1215/2012 неће примењивати, веома је важно истаћи због поступака који се у вези њих могу водити. Посветићемо, прво, пажњу неким општим питањима везаним за литиспенденцију и повезане поступке, пре него што анализирамо одредбе Уредбе 1215/2012 у овој области. Но, пре тога, рећи ћемо да поступак производи одређене последице, које се оличавају у доношењу одлуке. У вези са тим, не може се у истој ствари водити два или више поступака, с обзиром да се у том случају могу донети различите одлуке, што би имало негативних последица, како на странке, тако и на

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

извршење тих одлука.³ Пре свега, морамо разликовати унутрашњу од међународне литиспенденције. Под унутрашњом литиспенденцијом подразумева се почетак тока парнице који се остварује достављањем тужбе туженом. Након тога, не може се покренути други поступак у истом предмету и између истих странака пред неким другим месно надлежним судом. Ако се поднесе таква тужба, она ће бити одбачена. Код међународне литиспенденције имамо покретање више поступака у истом предмету и између истих странака у више држава. Међутим, код међународне литиспенденције неће доћи до одбацивања тужбе, већ ће суд у другој држави, пред којим је такав поступак касније покренут, прекинути поступак док се не види како ће се завршити поступак у другој држави, у којој је прво покренут поступак.⁴ Друго питање које се овде поставља односи се на право по коме ће се проценити да ли је поступак пред страним судом покренут. Да ли ће то бити право одређено по *lex fori* или процесно право државе у којој се води други поступак.⁵ Углавном се прихвата право по *lex fori*. Осим тога, идентитет предмета спора утврђује се по домаћем праву. То значи да ће се по том праву одлучити да ли се ради о идентичном предмету и истим странкама или се ради о повезаним тужбама.⁶ И Уредба 1215/2012, као и Уредба 44/2001, дефинишу и регулишу повезане поступке. То чини и Нацрт Закона о међународном приватном праву Србије. Разлог избегавања паралелног вођења поступака који су блиски по својим елементима јесте могућност доношења контрадикторних одлука.⁷ Но, то је само основни разлог. Чињеница је да је највећи проблем утврђивање на који начин су поступци повезани.

Регулисање литиспенденције у Швајцарској

Посветићемо пажњу одредбама швајцарског законодавства у овој области. Швајцарски Савезни закон о међународном приватном праву⁸ уређује литиспенденцију на сличан начин као и већина законодавстава.

³ Владимир Чоловић, *Међународно приватно право*, Бањалука 2012, стр. 271.

⁴ Маја Станивуковић, Мирко Живковић, *Међународно приватно право*, општи део, Београд 2004, стр. 207.

⁵ *Ibid.*, стр. 209.

⁶ *Ibid.*, стр. 210.

⁷ *Ibid.*, стр. 212.

⁸ Савезни закон о међународном приватном праву Швајцарске, 1987, Мирко Живковић, *Међународно приватно право, националне кодификације*, прва књига, Београд 1996, стр. 550.

Наиме, ако је у иностранству у току парница између истих странака и са истим предметом спора, швајцарски суд ће обуставити поступак, ако се може предвидети да ће страни суд у одговарајућем року донети одлуку која може бити призната у Швајцарској. Да би се утврдило када је једна тужба подигнута у Швајцарској, одлучујући је датум прве радње неопходне за подизање тужбе. Чак је и позив на мирење довољан. Швајцарски суд ће се огласити ненадлежним, чим буде поднесен захтев за признање стране судске одлуке у Швајцарској.⁹ На првом месту, у овом Закону се даје опште правило за регулисање листиспенденције. Међутим, овај закон помиње обуставу, а не прекид. То је и разумљиво, јер ће до обуставе поступка, пред швајцарским судом, доћи тек кад се предвиди да ће страни суд у року који ће проценити швајцарски суд донети одлуку која ће моћи да буде призната у Швајцарској. Практично, дејство литиспенденције ће се односити, само, на стране судске одлуке које имају везе са Швајцарском, односно, које ће се признати у тој земљи. Видећемо да нешто слично предвиђа и законодавац у Србији у акту који ће у будућности регулисати Међународно приватно право. Наравно, странке морају водити рачуна о покретању поступка пред судовима различитих држава, ако се тај поступак односи на исти предмет, као и на дејство те одлуке у другој држави. Моменат подношења захтева за признање стране судске одлуке је моменат када ће се швајцарски суд огласити ненадлежним. Видимо да у претходној одредби овај Закон говори о обустави, ако се може предвидети да ће страни суд донети одлуку која ће имати дејства у Швајцарској, док касније говори о проглашењу ненадлежности у моменту подношења захтева за признање стране одлуке. Сматрамо да, на овом месту, швајцарски законодавац није јасан. Једно је питање да ли се може нешто предвидети или не и које су чињенице на основу којих ће се то учинити, а друго питање је само подношење захтева за признање. Швајцарско законодавство у овој области смо поменули како би представили решења законодавства земље која није чланица ЕУ, а које се не разликују, ако говоримо о општем правилу, од решења у другим законодавствима, било да се ради о земљама чланицама или не.

2) МЕРЕ ЕУ

Пре Уредбе 1215/2012 ову материју уређивала је Уредба Савета ЕУ бр. 44/2001 од 22. децембра 2000. године о судској надлежности, признању и извршењу одлука у грађанским и трговачким стварима (која се неформално

⁹ Члан 9; Ibid., стр. 553.

назива и Брисел I, даље: Уредба 44/2001).¹⁰ Реформа Уредбе 44/2001 формално је почела априла 2009. године, када је Европска комисија објавила свој извештај и Зелену књигу којом се утврђују амандмани на дотадашња акта који су регулисали наведену материју. Након разговора са експертима из области права, стручњацима из Европског парламента и Комитета за правна питања, 14. децембра 2010, Европска комисија објавила је своје предлоге амандмана на Уредбу 44/2001. То је укључивало следеће: 1) укидање егзекватуре, односно, тзв. средњег поступка за признање и извршење судских одлука; 2) проширење правила о надлежности за спорове који укључују тужене који немају седиште или пребивалиште у држави чланици; 3) повећање ефикасности код избора судских споразума; 4) боља координација паралелних поступака; 5) разјашњења о увођењу привремених и заштитних мера у ЕУ.¹¹ У вези са тим, можемо поставити питање због чега је донета Уредба 1215/2012? Европска Комисија утврдила је четири главна недостатка Уредбе 44/2001, а међу њима је и питање везано за тему овог рада. Наиме, недостаци Уредбе 44/2001 су следећи: 1) стварање непотребних трошкова и кашњење у вези са поступцима признања и извршења судских одлука у другој држави чланици. Тиме се није могао остварити циљ слободног кретања пресуда; 2) незадовољавајући приступ правди, односно, судовима у споровима који укључују тужене ван ЕУ; 3) неадекватна примена правила *lis pendens* везано за однос између избора судских поравнања и паралелних поступака; и 4) лоша интеракција између арбитражних и судских спорова што је резултирало неуједначеном судском праксом везаном за пресуде Суда правде ЕУ.¹² Осим тога, Уредба 1215/2012 донесена је и због одређених разлика између правила чланица која регулишу надлежност и признање страних судских одлука, а што онемогућава нормално функционисање унутрашњег тржишта. Због тога је било неопходно дефинисати одредбе о јединственим правилима о сукобу надлежности у грађанским и трговачким стварима, као и о обезбеђењу брзог и једноставног признања и извршења страних судских одлука донесених у другим државама

¹⁰ Council Regulation (EC) No. 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters – *Official Journal of the European Communities*, L 012, 16/01/2001, pp. 1-23.

¹¹ Reform of the Brussels Regulation - Latest Developments and the "Arbitration Exception", p. 2, <http://www.lw.com/thoughtLeadership/Reform-of-the-Brussels-Regulation> (приступ: 10. 5.2015).

¹² Lukasz Gorywoda, The New Design of the Brussels I Regulation: Choice of Court Agreements and Parallel Proceedings, стр. 1–2, http://www.cjel.net/online/19_3gorywoda/ (приступ: 09.05.2015).

чланицама (Преамбула 4). Кад је у питању регулисање литиспенденције, у интересу правилног суђења и вођења поступака, било је потребно смањити могућност вођења сличних поступака и обезбедити да се не доносе проитивречне одлуке у различитим државама чланицама. Треба да постоји јасан и ефикасан механизам решавања случајева литиспенденције и повезаних тужби, односно, поступака, као и за спречавање проблема који произлазе из различитих националних законодавстава, односно, одредаба у тим законодавствима а у вези одређивања момента када се сматра да је поступак започео. Уредба 1215/2012 одређује да тај моменат треба одредити аутономно (Преамбула 21). Међутим, у циљу побољшања ефикасности споразума о искључивој надлежности и избегавања злоупотреба процесних овлашћења, потребно је утврдити одступање од општег правила литиспенденције због задовољавајућег решавања конкретног случаја у коме може да дође до покретања упоредних поступака. То је случај, када суд споразумом о искључивој надлежности није одређен као надлежан, започне са поступком, а одређени суд накнадно започне поступак о истом предмету и између истих странака. Тада, суд који је први почео поступак треба да одреди застој поступка, чим је покренут поступак пред одређеним судом, све до момента док тај суд не изјави да на основу споразума о искључивој надлежности није надлежан. Наведено је дефинисано како би се обезбедило да, у таквом случају, одређени суд има првенство одлучивања о важности споразума и о томе у којој се мери споразум примењује на спор који се пред тим судом води. Одређени суд требало би да има могућност да води поступак без обзира да ли је суд који није одређен између странака одлучио да застане са поступком. Овај изузетак не би требало да покрива случајеве када су странке закључиле супротне споразуме о искључивој надлежности суда или када је пред судом одеђеним у споразуму о искључивој надлежности најпре покренут поступак. У тим случајевима би требало да се примењује опште правило о литиспенденцији дефинисано Уредбом 1215/2012 (Преамбула 22).

Регулисање материје литиспенденције и повезаних поступака у Уредби 44/2001

Уредба 44/2001 регулисала је литиспенденцију и повезане поступке на другачији начин од Уредбе 1215/2012. Поменућемо и разлоге за измену ових одредаба. Представићемо све одредбе Уредбе 44/2001 које се односе на ову материју. Пре свега, у Уредби 44/2001 даје се општа дефиниција литиспенденције. Наиме, ако се пред судовима различитих држава чланица поднесу тужбе које се односе на исти предмет спора и на исте странке, суд

коме је касније поднесена тужба, прекида поступак по службеној дужности, све до тренутка док се не утврди надлежност суда пред којим је претходно поднесена тужба. Чим се утврди надлежност суда коме је претходно поднесена тужба, суд коме је касније поднесена тужба проглашава се ненадлежним (члан 27). Уредба 44/2001 регулише и повезане поступке. Ако су поднесене тужбе које су повезане пред судовима различитих држава чланица, суд коме је тужба касније поднесена може прекинути поступак. Ако провостепени поступци теку истовремено, суд пред којим је касније поднесена тужба може да се прогласи ненадлежним, на захтев једне од странака, ако је суд пред којим је раније покренут поступак надлежан за такве тужбе те његово право дозвољава повезивање тужби. Уредба 44/2001 даје и дефиницију повезаних поступака, односно, захтева. Наиме, тужбе (захтеви) су повезани ако између њих постоји тако уска повезаност да је оправдано вођење заједничког поступка, као и доношење заједничке одлуке како би се избегло доношење противречних одлука у одвојеним поступцима (члан 28). Уколико постоји искључива надлежност више судова, тада сваки суд пред којим је покренут поступак, мора да се прогласи ненадлежним у корист суда пред којим је прво покренут поступак (члан 29). Такође, у овом одељку Уредбе 44/2001 одређује се када ће се сматрати да је покренут поступак пред судом. Прво, сматраће се да је покренут поступак у моменту када је поднесак којим се покреће поступак, или било који други еквивалентан поднесак, поднесен суду под претпоставком да тужилац није касније пропустио да предузме кораке у достављању тог поднеска туженом. Исто тако, сматраће се да је покренут поступак у моменту када се поднесак доставља органу, или лицу надлежном за пријем, односно, достављање таквих докумената, под претпоставком да тужилац није каснио и пропустио да изврши радње везане за достављање поднеска суду (члан 30).

3) САДРЖАЈ

Уредба 1215/2012 врло детаљно регулише материју литиспенденције и повезаних поступака. Ови институти се регулишу у односу на начин одређивања надлежности.

Литиспенденција

Уредба 1215/2012 дефинише да, ако су пред судовима различитих држава покренути поступци између истих странака и у вези истог предмета, сваки суд, осим оног који је први покренуо поступак, застаје са поступком

по службеној дужности све док се не утврди надлежност суда који је први покренуо поступак. Овим се не доводи у питање примена одредбе која регулише искључиву надлежност насталу споразумом странака (чл. 29, ст.1). Значи, сваки суд друге државе чланице прекида поступак до момента док се суд који је покренуо поступак, на основу споразума странака о надлежности, не прогласи ненадлежним на основу тог споразума (чл. 31). Ни ова одредба не може да доведе у питање одредбу која се односи на упуштање туженог у спор и надлежност по тој чињеници (чл. 26, ст.1). На захтев суда пред којим је покренут поступак, сваки суд пред којим је покренут поступак у истој ствари и између истих странака, мора обавестити суд који је послао захтев о датуму покретања тог поступка. Ако се утврди надлежност суда који је први покренуо поступак, сваки други суд ће се прогласити ненадлежним у тој ствари (чл. 29, ст. 2 и 3). Као што видимо, одредбе о литиспенденцији не везују прекид и наставак поступка са могућношћу признања стране судске одлуке у домаћој земљи.

Повезани поступци

Ако повезани поступци теку пред судовима различитих држава чланица, сваки суд, осим суда који је први покренуо поступак, може да застане са поступком. Ако наведени поступак тече пред судом који је први покренуо поступак и који је првостепени суд, сваки други суд може на захтев једне од странака одбити надлежност ако је суд који је први покренуо поступак надлежан у односном предмету спора, као и ако то право омогућава спајање поступака. По Уредби 1215/2012, поступци су повезани ако међу њима постоји толико блиска веза да постоји интерес да се одвијају заједно, као и да буде донесена једна судска одлука како би се избегло доношење различитих и противречних одлука (чл. 30). Шта је блиска веза, одлучиваће суд. Наравно, морамо имати у виду не само право земље суда који је први покренуо поступак и који предвиђа могућност спајања поступака, већ и права других судова који су одредили застој поступка.

Искључива надлежност више судова (споразум странака)

У случају да постоји искључива надлежност више судова тада ће се једино суд који је први започео поступак, огласити надлежним. Сви остали судови се морају огласити ненадлежним. Овде се ради о општем правилу, које искључиву надлежност одређује као надлежност у стварима од значаја за државу, када се одређује могућност да једино судови те државе суде у

тим стварима, уз испуњење одређених услова. Ако се ради о споразуму странака о искључивој надлежности, тада ће се једино суд који је одређен у споразуму огласити надлежним (чл. 31). Уредба 1215/2012 дефинише и када ће се сматрати да је суд покренуо поступак. Та чињеница се везује за тренутак, када је писмено којим се покреће поступак или било које друге писмено исте снаге предато суду, под условом да тужилац није после тога пропустио да предузме кораке које је требало да предузме како би се наведено писмено доставило туженом. Исто тако, сматраће се да је поступак покренут, када је наведено писмено примљено од стране лица одговорног за доставу, под условом да тужилац није после тога пропустио да предузме кораке које је требало да предузме ради подношења тог писмена суду. Суд или тело које је одговорно за доставу дужно је да забележи датум подношења писмена којим се покреће поступак, односно, писмена исте снаге, односно, датум пријема писмена које треба доставити суду (чл. 32).

Остали основи надлежности (пребивалиште, посебна надлежност)

Ако се надлежност одређује на основу пребивалишта лица у држави чланици, без обзира на држављанство тог лица (чл. 4, ст.1), као и ако се надлежност одређује на основу одредаба о посебној надлежности Уредбе 1215/2012 (чл. 7,8 и 9), а пред судом треће државе тече поступак у време када је пред судом државе чланице покренут поступак у истој ствари и између истих странака, тада суд државе чланице може да застане са поступком ако се очекује да суд треће државе донесе одлуку коју је могуће признати и, по потреби, извршити у тој држави чланици и ако суд државе чланице сматра да је застој поступка потребан због правилног суђења. Суд државе чланице може да настави поступак у свако време ако је пред судом треће државе наступио застој поступка, или је исти прекинут, и ако суд државе чланице сматра да поступак пред судом друге државе чланице највероватније неће да буде завршен у разумном року или је наставак поступка потребан због правилног суђења. Суд државе чланице обуставља поступак ако је поступак пред судом треће државе завршен и донесена је судска одлука коју је могуће признати и извршити у тој држави чланици. Суд државе чланице ће применити наведене одредбе на захтев једне од странака, као и ако је то предвиђено по националном праву, по службеној дужности (чл. 33). Исто тако, ако се надлежност одређује на основу чињеница који су наведени у вези са чланом 33, а пред судом треће државе тече поступак у време када је пред судом државе чланице покренут

поступак који је повезан са поступком пред судом треће државе, суд државе чланице ће одредити застој поступка, ако је сврсисходно да се заједно расправља и одлучује о повезаним предметима како би се избегла опасност од различитих и противречних судских одлука које би се донеле у различитим поступцима, затим, ако се очекује да ће суд треће државе донети судску одлуку коју је могуће признати и по потреби извршити у тој држави чланици и ако суд државе чланице сматра да је застој поступка потребан због правилног суђења. Суд државе чланице може да настави са поступком у сваком тренутку, ако сматра да више не постоји опасност од противречних судских одлука, затим, ако је пред судом треће државе дошло до застоја поступка или је исти обустављен, затим, ако суд државе чланице сматра да поступак пред судом треће државе највероватније неће бити завршен у разумном року и ако је наставак поступка потребан због правилног суђења. Исто као у члану 33, и ова одредба одређује да суд државе чланице може да обустави поступак ако је поступак пред судом треће државе завршен и донесена судска одлука коју је могуће признати и извршити у тој држави чланици. Наведено ће се применити од стране суда државе чланице, на захтев једне од странака и ако је то предвиђено по националном праву, по службеној дужности (чл. 34).

Нека питања везана за одредбе Уредбе 1215/2012

Представили смо одредбе и Уредбе 44/2001 и Уредбе 1215/2012 које се односе на литиспенденцију и повезане поступке, па ћемо посветити пажњу најбитнијим променама у овој области, као и о разлозима који су довели до тих промена. Оно што морамо рећи, јесте да, кад постоји било какав основ за одређивање надлежности суда државе чланице, такав основ се не може одбацити, па чак и ако се ради о искључивој надлежности треће државе. Рефлексно дејство ових одредби које се односе на искључиву надлежност, пророгацију надлежности и литиспенденцију могуће је обезбедити, али у ублаженом облику, како је то учинио и енглески суд у предмету *Ferrexpo*. Ради се о делимичном рефлексном дејству у ситуацијама када универзална примена наведених правила иде у корист треће државе, а према националном колизионном праву те исте државе има основа за заснивање надлежности. Одлука *Ferrexpo* донесена је у вези дуготрајног спора о својини над украјинском компанијом између енглеских компанија са једне, и швајцарских компанија са друге стране. Спор је прво почео у Украјини, а затим у Енглеској која је искористила прилику да примени и помири *common law* принципе, према којима је требало дати предност судовима у

Украјини и одредбе акта ЕУ према којима је имала обавезу заснивања надлежности на основу пребивалишта туженог, без обзира на првобитно започету парницу у Украјини. Наведена одлука је важна за проблем литиспенденције у коју су укључене треће земље, јер показује спремност енглеског суда да пружи рефлексивно дејство одредби акта ЕУ о литиспенденцији у корист трећих држава, уважавајући околности да се радило о питању правног субјективитета и уписа у страни јавни регистар. Ова модификована варијанта теорије о рефлексном дејству представља настојање да се онемогуће апсурдне ситуације универзалне примене правила акта ЕУ у корист треће државе, онда када према њеном Међународном приватном праву нема уопште основа за надлежност.¹³ Једну значајну измену у погледу узимања у обзир надлежности судова трећих држава дефинише Уредба 1215/2012, а то је могућност прекида поступка у корист раније покренутог поступка пред судом треће државе. Ово питање до сада није било регулисано Уредбом 44/2001, тако да се решење покушало пронаћи применом „рефлексног дејства” одредаба који регулишу двоструку литиспенденцију унутар ЕУ. Сада постоји изричита одредба која дозвољава судовима држава чланица да прекину поступак, ако се већ води поступак о истом захтеву између истих странака пред судом треће државе. Наведено се односи на поменуто одредбу члана 33. ст. 1. Уредбе 1215/2012.¹⁴ Друга измена мора се посматрати у комбинацији са одредбама о забрани литиспенденције, према којима други судови не могу засновати своју надлежност, осим ако се пророгирани (по споразуму странака) суд не огласи ненадлежним.¹⁵ У случају *Gasser* настао је сукоб између пророгационог споразума и правила о литиспенденцији, будући да је један од парничара покренуо поступак пред судом који није предвиђен као надлежан у самом споразуму. Опште правило о литиспенденцији се применило чиме се првобитна воља странака ставила у други план. Овакво решење се правдало чињеницом да литиспенденција носи са собом ризик паралелних процедура и непомирљивих пресуда, тако да суд ЕУ не може дозволити изузетак ако то нису одредила ова правила. Овде се применом правила литиспенденције искључује ризик непомирљивих пресуда, али се, с друге стране, омогућава

¹³ Пенана Радончић, Златан Мешкић, Уредба (ЕУ) бр. 1215/2012 Европског парламента и Савјета од 12. децембра 2012. године о надлежности и признању и извршењу судских одлука у грађанским и трговачким предметима, *Нова правна ревија*, часопис за домаће, немачко и европско право, број 1/2013, стр. 48.

¹⁴ Ibid., стр. 50.

¹⁵ Ibid., стр. 50.

злонамерно понашање уговорних страна тако да се ствара опасност да суд који је први започео парницу утврди ништавост пророгационог споразума.¹⁶

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба 1215/2012 ступила је на снагу двадесетог дана од дана објављивања у Службеном листу ЕУ. Она се примењује од 10. јануара 2015. године, осим одредаба чланова 75. и 76. које се примењују од 10. јануара 2014. (чл. 81). Те одредбе се примењују на следеће: 1) пре свега, члан 75. регулисао је обавезу држава чланица да до 10. јануара 2014. године, достављају Комисији податке о судовима којима се подноси захтев за одбијање извршења, затим о судовима којима се подноси правни лек против одлуке о захтеву за одбијање извршења, судовима којима се подноси даљи правни лек и језицима који су прихватљиви за превод образаца; 2) друго, члан 76. односи се на сталну обавезу чланица да Комисији достављају обавештења о правилима о надлежности, правилима о обавештавању трећих, итд. На основу тога, Комисија саставља одговарајући попис на основу наведених обавештења чланица. Комисија ће до 11. јануара 2022. године подносити извештаје Европском парламенту, Савету, Европском привредном и социјалном одбору о примени Уредбе 1215/2012. Ти извештаји садрже оцену о могућој потреби за даљим проширењем правила о надлежности на тужене који немају домицил и у држави чланици, узимајући у обзир примену Уредбе 1215/2012 и могући развој ситуације на међународном нивоу. По потреби, извештајима се прилажу и предлози за измену Уредбе 1215/2012 (чл. 79).

5) ИЗВОРИ

Gorywoda, Lukasz, The New Design of the Brussels I Regulation: Choice of Court Agreements and Parallel Proceedings, http://www.cjel.net/online/19_3gorywoda/

Живковић, Мирко, *Међународно приватно право, националне кодификације*, прва књига, Београд 1996.

Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља (*Сл. лист СФРЈ*, бр. 43/82, 72/82, *Сл. лист СРЈ*, бр. 46/96).

Нацрт Закона о Међународном приватном праву, коначна верзија, сајт Министарства правде Републике Србије, <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

¹⁶ Ibid., стр. 50.

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

Reform of the Brussels Regulation — Latest Developments and the “Arbitration Exception”, <http://www.lw.com/thoughtLeadership/Reform-of-the-Brussels-Regulation>

Станивуковић, Маја, Живковић, Мирко, *Међународно приватно право*, општи део, Београд 2004.

Чоловић, Владимир, *Међународно приватно право*, Бањалука 2012.

Уредба бр. 1215/2012 Европског парламента и Савета од 12. децембра 2012. о надлежности, признању и извршењу судских одлука у грађанским и трговачким стварима - Regulation EU No. 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters - *Official Journal*, L 351, 20/12/2012, pp. 1–32.

Уредба Савета ЕУ бр. 44/2001 од 22. децембра 2000. о судској надлежности, признању и извршењу одлука у грађанским и трговачким стварима - Council Regulation (EC) No. 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters – *Official Journal of the European Communities*, L 012, 16/01/2001, pp. 1–23.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Кад је у питању Република Србија, посветићемо се и одредбама Закона о решавању сукоба закона са прописима других земаља (даље: ЗМПП),¹⁷ као и одредбама Нацрта Закона о међународном приватном праву (даље: Нацрт ЗМПП).¹⁸ ЗМПП регулише само литиспенденцију, док нацрт Закона о МПП регулише и повезане поступке. Одредба која се односи на повезане поступке у додиру је са Уредбом 1215/2012. По праву Републике Србије,

¹⁷ Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља (*Сл. лист СФРЈ* бр. 43/82, 72/82, *Сл. лист СРЈ* бр. 46/96).

¹⁸ Нацрт Закона о Међународном приватном праву, коначна верзија, сајт Министарства правде Републике Србије, <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> (приступ: 03.05.2015).

односно по ЗМПП, суд домаће земље прекинуће поступак на захтев странке ако је у току спор пред страним судом у истој правној ствари и између истих странака (чл. 80), и то: 1. Ако је, прво, пред страним судом покренут поступак по односном спору. Време покретања поступка пред страним судом оцењиваће се по праву државе тог суда, а време покретања поступка пред домаћим судом оцењиваће се по домаћем праву; 2. Ако је у питању спор, за чије суђење не постоји искључива надлежност суда домаће земље. Значи, ако постоји један од случајева који доводи до заснивања искључиве надлежности нашег суда, тада неће доћи до литиспенденције. Искључива надлежност се, по томе, одређује по нашем праву; 3. Ако постоји узајамност. Узајамност се претпоставља док се супротно не докаже, односно, док се у случају сумње у постојање узајамности не поднесе захтев за обавештење о постојању ове процесне претпоставке. Ради се о општим правилима. Иначе, овде нас интересују материјална и фактичка узајамност. Фактичка узајамност говори о примени реципроцитета у пракси, док се материјална узајамност односи на признање и извршење страних одлука, односно, тиче се дејства стране одлуке у домаћој земљи.¹⁹ По одредбама ЗМПП најбитнији је елемент литиспенденције – идентитет предмета и странака у једном захтеву. Поставља се питање, да ли можемо рећи да и идентитет основа тог захтева представља битан елемент. У сваком случају, код постојања литиспенденције, домаћи суд ће прекинути поступак, о чему одлучује доношењем решења. Прекид домаћег поступка потрајаће до завршетка поступка пред страним судом. Уколико се у поступку пред страним судом донесе одлука која има дејства и у домаћој земљи, онда ће се у домаћој земљи обуставити поступак. Ако се у поступку пред страним судом не донесе одлука, односно, ако се дејства донесене одлуке у том поступку не могу признати у домаћој земљи, или је страни суд одбацио тужбу или је тужилац повукао тужбу, онда ће се поступак пред домаћим судом наставити. Литиспенденција је процесно питање, тако да се процењује по *lex fori*.²⁰ ЗМПП не регулише питање повезаних поступака. С друге стране, акт који ће у Србији убудуће регулисати и ову материју, Нацрт ЗМПП, за разлику од ЗМПП, регулише и литиспенденцију и повезане поступке. Одељак у коме се дефинише одредба који се односи на литиспенденцију назива се „Међународна литиспенденција“, док се одељак који се односи на одредбу која регулише повезане поступке назива „Прекид поступка код повезаних захтева“. Кад је у питању литиспенденција, Нацрт

¹⁹ Владимир Чоловић, *Међународно приватно право*, op.cit., стр. 271.

²⁰ Ibid., стр. 271-272.

ЗМПП одређује да ће домаћи суд прекинути поступак на захтев странке, ако је у току поступак пред страним судом у истој правној ствари и између истих странака. За то морају бити предвиђени следећи услови: 1) да је поступак пред страним судом раније покренут; 2) да не постоји искључива надлежност домаће државе, односно, Србије; и 3) да се може очекивати да ће страни суд донети одлуку која се може признати у домаћој држави. Тренутак покретања поступка одређује се по праву државе пред чијим је судом поступак покренут, а идентитет предмета спора и странака утврђиваће се по праву земље признања, односно, Србије. С друге стране, домаћи суд ће на захтев странке наставити прекинути поступак: 1) ако је страни суд одбацио тужбу; 2) ако је страни суд прекинуо поступак; 3) ако домаћи суд, суд у Србији, стекне уверење да страни суд, вероватно, неће да оконча поступак у разумном року; и 4) ако је признање стране одлуке одбијено у земљи признања, Србији. Током прекида поступка не теку рокови застарелости по меродавном праву. Ако је страна одлука призната у Србији, тада ће суд у Србији одбацити тужбу и укинути радње у поступку (чл. 34). Што се тиче повезаних поступака, суд у Србији може да прекине поступак ако је у току поступак пред страним судом у повезаној правној ствари. За наведено мора да буду испуњени следећи услови: 1) мора постојати потреба да се одлучи о повезаним захтевима на исти начин, како би се избегло доношење противречних одлука и у одвојеним поступцима; 2) поступак пред страним судом мора бити раније покренут; 3) не сме постојати искључива надлежност домаће државе; 4) може се очекивати да ће страни суд донети одлуку која је пододобна за признање у Србији. Домаћи суд ће на захтев странке наставити прекинути поступак: а) ако сматра да више не постоји ризик од доношења противречних одлука; б) ако је страни суд одбацио тужбу; ц) ако је страни суд прекинуо поступак; д) ако је домаћи суд стекао уверење да страни суд, највероватније, неће окончати поступак у разумном року; и е) ако је признање стране одлуке добијено у Србији. Ако је страна одлука призната у Србији, тада ће суд у Србији одбацити тужбу и укинути радње у поступку (чл. 35). Кад је у питању регулисање литиспенденције у Нацрту ЗМПП, можемо рећи да је добро решење да ће домаћи суд наставити поступак, ако признање стране судске одлуке, која је донесена у поступку због којег је домаћи суд прекинуо поступак, буде одбијено у Србији. Тиме добија на смислу одредба о прекиду поступка, ако се може очекивати да ће односна страна судска одлука бити призната у Србији. Исто тако, сматрамо да је и институт повезаних поступака јасно регулисан. Но, морамо рећи да је законодавац требало детаљније да уреди питање одлучивања о елементима који два поступка чине повезаним.

UDK: 340.5: 340.961

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 114–134

Изворни научни рад

др Милена ТРГОВЧЕВИЋ ПРОКИЋ¹

ЈАВНОБЕЛЕЖНИЧКИ ДЕПОЗИТ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

ABSTRACT

Latin form of notaries adopted by our law provides that taking over the documents, money and securities of value storing and delivery fall within the scope of an independent competence of Public Affairs notary. He can perform these tasks also by court order, but also the competitive jurisdiction of the court is reserved. The public notary deposit has the purpose to protect against the risk of counterparty failure to fulfill obligations, as in the phase of concluding the contract, where the free will by the parties, so that to the forced fulfillment of obligations can only come by legal action. The essential difference between the court and public notary deposits exists in the way of providing protection to the parties. The court may order admission to the Court, money, valued documents when it is opposed by another party. However, this difference does not always manifest, due to the jurisdiction of the court, when this jurisdiction manifests itself as a competitive competence in the care of documents such as, for example, depositing legacy. The institute of public notaries in the process of deposit permits the release of courts in terms of unnecessary case management by the court order in inheritance or individual rights that have no professional executor, in enforcement proceedings. The confession of notaries - storage of documents, money, valuable documents and other, as well as other similar businesses that are now mostly made in extra-judicial proceedings, leads to the relief of the courts and the increase of their work in resolving disputes between legal entities, and thus to faster realization of citizens' rights for achieving legality.

Key words: notary public, deposit, preventive care, dejurisdiction, the probative power, document keeping, storage of things, trust business, contractor, legality, accountability, legal certainty.

¹ Правни факултет Универзитета Унион, Први основни суд, Београд, е-маил: milenaprok@gmail.com. Ставови изнети у овом раду су искључиво ставови аутора, а не и организације у којој је аутор запослен.

1) УВОД

У домаћем праву, послови депозита прешли су у надлежност јавног бележника, а задржана је и паралелна надлежност суда. По својој природи, поступак депозита је поступак где суд не пружа заштиту *stricto sensu*, већ је обезбеђује чувањем предмета. Према Закону о јавним бележницима Краљевине Југославије² бележник је био дужан да исправе које је саставио или преузео од странака чува, као и новац и друге вредности приликом састављања исправа, да би их предао другом лицу.³ Није било предвиђено обавезно чување исправа које он није саставио, тако да је ово била његова факултативна обавеза. Пренесена надлежност код депозита на бележника била је везана за састављање исправа.⁴ Депозит код бележника није имао карактер судске оставе.⁵ Чување исправа изискивало је и обавезу бележника да води посебан регистар. Послове депозита у нашем праву преузео је бележник. Јавни бележник може послове депозита да обавља самостално,⁶ и по налогу суда.⁷ Задржавање конкуретне надлежности суда потребно је због пружања правне заштите која обухвата и адекватне принудне правне инструменте који „штите угрожено право“, а које бележнички поступак не обухвата, пошто се базира на слободној вољи странака и ризику од неиспуњења обавеза. Поверавање послова јавном бележнику – чување исправа, новца, хартија од вредности и других драгоцености, као и других по карактеру сличних послова који се данас углавном врше у ванпарничном поступку, доводи до растерећења судова и повећавања њиховог рада у решавању спорних односа међу правним субјектима, а тиме до бржег остварења права грађана у укупном остваривању законитости. Поред јавног бележника и (професионални, приватни) извршитељ чува пописане ствари

² Закон о јавним бележницима Краљевине Југославије „Службене новине Краљевине Југославије“, број 220/1930, од 26. септембра 1930, у даљем тексту: ЗЈБ КЈ.

³ Чл. 120-122. ЗЈБ КЈ.

⁴ Члан 125. ЗЈБ КЈ. Бележник је новац чувао на посебном рачуну код Поштанске штедионице и по протеку предвиђеног рока морао је да врати ствари, а ако нема рока најкасније 14 дана од дана преузимања, а ако то није могуће предавао их је суду и извештавао предаваоца.

⁵ Члан 126. ЗЈБ КЈ.

⁶ Члан 4. став 3. Закон о јавном бележничтву „Службени гласник РС“ бр.31/11, 85/12, 19/13, 55/14 93/14 121/14, 6/2015, у даљем тексту : ЗЈБ Србије.

⁷ Члан 30. Закон о ванпарничном поступку „Службени гласник РС“ 25/82, 48/88, бр. 46/95, 18/05, 85/12, 45/13, 55/14, 6/15, у даљем тексту: ЗВП Србије, прописано је да суд, уколико сматра да је то целисходно, може поверити јавном бележнику чување ових ствари.

које чине готов новац и хартије од вредности по налогу странке.⁸ Привремена мера пописа заплених ствари у извршном поступку има за циљ да обезбеди потраживање повериоца, и стога изискује правну заштиту суда или извршитеља који примењују принудни правни инструмент кроз средства обезбеђења која обухватају и чување покретних ствари, хартија од вредности и драгоцености у судском депозиту. Латински облик бележничтва, који је усвојило наше право, предвиђа да преузимање исправа, новца и хартија од вредности на чување и уручење спадају у самосталан делокруг послова јавног бележника; он ове послове може да обавља и по налогу суда, али је задржана и конкурентна надлежност суда. Овлашћење јавног бележника код депозита је приватноправног карактера, јер чување исправа има за сврху да обезбеди ефикасније и сигурније остваривање права (имовинског и неимовинског). Приватноправно овлашћење произлази из јавног поверења које гарантује сигурност чувања исправа, новца и другог. Упоредноправна решења разликују чување исправа и чување новца и хартија од вредности.

2) ЧУВАЊЕ ИСПРАВА

На основу искустава из упоредног права, у систему латинског јавног бележничтва предвиђено је обавезно чување исправа које је сачинио јавни бележник на захтев странке, али он има и овлашћење да одбије преузимање ако за то постоје оправдани разлози. Оправдани разлози су када се захтева депоновање ствари које се по важећим прописима или по свом карактеру не могу депоновати, или када не постоје разлози за пријем у депозит.⁹ Факултативна надлежност бележника предвиђена је у упоредноправним решењима, јер бележник може да прими на чување исправе сваке врсте, без обзира да ли их је он саставио. О преузимању исправе јавни бележник саставља записник у коме наводи: место и време преузимања, идентитет

⁸ Закон о извршењу и обезбеђењу „Службени гласник РС“, бр.31/ 11, 99/11, 109/13, 55/14, 139/1, у даљем тексту: ЗИО Србије, предвиђа да извршење одређује суд а спроводе га суд, преко судског или професионалног, приватног извршитеља, као вансудског органа. Извршни поверилац има две могућности, након правоснажности решења, он може извршење да повери суду или приватном извршитељу.

⁹ Члан 168. ЗЈБ Србије, чл. 109-113. Закон о јавном биљежничству Хрватске „Народне Новине“ бр. 78/93, 29/94, 16/07, у даљем тексту ЗЈБ Хрватске, чл. 87-95., Закон о јавном бележничству „Ударни лист“ бр. 13/94, у даљем тексту: ЗЈБ Словеније, чл. 115-117. Закона о нотарима Федерације „Службене новине“ 45/2002, у даљем тексту: ЗН ФБиХ, чл. 82-87. Закона о нотарима „Службен весник на Република Македонија“ 55/0786/08 у даљем тексту: ЗН Македоније.

лица, занимање и адресу депонента, ознаку положене исправе, разлог због кога је треба издати. Записник потписује лице које је исправу предало јавном бележнику. На записник јавни бележник ставља свој службени печат. Јавни бележник издаје потврду о преузимању исправе. Преузимање исправе на чување јавни бележник уписује у општи пословни уписник, који је обавезан да води за све јавнобележничке записнике и овере. Различита су решења у упоредном праву када се исправа шаље поштом јавном бележнику на чување. Словенија предвиђа да писмо замењује записник, док Хрватска и Федерација БиХ предвиђају да писмо замењује потпис лица које је исправу предало и обавезу јавног бележника да састави записник о томе. Ово друго решење прихватило је домаће право, јер је службена дужност бележника да сачини потврду о обавештењу које му је дала странка.

3) ЧУВАЊЕ НОВЦА И ХАРТИЈА ОД ВРЕДНОСТИ

У појединим упоредноправним решењима предвиђено је да јавни бележник може да преузме на чување готов новац и хартије од вредности само када су му предате приликом састављања јавнобележничког акта, и то у циљу да их уручи одређеном лицу или органу.¹⁰ Домаће право не везује чување новца и хартија од вредности за јавнобележнички запис, већ за налог странке. Закон не одређује да ли налог странке треба да садржи обавезу бележника на предају предмета одређеном лицу. Ако би се стриктно тумачила одредба члана 165. Закона,¹¹ то би довело до закључка да је изостављен циљ депозита, а то је чување предмета депозита ради предаје одређеном лицу или органу. Иако ова одредба није прецизна, сматрамо да домаће решење упућује на то да и приликом јавнобележничког записа странке могу да предају новац и хартије од вредности у циљу да их бележник преда одређеном лицу. На ово упућује и то да је чување предмета депозита код бележника временски одређено. Осим тога, депонент је обавезан да наведе податке о лицу у чију корист се предмет предаје и разлог због чега се чува предмет.¹² Према томе,

¹⁰ Члан 110. ЗЈБ Хрватске.

¹¹ Члан 165. ЗЈБ Србије: „У јавнобележнички депозит могу се предати новац, хартије од вредности изузев серијских и дематеријализованих, као и друге исправе које се не могу уновчити, списи, рукописи, записи, личне архиве, документи, одликовања, уметнички предмети, племенити метали, накит, драгоцености и други предмети израђени од племенитих метала, када то законом није забрањено.“

¹² Члан 167. став 1. тач. 3, 6, 8. ЗЈБ Србије. Депонент је дужан да у обрасцу за депоновање наведе „разлоге због којих се депонује предмет, и ако се депонује предмет испуњења обавезе онда обавезу која се испуњава, као и податке о лицу у чију корист се депонују предмети“.

преузимање предмета депозита може бити обавезно и факултативно. Обавезно преузимање предмета депозита постојаће када јавни бележник саставља јавнобележничку исправу и у вези с тим треба да предмет преда одређеном лицу или органу. Факултативна обавеза биће када се бележнику обрати странка само ради чувања и предаје предмета депозита другом лицу. Осим тога, странке му се могу обратити ради састављања смртовнице и предложити да чува ствари оставиоца.

Месна надлежност

У погледу месне надлежности постоји изузетак, наиме, она није везана за седиште јавног бележника. Предмети депозита могу се предати сваком бележнику на територији Србије. Када се ради о предаји предмета који се односе на испуњење обавезе, они ће се предати бележнику који има службено седиште на територији локалне самоуправе на којој је место испуњења обавезе. Разлози практичности и хитности утицали су на ово законско решење. На пример, када се ради о кварљивој роби, тада се роба предаје бележнику према седишту где се роба налази. Правила о месној надлежности преузета су из Закона о ванпарничном поступку.¹³

Потврда о преузимању предмета

Преузимање готовог новца и хартија од вредности од стране јавног бележника може бити потврђено приликом састављања јавнобележничког записа. Ако преузимање није на тај начин потврђено, јавни бележник саставља записник о преузимању у коме тачно назначава бројеве уписника и депозитне књиге, место и време преузимања, односно ознаку и вредност износа новца, преузетих папира, као и име лица које их је предало и његову изјаву како треба поступити с преузетим стварима. Јавни бележник је дужан да изда странки потврду о преузимању, у којој наводи спецификацију новца и хартија од вредности које су му предате. У овом контексту постоји обавезно и факултативно преузимање новца и хартија од вредности. Обавезно преузимање постојаће када јавни бележник саставља јавнобележничку исправу и у вези с тим предмет депозита треба да преда одређеном лицу или органу. Факултативна обавеза постојаће када се јавном бележнику обрате странке да преузме готов новац или исправе ради чувања. Изјава депонента о упутству чувања предмета депозита мора да буде

¹³ Члан 212. ЗВП Србије.

прецизна. Приликом предаје новца, закон је оставио депоненту могућност избора. Он може да одлучи да јавни бележник чува новац, али може да му изда налог да новац уложи у банку и наведе услове чувања. Упоредноправна решења различита су у случају када се новац и хартије од вредности пошаљу јавном бележнику писмено: према закону Хрватске, Федерације БиХ и Македоније, јавни бележник саставља записник с наведеним елементима а уз записник прилаже писмо, док Словенија предвиђа да писмо замењује записник. Сматрамо да јавни бележник треба да сачини записник јер на тај начин потврђује радњу депонента, а то је и његова службена дужност. Према Савезној уредби о нотарима Немачке захтева се да депонент у упутству о депозиту тачно и довољно одреди упутиоца, лица овлашћена за пријем, временске и материјалне услове депозита, као и услове за издавање и повраћај добара која су предата на чување, укључујући и плодове.¹⁴ Поједина законодавства одређеност захтева депозитара препустила су закону о ванпарничном поступку. Специфичност немачког организационог типа условила је да бележник-адвокат предузима радње депозита када је радња управљена на припремање и извршење службених послова и поступака бележника, јер се у осталим случајевима сматра да он поступа као адвокат.

Начин чувања

Јавни бележник дужан је да поступи по упутству странке о начину чувања предмета и да обезбеди сигурно чување предмета. Бележник је дужан да осигура предмете и просторије за случај евентуалног оштећења, нестанка или уништења предмета. Он одговара за штетну радњу лица које је одабрао за обезбеђење просторија. Јавни бележник мора да чува предмет депозита са посебном пажњом, мора да врати предмет депозита у истом стању у коме је преузео и са евентуалним плодовима врати. Јавни бележник је гарант правне сигурности и заштите ствари које чува јер је прописана његова одговорност. Он одговара солидарно за запослене у својој канцеларији. Јавни бележник солидарно одговара и за штету коју је проузроковао његов приправник, помоћник или друго лице запослено у његовој канцеларији. Полази се од тога да је јавни бележник ангажовао лица у својој канцеларији и да има увид у њихов рад, те стога солидарно одговара за њихове повреде дужност. Предвиђена је грађанска одговорност бележника за повреде његових службених дужности и он одговара за нанету штету странци за оштећење предмета депозита. Непознавање професионалне обавезе подразумева

¹⁴ Чл. 23-26. Савезна уредба о нотарима од 24. фебруара 1961, у даљем тексту: СЗОН.

повреду предузетих службених дужности јавног бележника. Грађанска одговорност има за циљ да осигура обештећење за странку која трпи штету коју је учинио јавни бележник. Поред тога, он одговара кривично и дисциплински. Јавни бележник је дужан да пре почетка рада закључи уговор о осигурању за штету коју би могао проузроковати обављањем делатности.¹⁵

Временски период чувања

Налог странке обухвата упутство којим се дефинише рок чувања предмета депозита и из налога странке произлази и службена обавеза бележника да у наложеном року позове лице у чију је корист депоновање извршено. Ако се то лице не одазове, тада је бележник дужан да позове депонента да се у одређеном року изјасни да ли преузима предмет који је дао на чување. Ако се депонент изјасни да не преузима предмет, јавни бележник је дужан да о томе обавести суд. Изјавом о непреузимању предмета сматра се и када се депонент не изјасни о преузимању у року од једне године. У том случају јавном бележнику је потребна сагласност суда да преда предмет одређеном органу или да га изложи јавној продаји.¹⁶

4) НАЛОГ СУДА

По налогу суда јавни бележници преузимају чување ствари, новца, хартија од вредности. Чување ових ствари није везано за састављање јавнобележничког записа, већ за налог суда у појединим поступцима. На пример, у оставинском поступку јавни бележник преузима по налогу суда чување покретних ствари оставиоца.¹⁷ Судски налог је основа за делатност јавног бележника, а ова основа условљена је потребом да се одреди мера обезбеђења заоставштине или у појединим правима привремена и претходна мера у извршном поступку. Јавни бележник је у овом случају повереник суда. У домаћем праву ради обезбеђења имовине оставиоца воде се истовремено два поступка. Оставински суд доноси решење о мери обезбеђења заоставштине, док решење о преузимању ствари на чување у поступку депозита доноси ванпарнични суд који мора обавестити оставински суд о

¹⁵ Члан 59. ЗЈБ Србије, Осигурање обухвата и осигурање од одговорности за радње јавнобележничког заменика, помоћника, приправника и других лица која раде код јавног бележника.”

¹⁶ Члан 173. ЗЈБ Србије.

¹⁷ Члан 30а. ЗВП Србије.

преузимању предмета на чување. Институт јавног бележництва у поступку депозита омогућава растерећење судова у погледу непотребног вођења судских поступака по налогу суда у оставинском или другим поступцима. У појединим правима која не познају извршитеље, као на пример Хрватска, он по налогу суда преузима чување ствари у извршном поступку. У упоредном праву, чији пример дају Хрватска, Србија, Македонија, Федерација Босна и Херцеговина, Република Српска, Црна Гора, јавни бележник по налогу суда преузима чување ради обезбеђења имовине оставиоца или потраживања док се не утврди коме ствар треба да припадне.

5) ЈАВНОБЕЛЕЖНИЧКИ ДЕПОЗИТ КАО ПОВЕРЕНИЧКИ ПОСАО

У теорији се наводи да је сврха јавнобележничког депозита заштита уговорних страна од неиспуњења обавезе друге уговорне стране, па јавнобележнички депозит као самосталну делатност бележника треба сврстати у врсту повереничких послова јавног бележника.¹⁸ Под повереничким пословима се у литератури подразумева да поверилац преноси права на трећу особу (повереника), што он спроводи у лично име, а на основу посебног облигационог односа с неком другом особом, али само на тачно одређен начин.¹⁹ Повереник има сва права којима може као посебни пуномоћник располагати, али је према повериоцу одговоран за деловање које је супротно његовим интересима. Дефиницију јавнобележничких повереничких послова даје Правилник Аустрије, према коме је јавнобележнички поверенички посао отворени, двострани или вишестрани правни однос, код кога јавни бележник на основу уговора са странкама преузима имовинске ствари (новац или друге вредности, драгоцености), права или исправе у својству повереника, а од једног или више налогодаваца, преузимајући обавезу и личну одговорност да посао изведе поступајући у своје име, иако по налогу, а у интересу и за рачун налогодаваца.²⁰ У том контексту, у теорији се сматра²¹ да јавни бележник, у ширем смислу, обавља фидуцијарни посао јер се стара да обезбеди испуњење обавезе, а странке налогом преносе одређена права која он

¹⁸ Bydlinski, F., *Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff*, Springer, Wien, 1982, str.165.

¹⁹ Ibidem, стр. 170.

²⁰ Члан 1. Правилника о јавнобележничким повереничким пословима, од 8. јуна 1999.

²¹ Koziol, H., Wesler, R. *Grundriss des bürgerlichen Rechts Sachenrecht, Familienrecht, Erbrecht*, 7. Auflage, Band II, Wien, 1995, str. 179.

извршава у своје име а за њихов рачун, и то на „основу посебног облигационоправног односа са другом особом која је на њега та права пренела, као код фидуције“, те он замењује фидуцијара.²²

Начела јавнобележничког повереничког поступка

Јавнобележнички поверенички послови подударају се с одређеним институтом грађанскоправних повереничких послова, али имају и извесне специфичности. Јавнобележнички поверенички послови не траже нужно предају новца или ствари и стицање пуног права. Пренос новца са финансијера на примаоца без пролаза кроз поверенички рачун повереника-јавног бележника, упркос томе узрокује примену упутства за поверенички посао. Јавнобележнички поверенички посао разликује се од грађанскоправних послова и по томе што се подразумева да се ради о искључиво отвореном правном односу, који је видљив у односу на трећа лица. Јавнобележнички поверенички поступак спада у јавно право, за чији је услов потребно постојање захтева постављеног јавном бележнику за преузимање поступка. То упутство које је везано за пренето право располагања јесте *повереничко упутство*, а јавни бележник има службену обавезу према свим учесницима у повереничком поступку.²³ Поверенички послови у својим различитим облицима нису уређени ни у Аустријском грађанском законнику, ни у Општем грађанском законнику, али се у теорији издвајају као такви у оним случајевима кад се кроз постојеће правне институте не може пронаћи решење које би омогућило решавање проблема. Као пример, овде се могу навести спровођења уговора о купопродаји некретнина, финансирања од стране трећих лица, обезбеђења даваоца кредита преносом власништва или цесијом, или пуномоћја о располагању туђим правима. У односу на јавнобележнички депозит, ако га схватимо као поверенички посао, постоје извесне специфичности, а то су налог странке, заступање у име и за рачун странака, акцесорност у односу на основни правни посао, уз специфичности јавнобележничке службе.

Налог странака

Правни послови који се закључују пред јавним бележником садрже и одређени налог који му странке дају, а односи се на чување, управљање, располагање имовинским стварима (новац, драгоцености), правима или

²² Ratnik, A., „Notarski fiducijarni posli“, *Notarski vestnik*, br. 5-6/2005, Ljubljana, str. 43.

²³ Reithmann, A., op. cit., str. 147.

исправама (у које спадају хартије од вредности). Налог обухвата две компоненте – личну и повереничку. Лична компонента произлази из јавног поверења.²⁴ Односно, стварни елемент повереничког посла садржан је у чињеници да је поверенику пренесена поверена имовина, те да се она односи на старање о правном послу, а налог странке представља опуномоћење за чување предмета уговора – ствари. Налог странака обухвата упутства јавном бележнику којима се дефинишу начин чувања, управљања и располагања стварима или правима, те упутство о старању о стварима које је преузео у депозит. Послове депозита јавни бележник обавља на основу службене дужности, тако да налог упућен јавном бележнику не може да повуче само једна странка, већ мора имати сагласност и осталих учесника. Јавни бележник добија налог и од лица која не учествују у поступку депозита, односно трећих лица која на неки начин имају правни интерес из основног правног посла који су странке сачиниле.²⁵ Ови налози трећих лица обухватају захтеве за измену, допуну или опозив старања над новчаним средствима и морају бити у писменој форми. У поступку депозита може постојати и више супротстављених интереса када се ради о вишестраном повереничком послу, те јавни бележник као повереник мора примити да брине и о самом правном послу; на пример, код купопродајног уговора он мора да штити интересе и продавца и купца, а такође и банке ако она финансира посао. Ако се прихвати ово становиште да јавни бележник обављањем послова депозита у односу на странке врши функцију повереника, тада ову делатност јавног бележника можемо сагледати као поверенички посао у ширем смислу, односно фидуцијарни посао *sui generis*, али не код свих врста јавнобележничког депозита, а зависно од његовог овлашћења.

Заступање у име и за рачун налогодавца

Јавни бележник наступа као особа од јавног поверења која штити интересе свих странака, те налог јесте упутство ради заштите од неиспуњења

²⁴ Ratnik, A., op. cit., str. 44. Ово поверење упоређује се с поверењем насталим у Старом Риму, када је лице које је било дуже време одсутно поверавало своју имовину, *fiducia cum amico*, свом пријатељу; у том смислу се и у литератури наводи да су то јавнобележнички фидуцијарни послови.

²⁵ То могу бити банке или лица која имају права на основу основног правног посла. На пример, нови повериоци који желе да кредитирају дужника ради исплате купопродајне цене, стари повериоци који захтевају одобрење за хипотеку у вези с постојећим оптерећењем непокретности, такође одређују јавном бележнику и начин располагања новчаним средствима.

обавеза уговорних страна и обухвата и заступање од стране јавног бележника у име и за рачун странака. Јавни бележник не може да поступа по налогу уколико би другој уговорној страни претила ненадокнадива штета, или ако би налог имао за сврху да се постигне противзаконит или неморалан циљ. Он мора да буде упознат са свим чињеницама везаним за основни правни посао из којег произлази налог странака за чување ствари.²⁶ Наш закон је одредио бележника као пуномоћника када он поступа по налогу странке. Сматрамо да он нема улогу пуномоћника, а из разлога што се он брине о правима и обавезама не само депонента већ и лица у чију корист је предмет депонован, али и о правном послу. Ако му се странке обрате и за преузимање поједине радње, на пример, да сачини записник о попису покретних ствари које треба да чува, када се ради о бездржавинској залози, или да достави обавештење дужнику да је рок за испуњење обавезе протекао, и у том случају његова службена дужност је да пази да ли су радње које предузима у складу са уговором, али пре свега да ли су у складу са законом. У оквиру послова депозита јавни бележник је повереник, и то у контексту налога који му дају странке, али овај налог за поступање приликом чувања имовинских предмета или права, а који настаје ради обезбеђења основног правног посла, не може се у оквиру повереничког посла изједначити с приватноправним облигационим послом који настаје у домену приватног права, јер је бележник дужан да се стара за правичност и остварење правног посла који странке закључују. Он се стара за „правну сигурност и реализацију правног посла“, пре свега као особа од јавног поверења.²⁷

Акцесорност у односу на основни правни посао

Службена дужност јавног бележника јесте да преузима у депозит исправе, имовинске предмете и права, као особа која штити интересе свих учесника, обављајући заступање у своје име и за рачун странака. Стога ови послови представљају поверенички посао јавног бележника. Он настаје да

²⁶ Пресуда баварског Врховног суда од 16. јануара 1998, *Немачки нотарски лист*, 1998, стр. 646: „Уколико се нека уговорна страна позива на ништавост неког уговора овереног код јавног бележника, тада своје право из исправе може да реализује кроз судски поступак и да извршење спречи захтевањем привремене мере и да на тај начин спречи куповину. Учесник мора да предочи јавном бележнику и веродостојно чињенично стање на основу кога се може закључити да предстоји или очигледно постоји разлог за поништај купопродајног уговора или неких његових одредаба, а да при томе други учесник не може да оспори ове наводе или захтев.“

²⁷ Bydlinski, F., op. cit., str. 164.

би се обезбедио основни правни посао који су закључиле странке, те представља облигационоправни однос у смислу споразума између станака и јавног бележника ради испуњења уговорних обавеза и права. Јавни бележник поступа по налогу странака ради чувања ствари или права. Уговор јавног бележника и странака независан је од основног правног посла који су странке закључиле међусобно. То је, у ствари, акцесорни посао, јер настаје зато да би се основни посао одвијао без правних последица.²⁸

6) ПОЛОЖАЈ ЈАВНОГ БЕЛЕЖНИКА У ПОСТУПКУ ДЕПОЗИТА

У теорији се наводи да јавни бележник има функцију оставопримца када поступа по налогу суда, и улогу уговорног секвестра када поступа по налогу странака. Јавнобележнички депозит обухвата чување ствари, новца, хартија од вредности, исправа, али и непокретности.²⁹ Код уговора о остави, предмет уговора могу бити само телесне ствари, али не и непокретности или право.³⁰ Основна функција јавнобележничке делатности јесте јавно поверење, које обухвата два елемента – независност и непристрасност. Ови елементи утичу и на однос странака и бележника, јер он заступа и штити интересе свих странака. У односу на, уговорног секвестра, бележник такође може бити пуномоћник само једне странке, ако се тако договоре. Заступање јавног бележника одликује се тиме да он не може штитити интерес једне стране на штету друге, те да мора бити упознат са свим елементима основног правног посла уколико га је он и сачинио. Он мора да одбије ризичне послове код депозита, као на пример, саопштење о депонованом предмету депозитару – телефонским путем.³¹ Осим тога, јавни бележник

²⁸ Као типичан пример наводи се купопродаја где се странке договарају да ће износ купопродајне цене бити депонован код јавног бележника као повереника. Купопродајни уговор не мора да садржи уговор странака о депоновању, поверенички уговор може бити садржан у посебној исправи и бити укључен у сам уговор. Суштина налога упућена јавном бележнику од стране купца представља повереничко чување а односи се и на управљање новцем на повереничком рачуну до тренутка када наступе договорени услови за исплату. Ако ови услови не наступе, он је дужан да целокупни депоновани износ врати - достави депоненту.

²⁹ Антић, О., „Улога нотара у наследноправним уговорима“, *Јавнобележничко право*, приредио Драгор Хибер, Правни факултет, Београд, 2005, стр. 334.

³⁰ Константиновић, М., *Облигације у уговору, Скица закона о облигацијама и уговорима*, Центар за документацију и публикације Правног факултета, Београд, 1969, стр. 215.

³¹ Beck'sches Notar-Handbuch, red. Wolfram Waldner, 3. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 2000, str. 1196.

има шира овлашћења, јер чување ствари обухвата управљање и располагање, што није увек случај с оставопримцем и уговорним секвестром. У односу на оставопримца, чување ствари, али и исправа, спада у службену делатност јавног бележника и за разлику од оставе и оно је законом одређено. Јавни бележник има право на награду и накнаду трошкова чувања, као и оставопримац. Међутим, странке могу уговорити и оставу без накнаде, односно, када је уговорена као добротин уговор. Предмет јавнобележничког депозита поред ствари могу бити и права и исправе, односно хартије од вредности и непокретности, тако да у односу на предмет код оставе обухвата шири појам. Акт чувања ствари временски је одређен, и то је битан елемент уговора о остави, али и јавнобележничког депозита. Ако би се прихватило становиште да је однос странака и јавног бележника облигационоправни однос који за основ има преузимање на чување новца или других ствари, права и исправа од једног или више налогодаваца, с обавезом да ствар врати, недостајао би битан елемент, а то је да наступа у своје име а за рачун странака – налогодаваца, штитећи њихове интересе. У том случају овлашћење које он има за поступање, управљање и располагање предметима чувања морало би се тумачити помоћу одредаба које се односе на налог. Тада би уговор између странака и јавног бележника имао обележје уговора о остави, односно уговора *sui generis*, с обзиром на већ наведене специфичности јавнобележничке службе, а независно од правног посла који су странке сачиниле. Имајући у виду овако постављен однос јавног бележника, странака и суда, сматрамо да треба разликовати поступање јавног бележника по налогу суда и по налогу странака, и то с обзиром на поделу која је постављена у упоредном праву, а која се односи на чување исправа, новца и хартија од вредности и овлашћења и обавеза које се јавном бележнику дају у овој подели. Стога можемо разликовати положај јавног бележника као уговорног секвестра, оставопримца и повереника.

Положај јавног бележника као уговорног секвестра

У оквир самосталне делатности јавног бележника спада чување исправа. Приликом депоновања исправа странке га овлашћују да предузима сам акт чувања и у том контексту он има положај уговорног секвестра у односу на странке. Међутим, приликом чувања хартија од вредности, које такође спадају у јавне исправе, он има положај повереника, с обзиром на то да је он у овом контексту овлашћен и за уновчење тих хартија, као и за заступање и располагање њима, те не може имати положај уговорног секвестра.

Положај јавног бележника као повереника

Приликом чувања ствари или права и хартија од вредности, он има право располагања и управљања њима. Тада се ради о посебном облигационоправном односу између јавног бележника и странке, о повереничком послу, јер он је дужан да странке заступа. Обим овлашћења располагања и управљања обухваћен је налогом странака који може представљати споразум странака под којим ће се условима депоновани износ исплатити продавцу или трећем лицу (на пример, продавчевом повериоцу кога продавац жели да исплати), али различити услови могу бити уговорени и код директног плаћања. Код директног плаћања стари поверилац може да пошаље јавном бележнику на чување захтев за брисање земљишног дуга након исплате, односно уплате дугованог износа. Јавни бележник у том случају обавља и више радњи.

Положај јавног бележника као оставопримца

Поступање јавног бележника по налогу суда ради чувања ствари или права има за циљ да се актом чувања спроведе мера обезбеђења у оставинском поступку или претходна и привремена мера у извршном поступку, или у парничном поступку, на пример, ради утврђења када се странке споре око ствари да суд наложи да се ствар преда на чување јавном бележнику.³² Налог суда је судски акт којим се одређује предаја ствари на чување јавном бележнику. Дужност бележника је да о свим преузетим радњама ради чувања обавештава суд. Суд, када се за то стекну услови, решењем одређује предају ствари које су дате на чување јавном бележнику. Уобичајено је да у оставинском поступку суд решењем о наслеђивању одреди и предају ствари.³³ По налогу суда, а приликом чувања ствари, јавни бележник има несумњиво положај оставопримца. Јавни бележник чува поверену ствар, право или исправе и дужан је да обавештава суд о свим променама ствари. Акт чувања подразумева и одржавање ствари с обзиром на њену употребу, тако да јавни бележник може ангажовати и друга лица ради чувања ствари. Јавни бележник има обавезу да чува ствар као добар

³² У упоредном праву уобичајено је да се законом о јавном бележнику наводи да суд може да повери јавном бележнику чување оставинских исправа, новца, хартија од вредности или драгоцености. Налог суд може дати „по потреби“, што значи да у свим поступцима може наложити јавном бележнику, када је то потребно, чување ствари или права.

³³ Član 228. Zakon o nasljeđivanju Narodne Novine, br.163/03, u daljem tekstu: ZON Hrvatske.

домаћин,³⁴ односно он одговара за *culpa levis in abstracto*, с обзиром на то да прима накнаду на име чувања. У оквиру обавезе чувања ствари треба напоменути да је он у обавези да се уздржи од употребе ствари, исто као и оставопримац. Осим тога, дужан је да на захтев суда врати ствар поверену на чување.³⁵ Поверено чување ствари или права суд може због оправданих разлога одузети јавном бележнику. Јавни бележник за штету одговара по одредбама које се примењују на њега као повереника суда. Сматрамо да јавни бележник има положај повереника када обавља јавнобележничку делатност самостално, будући да је то облигационоправни уговор *sui generis* којим се обавезује јавни бележник да по налогу странака ради чувања ствари или права њима управља и располаже, и заступа странке. Међутим, приликом чувања исправа, на пример судског тестаментa, у домену своје самосталне делатности он нема право располагања и управљања, нити заступања – тада он има положај уговорног секвестра. По налогу суда, јавни бележник има положај оставопримца. У теорији се код јавнобележничког депозита не прави разлика када бележник поступа по налогу суда или када је то његова самостална делатност. Сматра се да су јавнобележнички послови – поверенички послови, али у том контексту и фидуцијарни послови у ужем смислу којима се обезбеђују странке од ризика неиспуњења обавезе друге уговорне стране, те да се ради о типично облигационом односу, који настаје искључиво на основу уговорне аутономије странака. Зато се у бележничке фидуцијарне послове убрајају јавнобележничко чување, чување исправа, чување хартија од вредности и обезбеђење заоставштине, као и јавнобележнички поверенички рачуни.³⁶ Сматрамо да се не може прихватити да јавнобележнички депозит спада само у повереничке послове, већ треба правити разлику, као што смо већ навели,

³⁴ Члан 714. Закон о облигационим односима „Службени лист СФРЈ”, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, “Службени лист СРЈ”, бр. 31/93 и “Службени лист СлЦГ”, бр. 1/2003, у даљем тексту: ЗОО Србије.

³⁵ Овде треба разликовати ситуацију кад суд наложи јавном бележнику и друге радње. На пример, у оставинском поступку поставља га за управитеља заоставштине, и тада су радње и овлашћења јавног бележника шире, јер он мора да се брине о имовини оставиоца, а то значи да води рачуна да се та имовина не смањи.

³⁶ Ратник, А., ор. cit., стр. 44-45, наводи да су „јавнобележнички фидуцијарни послови које странке закључују са јавним бележником управо због тога да јавни бележник као особа од јавног поверења преузме на чување поверене, односно уручене исправе, ствари имовинске вредности, новац, права и друге предмете, те са њима поступа на такав начин како одређују странке, а уз испуњење одговарајућих услова уручује предмет који му је претходно био уручен на чување, особи која на њега има право.“

према предмету чувања и према томе да ли бележник поступа по налогу суда или по налогу странака, а имајући у виду врсту овлашћења која му се даје, као и предмет самог депозита.

Чување ствари као радња извршења

Јавни бележник врши депозитну функцију јер бележник, на пример, код ручне залоге преузима обавезу да за повериоца чува заложену ствар, те има положај чувара заложене ствари. У односу на основни правни посао који садржи обезбеђење обавезе, као што су послови који за основ имају заложно право, оснивање земљишног дуга и др., јавни бележник преузима чување имовинских предмета, права и исправа ради реализације основног правног посла, те акт чувања представља радњу извршења јавног бележника.³⁷

7) КОНКУРЕНТНА НАДЛЕЖНОСТ

У домаћем праву, ванпарнични поступак судског депоновања спада у групу двостранацки неофицијелних поступака заснованих на принципима диспозиције, односно официјелности, на комбинацији усмености и писмености, расправности и јавности. У погледу покретања поступка за депоновање у судски депозит основни принцип је принцип диспозиције. Међутим, у погледу поступка депоновања, поред принципа диспозиције важи принцип официјелности кад сам суд покреће поступак депоновања, као адхезиони, инцидентни поступак уз други ванпарнични поступак као што је случај у оставинском поступку кад оставински суд, као меру обезбеђења заоставштине, одређује чување одређених пописаних покретних ствари из састава заоставштине у судском депозиту. Суд може одбацити предлог ако утврди да подносилац захтева за предају предмета тражи да суд депонује предмет када је то законом забрањено, док јавни бележник може одбити службену радњу.³⁸ Странака у том случају може изјавити приговор Јавнобележничкој комори. Према нашем решењу, поступак депоновања покрећу или суд или јавни бележник приликом доношења привремене мере обезбеђења заоставштине. Јавни бележник доноси ову меру чувања заоставштине оставиоца, када му је по одлуци суда

³⁷ Reithmann, A., op. cit., str. 140.

³⁸ На пример, ако предлагач захтева да се приме девизне обвезнице-купони у номиналној вредности зајма за привредни развој у Републици Србији који износ би предлагач уплатио у судски депозит као купац на име купопродајне цене за пословни простор.

поверено спровођење пописа и процене заоставштине, или ако га суд одреди као чувара ствари. Као што је речено, он може одредити привремену меру обезбеђења чувањем ствари из заоставштине у поступку састављања смртовнице. У том случају, чување заоставштине је временски ограничено и траје до предаје смртовнице суду. У поступку депозита може доћи и до трансформације облика својине на депонованим покретним стварима. Покретне ствари које су биле у приватној својини, судском одлуком могу да, под одређеним условима, постану државна својина и да буду уступљене на коришћење јединици локалне самоуправе на чијем се подручју налазе. Уколико лице у чију корист је извршено депоновање и депонент не приме предмет у року од једне године, јавни бележник је дужан да о томе обавести суд. У том случају јавном бележнику је потребна сагласност суда да преда предмет одређеном органу или да га изложи јавној продаји. Наш закон и поједина законодавства, на пример у Хрватској, Македонији, Босни и Херцеговини и Мађарској, предвиђају самосталан делокруг послова бележника код депозита. Они задржавају надлежност суда и у случају када бележник није у могућности да изврши наложену предају преузетих вредности, те их, уз услов да их није могао вратити депоненту, предаје суду.³⁹ Другачије решење има Луксембург. Наиме, уколико након истека рока од годину дана од момента отварања посебног рачуна новац није могао да буде уручен кориснику, јавни бележник дужан је да га депонује на штедну књижицу код јавне приватне банке или установе, у своје име а за рачун корисника. У упоредном и нашем праву задржана је надлежност суда код послова депозита. Надлежност бележника изведена је из оригинарне надлежности суда. Задржавање надлежности суда потребно је у оним случајевима када чување новца и хартија од вредности захтева правну заштиту угроженог права једне стране, или када је то право осујећено у поступку његовог принудног остваривања. У поступку чувања ствари, хартија, новца и другог, улога суда испољава се у утврђивању постојања спорних чињеница и правних питања у свеобухватнијем доказном поступку него што је бележнички, који гарантује сигурност чувања ствари, али без принудних инструмената које суд примењује. На пример, у ванпарничном поступку, у случају када закуподавац не жели да прими закупнину, суд мора да позове поред закупопримца и закуподавца и као супротну страну и да утврди да ли закупопримац има право да захтева од суда пријем новца у депозит и разлоге одбијања закупнине од стране закуподавца. Суд мора да

³⁹ Члан 151. ГЗ Мађарске, члан 70. Закона о нотарима Црне Горе, *Службени лист Црне Горе*, број 68/05, 48/08, у даљем тексту: ЗН Црне Горе.

се упусти у утврђивање, које није допуштено у бележничком поступку, да ли постоје спорне чињенице или право, или да већ не тече парнични поступак, те уколико је то случај, поступак отварања депозита мора прекинути до правоснажног окончања парничног поступка.⁴⁰ Латински тип бележништва предвиђа састављање јавнобележничког завештања, а то ствара потребу и за његовим чувањем. Закон о бележничтву отвара могућност чувања завештања, јер предвиђа да јавни бележник може да преузме све исправе на чување и завештање које је бележник сачинио.⁴¹ У појединим упоредним правима одређује се забрана бележнику да прими на чување новац, хартије од вредности и слично ако нису предате приликом састављања јавнобележничке исправе, условљава задржавање надлежности суда, па је стога искључена факултативна надлежност бележника код чувања новца и другог уколико није у вези с исправом коју је сачинио. Наше право има супротно становиште, омогућује јавном бележнику примање новца и других ствари и када није сачинио запис странкама. У том контексту странке могу да му се обрате када су саме сачиниле уговор, а желе да предмет, новац, хартије од вредности, драгоцености чува јавни бележник ради обезбеђења уговорних страна. У овом случају постиже се циљ депозита, заштита странака. Оправданост овог става огледа се и у томе што је бележнику дато јавно поверење.

8) ЈАВНИ БЕЛЕЖНИК И ИЗВРШИТЕЉ

Јавни бележник и приватни извршитељ могу да се јаве у улози чувара ствари и да приликом њиховог чувања примењују правила о судском депозиту, а постоји разлика у погледу њихове депозитне функције. Разлика постоји у погледу врсте ствари која је предмет депозита. Јавни бележник може да се јави као чувар ствари и када врши своју самосталну делатност и када поступа као повереник суда. Међутим, основна разлика између ова два вансудска института јесте у томе да приватни извршитељ у току спровођења поступка користи принуду својствену извршном поступку, док бележници када нису повереници суда, у вршењу своје самосталне делатности спроводе поступак по принципу добровољности – на основу споразума странака.

⁴⁰ На исти начин поступа суд кад предлагач захтева предлогом депоновање више предмета, који треба да буду предати различитим лицима, а између којих постоји спор. Суд их мора упутити на парнични поступак да утврде своје право на предмете примљене у депозит.

⁴¹ Члан 219. ЗВП Србије.

9) ПРАВНА ПРИРОДА ЈАВНОБЕЛЕЖНИЧКОГ ДЕПОЗИТА

У упоредном праву различито је уређена природа јавнобележничког депозита. Србија,⁴² Хрватска,⁴³ Црна Гора,⁴⁴ Федерација Босне и Херцеговине,⁴⁵ и Македонија⁴⁶ изједначиле су дејство јавнобележничког депозита са судским депозитом, док словеначко уређење изричито предвиђа да јавнобележнички депозит нема дејство судског депозита.⁴⁷ Разлика која се испољава код судског и јавнобележничког депозита јесте у томе што до покретања судског депозита долази зато што једна страна не изврши обавезу, а покреће се када је то законом предвиђено, што омогућава принудно остваривање обавеза. Јавнобележнички депозит има за сврху да заштити уговорне стране од ризика неиспуњења обавеза, и то у фази закључивања уговора, где је изражена слобода воља уговорних страна, тако да до принудног испуњења обавезе може доћи једино покретањем судског поступка. Суштинска разлика постоји у начину пружања заштите странкама, те суд може наложити пријем у судски депозит ствари, новца, вредносних папира или исправа када се томе противи друга страна. Међутим, ова разлика не испољава се увек, због задржавања надлежности суда, када се ова надлежност испољава као конкурентна код чувања исправа као што је, на пример, депоновање завештања. Према нашем мишљењу, ова разлика не може утицати на природу јавнобележничког депозита. Поступање бележника по налогу суда када је одређена мера обезбеђења ради чувања имовине оставиоца или код претходних и привремених мера у појединим правима, као на пример у Хрватској, у извршном поступку, или у парничном поступку, указује да је суд пренео део надлежности бележнику ради растерећења посла, као помоћном органу. Отуда разлика у сигурности и заштити која се односи на предмет чувања, као и у заштити права странака – не постоји, јер је јавни бележник у оба случаја једнак гарант правне сигурности и заштите. Превентивна заштита која је својствена јавнобележничкој делатности не може утицати на природу овог института и када јавни бележник обавља послове депозита као самосталну делатност. Приликом састављања исправа јавни бележник прима на чување имовинске

⁴² Члан 174. ЗЈБ Србије.

⁴³ Члан 113. ЗЈБ Хрватске.

⁴⁴ Члан 71. ЗН Црне Горе.

⁴⁵ Члан 114. ЗН ФБиХ.

⁴⁶ Члан 86. ЗН Македоније.

⁴⁷ Члан 91. ЗЈБ Словеније.

предмете, хартије од вредности и исправе, али при том се брине за остваривање и реализацију правног посла, тако да остварује заштиту и сигурност не само ради чувања ствари, што и јесте сврха судског депозита, већ и ради остваривања саме сврхе и циља уговора. Словеначко уређење одредило је природу јавнобележничког депозита узимајући за основ облик заштите и неспорност јавнобележничког поступка, и то само у домену његове самосталне делатности. На овај начин постављена природа депозита огледа се у домену заштите од неиспуњења обавеза странака, а изоставља се подела која произлази из поделе надлежности јавнобележничке делатности (односно, основа надлежности која подразумева поделу надлежности, на основу Закона, на самосталну делатност и на бележничково поступање које за основ има налог суда). Такође, изоставља се и разлика која се односи на предмет самог депозита. Према овом опредељењу, јавнобележнички депозит за правни основ имао би само самосталну делатност, што добро обухвата делатност по споразуму странака, али не и налог суда.⁴⁸ Имајући у виду да је институт јавног бележничтва помоћни орган суда, као и специфичност саме службе која одређује деловање бележника у домену јавног права, сматрамо да јавнобележнички депозит треба да има природу судског депозита а то је и наше право предвидело.

10) ИЗВОРИ

Beck'sches Notar-Handbuch, red. Wolfram Waldner, 3. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 2000.

Bydlinski, F., *Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff*, Springer, Wien, 1982.

Koziol, H., Wesler, R. *Grundriss des bürgerlichen Rechts Sachenrecht, Familienrecht, Erbrecht*, 7. Auflage, Band II, Wien, 1995.

Poulpiquet, J., *Résponsabilité des notaires, Civile – Disciplinaire – Pénale*, Dalloz, Paris, 2003.

Ratnik, A., „Notarski fiducijarni posli“, *Notarski vestnik*, br. 5-6/2005, Ljubljana. Zakon o nasljeđivanju Narodne Novine, br.163/03.

Антић, О., „Улога нотара у наследноправним уговорима“, *Јавнобележничко право*, приредио Драгор Хибер, Правни факултет, Београд, 2005.

Закон о ванпарничном поступку „Службени гласник РС“ 25/82, 48/88, бр. 46/95, 18/05, 85/12, 45/13, 55/14.

⁴⁸ Poulpiquet, J., *Résponsabilité des notaires, Civile - Disciplinaire - Pénale*, Dalloz, Paris, 2003, str. 35.

Закон о извршењу и обезбеђењу „Службени гласник РС“, бр. 31/11, 99/11, 109/13, 55/14, 139/1.

Закон о јавним бележницима Краљевине Југославије „Службене новине Краљевине Југославије“, број 220/1930, од 26. септембра 1930, у даљем тексту: ЗЈБ КЈ.

Закон о јавном бележницишву „Ударни лист“ бр. 13/94.

Закон о јавном бележнициштву „Службени гласник РС“ бр.31/11, 85/12, 19/13, 55/14, 93/14, 121/14, 6/2015, у даљем тексту: ЗЈБ Србије.

Закон о јавном биљежницишву Хрватске „Народне Новине“ бр. 78/93, 29/94, 16/07.

Закон о нотарима Федерације „Службене новине“ 45/2002.

Закон о нотарима Црне Горе, *Службени лист Црне Горе*, број 68/05, 48/08.

Закон о нотарима, „Службен весник на Република Македонија“ 55/0786/08.

Закон о облигационим односима „Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, „Службени лист СРЈ“, бр. 31/93 и „Службени лист СиЦГ“, бр. 1/2003, у даљем тексту: ЗОО Србије.

Константиновић, М., *Облигације у уговору, Скица закона о облигацијама и уговорима*, Центар за документацију и публикације Правног факултета, Београд, 1969.

Савезна уредба о нотарима од 24. фебруара 1961, у даљем тексту: СЗОН.

UDK: 338.1(497.11)

338.23(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 135–149

Извори научни рад

др Горан НИКОЛИЋ¹

СРПСКА ПРИВРЕДА У НАРЕДНЕ ТРИ ГОДИНЕ: ТЕНДЕНЦИЈЕ ГЛАВНИХ МАКРОЕКОНОМСКИХ ИНДИКАТОРА У КОНТЕКСТУ ОПОРАВКА ЕВРОЗОНЕ

ABSTRACT

The growth of the Serbian economy in late 2014 and early this year is to a large extent the result of recovery of the activities that were affected by the floods (energy, construction), and there is no reliable basis that a sustainable economic recovery has begun, although the growth in retail and merchandise exports are good signals. However, the potential drivers of economic growth on the demand side - exports and investment stagnate or decline, stocks rise, lending activity is stagnant or declining. Fiscal deficit since the beginning of 2015 strongly decreases, as late 2014 and early 2015 came into force the fiscal consolidation measures. The Plan published in Fiscal Strategy (2015) implied ambitious fiscal consolidation measures, which would permanently reduce the annual government expenditures by as much as 1.7 billion euros. This suggests that by measures of fiscal consolidation government deficit should be reduced from 6.6% of GDP (2014) to 3.8% of GDP in 2017. According to the official projections of key macroeconomic indicators for Serbia in the period 2015-2017 (Fiscal Strategy), we can expect the moderate path of economic recovery. After the fall of GDP in 2015 from 0.5% caused by the implementation of austerity measures (fiscal consolidation and decline in domestic demand), we expect GDP growth in 2016

¹ Институт за европске студије, Београд, е-маил: goranvnikolic@gmail.com. Научни рад је резултат рада на пројекту: *Србија у процесима европских интеграција: глобални контекст, институције и идентитет*, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (евиденциони бр. 179014).

and 2017. (same opinion is presented in the April forecast of 2015 by the IMF). The cumulative rate of real GDP growth of 3%, are apparently designed optimistic because it is unlikely to record the growth of economic activity in 2016. (this forecast assumes that private consumption achieve real growth of 1%, which is unrealistic). Government' plan is that increase of GDP from 2016 to 2017 to be based on the growth of investment and exports of goods and services at an average annual real rate of 5% (thanks to the growing import demand of EU, that is euro-zone countries), with practical stagnation of private consumption and a significant decline in government spending. Prerequisite for the balance of payments sustainability is to increase exports and the net inflow of foreign capital. On the production side of GDP, in the period 2015-2017, the largest contribution is expected from the growth of industrial production and recovery of the construction sector, while the service sector will negatively affect economic activity. It is expected that total employment slowly decline in 2015 after a sharp decrease in recent years, while in 2016 are expected a slight increase in employment in the private sector. An important contributor to the growth of Serbian GDP will be stronger than expected recovery of the eurozone. In April 2015, IMF is forecasting 1.5% real GDP growth of euro-zone, which is above previous expectations. The dramatic fall in the oil price is benefiting oil consumers, among other, improving performance of the euro zone.

Key words: Serbia, growth, economy, 2015-2017, industry, construction, fiscal deficit, employment, euro-zone, EU.

1) ТЕНДЕНЦИЈЕ У ПРИВРЕДИ СРБИЈЕ НА ПОЧЕТКУ 2015.

Након пада бруто домаћег производа (БДП) у 2014. за 1,8%, пројектовано је смањене БДП-а од 0,5% у 2015. Након снажног пада БДП-а у другом и трећем тромесечју (услед поплава), опоравак у четвртном кварталу наговештава да би се можда могла избећи рецесија у 2015. Наиме, након четири квартала узастопног пада, у последњем кварталу 2014. БДП је порастао за 0,4%. Главни потенцијални покретачи раста привреде на страни тражње: извоз и инвестиције, стагнирају или опадају, залихе расту, кредитна активност благо пада. Поред тога, државна потрошња опадаће у наредне две до три године, а приватна у 2015. а можда и у 2016. Ако се догоди значајнији и трајнији раст извоза и инвестиција то ће бити сигнал да је привредни опоравак почео, без тога су могућа само привремена побољшања. Према прелиминарној оцени Републичког завода за статистику, реални међугодишњи пад БДП-а је у првом тромесечју 2015. износио 1,9%, што није охрабрујуће.² Поред тога, током прва три месеца 2015. индустријска

² Интернет: <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=2956>

производња је пала за 2%, док је прерађивачка индустрија бележила раст од 4,2%. Десезонирани индекс индустријске производње за март 2015, у односу на просек 2014, показује да је остварен раст од 3,9%, а за прерађивачку индустрију раст од 6,1%.³ Промет робе у трговини на мало у периоду јануар-март 2015, у односу на исти период 2014, мањи је у сталним ценама за 1%, али је то последица и бољег обухвата сиве економије тако да би резултат вероватно био лошији, имајући у виду да су главни извори тражње, плате и пензије у паду (за 0,4%, односно 4,2% у првом тромесечју 2015).⁴ Ипак, охрабрује да је извоз робе у првом кварталу 2015, изражен у еврима, имао повећање од 5,2% у поређењу са истим периодом претходне године, док је, пак, раст увоза износио 8,5%, те је робни дефицит повећан је за 18% (десезонирано посматрано, у марту 2015, робни извоз је порастао за 2,2%, док је увоз опао за 1,1%).⁵ Треба додати да би током 2015. ефекат смањења светских цена нафте на смањење вредности нашег увоза могао да буде преко милијарду евра, односно 6% до 7% овогодишње вредности укупног увоза. Све процене у вези са БДП-ом, равнотежом у платном билансу, простором за задуживање са гледишта екстерне ликвидности, имају везе са променама цене нафте. Дакле, једно од кључних питања на које одговор не зависи од наше економске политике је питање хоће ли се цена нафте задржати на овом или њему блиском нивоу ('Брент' је почетком маја већ на 66 долара по барелу, што не охрабрује).⁶ Централна банка је у прва четири месеца 2015. на међубанкарском девизном тржишту доминатно куповала евре, да би спречила јачање динара у односу на евро. Јасно је да би умерено слабљење динара у односу на евро подржало макро-стабилност и економски раст. Монетарна политика требало би да настави да се релаксира у ситуацији када је инфлација испод таргета НБС (4% +/- 1,5%) и када нема високих инфлационих очекивања, а привреда је у рецесији. Фискални дефицит у прва четири месеца 2015. снажно опада, како су крајем претходне и почетком 2015. ступиле су на снагу мере фискалне консолидације, активно се радило на сузбијању сиве економије, док је дошло и до реализације једнократних фактора (дивиденде јавних предузећа, ниске јавне инвестиције). Иако се

³ Интернет: <http://webzrzs.stat.gov.rs/WebSite/public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=2951>

⁴ Интернет: <http://webzrzs.stat.gov.rs/WebSite/public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=2949>

⁵ Интернет: <http://webzrzs.stat.gov.rs/WebSite/public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=2950>

⁶ Интернет: <http://www.bloomberg.com/energy/>

први подаци о извршењу буџета за прва четири месеца чине веома добрим, умањујући резултат за све ванредне приходе или изостанак расхода буџетски дефицит би могао пасти на 5% у 2015, што би био веома добар резултат. По свему судећи, најважни фактор пада дефицита је сузбијање сиве економије. ФРЕН процењује да ће јавни дуг Србије на крају 2015. бити заједно са дугом локалних заједница (од 2% БДП) око 79% БДП-а.⁷ Спољни дуг на крају 2014. износи 26 млрд. евра (78% БДП), а током 2014. држава се задужила за око милијарду евра, док су се банке и предузећа раздужили за преко 700 милиона евра. У 2015. очекује се пад трговинског и текућег дефицита. Стране директне инвестиције износиле су скромних 1,3 милијарди евра у 2014, док би се сличан прилив, без продаје Телекома, могао очекивати и у 2015. Договор са ММФ-ом укључује и „резервне“ мере (*contingency measures*) које би требало да ступе аутоматски на снагу уколико дође до застоја у реализацији појединих, ризичнијих, делова програма (решавање судбине петрохемијског комплекса до средине 2015. или оптимизација броја запослених у јавној управи, су неизвесне мере). Ове мере, поред осталог, подразумевају раст ПДВ-а, као најиздашнијег пореског облика.

2) ПРОЈЕКЦИЈА МАКРОЕКОНОМСКИХ ИНДИКАТОРА СРБИЈЕ ДО 2017.

У Фискалној стратегији Министарства финансија изнете су пројекције главних макроекономских индикатора Србије за период 2015-2017, које указују на умерену путању опоравка (Министарство финансија, 2015). Кумулативна стопа раста реалног БДП-а за наредне три године од 3% прогнозирана је на основу раста извоза и опоравку инвестиционе активности. Раст ће бити базиран на расту инвестиција и извоза робе и услуга по просечној годишњој реалној стопи од 5,2% и 4,9%, респективно, уз просечни годишњи пад личне (-0,2%) и државне потрошње (-5,7%). Спровођење оштрих мера фискалне консолидације током 2015. утицаће на смањење личне и државне потрошње и по том основу домаће тражње. Убрзање раста БДП-а у 2016. и 2017. години на 1,5% и 2,0% засновано је, пре свега, на расту инвестиционе потрошње али и постепеном опоравку стандарда становништва. Дата пројекција предвиђа да се на крају 2017. обезбеди повећање удела инвестиција на око 20% БДП, смањење удела државне потрошње у БДП-у на 14,6% и повећање удела извоза робе и услуга у БДП-у на преко 45%. Неопходан је нето прилив страних инвестиција од

⁷ Квартални мониторинг, бр. 39. ФРЕН & Економски факултет, Београд, 2015.

око 1,3 млрд евра просечно годишње, уз промену структуре улагања ка сектору размењивих добара. Финансирање платног биланса подразумева истовремено смањивање удела дефицита робе и услуга и дефицита текућих трансакција у БДП-у на 7,6%, односно 4,3% у 2017. За 2015. годину био је очекиван завршетак процеса реструктурирања предузећа, што би се у кратком року негативно одразило на кретање БДП-а. Почетком априла 2015. официјелне најаве из Агенције за приватизацију указују да ће се тај рок извесно пробити. Након 2015. очекује се убрзање раста привредне активности по основу системског унапређења привредног амбијента. Процењује се да ће на раст потенцијалног БДП-а у наредним годинама позитивно утицати јачање инвестиционе активности и у мањој мери раст стопе запослености. Наиме, повећање незапослености услед завршетка процеса реструктурирања предузећа под контролом државе биће ублажено порастом нето запослености у приватном сектору, што је извесно оптимистична претпоставка. Посматрајући производну страну БДП-а, у периоду 2015-2017, највећи допринос очекује се од раста индустријске производње и опоравка сектора грађевинарства (допринос 1,2 п.п. просечно годишње), док ће сектор услуга негативно утицати на кретање економске активности (0,4 п.п. просечно годишње) највећим делом због спровођења мера фискалне консолидације. Са расходне стране БДП, у периоду 2015-2017, највећи допринос очекује се од инвестиционе потрошње и нето извоза (допринос 1,1 п.п. просечно годишње). Државна потрошња имаће и у наредне три године негативан допринос расту БДП-а заснован, пре свега, на смањењу зарада у јавном сектору, али и на другим видовима рационализације и побољшања ефикасности јавног сектора. Лична потрошња становништва негативно ће утицати на кретање БДП-а у 2015. (допринос -2,3 п.п.) услед смањивања зарада и пензија, док се за 2016. и 2017. очекује раст потрошње захваљујући опоравку на тржишту рада, пре свега убрзању раста зарада и запослености у приватном сектору и раста кредитне активности банака усмерене према становништву. Макроекономском пројекцијом предвиђен је реални раст инвестиција од 4,7% у 2015. и 5,5% у 2016. и 2017, који ће бити генерисан покретањем новог инвестиционог циклуса. Расту БДП-а у наредне три године значајно ће допринети и нето извоз (допринос 2,2 п.п. у 2015, 0,6 п.п. у 2016. и 0,4 п.п. у 2017.). Позитиван допринос нето извоза резултат је прогнозираног привредног опоравка главних спољнотрговинских партнера Србије, док је спорија динамика раста увоза (2% просечни годишњи раст) последица најављених мера фискалног прилагођавања, и по том основу смањене потрошње државе и домаћинства. Удео извоза робе и услуга у БДП у 2015.

процењује се на 44,2%, а у 2016. и 2017. на 44,5% и 45,3%. Удео инвестиција у БДП у 2015. процењује се на 18,5%, а у 2016. и 2017. се очекује наставак раста инвестиционе активности што ће, у условима рестриктивне фискалне политике, омогућити остваривање умерених стопа привредног раста и повољнијих кретања на тржишту рада од 2016. Раст приватних инвестиција је од пресудног значаја имајући у виду да је пад привредне активности у претходном, кризном периоду, утицао на смањивање потенцијалног БДП кроз губитак привредних капацитета и знатно погоршавање услова на тржишту рада. Очекује се да ће укупна запосленост успорити пад у 2015, након оштрог пада у претходним годинама, док се у 2016. очекује благи раст запослености у приватном сектору. Средњорочна пројекција запослености заснива се на пројектованом расту БДП-а и повећању инвестиција. У наредном периоду очекује се спорији раст реалних нето зарада у приватном сектору од раста реалног БДП-а, као и раст бруто зарада у складу са растом продуктивности у приватном сектору, што ће утицати на смањивање јединичних трошкова рада и на побољшање конкурентске позиције земље. Инфлација би у границе дозвољеног одступања од циља требало да се врати средином 2015, на шта ће у највећој мери утицати раст регулисаних цена (нпр. раст цене струје, који би могао бити максимално 15% од јула 2015.) и одложени ефекти депрецијације динара из 2014, док ће у другој половини године постепено ишчезавати дезинфлаторни утицаји пада цена примарних пољопривредних производа и нафте. Предуслов платнобилансне одрживости је повећање извоза и нето прилива страног капитала. Редукција негативног нето извоза робе и услуга, првенствено као резултат промене структуре домаће привреде, допринеће смањивању спољне неравнотеже и ризика одрживости спољног дуга и екстерне ликвидности. Биланс текућих плаћања без донација биће негативан и износиће у периоду 2015-17. у просеку 1,5 млрд евра.

3) СТАЊЕ ЕКОНОМИЈА ЗЕМАЉА ЕВРОЗОНЕ НА ПОЧЕТКУ 2015. ГОДИНЕ, И ПОТЕНЦИЈАЛНИ ЕФЕКТИ НА СРБИЈУ

Оно што би значајно могло да порави економску слику Србије је почетак повољних тенденција у еврозони. Наиме, раст увозне тражње подстицајно ће деловати на српски извоз, док би снажно повећање ликвидности генерисано квантитативним олакшицама ЕЦБ могло да се реперкутује кроз раст прилива капитала, поред осталог и СДИ, у нашу земљу. Оно што је већ видљиво је пад цене задуживања на европском тржишту што омогућава

нашој земљи јефтиније финансирање фискалног дефицита и ино-дугова. Након четири месеца узастопног пада потрошачких цена упумпавање милијарду евра у привреду од стране ЕЦБ даје ефекте. Цене, на међугодишњем нивоу, коначно су стагнирале у априлу 2015, након пада од 0,1% у марту. Незапосленост се одржала на 11,3% у марту 2015. Кредитирање бележи пораст у марту 2015. први пут од 2012. Очекује се да ће инфлација убрзати на више од 1% до краја године, како дефлаторни утицај пада цена нафте буде слабио, а базна инфлација биће подстакнута депресијацијом евра и опоравком прехранбене индустрије. Услед практичне стагнације америчке економије у првом кварталу 2015. евро јача, те је достигао 1,12 долара. ЕЦБ предвиђа раст просечне стопе инфлације од 0% ове године на 1,8% до 2017.⁸ После рецесије, стагнације или анемичног раста током седам година, економија еврозоне крајем 2014. и почетком 2015. успева да се стабилизује и почне опоравак, пре свега, захваљујући финансијској инјекцији ЕЦБ од 60 милијарди евра месечно (куповина обвезница влада ЕУ), која би требало да потраје до септембра 2016. ЕЦБ процењује да ће стопа незапослености у еврозони и даље бити чак 9,9% у 2017, знатно изнад 7,2%, колико је била пре глобалне финансијске кризе. Поред тога, јавни дуг периферних земљама еврозоне, као проценат БДП-а, је висок и растући.⁹ *TSEurofirst 300*, водећи композитни индекс европских берзи, износио је 1. маја 2015. године 1570 бодова, што је, истина, пад у односу на средину априла када је био на највишем нивоу од 2000. (када је био пребачен и предкризни ниво овог индекса). Ипак, од почетка године овај индекс је у плусу за 15%, а његов међугодишњи раст износи скоро 16%.¹⁰ Добар тренд европских берзи на почетку године бележи се захваљујући паду курса евра према долару, интензивне куповине европских хартија од вредности од стране ЕЦБ, али и растућег тренда немачке индустрије, извоз и увоза. Такође, допринос расту европских берзи даје и опоравак ауто-индустрије, који се, поред Немачке, шири на Француску, Шпанију, Италију и Португал, као и очекивање да ће раст каматних стопа у САД, услед нешто лошијег стања економије у тој земљи, бити одложен

⁸ Maria Tadeo, 2015. 'Euro Area Ends Flirt With Deflation as ECB Pumps Billions in QE'.

Bloomberg, April 30, 2015, Интернет: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-04-30/euro-area-ends-flirt-with-deflation-as-ecb-pumps-billions-in-qe>

⁹ Nouriel Roubini, "Signs of Life in the Eurozone", *Project-syndicate*, MARCH 31, 2015. Интернет: www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-fragile-recovery-by-nouriel-roubini-2015-03#1Fobe1twJ34xWmu1.99

¹⁰ Интернет: <http://data.cnbc.com/quotes/.FTEU3-GB>

за другу половину 2015.¹¹ Генерално, еврозона је, коначно делујући јединствено, награђена снажним економским подстицајем: привреда еврозоне расте 22. месец узастопно, закључно са мартом 2015. Наиме, мере штедње више не успоравају раст, монетарна подстицаји су изражени, банке се опорављају, нафта и евро су појефтинили, док структурне реформе доносе резултате.¹² На крају, поставља се питање да ли је економија еврозоне на прекретници? Бржи од очекиваног раст у четвртном кварталу 2014. можда упућује на то, као и процена Европске комисије која указује на убрзавање раста у 2015. на 1,3%, што би био најбољи резултат од 2011.¹³ Априлска прогноза *Economist Intelligence Unit* (2015) пројектује раст еврозоне на 1,4%.¹⁴ Још су оптимистичне процене ИМФ (2015), који очекује привредни раст еврозоне од 1,5%,¹⁵ као и ЕЦБ која предвиђа убрзање раста БДП-а са 1,5% ове на 2,1% 2016, што би био рекорд од 2007, и што је за земље у окружењу, попут Србије, веома добра вест.¹⁶ Како *Gavyn Davies* напомиње (2015), велики помак у релативним перформансама је у току. Он процењује да на годишњем нивоу стопа раста САД-а сада износи само 2%, у односу на 2,5% пре месец дана и 4% прошле јесени. У међувремену, на годишњем нивоу раст у еврозони је 1,7%, у односу на 1,3% у фебруару (иначе, процене су да ће раст БДП-а у другом кварталу 2015. достићи 1,8% за еврозону и пасти на 2% за САД). Као резултат тога, геп између САД-а и еврозоне сузио се на само 0,3 процентних поена, у односу на 3,5 процентних поена прошлог лета.¹⁷ Међу објашњењима су колапс цена

¹¹ Jamie McGeever, "Stocks gain momentum, Europe at seven-year high". *Reuters*, April 9, 2015, Интернет: <http://www.reuters.com/article/2015/04/09/us-markets-global-idUSKBN0N001520150409>

¹² Greg Ip, "At Last, Eurozone Gets Growth in Gear", *WSJ*, April 22, 2015, Интернет: <http://www.wsj.com/articles/at-last-eurozone-gets-growth-in-gear-1429723674>

¹³ "European economy guide: Taking Europe's pulse", *The Economist*, April 14, 2015. Интернет: <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/04/european-economy-guide>

¹⁴ "Global Forecasting Service", *Economist Intelligence Unit*, April 2015. file:///C:/Users/pc2012/Downloads/GSJXAB00_20150318.pdf

¹⁵ ИМФ сматра да ће пад цена нафте да подстакне привреде еврозоне, али упозорава да ће позитивни ефекат бити умањен негативним факторима, као што су слаба улагања.

¹⁶ Maria Tadeo, "Euro Area Ends Flirt With Deflation as ECB Pumps Billions in QE", *Bloomberg*, April 30, 2015. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-04-30/euro-area-ends-flirt-with-deflation-as-ecb-pumps-billions-in-qe>

¹⁷ Gavyn Davies, "Global growth report card: world slowdown causes concern" *Financial Times*, April 05, 2015. Интернет: <http://blogs.ft.com/gavyndavies/2015/04/05/global-growth-report-card-world-slowdown-causes-concern/>

нафте, пад евра и закаснили, али ипак, опоравак погођених кризом периферних економија еврозоне, посебно Шпаније и Италије. Најмоћнији ефекат нових агресивних мера монетарне политике ЕЦБ је утицај на курс евра: према ЈПМоргану, трговином пондерисани реални ефективни курс у еврозони опао је за 14% у периоду од децембра 2013. до марта 2015, што ће донети велику корист међународно изложеном бизнису. Коначно, економија еврозоне у целини је и даље мања него у првом кварталу 2008, док је незапосленост преко 11% радне снаге (у САД-у само 5,5%), што указује да простора за раст има (можда и за постизање повећање БДП-а од чак 2% у овој години). Циклична незапосленост остаће превисока, а инфлација и даље ниска. Очигледно успоравање у САД-у истиче потребу за великим опрезом од стране ФЕД-а у погледу затезања монетарне политике, јер САД има прекомерни дуг, ниске инвестиције и тренутно превише јак долар, лош за конкуритивност америчке индустрије.¹⁸ За земље периферије, оне које нису чланице евро зоне али су од ње зависне, међу којима је Србија, смањивање каматних стопа је добро из два разлога. Први је директан трошак рефинансирања јавног дуга деноминованог у евр, који ће бити мањи. Нове емисије еврообвезница из тих земаља имаће ниже стопе захтеваног приноса од претходних. Ако се каматне стопе на европским финансијским тржиштима смање на довољно низак ниво биће могуће, лакше и брже, успоставити равнотежу између стопе раста БДП-а и каматних стопа на нижим нивоима. Друга група последица може бити смањивање комерцијалних каматних стопа, које су и даље релативно високе, нарочито на периферији ЕУ и у земљама које имају стаус кандидата за ЕУ. Реалистично је претпоставити да ће ослобађање велике количине новца (куповином обвезница на секундарном тржишту) које су заробљене у државним обвезницама и обвезницама приватног сектора довести до смањивања и комерцијалних каматних стопа. Током 2013. и 2014. из земаља европске периферије је, због процеса раздуживања, капитал премештан у земље центра. Тај процес је сада нешто успорен. Међутим, ако програм „монетарног попуштања“ ЕЦБ буде добро функционисао, могуће је очекивати промену смера, па би се кредитна активност банака на периферији могла увећати. Ово је посебно важно за земље Западног Балкана, где се региструје пад кредитне активности и одржавање високих каматних стопа. На дуги рок може се очекивати и смањивање вредности имовине и обавеза деноминованих у евр.

¹⁸ “US and eurozone growth rates seem to converge”, *Financial Times*, April 12, Интернет: 2015.<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/62f9570a-debe-11e4-8a01-00144feab7de.html#axzz3XU9nNk00>

Анализа пројекције Министарства финансија РС из Фискалне стратегије

У складу са проценама Фискалног савета мере из Фискалне стратегије нису довољне да би се јавне финансије учиниле одрживим, односно избегла криза јавног дуга, односно банкрот.¹⁹ Фискални савет сматра да је потребно да се фискална консолидација продужи и у 2018, јер су потребне додатне мере за смањење дефицита за око 300 милиона евра и тој години. Фискални савет сматра да учешће јавног дуга у БДП-у не би могло да почне да се смањује пре 2018. када би премашило ниво од 83%. Потребно је снажније од планираног повећања издвајања за јавне инвестиције, како би се спречило да рецесија у којој се привреда Србије тренутно налази угрози фискалну консолидацију. Поред тога, Фискални савет (2015) сматра да су мере недовољно добро припремљене и сувише су оптимистична очекивања. Кључне мере су смањење, те замрзавање плата и пензија, отпуштање запослених и промена у начину управљања јавним предузећима. Фискални савет оцењује да није реалистично да се оствари добар део прогноза приказаних у Фискалној стратегији, посебно оне које се односе на средњорочни раст привредне активности, кретање курса динара и путању јавног дуга. Прогнозирани спорији раст учешћа јавног дуга у Фискалној стратегији у односу на пројекције Фискалног савета је последица и вероватно нереалне претпоставке да ће динар у наредне три године реално да јача у односу на евро (наиме, Министарство финансија планира просечан курс у 2015. од 120 динара у односу на евро, а у 2016. и 2017. од 121,5 и 123 динара за евро). Фискални савет сматра да је прогнозирана стопа реалног раста БДП-а од 1,5% у 2016. највероватније недостижна, а да би уместо тога раст привреде у 2016. могао бити 0%. Приватна и државна потрошња у Србији су још увек превелике у односу на тренутну развијеност домаће привреде, па ће се њихово учешће у БДП-у у средњем року смањивати. Због тога једини простор за солидан и одржив раст у средњем року привреда Србије има у релативно снажном повећању нето извоза и инвестиција. Фискална стратегија предвиђа знатан раст инвестиција у 2016. и 2017. години од по 5,5% и раст извоза од 5% и 6,5% (уз нижи раст увоза). Повећања јавних инвестиција је једна од ретких мера којом држава може битније да утиче на кретање привредне активности, што би сада било посебно значајно, јер се Србија налази у рецесији. Према Фискалном савету да би се зауставио раст учешћа јавног дуга у БДП-у фискални дефицит би

¹⁹ Фискални савет, „Мишљење на нацрт фискалне стратегије за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину”, Београд, 30. јануар 2015.

морао да се обори на ниво нижи од 3% БДП-а, а Фискалном стратегијом предвиђено је, истина, значајно смањење дефицита опште државе, на 3,8% БДП до 2017, уз стабилизацију нивоа јавног дуга и преокретање његовог тренда (78,7% БДП у 2017.). Међутим, у Фискалном савету (2015) сматрају да је то реално тек у 2018, и то са нивоом дуга од 83% БДП. Ипак, резултати у првом кварталу 2015. охрабрују и указују да свођење дефицита у оквиру циљане Фискалном стратегијом можда није немогућа мисија, посебно имајући у виду да би фискални дефицит већ 2015. могао пасти на око 5% БДП-а. Дакле, у складу са Фискалним саветом (2015) потребно је и у 2018. наставити смањивање фискалног дефицита за око 1 п.п. БДП-а (нпр. у 2017. је планирано умањење дефицита од 0,9 п.п. БДП-а, а да би се то и постигло предвиђено је да те године на снази буде замрзавање пензија и плата, уз инфлацију од 4%, и отпуштање 5% запослених у буџетском сектору). Велики ризик да раст јавног дуга у средњем року буде и већи је и због јачања долара који чини скоро трећину јавног дуга Србије. Експанзиван раст јавног дуга последица је високих дефицита након 2008, посебно после 2009. Генерално, Фискалном стратегијом планиране су мере фискалне консолидације којима би се трајно умањили годишњи државни расходи за око 1,7 милијарди евра. Мерама фискалне консолидације дефицит државе требало би да се смањи са око 6,6% БДП-а 2014. на 3,8% БДП-а у 2017. То, међутим, претпоставља знатно веће уштеде у средњем року од 3 п.п. БДП-а (1 млрд евра) на које оволико умањење дефицита на први поглед указује. До 2017. ће, због неминовног раста јавног дуга, државна издвајања за камате да порасту за преко 1 п.п. БДП-а (са 3% БДП 2014. на преко 4% БДП-а у 2017.). Расходи за јавне инвестиције мораће, такође, да порасту за 0,5-1 п.п. БДП-а, јер су тренутно неодрживо ниски, а због ребалансирања привреде (смањење потрошње уз раст инвестиција и нето извоза) смањиће се учешће прихода од ПДВ-а у БДП-у за приближно 0,5 п.п. Други стуб на ком почива фискална консолидација је довођење у ред јавних и државних предузећа. Фискалном стратегијом је планирано да држава од 2015. више не покрива губитке јавних и државних предузећа издавањем нових гаранција на њихово задуживање. Најризичније мере фискалне консолидације су смањење броја запослених без припремљеног плана и решавање проблема јавних предузећа у кратком року. Петрохемијски комплекс би могао да „преживи“ уз приватизацију и инвестиције за које држава нема средстава, а тренутно нестабилно стање у енергетском сектору у свету не указује на могућност доласка неког од озбиљних страних инвеститора. Одустајање од циљева фискалне консолидације несумњиво води у кризу јавног дуга, па је једина алтернатива да се у том случају одмах усвоје нове мере које би надокнадиле потенцијални

мањак уштеда у односу на план. Почетком 2015. Влада Србије припрема акциони програм за предузећа у реструктурирању којим се предвиђа да предузећа која немају шансу буду затворена, а за она друга да се прикупљају понуде. Реорганизацијом државе и стратешким смањењем броја запослених треба да се постигну два ефекта: један је ефекат смањења трошкова, а други ефекат шаље сигнале да није држава та која диктира темпо, већ то треба да ради приватни сектор. За консолидацију финансија битне уштеде остварити укидањем субвенција и гаранција јавним предузећима и рационализацијом њиховог пословања, као и решењем питања предузећа у реструктурирању и сузбијањем избегавања пореза. У случају ЕПС-а и Железница Србије влада ће користити структурне кредите који ће подржавати суштинску реформу ових јавних предузећа од корпоративизације, до смањења администрације, побољшања перформанси и побољшања финансијске структуре.²⁰ Проблем који може да угрози успешно спровођење фискалне консолидације је рецесија у којој се привреда Србије налазила током 2014. и која ће се продужити на 2015, а могуће и на 2016. Стога је важно, упоредо с мерама штедње, активирати и антирецесионе мере, а најбоља од свих антирецесионих мера којима држава располаже је повећање обима и ефикасности јавних инвестиција. Фискално прилагођавање које подразумева смањење текућих и повећање капиталних буџетских расхода препоручује и ММФ, због чега би овакав приступ морао да буде прихваћен у склопу новог аранжмана Србије са ММФ-ом. Економском реструктурирању српске привреде требало би да допринесе смањење нерационалне јавне потрошње и промена модела финансирања инвестиција чиме би се подстакао привредни раст и запошљавање. У томе кључну улогу има фискална политика, активније привлачење страних инвестиција, спречавање одлива девиза сивим каналима, дестимулисање непотребног увоза, подстицање предузећа да супституишу увоз и јачају извозну понуду, те повољнији пословни амбијент. Експанзивну фискалну политику требало би да замени рестриктивна, са одговарајућим ефектима већ у 2015. У наредне три године фискална политика ће се заснивати на спровођењу мера за смањење расхода, борби против сиве економије и подизању ефикасности наплате јавних прихода као и планираним реформама у домену јавног сектора, посебно јавних предузећа. Подршку фискалној политици требало би да пружи и то што је у претходном периоду усвојен је већи број реформских закона међу којима су најзначајнији Закон о изменама и допунама Закона о раду, Закон о приватизацији, Закон о изменама и допунама Закона о стечају, Закон о изменама

²⁰ Фискални савет, „Јавне инвестиције у Србији: подстицај раста у фискалној консолидацији”, Београд, 30. јануар 2015.

и допунама Закона о планирању и изградњи, Закон о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању.

Макроекономске пројекције ММФ-а за Србију

Пројекције ММФ-а из 2015. године за Србију указују да ће у наредним годинама бити постигнут скроман напредак у расту робног извоза, удела инвестиција у БДП-у те смањењу платнобилансног дефицита. Пројекције раста у 2016. и 2017. су 1,5% и 2%. Кумулативан пораст износи 15,3% у другом делу друге деценије XXI века. Бруто јавни дуг ће 2019. достићи 3849 милијарди динара (74,6% БДП-а).

Табела 1. Макроекономске пројекције ММФ-а за Србију 2015-2020.

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
БДП	годишњи раст	-0,5	1,5	2,0	3,5	3,5	4,0
БДП, текуће цене	долари, милијарде	40,665	43,254	45,854	49,404	53,140	57,191
БДП, текуће цене	долари, <i>per capita</i>	5 676	6 037	6 400	6 896	7 417	7 982
БДП по куповној моћи	Интернационални долари, милијарде	95,859	98,754	102,802	108,687	114,733	121,680
БДП по куповној моћи	Интернац. долари, пц	13 380	13 784	14 349	15 171	16 014	16 984
Укупне инвестиције	% БДП	18,4	18,9	19,4	19,7	20,1	20,4
Штедња	% БДП	13,6	14,2	15,0	15,4	16,1	16,7
Инфлација	на крају године, %	4,2	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Робни увоз	%, раст	-1,5	2,9	4,6	6,8	7,1	7,4
Робни извоз	%, раст	3,1	4,9	6,5	7,7	7,9	7,6
Незапосленост	% радне снаге	20,7	21,9	22,3	21,9	21,4	20,9
Јавни приходи	% БДП	38,7	37,7	36,9	36,7	36,6	36,6
Јавни расходи	% БДП	44,4	42,3	40,6	39,9	39,7	39,2
Нето јавни дуг	% БДП	72,7	74,6	74,5	72,9	71,3	69,0
Бруто јавни дуг	% БДП	76,3	78,3	78,0	76,2	74,6	72,1
Текући рачун платног биланса	милијарди долара	-1,926	-2,013	-2,032	-2,135	-2,098	-2,122
Текући рачун платног биланса	% БДП	-4,7	-4,6	-4,4	-4,3	-3,9	-3,7

ИМФ, 2015. Online база података.

Према процени Светске банке из 2015. године, Србија ће бити једина земља југоисточне Европе која ће у 2015. имати пад БДП-а и он ће износити 0,5%. Србија ће остати у рецесији због слабе домаће тражње и тешке фискалне консолидације.²¹ Европска банка за обнову и развој предвиђа, пак, да ће Србија остварити раст БДП-а у 2015. ЕБРД (2015) сматра да ће се економске тешкоће Србије из 2014, као последица поплава, вероватно наставити, али се ипак предвиђа раст БДП-а од 0,5%. ЕБРД оцењује да ће нови програм Међународног монетарног фонда помоћи да се у Србију врате фискална дисциплина и поверење инвеститора. Међутим, аранжман са ММФ-ом пратиће мере штедње које ће деловати депрецирајуће на домаћу тражњу на краatak рок.²²

ИЗВОРИ

- “The Economist Intelligence Unit Limited”, *Global Forecasting Service*, April 2015. EIU, 2015, Интернет: file:///C:/Users/pc2012/Downloads/GSJXAB00_20150318.pdf
- “US and eurozone growth rates seem to converge”, *Financial Times*, April 12, 2015, Интернет: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/62f9570a-debe-11e4-8a01-00144feab7de.html#axzz3XU9nNk00>
- “European economy guide: Taking Europe’s pulse”, *The Economist*, April 14, 2015, Интернет: <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/04/european-economy-guide>
- “Global Growth Revised Down, Despite Cheaper Oil, Faster U.S. Growth”, World Economic Outlook Update, *IMF Survey*, January 20, 2015. Интернет: imf.org/external/mmedia/view.aspx?vid=3999556076001.
- “South East Europe: Economic Recovery in Some, but Not All Countries, Says World Bank”, World Bank, January 20, 2015, Интернет: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/01/20/south-east-europe-economic-recovery-in-some-but-not-all-countries-says-world-bank>
- Blagrove, Patrick, Furceri, Davide, “Lower Potential Growth: A New Reality”, Weo Analytical Chapter, *IMF Research Department*, April 7, 2015, Интернет: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2015/NEW040715A.htm>

²¹ World Bank, South East Europe: Economic Recovery in Some, but Not All Countries, Says World Bank (January 20, 2015). Интернет: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/01/20/south-east-europe-economic-recovery-in-some-but-not-all-countries-says-world-bank>.

²² Интернет: <http://www.ebrd.com/where-we-are/serbia/overview.html>

- Davies, Gavyn, "Global growth report card: world slowdown causes concern" *Financial Times*, April 05, 2015. Интернет: <http://blogs.ft.com/gavyndavies/2015/04/05/global-growth-report-card-world-slowdown-causes-concern/>
- Ip, Greg, "At Last, Eurozone Gets Growth in Gear", *WSJ*, April 22, 2015. Интернет: <http://www.wsj.com/articles/at-last-eurozone-gets-growth-in-gear-1429723674>
- McGeever, Jamie, 2015. "Stocks gain momentum, Europe at seven-year high", *Reuters*, April 9, 2015, Интернет: <http://www.reuters.com/article/2015/04/09/us-markets-global-idUSKBN0N001520150409>
- Roubini, Nouriel, "Signs of Life in the Eurozone", *Project-syndicate*, March 31, 2015, Интернет: www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-fragile-recovery-by-nouriel-roubini-2015-03#1Fobel1twJ34xWmu1.99
- Tadeo, Maria, "Euro Area Ends Flirt With Deflation as ECB Pumps Billions in QE", *Bloomberg*, April 30, 2015, Интернет: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-04-30/euro-area-ends-flirt-with-deflation-as-ecb-pumps-billions-in-qe>
- Williams, Anthony, "Oil-driven Russia downturn adds to weakness in EBRD economies" 19 Jan 2015). EBRD, 2014, Интернет: <http://www.ebrd.com/news/2015/oildriven-russia-downturn-adds-to-weakness-in-ebrd-economies.html>
- Влада Републике Србије, "Фискална стратегија за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину", Министарство финансија РС, Интернет: [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%202015-2017\(1\).pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%202015-2017(1).pdf)
- Интернет: http://www.fiskalnisavet.rs/images/izvestaji/fiskalna_kretanja_decembar_2014.pdf
- Квартални монитор, бр. 39. ФРЕН & Економски факултет, Београд, 2015.
- МАТ, Економски институт Београд & ПКС, бр 242, март 2015.
- Министарство финансија РС, 2015. Макроекономски и фискални подаци, 30. јануар 2015, Интернет: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=7161>
- Фискални савет, "Јавне инвестиције у Србији: подстицај раста у фискалној консолидацији", Београд, 30. јануар 2015.
- Фискални савет, "Фискална кретања у децембру 2014. године", 6. II 2015.
- Фискални савет, „Мишљење на нацрт фискалне стратегије за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину“, Београд, 30. јануар 2015.

UDK: 336.76

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 150–160

Извори научни рад

др Добрица ВЕСИЋ¹

ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ УЧЕСНИКА НА ФИНАНСИЈСКОЈ БЕРЗИ

ABSTRACT

In the present analysis, the author examines the legal status of participants in the deregulated capital market or MTP market: organizers MTP markets, investment companies, broker-dealer companies, authorized banks and the Investor Protection Fund. The author devotes special attention on the legal rules governing the financial stock market, as well as the perception that prevails in the theory of corporate law. He concludes that the legal significance of the stock exchange differs from the economic meaning. As a special legal form of business organization, the stock market includes a range of contracting operations in the financial market. The principle of quotations of securities provides protection, mutual trust of all stakeholders, applying the principles of solidity transactions, with a view to compliance with the universal principle of good faith in the law.

Key words: capital markets, legal status, participants, EU, Serbia.

1) СВРХА

Правни извори са којима се уређује правни положај финансијске берзе и њено пословање у домаћем праву јесу: Закон о тржишту капитала из 2011.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд, е-маил: dobrica@diplomacy.bg.ac.rs. Научни рад представља резултат рада на пројекту 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).

године, Закон о привредним друштвима из 2011. године, Закон о облигационим односима из 1978. године и други закони, подзаконски прописи, берзанске узансе, берзански обичаји, судска и арбитражна пракса. Под појмом финансијска берза често се подразумева посебна привредна организација или зграда у којој се обавља берзанска трговина, или посебан облик тржишта капитала. Међутим, у Закону о тржишту капитала није извршено јасно разграничење између појма „берза“ и појма „регулисано тржиште“. Тако се у члану 95. став 2 одређује да је то „Организатор тржишта (берза), односно, регулисано тржиште је правно лице основано као акционарско друштво у складу са Законом којим се уређују привредна друштва, ако овим Законом није друкчије одређено.“ Ово мешање појмова по коме је финансијска берза правно лице, при чему је и регулисано тржиште правно лице, значи да постоје два правна лица (акционарска друштва), што указује да наш законодавац не разликује правни појам берзе од њеног економског појма као посебног тржишта које организује берза као правни субјект обављањем своје делатности. Заблуда законодавца је, вероватно, настала због некритичког преузимања чл. 4. и чл. 36. Директиве МиФИД из 2004. године. Међутим, да би се основала берза оснивачи су дужни да испуне следеће основне услове утврђене Законом о тржишту капитала:

- (1) треба да донесу оснивачки акт (закључе уговор о оснивању);
- (2) треба да обезбеде минимални капитал од 1.000.000 евра у динарској противвредности;
- (3) треба да обезбеде просторно-техничку опремљеност, кадровску и организациону оспособљеност берзе;
- (4) треба да донесу програм функционисања регулисаног тржишта капитала;
- (5) треба да обезбеде дозволу за рад од Комисије за хартије од вредности.

Закључивањем уговора о оснивању берзе као првог и почетног правног акта, берза се сматра основаном у форми преддруштва. Од тог тренутка започиње процес креирања њеног правног субјективитета (као правног лица), који се завршава у тренутку уписа берзе у регистар привредних субјеката. Комисија за хартије од вредности доноси решење о давању сагласности за стицање квалификованог учешћа у законски прописаном року.

Општи акти финансијске берзе обухватају: (1) оснивачки акт (оснивачки уговор); (2) статут берзе; (3) правила и процедуре пословања (правила о пословању, правилник о листингу, правилник о тарифи) са којима се конкретизују законске одредбе везане за делатност берзе. Финансијска берза

дужна је да наплаћује накнаде за послове и услуге које обавља и то до максималних износа прописаних тарифником, на који је дата сагласност Комисије за хартије од вредности. Општи акти финансијске берзе обухватају и правила понашања чланова управе и запослених на финансијској берзи. Општа акта садрже и одредбе о чувању пословне тајне, затим процедуре чији је циљ спречавање злоупотребе поверљивих и инсајдерских информација. Те процедуре су у значајној мери сличне процедурама које се односе на Комисију за хартије од вредности, с тим да су прописане Законом о тржишту капитала.

На финансијској берзи неће се котирати све хартије од вредности, већ само оне хартије од вредности, које по процени финансијске берзе обезбеђују ликвидност и стабилност тржишта капитала.² Ово се првенствено односи на хартије од вредности солидних и перспективних привредних субјеката. То значи да финансијска берза у поступку котације хартија од вредности може донети и негативне одлуке. Међутим, котација хартија од вредности има непосредни значај и за самог емитента хартија од вредности, с обзиром да:

- (1) обезбеђује емитенту лакши приступ додатном капиталу;
- (2) шири могућност у погледу избора начина финансирања;
- (3) повећава бонитет хартија од вредности, због већег степена поверења у хартије од вредности;
- (4) повећава заинтересованост страних улагача;
- (5) појачава рејтинг емитента код његових улагања у заједничке подухвате;
- (6) доприноси заштити права акционара, нарочито права мањинских акционара;
- (7) доприноси јачању имена, пословног угледа емитента, кредитне способности емитента;

Из тих разлога финансијска берза (као и организатор МТП тржишта) у обавези је да има јасна и транспарентна правила у вези са укључењем хартије од вредности у трговању на тржишту капитала.

² Поред берзе као институционалног облика тржишта капитала, могу постојати и други облици тржишта капитала неберзанског карактера, тј. други субјекти као организатори тржишта капитала. У упоредном праву су најпознатија у свету следећа електронска тржишта хартија од вредности: *NASDAQ* у САД-у, *SEAQ* у Великој Британији, *SOFFEX* у Швајцарској.

2) МЕРЕ ЕУ

Полазећи од захтева да се обезбеди сигурно и добро управљање берзом, узимајући у обзир утицај будућег акционара, предложеног стицаоца са квалификованим учешћем на берзи. С обзиром да се ради о заштити јавних интереса, која у савременим условима превазилази националне границе и добија међународне размере, донете су на нивоу Европске уније бројне директиве у овој области. Пре свих то је *Директива Савета ЕУ број 78/279/ЕЕЦ од 5. марта о усклађивању услова за пријем хартија од вредности у берзанску котацију*. Потом, *Директива Савета ЕУ број 82/148/ЕЕЦ од 5. марта 1982. којом се допуњује Директива број 79/279/ЕЕЦ о усклађивању услова за пријем хартија од вредности у берзанску котацију* и *Директива број 80/390/ЕЕЦ о усклађивању услова за израду, контролу и дистрибуцију података који се објављују приликом пријема хартија од вредности у берзанску котацију*. Директива број 80/390 одредила је захтеве који се односе на садржину, форму, одобрење и објављивање докумената који се имају објавити приликом пријема хартија од вредности у котирање (енгл. *listing particulars*, франц. *prospecturs*).

Директива број 2001/34/ЕЦ Европског парламента и Савета ЕУ од 28. маја 2001. године о пријему хартија од вредности у званичну котацију и о информацијама које ће се објављивати у вези са овим хартијама од вредности. Допуњена Директива број 2004/109/ЕЦ Европског парламента и Савета ЕУ од 15. децембра 2004. године о хармонизацији захтева за транспарентност у вези са информацијама о емитентима чије су хартије примљене у трговању на организованом тржишту. Директива број 2003/71/ЕЦ Европског парламента и Савета ЕУ од 4. новембра 2003. године о проспекту који се објављује приликом јавне понуде хартија од вредности или хартија које су примљене у трговање и Директивом број 2005/1/ЕЦ Европског парламента и Савета ЕУ од 9. марта 2005. године. За финансијске берзе карактеристично је да укључују хартије од вредности на регулисано тржиште, уколико хартије од вредности испуњавају услове прописане у берзанским актима. Приликом процене да ли акције одређеног емитента испуњавају услове за укључивање на регулисано тржиште, финансијска берза узима у обзир дистрибуцију акција јавности, финансијске податке који се односе на претходни период, податке о емитенту и податке који пружају увид у пословање емитента, а све у складу са својим актом.

Углавном, Европска унија својим актима уређује правни положај свих учесника на нерегулисаном тржишту капитала, односно МТП тржишту, и то:

(1) правни положај организатора МТП тржишта;

- (2) правни положај инвестиционог друштва;
- (3) правни положај брокерско-дилерског друштва;
- (4) правни положај овлашћене банке;
- (5) правни положај Фонда за заштиту инвеститора.

Основна обележја правног положаја организатора МТП односе се на акта којима се уређују следећи послови:

- а) обезбеђује инвеститорима задовољавајући ниво информација о финансијским инструментима којима се тргује на МТП, а ради доношења одговарајуће инвестиционе одлуке;
- б) обезбеђује податке о финансијским инструментима приликом њиховог укључивања у трговање, као и током самог трговања;
- в) поступају у складу са налогом Комисије за хартије од вредности о привременој обустави или искључењу из трговине.

Посебно место на нерегулисаном тржишту капитала припада инвестиционом друштву. „Инвестиционо друштво је лице у чије редовне активности или пословање спада пружање једне или више инвестиционих услуга трећим лицима, односно професионално обављање једне или више инвестиционих активности“.³ Овај појам је преузет из члана 4. тачка 1. Директиве МиФИД у коме се појам инвестиционог друштва утврђује на следећи (нешто другачији) начин: „Инвестиционо друштво значи свако правно лице чија редовна радна активност или пословање представља пружање једне или више инвестиционих услуга за трећа лица и/или обављање једне или више инвестиционих активности на професионалној основи“. У наставку ове подтачке допушта се могућност државама чланицама ЕУ, да у појам инвестиционог друштва укључе и предузећа која нису правна лица под одређеним условима.

Упоредјујући елементе појмова који карактеришу два облика инвестиционог друштва (брокерско-дилерско друштво и овлашћена банка) може се извести закључак да је делатност брокерско-дилерског друштва профилисан у ширем обиму у односу на делатност овлашћене банке. Полазећи од Закона о тржишту капитала (чл. 147. ст. 1 и 2) основни елементи појма брокерско-дилерског друштва јесу:

- (1) брокерско-дилерско друштво има правну форму акционарског друштва у складу са Законом о привредним друштвима;
- (2) брокерско-дилерско друштво обавља делатност инвестиционог друштва;

³ Закон о тржишту капитала, 2011, члан 2, ст. 1, тачка 4.

(3) брокерско-дилерско друштво мора да има дозволу Комисије за хартије од вредности за обављање делатности инвестиционог друштва;

У компаративном праву брокерско-дилерско друштво најчешће носи назив „трговац хартијама од вредности“. У компаративном праву, нпр. Захтев обезбеђења основног капитала може се надоместити осигурањем инвестиционог друштва - трговца са хартијама од вредности од одговорности за штету проузроковану вршењем делатности у минималној висини суме осигурања од милион евра за сваки осигурани случај и укупно 1,5 милиона евра годишње за осигуране случајеве, или са комбинацијом почетног износа капитала и осигурања у сразмери одобреној од стране надлежног регулаторно-надзорног тела. Закључењем уговора о оснивању брокерско-дилерског друштва као првог и почетног правног акта, друштво је основано у форми *преддруштва*. Тада почиње процес креирања правног субјективитета брокерско-дилерског друштва као правног лица. Међу првим обавезама оснивача налазе се обавезе будућег акционара тзв. предложеног стицаоца, који намерава да стекне учешће у капиталу друштва од или преко 10%, 20%, 33% или 50%, да прибави претходну сагласност Комисије за стицање тог квалификованог учешћа. Лица морају да буду: а) подобна, б) поуздана, и в) да имају финансијски положај на основу кога се може претпоставити да неће имати негативан утицај на пословање брокерско-дилерског друштва.

3) САДРЖАЈ

Тржиште капитала мора да буде стриктно правно регулисано. Обичан оснивач берзи јесте субјекат који не намерава да стекне квалификовано учешће у берзи. У поступку оснивања берзе треба разликовати:

- (1) прву фазу која се односи на оснивање берзи у ужем смислу и обухвата поступак доношења уговора о оснивању берзе и поступак конституисања органа берзе;
- (2) друга фаза која се односи на регистрацију (легализацију) берзе, односно њен упис у регистар привредних субјеката, када стиче својство правног лица;

Комисија за хартије од вредности оцењује подобност предложеног стицаоца и његову финансијску оправданост предложеног стицања његовог учешћа. При томе се Комисија за хартије од вредности користи следећим критеријумима:

- (1) репутацијом предложеног стицаоца,

- (2) финансијску стабилност предложеног стицаоца,
- (3) могућностима организатора тржишта да испуњава услове у погледу капитала и других услова као и обавеза предвиђених законским одредбама.

Комисија за хартије од вредности може на основу достављене документације извести закључак да су лица подобна и поуздана и да им је финансијски положај такав да се може претпоставити да неће имати негативан утицај на пословање финансијске берзе.

Оснивачи финансијске берзе имају обавезу да код Комисије за хартије од вредности прибаве претходну сагласност за избор, односно именовање директора или члана управног одбора финансијске берзе. Након тога, оснивачи су дужни да предузму већи број правних и фактичких радњи у вези са испуњавањем прописаних услова за регистрацију и пословање финансијске берзе. Затим се утврђује предлог статута финансијске берзе, који се подноси Комисији за хартије од вредности ради давања претходне сагласности. Затим се бирају чланови управног одбора и других органа финансијске берзе, именује директор финансијске берзе, утврђују предлози других општих аката, који се подносе Комисији за хартије од вредности ради давања претходне сагласности. Када Комисија за хартије од вредности да сагласност, финансијска берза подноси Комисији за хартије од вредности захтев за издавање дозволе за рад, са прописаном документацијом (доказима). Уколико се утврди да су испуњени сви прописани услови Комисија за хартије од вредности доноси и објављује решење о давању дозволе за рад финансијској берзи.

Генерално посматрано, послови финансијске берзе се деле на (1) основне послове и (2) додатне послове.

Основни (обавезни) послови берзе односе се на регулисано тржиште и чине њену основну делатност. Ови послови се могу институционализовати у виду следећих функција финансијске берзе:

- (1) тржишна функција (организовање и посредовање у трговини са хартијама од вредности);
- (2) информациона функција (објављивање података) о:
 - а) обиму понуде и тражње хартија од вредности на финансијској берзи;
 - б) обиму закључених послова на финансијској берзи по врстама хартија од вредности;
 - в) почетној, средњој и закључној цени појединих хартија од вредности;
 - г) котацијама на финансијској берзи;

- д) хартијама од вредности којима се тргује на финансијској берзи;
- ђ) другим подацима значајним за стабилан рад на финансијској берзи;
- (3) надзорне функције над учесницима у трговини на регулисаном тржишту капитала;
- (4) дисциплинске функције над учесницима у трговини и функције решавања спорова из трговинских трансакција на регулисаном тржишту капитала;
- (5) обављање других послова у вези са регулисаним тржиштем, а у складу са Законом о тржишту капитала и актима Комисије за хартије од вредности.

Додатни факултативни послови финансијске берзе односе се на:

- (1) унапређење промоције и развоја тржишта капитала у домицилним условима (у Републици Србији);
- (2) продају и лиценцирање тржишних података (укључујући продају, лиценцирање и трговање финансијским инструментима на основу других тржишних података);
- (3) едукацију инвеститора;
- (4) обављање других послова, који су везани са пословима тржишне и информационе функције.

Дужност финансијске берзе је да осигура правично, правилно и ефикасно организовање тржишта капитала. На финансијској берзи тргује се дематеријализованим финансијским инструментима (хартијама од вредности). Финансијска берза има обавезу да идентификује, мери, процењује и отклања ризике којима је изложена у свом пословању. Финансијска берза, при томе, посебно води рачуна о интерном и екстерном сукобу интереса, о разним облицима злоупотреба на тржишту капитала.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Основни правни извор представљен је *Директивом 2004/39/ЕЗ Европског парламента и Савета о тржиштима финансијских инструмената од 21. априла 2004. године*, под називом *Директива MiFID (Markets in Financial Instruments Directive)*, која је ступила на снагу 1. новембра 2007. године. Премда, према називу ове директиве произилази да су предмет регулације тржишта финансијски инструменти она се, суштински, односи на тржиште капитала. На основу анализиране Директиве, уредби и аката Европске уније, извршена је хармонизација

националних права тржишта капитала земаља чланица Европске уније. Наш Закон о тржишту капитала из 2011. године, углавном је прихватио решења из ових извора права финансијских тржишта Европске уније, чиме је, у великој мери, извршена хармонизација домаћег права са правом Европске уније у овој области.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Основ за регулацију финансијских тржишта, одређеније тржишта капитала, у Републици Србији је Закон о тржишту капитала који је донет 2011. године. Према овом Закону основне одредбе правног положаја финансијске и робне берзе имају следеће карактеристике:

- (1) берза се оснива искључиво у правној форми акционарског друштва,
- (2) седиште берзе је обавезно на територији Републике Србије,
- (3) берза има дозволу за рад одобрену од Комисије за хартије од вредности,
- (4) делатност берзе обухвата управљање пословањем регулаторног тржишта, а може се односити и на управљање пословањем МТП тржишта.

Финансијска берза је дужна да у року од 30 дана пријема решења Комисије за хартије од вредности у вези давања дозволе за рад и решења о давању претходне сагласности за избор директора и чланова управног одбора, поднесе пријаву за упис у регистар привредних субјеката.

Финансијска берза укључује акције емитента, који је поднео захтев за укључење акција на листинг регулисаног тржишта, уколико те хартије од вредности испуњавају услове за укључивање на регулисано тржиште капитала као *посебне додатне услове* из Закона о тржишту капитала.⁴ Њиховом реализацијом врши се последња провера испуњености општих услова правне и економско-финансијске природе везаних за одобрење проспекта. Проспект треба да обезбеди квалитет хартија од вредности, пре њиховог укључивања у поступак трговине на финансијској берзи. Сви ови посебни законски услови даље се разрађују путем берзанских услова у општим актима финансијске берзе. Она може, изузетно од наведених посебних (додатних) услова, да одобри да се укључи на листинг акција и емитент који не испуњава наведене услове ако финансијска берза процени да инвеститори имају податке потребне за процену емитента и акција за које се тражи укључење на листинг финансијске берзе. Хартије од

⁴ Члан 121. Закона о тржишту капитала, 2011.

вредности које су испуниле све прописане услове и које су укључене у трговину на финансијској берзи, представљају котиране хартије од вредности. Овај поступак је у надлежности посебног органа финансијске берзе - Комисије за листинг и котаџију.

6) 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; http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/directors-remun/sec200771022_en.pdf.

Dugalić, V., Štimac, M., 2006, *Osnove berzanskog poslovanja*, Stubovi kulture, Beograd.

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, Beograd, str. 56.

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLAMENT 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).

Vitez, M., 2003, *Berze hartija od vrednosti i berzanskih poslova (teorija i praksa)*, Ekonomski fakultet, Subotica, Kultura, Bački Petrovac.

Vunjak, N., Kovačević, Lj., Vitez, M., Petrović, P., 2014, *Finansijske berze*, Ekonomski fakultet, Subotica, str. 7.

„Закон о тржишту капитала“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 31/2011.

7) ЗАКЉУЧАК

У домаћој правној регулативи берза се оснива по систему дозволе. Оснивачи берзе могу да буду домаћа и страна правна и физичка лица. Оснивачи се могу поделити на обичне и квалификоване осниваче, полазећи од критеријума прописане величине права гласа или учешћа у капиталу берзе. Својство квалификованог оснивача везује се за одређени прописани проценат његовог посредног или непосредног учешћа у берзи (према критеријума права гласа или учешћа у капиталу). Оснивач има обавезу да

прибави претходну сагласност Комисије за хартије од вредности. Уколико оснивач стекне квалификовано учешће супротно условима из акта Комисије за хартије од вредности, оснивачу ће бити одузето право гласа које произилази из тако стеченог права. Финансијска берза спада у посебну правну форму привредног друштва и на њу се примењују правила из Закона о тржишту капитала. Финансијска берза у правном промету закључује правне послове и врши друге правне радње у оквиру регистрованих делатности. За предузете обавезе берза одговара целокупном својом имовином. Оснивачи финансијске берзе не одговарају за предузете обавезе, већ сnose ризик до висине својих улога унетих у оснивачки капитал финансијске берзе.

UDK: 336.761

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 161–176

Изворни научни рад

Јелена БРДАР и Маја БОДРОЖИЋ¹

РЕФОРМА ТРЖИШТА ФИНАНСИЈСКИМ ДЕРИВАТИМА (ОТС) ПРЕМА УРЕДБИ О ЕВРОПСКОМ ИНФРАСТРУКТУРНОМ ТРЖИШТУ (EMIR) И АМЕРИЧКОМ DODD-FRANK ЗАКОНУ О РЕФОРМИ ФИНАНСИЈСКОГ ТРЖИШТА И ЗАШТИТИ ПОТРОШАЧА

ABSTRACT

The recent financial crisis has revealed major weaknesses in the functioning of the financial regulatory and supervisory framework, which eventually culminated in a global recession. Emergency interventions were necessary to stop the spread of deformation of monetary flows with systemic disorders during the crisis and to help the restoration of the normal functioning of financial markets. All these problems have affected the global factors to start thinking in new directions. In this respect, they expressed various initiatives, led by America and the European Union which were mostly affected by problems. As an important cause of the crisis that began in 2007 was the weakness of OTC financial derivatives markets. The weakening of the financial system increased systemic risk. In this paper, we review the creation of a new regulatory infrastructure. First, we emphasized the basic characteristics of the financial regulations of the European Union - EMIR (European Market Infrastructure Regulation) and the US Dodd-Frank law, then we singled out the Chapter VII of the above mentioned (Dodd-Frank: Title VII-Wall Street Transparency and Accountability) and at the end the analysis was expanded with the introduction and comparison of the above mentioned EMIR and Dodd-Frank regulation.

Key words: Financial crisis, OTC derivatives, EMIR EU regulations, Dodd Frank.

¹ Универзитет у Новом Саду, Економски факултет Суботица, катедра за Финансије, банкарство и осигурање, е-маил: jelena_brdar@yahoo.com

1) УВОД

Недавна финансијска криза показала је велике слабости у функционисању финансијског регулаторног и надзорног оквира, што је на крају кулминирало глобалном рецесијом. Хитне интервенције биле су неопходне да зауставе ширење деформације монетарних токова са системским поремећајима током кризе и да се помогне обнови нормалног функционисања финансијских тржишта. Сви ови проблеми утицали су на светске чиниоце да почну размишљати у другим правцима. У том погледу су изнесене различите иницијативе, у којима предњаче Америка и Европска унија, које проблем највише и погађа. Као битан узрочник кризе која је почела 2007. године наводи се слабост ОТС тржишта финансијских деривата. Слабости тадашњег финансијског система повећавали су системски ризик. У овом раду дајемо осврт на стварање нове регулаторне инфраструктуре. Истакли смо основне карактеристике нове Уредбе Европске уније – EMIR (*European Market Infrastructure Regulation*) и америчког Закона Dodd-Frank, затим издвојили поглавље VII наведеног Закона (*Dodd-Frank: Title VII – Wall Street Transparency and Accountability*) и на крају анализу проширили са поређењем наведених финансијских Регулатива Европске уније – EMIR и Dodd-Frank.

2) РАЗВОЈ РЕГУЛАТОРНИХ РЕФОРМИ НАКОН ФИНАНСИЈСКЕ КРИЗЕ

Међународни регулатори почели су да предузимају мере за санирање последица финансијске кризе. Сама криза била је повод да се креирају предуслови да регулатори прате трансакције на до сада нетранспарентним ОТС (*Over-The-Counter Market*) тржиштима. Избијање кризе оправдало је упозорења аналитичара и саветника који су упозоравали на недостатак информација на ОТС тржиштима. Заштита финансијског система била је онемогућена од ризика изложености дериватима, није била дата могућност регулаторима да смањују апетит учесника за претерано узимање ризика. Тржиште ОТС деривата је нетранспарентно јер су то уговори који се приватно закључују и информације су познате углавном само уговорним странама. Недостатак информација управо је и спречио регулаторе да открију ризике по датим трансакцијама. Излазак из кризе захтева отклањање слабости и узроке гомилања системског ризика. На основу широког политичког консензуса међу лидерима Г20 већ су успостављене регулаторне реформе на ОТС дериватним тржиштима, а у наредним деловима рада ћемо видети приступе.

Са самита лидера Г20, у завршном документу, дата је инструкција (тачка 13, алинеја 3).² „Свим стандардизованим формама уговора о ОТС треба трговати на берзи или електронским трговинским платформама, где је то одговарајуће, и обрачунавати их кроз централне партнере најдаље до краја 2012. године. Уговори о ОТС дериватима треба да се пријављују трговинским репозиторијумима. Уговори обрачунати изван центра треба да буду подвргнути вишим захтевом за капиталом.“ Након тога у 2010. години увели су обавезу да се убрза примена јаких мера за унапређење транспарентности и регулаторног надзора ОТС деривата на међународно конзистентан и недискриминаторски начин. Значајна питања која се анализирају су о транспарентности пре и после трговинске трансакције, маргине за деривате које нису у клирингу, приступ подацима у трговинском репозиторијуму и кризно управљање прекограничним клирингом. На пољу регулисања тржишта ОТС деривата значајан је предлог Уредбе ЕУ – EMIR (*European Market Infrastructure Regulation*) и допринос Dodd-Frank Закона о реформи финансијског тржишта и заштити потрошача. Наведени прописи усмерени су на испуњење обавеза Г20, да сви стандардизовани ОТС деривати буду на клирингу централних партнера (*CCP Clearing Houses*) најкасније до краја 2012. године и обавеза о извештавању трговинским репозиторијума о уговорима. Нове Уредбе стављају нагласак на транспарентност, на тај начин се системски ризик држи под контролом и подстицање учесника на повећање квалитета управљања ризицима од стране учесника.

3) УРЕДБА О ЕВРОПСКОМ ИНФРАСТРУКТУРНОМ ТРЖИШТУ (EMIR)

На подручју Европске уније 16. августа 2012. године ступиле су на снагу одредбе Уредбе (ЕУ) бр. 648/2012 Европског парламента и Већа од 4. јула 2012. године о ОТС дериватима, средишњој другој уговорној страни и трговинском репозиторијуму (даље: EMIR). Регулацивом EMIR покривена су три главна подручја: регулисање обавеза уговорних страна у трансакцијама ОТС деривата; ауторизација, услови пословања и надзор над другим средишњим странама; ауторизацију, услове и надзор над трговинским репозиторијумом.³

ОТС деривати или уговори о ОТС дериватима у смислу EMIR-а су уговори о дериватима који се не извршавају на уређеном тржишту. EMIR је

² Д. Вуковић, (2012) Трговински репозиторијум – нова инфраструктура тржишта ОТС деривата, *Банкарство Магазине* (4).

³ Интернет: <http://www.hanfa.hr/HR/nav/296/emir.html>, 04.05.2015.

преузео дефиницију деривата из Директиве 2004/39/EЗ MiFID (*The Markets in Financial Instruments Directive 2004/39/EC*). Циљ EMIR-a је смањивање ризика који произилази из ОТС уговора као и дефинисање услова под којима могу пословати средишње друге уговорне стране. Уведена је обавеза транспарентног извештавања надзорних тела о ОТС дериватима, како би надлежна тела унутар ЕУ могла надzirати и ако је потребно истражити оне трансакције које нису склопљене у складу са законским прописима и на тај начин контролисати системске ризике. Као што смо истакли уговоре о ОТС дериватима карактерисала је мања транспарентност у односу на остале финансијске инструменте јер се исти склапају под условима које договарају уговорне стране изван уређеног тржишта, те су подаци доступни само уговорним странама које учествују у трансакцији. У току финансијске кризе потврдило се да таква карактеристика уговора о ОТС дериватима повећава нестабилност на финансијском тржишту. EMIR је ради повећања транспарентности увео обавезу пријављивања свих детаља трансакција са ОТС дериватима трговинском репозиторијуму.⁴ EMIR даје правни оквир за регулисање и супервизију трговинских репозиторијума. Регулисаће се поред осталог услови за овлашћење и регистрацију, приступ и учешће у трговинским репозиторијумима, обелодањивање трговинских информација, стандарди извештавања и оперативно управљање. Трговински репозиторијуми биће обавезни да објављују збирне ОТС трговинске позиције по класама дериватних уговора. Ова обавеза је паралелна са предложеним проширењем извештавања о трговини и трансакцијама према последњој ревизији MiFID и MAD-a (*Market Abuse Directive / Regulation*) и примењиваће се на све трговине које подлежу обавези извештавања и CCP клирингу (*CCP-Central Counterparty*). EMIR настоји да смањи оперативни ризик подстицањем коришћења електронских платформи за документовање и управљање ОТС трговинама. У ширем напору да елиминише оперативни ризик и да повећа транспарентност тржишта Комисија предлаже измене MiFID по којима би се захтевало да трговине дериватима буду укључене у клиринг и да буду ликвидне и да се са њима тргује на организованим

⁴ Трговински репозиторијум је централозован регистар који води електронску базу података о закљученим ОТС дериватним трансакцијама. Поред ове примарне активности, трговински репозиторијум може да пружа друге услуге, као што су управљање уговорним догађајима и услуге спровођења трговине. Најновији су члан у инфраструктури тржишта (2006) и донедавно нису били регулисани. Примарни беневит репозиторијума за јавну политику је повећана транспарентност коју омогућава функција вођења података и интегритет информација којима располаже.

местима за трговину као што су берзе или електронске платформе. Носиоци обавезе примене Уредбе EMIR:

- Средишње друге уговорне стране CCP су правне особе које посредују између других уговорних страна у уговорима којима се тргује на једном или више финансијских тржишта, те постају купац сваком продавцу и продавац сваком купцу.
- Трговински репозиторијуми су правне особе које имају улогу централног места у ком се воде и прикупљају евиденције о трансакцијама дериватима.
- Финансијске друге уговорне стране укључују инвестицијска друштва, кредитне институције, друштва за осигурање и друштва за реосигурање, UCITS фондове (*Undertakings for The Collective Investment of Transferable Securities*), друштва за управљање UCITS фондовима, фондове за пензионо осигурање и друге фондове.
- Нефинансијске друге уговорне стране укључују сва друштва основана на подручју ЕУ која нису финансијске друге уговорне стране, средишње друге уговорне стране или трговински репозиторијуми.
- Обавезе финансијских и нефинансијских других уговорних страна.
- За финансијске друге уговорне стране: обавеза поравнања трансакција ОТС дериватима посредством средишње друге уговорне стране, за оне класе ОТС за које ESMA (*The European Securities and Markets Authority*) техничким стандардима пропише такву обавезу (чл. 4. EMIR-a).
- За нефинансијске друге уговорне стране: обавеза поравнања трансакција ОТС дериватима посредством средишње друге уговорне стране, ако и када пређу праг поравнања (чл. 10 ст.1 EMIR-a), за оне класе ОТС деривате за које ESMA техничким стандардима пропише такву обавезу (чл. 4. EMIR-a).
- Обавеза пријаве свих трансакција трговинском репозиторијуму (чл. 9. EMIR-a).
- Обавеза придржавања управљања ризицима које EMIR прописује (чл. 11. EMIR-a) за оне трансакције за ОТС дериватима за које ESMA није прописала обавезу поравнања.

EMIR је ступио на снагу 16.08.2012. године, међутим већина одредби почела је да се примењује након ступања на снагу техничких стандарда. Технички стандарди о ОТС дериватима, извештавању трговинских репозиторијума и законима за ауторизацију трговинских репозиторијума и средишњих других уговорних страна ступили су на снагу 15.03.2013. године.

4) DODD-FRANK ЗАКОН О РЕФОРМИ ФИНАНСИЈСКОГ ТРЖИШТА И ЗАШТИТИ ПОТРОШАЧА

Иницијатива покренута у САД-у за усвајање Закона с намером да се осигура заштита потрошача од скривених накнада, злоупотреба и могућих обмана са којима се они суочавају. Dod-Frankovim Законом о реформи финансијског тржишта и заштити потрошача (*The Dodd–Frank eet Reform and Consumer Protection Act*), потписаним од стране председника Обаме 21. јула 2010. године, успоставља се посебно независно тело или Агенција задужена за заштиту потрошача, смештена при ФЕД-у, са јасним овлашћењем да осигура заштиту америчких потрошача како би добиле јасне, тачне информације које су им потребне приликом узимања хипотекарних кредита, кредитних картица и других финансијских производа. Агенција задужена за заштиту потрошача имаће овлашћења да испитује и контролише примену прописа за банке и кредитна удружења чија имовина прелази износ од 10 милијарди \$, затим за све хипотекарне послове (зајмодавца, сервисера, хипотекарног брокера), зајмодавца краткорочних позајмица, зајмодавце студентских кредита као и друге велике небанкарске финансијске компаније и агенције за извештавање потрошача. Банке и кредитне уније са имовином до 10 милијарди \$ или мање биће испитане по жалбама потрошача од стране одговарајућег регулатора. Новим решењима порески обвезници више неће сносити трошкове искупа пропалих финансијских институција које представљају опасност по интересе привредног сектора, напушта се правило „превелики да би пропали“. За такве институције предвиђена је ликвидација. Наметањем нових капиталних захтева, и оних у погледу задуживања, обесхрабрују се институције да постану толико велике како би биле сигурне да их држава може спасити. Ово се намерава остварити кроз успостављање ригорозних стандарда и надзора с једном јасном поруком да се мора заштити привреда, амерички потрошачи, инвеститори и компаније. Веће за надзор финансијске стабилности FSOC (*The Financial Stability Oversight Council*) задужено је за надзор над системским ризиком уз давање препорука ФЕД-у за увођење строжијих правила у погледу капитала, задужења, ликвидности, управљања ризиком и другим захтевима, према брзо растућим и комплексним компанијама које представљају ризик по здравље финансијског сектора. Од регулатора се захтева да имплементира прописе за банке, њихове филијале и холдинг компаније, којим би се увела забрана трговања за властити рачун, власничко повезивање и спонзорисање хец фондова и фондова ризичног капитала, као и да се ограничи било који вид партнерства банака са хец

фондовима и фондовима ризичног капитала. Веће је задужено да проучава и прати кретања на тржишту и даје препоруке регулаторима. Успоставља систем раног упозорења с намером да идентификује и решава системске ризике које са собом носе велике, сложене компаније, структурирани производи пре него што угрозе стабилност економије. Волкеровим правилом (*The Volcker Rule*), забрањује се банкама трговање за властити рачун осим одређених изузетака који се односе на пружање услуга одржавања тржишта, хеџинга, обављање примарних брокерских услуга, управљања инвестицијама и саветодавним услугама код инвестирања.

Под случајевима трговања за властити рачун, према ФСОЦ-у, сматрају се они случајеви који имају обележја:⁵

- банка обавља послове трговине вредносним папирима с првенственим циљем генерисања профита од тих послова;
- банка нема формалну одговорност одржаватеља тржишта или изложеност према клијенту (изложеност према клијенту која није сразмерна нивоу трговања);
- банка је физички и/или оперативно одвојена од одржаватеља тржишта или других послова који имају контакт са купцем.

Транспарентност и одговорност за егзотичне финансијске инструменте: Елиминисати “рупе” које омогућавају праксу злоупотреба на тржишту и примену нерегулисаних финансијских ентитета укључујући ОТС деривате, вредносне папире покривене хипотеком, хеџ фондове, хипотекарне брокере и зајмодавце краткорочних позајмица. Уводе се нова, строжија правила у погледу транспарентности и одговорности рада кредитних рејтинг агенција с циљем заштите инвеститора и предузећа. Применом прописа ојачава се надзор и охрабрују регулатори да агресивно наставе са спречавањем појава: финансијске преваре, сукоба интереса и манипулације на тржишту од којих би користи имали појединци, а на штету америчких породица и компанија. У оквиру реформе праксе на хипотекарне кредите од зајмодаваоца се захтева да пре одобравања кредита утврде бонитет клијената-дужника банке, тј. да ли су у платежној могућности да сервисирају кредите. Успостављају се јединствени федерални стандарди за све стамбене кредите, при чему се финансијске институције задужују да осигурају инструменте и механизме наплате одобрених кредита. Забрањују се финансијски подстицаји за субприме кредите који подстичу кредитора да одобрава скупе кредите дужницима, укључујући и исплату бонуса и премија које

⁵ M. Ganić, *Dodd Frank Zakon o finansijskoj reformi*, Univerzitet u Sarajevu, 2012.

зајмодавци плаћају брокерима да би повећали цену кредита. Уводе се казне и пенали за неодговорне зајмодавце. Зајмодавци и хипотекарни брокери који нису усклађени са новим стандардима сматраће се одговорним за штету проузроковану потрошачима у висини трогодишње каматне стопе и штете, уз сношење свих додатних трошкова укључујући адвокатске трошкове. Додатно се уређује заштита потрошача у смислу заштите од високих трошкова хипотекарних кредита. Проширује се заштита доступна под федералним правилима за скупе кредите – снижавање каматних стопа и бонуса, који детерминирају високе цене кредита. Кредитори морају да обелодане максимални износ до којег потрошач може да плати износ на променљиве каматне стопе за хипотекарне кредите, уз упозорење да ће исплата варирати у зависности од кретања и промене каматних стопа. У наредним деловима рада фокус ће бити на приступу Уредбе ЕУ и VII наслову закона Dodd-Frank који се односи на ОТС тржишта.

5) ПОГЛАВЉЕ VII ЗАКОНА О РЕФОРМИ ФИНАНСИЈСКОГ ТРЖИШТА И ЗАШТИТИ ПОТРОШАЧА

Поглавље VII – Dodd-Frank Закона ствара оквир за регулисање своп тржишта. Главни регулатори тржишта свопова су CFTC (*Commodity Futures Trading Commission*) – Комисија за робу и SEC (*Securities and Exchange Commission*) – Комисија за хартије од вредности. Ове две регулаторне агенције треба да координирају како би донеле конзистентна правила и имплементирала их у пракси. Такође, истичу се захтеви за регистрацију учесника и великих трансакција које могу да угрозе стабилност финансијског система САД-а. Сврха поглавља VII Dodd-Frank Закона огледа се у развоју оквира за регулисање своп, деривативних тржишта који су у великој мери, као што смо и истакли, били одговорни за настанак финансијске кризе 2007. године због високог системског ризика. Према Dodd-Frank Закону постављају се захтеви да се са већином деривата, са којима се раније трговало на слободном ОТС тржишту, сада тргује на берзама. Трговцима са овим инструментима тражи се да поставе маргине и имају уговоре по ценама са трговања сваког дана. Важно је напоменути да нису сви дериватни уговори потребни да се реализују по Dodd-Frank Закону, већ се претпоставља да ће се са неким још увек трговати на ванберзанском тржишту. Закон даје регулаторима да имају шири овлашћења за добијање информација о овим дериватима и увођењу маржи и капиталних захтева за њих. Стандарди пословног понашања повећавају

транспарентност и интегрисаност тржишта и на тај начин умањују ризик. Захтеви за клиринг осигуравају од великих губитака. Регулатори ће имати бољу и прегледнију информисаност и моћи ће да доносе боље одлуке. Захтеви за повећаним извештавањем и већа доступност информација о ценама такође ће довести до веће ефикасности на деривативним тржиштима. Поглавље VII Dodd-Frank Закона у великој мери настало је за паралелно регулисање клиринга и размене трговања за своп инструменте и даља упутства за CFTC и SRC (*Safety Regulation Commission*) приликом израде правила. CFTC и SEC, 10. јула 2012. године, заједнички су објавили дефинисана правила о томе који финансијски производи су укључени а који су остали ван овог прописа.

6) КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА УСВОЈЕНИХ ПРАВНИХ РЕШЕЊА ПРЕМА РЕФОРМИ ТРЖИШТА ОТС ДЕРИВАТА

Оба приступа (ЕУ и САД) за регулисање ОТС тржишта деривата требало би да буду у светлу договора Г-20 лидера одржаног у Питсбургу 2009. Овај споразум предвиђа да сви стандардизовани ОТС деривативни уговори могу бити предмет трговине на берзама или електронским платформама трговања. Г-20 лидери сложили су се да деривативни уговори морају бити пријављени за трговину ризнице. Уредба Европског инфраструктурног тржишта (EMIR) и Dodd-Frank Закон у основи имају исти проблем. Оба Акта прописују опште дефиниције важеће за већину деривата. У САД-у девизни свопови и форварди могу бити изузети од прописа. Што се тиче регулаторних одговорности, трговање са дериватима у ЕУ и даље је под регулативом националних регулаторних тела и ССР-а (*CCP Clearing Houses*) правно лице које посредује између партнера. Европска комисија за хартије од вредности и тржишни орган (ESMA) имаће важну улогу у развоју техничких стандарда и у надгледању оних који нису чланице ЕУ ССР-а. У САД-у Dodd-Frank Закон омогућава дистрибуцију регулаторних одговорности између Комисије за робу CFTC која се бави своповима и Комисије за хартије од вредности SEC која се бави осигураним своповима. Што се тиче времена увођења оба прописа, већина одредби Dodd-Frank Закона и релевантних правила ступили су на снагу у јулу 2011. године, прописи Европске уније имали су за циљ ступања на снагу до 2012. године. Прописи ЕУ и САД-а су веома слични али постоје неке важне разлике између оба приступа. Ове велике разлике тичу се банкарских ограничења у трговању, одвајање трговине дериватима од банкарства, обавезне размене

трговине и клиринг правила власничких организација. Аутори Ј. Карел и Р. Гордон истичу следеће разлике у регулативама ОТС ЕУ и САД тржишта: Са становишта пословања комерцијалних банака приступ ЕУ није еквивалентан Dodd-Frank Закону који ограничава пословање деривативних активности банака.⁶ Слично, не постоји еквивалент у ЕУ за “*Volckerrule*” који ограничава власничке трговинске операције банкарских група. За разлику од САД-а, такође не постоји одредба која би омогућила да регулатори ограниче власништво ССР-а у ЕУ. У САД-у се потискује правило које значи сигурну владину помоћ. Банке ће морати да преместе одређене деривате у капитализовне афилијације. Постоје изузеци за САД – FDIC (*Federal Deposit Insurance Corporation*) осигуране банке за хеџинг активности и деривате који укључују дозвољена средства за банке (као што су каматне стопе и валуте деривата). Ови изузеци нису тренутно доступни за неосигуране филијале неамеричких банака. „Волкер правило” забрањује власничко трговање многим дериватима, неким регулисаним финансијским институцијама и филијалама. Власничко трговање укључује ангажовање главнице са трговачког рачуна банкарског субјекта у свакој трансакцији да купи или прода, стиче или располаже хартијама од вредности, дериватима, уговорима о будућим испорукама или опцијама трговања. Изузеци од Волкер правила за власничко трговање су институције *Ginnie Mae*, *Fannie Mae*, *Federal Home Loan Bank*, *Freddie Mac*, *Farmer Mac*, *Farm Credit System* институција. Они такође могу да се укључе у тржишно одлучивање о осигураним и активностима са хартијама од вредности које су иначе забрањење за власничко трговање у обиму неопходном да се задовоље разумни захтеви купаца. Остали изузеци су хеџинг или сличне активности ублажавања ризика, дизајнираних да смање специфичне ризике који проистичу из или у вези са покривеним инструментима. Банкама је дозвољено да купе или продају покривене инструменте у име клијената. Банкарским субјектима су дозвољене инвестиције у малим привредним друштвима и другим инвестицијама за промовисање јавне добробити. Они могу преузети инвестиције у покривеним инструментима од стране осигуравајућег друштва и њених продужница за општи рачун компаније. Банкарски субјекти се могу бавити власничким трговањем за неамеричка лица изван САД-а. Банкарска лица могу да продају или секјуритизују кредите (али не и да купују). Од свих тих изузетака, тржиште одлука је изгледа једна од главних рупа Волкер правила. Волкер правило такође

⁶ K. Janda, G. Rausser, “Comparing American and European Regulation of Over-the-Counter Derivative Securities”, *European Finance and Accounting Journal*, 2011/6, pp. 1-13.

забрањује банкарским субјектима спонзорисање или улагање у хец или инвестиционе фондове. Ово ограничење је опет пример бројних изузетака. Спонзорство у контексту Волкер правила значи служи као општи партнер, члан управног одбора или старатељ, контролише фонд кроз моћ да изабере већину директора, повереника или менаџера. Веома важна институционална разлика између ова два приступа је да Dodd-Frank Закон захтева да трансакције, које су предмет клириншког услова, такође су обавезни предмет услова размене трговања. Развила се нова категорија мултилатералног трговинског уређења (SEF – *Swap Execution Facility*). ЕУ тренутно не предлаже да имају услов размене трговања за деривате, али се таква одредба може сматрати у оквиру ЕУ тржишне директиве финансијских инструмената (MiFID). Последњи велики простор разлика између ЕУ и САД-а су у приступу клиринг организацијама. У САД-у, CFTC и SEC су предложили правила Dodd-Frank Закона који ограничава удела у власничком капиталу. Према овом предлогу ССР би могао да се придржава једног од два алтернативна ограничења. Један лимит је да ниједан члан не може да има више од 20% гласачког капитала, а други да специјализовани финансијски ентитети не могу да имају више од 40% гласачког капитала. Алтернативна граница је да ниједан наведени финансијски субјект не може да има више од 5% гласачког капитала. У приступу ЕУ, носиоци значајних удела власништва у капиталу, директно или индиректно, морају бити достављени регулаторима који могу одбити одобрење ССР-а ако не сматра такве акционаре погодним. Не постоје посебна правила у ЕУ о удружењима од стране чланова и нико није укључен у предложене европске уредбе тржишне инфраструктуре (EMIR). Док ЕУ није предложила процентуална ограничења у клиринг организацијама, у пракси могу применити сличан стандард као САД. У наредној табели дат је приказ на које инструменте, ентитете и простор се поменути прописи односе.

Табела 1. Примена EMIR и Dodd-Frank закона

	ЕУ: EMIR	САД: Dodd-Frank
Инструменти	Примена на широком спектру ОТС деривата. Спот девизне трансакције и одређене врсте робних трансакција су искључене.	Примена на свопове и обезбеђене свопове (увелико укључује опције, форварде, размене везане за интересе било које врсте).
Ентитети	EMIR се примењује на финансијске и нефинансијске институције. <i>Финансијске:</i> банке, инвестиционе фирме, осигуравајућа друштва, UCITS, пензионих фондови, приватни фондови (хеџ и инвестициони фондови). <i>Не-финансијски:</i> покрива било који други ентитет у ЕУ. <i>Изузеци:</i> EMIR се неће применити на централним банкама ЕУ, одређеним јавним институцијама и Банке за међународна поравњања.	Своп дилери и главни своп учесници: Dodd-Frank уводи комплетан сет захтева пред ове учеснике (капитал, маргину и пословно понашање). <i>Финансијски корисници свопова:</i> биће предмет клиринга, трговине, извештавања. <i>Крајњи корисници:</i> изузети од клиринга и трговања за своп. <i>Централна банка:</i> Изузета од клиринга и регистрације.
Географски	Клиринг обавеза се проширује на трансакције између финансијске институције, не-финансијске ако прелази праг клиринга и субјекта у трећој земљи ако је основану у ЕУ.	Још увек није јасна примена на на филијале и ентитете које нису чланице ЕУ. CFTC предлог: Захтеви: Примена за ентитет ван САД-а који има више од минимума своп активности са САД ентитетом. Трансакције захтеви: генерално важи за своп између особе ван САД-а и у САД-у. Филијале: Нису генерално третиране као засебна лица, за филијале САД банака и трансакције са неамеричким особама може да се испуни у складу са локалним прописима ако су упоредили са CFTC.

Извор: *Regulation of OTC derivatives markets*, ISDA, September 2012.

7) ПРИМЕНА ПРАВИЛА ОТС ДЕРИВАТА ЗА РАЗЛИЧИТЕ КАТЕГОРИЈЕ ЕНТИТЕТА

Додд – Франк Закон бави се питањима која се односе на извршење ОТС дериватних уговора на електронској трговини платформи, пост трговинској транспарентности и позицијама за робне деривате. ЕУ се бави овим питањима (и осталим који се односе на трговину и транспарентности деривата) у предлозима Директиве (MiFID), са новом Директивом преправљеном (MiFID 2) и новој ЕУ Уредби (EMIR).

Између различитих приступа постоји значајна блискост, али и разлике које смо истакли. И у САД и у ЕУ приступима постоји заједничка карактеристика у жељи да се одреде потребе клиринга и извештавања за широко дефинисане класе ОТС деривата и дају регулаторима коначну одлуку када се обавеза клиринга примењује. Режим клиринга у ЕУ је мање оптерећујући за крајње кориснике. У САД-у обавеза клиринга односи се на сваког ко тргује квалификованим уговорима, са уским изузећем за нефинансијске субјекте који уђу у одређене хеџинг трансакције. У ЕУ обавеза клиринга односи се на финансијске ентитете, не – финансијске који пређу одређену границу клиринга и поједине субјекте ван ЕУ. Такође, оба приступа уводе строга правила извештавања, пријављивање свих трансакција трговинским ризницама и да воде и чувају евиденцију о трансакцијама. Уводе се захтеви за маргином и капиталом за нерашчишћене ОТС деривате. У наредној табели могу се уочити приступи ЕУ и САД-а за правила ОТС деривата према различитим категоријама ентитета (дилери, финансијски и не – финансијски деривати).

*Табела 2. Примена правила ОТС деривата
за различите категорије ентитета*

	Клиринг обавезе – примена на ОТС транзакције?	Обавезе извештавања – примена на ОТС транзакције?	Захтеви за маргином за ОТС транзакције?	Захтеви за капиталом за ОТС транзакције?	Овлашћење/ регистрација и пословно понашање, примена захтева?
ОТС деривативни дилери	ЕУ: Да САД: Да	ЕУ: Да САД: Да	ЕУ: Да САД: Да	ЕУ: Да САД: Да	ЕУ: Да (под MiFID) САД: Да
Други финансијски ентитети	ЕУ: Да САД: Да	ЕУ: Да САД: Да	ЕУ: Да САД: Да	ЕУ: Да САД: Не, осим ако је главни своп учесник	ЕУ: Не, осим за постојећа секторска правила САД: Не, осим за главни своп учесник
Не- финансијски ентитети	ЕУ: Не, осим за не- финансијске стране чије позиције прелазе клиринг праг. САД: Да, али не – финансијски ентитети могу да се класификауј у за изузеће за хеџинг комерцијалн и ризик.	ЕУ: Да САД: Да	ЕУ: Да ако властите позиције пређу праг клиринга САД: Да	ЕУ: Не САД: Не, осим ако је главни своп учесник	ЕУ: Не САД: Не, осим за главни своп учесник

Извор: *Regulation of OTC derivatives markets*, ISDA, September 2012.

8) ИЗВОРИ

- Bloink, R, “Does the Dodd-Frank Wall Street Reform Act Rein in Credit Default Swaps? An EU Comparative Analysis”, *Nebraska Law Review*, 2011, 89(4).
- Dodd Frank The Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2009” (H.R. 4173) by Barney Frank (D–MA) on December 2, 2009.
- European Market Infrastructure Regulation (EMIR): It is designated Regulation (EU) 648/2012, and it entered into force on 16 August 2012.
- Ganić, M, Dodd-Frank zakon o finansijskoj reformi, Univerzitet u Sarajevu, 2012.
- Janda, K., & Rausser, G, “Comparing American and European Regulation of Over-the-Counter Derivative Securities”, *European Finance and Accounting Journal*, 2011/6.
- McBride, P. M., “The Dodd-Frank Act and OTC derivatives: The impact of mandatory central clearing on the global OTC derivatives market”, *The International Lawyer*, 2010.
- Вуковић, Д, „Трговински репозиторијум-нова инфраструктура тржишта ОТС деривата”, *Банкарство*, 2012/4.
- Интернет: <http://www.sidley.com/news/us-and-eu-otc-derivatives-regulation—a-comparison-of-the-regimes-04-23-2012>, 05.05.2015
- Интернет: https://www.law.cornell.edu/wex/dodd-frank_title_VII, 04.05.2015.
- Интернет: http://ec.europa.eu/finance/financial-markets/derivatives/index_en.htm, 29.04.2015
- Интернет: <http://www.cftc.gov/lawregulation/doddfrankact/index.htm>, 28.04.2015

9) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Предлози за дугорочну стабилизацију финансијског система представљени у научној литератури у пракси и институцијама задуженим за надзирање тржишта осликавају различита гледишта. Садржајно су сви предлози међусобно блиски. За стабилност финансијског система битно је успоставити опште оквире и принципе трговања. У савременим условима, напушта се принцип о либералном понашању на тржишту и успостављају се строжији пореци ради смањења системског ризика. „Превелики да би пропали” неће моћи више да рачунају на заштиту државе. Строжијим регулативама прописују се обавезе достављања података регулаторним

телима, транспарентност извештавања пре и након обављања трансакција, капитални захтеви учесницима. Упоредном анализом решења прихваћених у Dodd-Frank Закону о реформи финансијског тржишта и заштити потрошача (*The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*), и Уредби о европском инфраструктурном тржишту (EMIR), аутори су указали на значај успостављања правних оквира и процедура за учеснике на ОТС тржиштима. Ово би требало да послужи као основа за анализу других полгавља обухваћених поменутиим правним актима. Коначно, ова студија указује на потребу континуираног праћења актуелних токова реформи међународног финансијског тржишта од значаја за финансијско тржиште Републике Србије.

UDK: 368.032:368.022.92

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 177–190

Изворни научни рад

проф. др Слободан ЈОВАНОВИЋ¹

СПЕЦИЈАЛНА ПРАВИЛА О РАСКИДУ - ОТКАЗУ УГОВОРА О ПРИВАТНОМ ОСИГУРАЊУ ЛИЦА

ABSTRACT

The paper scrutinizes how some of the EU Member States, of whom some adopted new pieces of legislation on insurance contract repealing the former from the past century, have implemented rules of the *Acquis Communautaire* about termination and cancellation of the personal insurance contracts into national legal systems. Protective provisions about termination and cancellation of the private personal insurance contract adopted in favour of the insured are analyzed, while in another part author looks for special cases where the insurer has right to terminate private personal insurance contract. The author analyzes rules applicable to life insurance and health insurance by comparative and normative methods, as well as logical methods.

Key words: termination, cancellation, personal insurance, notification, disclosure.

1) УВОД

Организације које наплаћују премију од лица за покривање ризика у вези с губитком живота, дугорочном надокнадом услед телесне повреде или инвалидности, односно осигуравајућа друштва за осигурање живота, обављају делатност која се типично изражава у прикупљању новчаних средстава и њиховом усмеравању у финансијске пласмане.² С обзиром да је могућност пласмана прикупљених средстава кроз премију осигурања лакша ако обавезе по закљученим уговорима о осигурању живота наступају већи број година касније, то друштва за осигурање теже да имају уговоре са што

¹ Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Правни факултет за привреду и правосудје, е-маил: nsbob@sezampro.rs.

² Борис Маровић и Слободан Јовановић, „Порези у осигурању на тржишту земаља ЕУ и републикама бивше Југославије”, *Осигурање* 5, 2005, стр. 51.

дужим временским трајањем. Ипак, сваки уговор о осигурању, па по правилу и уговор о осигурању живота, закључује се на одређено време. Диспозитивност законских норми којима је углавном регулисан период осигурања и аутономија воље уговорних страна, према којој осигуравач и уговарач осигурања слободно одређују време трајања правних односа које својим уговором стварају и слободно уређују елементе који чине садржину ове правне категорије уговора о осигурању, опште је прихваћена у нашем и упоредном праву.³ Колико дужина односа осигурања утиче на обим права из осигурања живота може да илуструје управо уговор о осигурању живота на доживљење одређених година. Код те врсте осигурања правило је да што уговор о осигурању дуже траје то је већа осигурана сума, а што клијент дуже измирује своје обавезе то су и његове могућности и корист коју остварује много већи. Ипак, у области осигурања живота, у нашем праву, правило је да осигуравач нема право да потражује премију осигурања судским путем, али има право да раскине уговор због неплаћања премије. Иако се аутор већ бавио питањем премије осигурања неживотних грана, због ограниченог простора у овом раду неће се бавити аспектима премије осигурања лица.⁴ Осим наведеног, треба имати у виду да у осигурања лица спадају осигурање живота, осигурање од незгоде, здравствено осигурање и добровољно пензијско осигурање, као и бројне подврсте и комбинације наведених врста осигурања лица, при чему се поред одређених специјалних правила на све врсте осигурања лица изузев осигурања живота, примењују општа правила о имовинском осигурању. Циљ овог рада је анализа начина на који су поједине државе чланице Европске уније, од којих су неке донеле нове прописе о уговору о осигурању којима су замениле претходне донесене још у прошлом веку, спровеле правила Комунитарног права о раскиду и отказу уговора о осигурању лица у својим националним законодавствима. Прво ћемо анализирати заштитне одредбе о раскиду и отказу уговора о приватном осигурању лица установљене у корист осигураника, а у посебном делу случајеве у којима постоји право осигуравача да откаже уговор о приватном осигурању лица. Нашу анализу усмерићемо на правила која важе у области осигурања живота и здравствено осигурање за које се у упоредном праву користе и други термини, као што су: осигурање од болести, осигурање трошкова лечења итд.

³ Јован Славнић и Слободан Јовановић, „Време трајања осигурања - Прилог расправи о регулисању уговора о осигурању у новом Грађанском законик у Србије”, *Ревиија за право осигурања* 7(4), 2008, стр. 11.

⁴ Слободан Јовановић, „Премија осигурања неживотних грана”, *Ревиија за право осигурања* 6(4), 2007.

2) ЗАКОНСКА ЗАШТИТА ИНТЕРЕСА ОСИГУРАНИКА У ВЕЗИ СА РАСКИДОМ И ОТКАЗОМ УГОВОРА О ПРИВАТНОМ ОСИГУРАЊУ ЛИЦА

Физичко лице које се, у својству потрошача финансијске услуге осигурања, појављује као слабија уговорна страна наспрам осигуравача, ужива различите врсте законске заштите сопствених интереса: надзорно-регулаторну и облигационо-правну. Надзорно-регулаторна правила првенствено су усмерена на обавезивање осигуравача на информисање и обавештавање осигураника пре закључења уговора о осигурању и током његовог трајања, док су облигационо-правна правила усмерена на постизање сразмерне заштите интереса осигураника у погледу његових права и обавеза из уговора о осигурању према осигуравачу. С друге стране, сматрамо да се и не ради о искључивој заштити правног положаја осигураника већ о уравнотеженом скупу правила која у одређеним ситуацијама, сразмерно, штите права обе уговорне стране у уговору о осигурању живота. Ово се најбоље може уочити из једног правила специфичног само за осигурање живота, по којем осигуравач нема право да судским путем захтева наплату премије,⁵ већ да у том случају има право да раскине или одржи уговор на снази на откупну вредност ако су плаћене најмање три годишње премије⁶ или на смањену осигурану суму у сразмери уговорене премије и премије предвиђене за осигурање живота лица осигураникових година. Када се ради о заштити интереса осигураника у уговору о осигурању у вези са плаћањем премије, интересантно решење садржано је у финском Закону о уговору о осигурању⁷ који регулише ситуацију када осигураник пропусти да плати премију услед околности које се не могу приписати његовом пропусту или намери. Тако се трајање уговора о осигурању лица привремено продужава у случају његове болести, губитка запослења или друге околности настале без његовог утицаја. У наведеним случајевима уговор о осигурању не може се раскинути чак ни онда када је дато обавештење о раскиду, односно пре истека 14 дана после престанка наведених околности. У сваком случају, уговор о осигурању престаје по истеку три месеца од истека периода од 14 дана.

Румунски Грађански законик из 2009. године садржи врло концизну одредбу о осигурању код којег се формира премијска резерва, без навођења

⁵ Закон о облигационим односима - ЗОО, чл. 945. ст. 1.

⁶ ЗОО, чл. 945. ст. 2.

⁷ Фински Закон о уговору о осигурању, чл. 39. ст. 3.

о којој се врсти осигурања лица ради: „Код осигурања где постоји премијска резерва, уговарач има право да престане са плаћањем премије осигурања и да остане при уговору уз смањену осигурану суму или да га откаже достављањем обавештења о отказу и захтева за исплатом премијске резерве у складу са уговором о осигурању.”⁸ У упоредном праву постоји сагласност да уговарач осигурања - осигураник има право да у сваком тренутку може да откаже уговор у складу са условима из уговора о осигурању лица или општим условима осигурања, а ако нису предвиђени никакви услови за отказ уговора, онда отказ ступа на снагу одмах.⁹ Према мађарском Грађанском законик у осигурању живота уговор престаје истеком периода осигурања, осим ако осигураник пре тога не закључи други уговор о осигурању живота. У случају осигурања од незгоде, уговор престаје применом правила која важе за осигурање имовине. У Естонији, уговарач осигурања живота има право да у сваком тренутку откаже уговор, при чему отказ ступа на снагу по истеку текућег периода осигурања.¹⁰ С друге стране, у Ливанији се регулише право осигуравача на једнострани отказ уговора о осигурању живота и уговора о осигурању од незгоде, али једино у случају битног кршења услова осигурања.¹¹

Уговор о осигурању живота

Право на одустајање од закљученог уговора у одређеном року у којем се уговарач може предомислити (*cooling-off period*) не постоји приликом закључења свих потрошачких уговора већ само код оних код којих је оцењено да потрошачима треба обезбедити додатну заштиту. Потрошач може из различитих разлога сматрати да закључени уговор ван пословних просторија трговца¹² и уговора на даљину¹³ не одговара његовим потребама,

⁸ Румунски Грађански законик, чл. 2234.

⁹ Пољски Грађански законик, чл. 830. ст. 1; мађарски Грађански законик, чл. 561. ст. 3.

¹⁰ Естонски Закон о облигацијама, чл. 536.

¹¹ Литвански Закон о осигурању, чл. 106.

¹² Прва директива која је предвидела могућност одустајања од уговора у року од седам дана по његовом закључењу је Директива Савета 85/577/ЕЕЦ од 20. децембра 1985. године о заштити потрошача у вези са уговорима који се закључују ван пословних просторија.

¹³ Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council of 20 May 1997 on the protection of consumers in respect of distance contracts, *Official Journal of the European Communities*, 4.6.1997, L 144, стр. 19-27.

а један од таквих уговора је свакако и уговор о осигурању живота. Поред наведених, Директива о солвентности II из 2009. године чија примена треба да почне од 1. јануара 2016. године, предвидела је обавезу држава чланица, где је то неопходно, да изменама и допунама својих прописа регулишу право осигураника који закључе појединачни уговор о осигурању живота да га могу отказати у року од минимално 14, а максимално 30 дана од тренутка када буде обавештен да је уговор закључен,¹⁴ те да пропишу да се достављањем обавештења о отказу осигураник ослобађа свих будућих обавеза по том уговору. Истом одредбом државе чланице овлашћене су да не примене претходно наведено правило ако уговор о осигурању живота траје најдуже шест месеци или онда када статус осигураника или околности под којима се уговор закључује не налажу посебну заштиту осигураника.¹⁵ У наредним излагањима анализираћемо како су поједине државе чланице спровеле правила Европске уније о праву физичких лица која су у својству потрошача, као слабије уговорне стране, на отказ уговора о осигурању живота. Немачки Закон о уговору о осигурању из 2007. године одвојено регулише отказ уговорних страна. Када осигуравач откаже однос осигурања, осигурање се конвертује у осигурање без премије.¹⁶ За разлику од уговора о осигурању неживотних грана, где се осигуравач ослобађа обавезе да исплати накнаду ако је осигурани случај наступио након истека рока за плаћање премије а она не буде плаћена, код уговора о осигурању живота осигуравач је обавезан да плати уговорену осигурану накнаду ако би се наступањем осигураног случаја осигурање конвертовало у осигурање без премије.¹⁷ Наведени Закон прописује посебну обавезу осигуравача код уговора о колективном осигурању живота послодаваца у корист запослених лица да их писменим путем обавести о року за плаћање премије и о случају када долази до конверзије осигурања.¹⁸ Када се ради о праву осигураника на отказ, ако се плаћају текуће премије, осигураник може у сваком тренутку на крају текућег периода осигурања да откаже уговор о осигурању.¹⁹ Према Грађанском закону Краљевине Холандије, осигуравач не може раскинути или отказати осигурање живота због пропуштања неке од уговорених

¹⁴ Директива о солвентности II, чл. 186. ст. 1.

¹⁵ Директива о солвентности II, чл. 186. ст. 2.

¹⁶ Немачки Закон о уговору о осигурању, чл. 166. ст. 1.

¹⁷ Немачки Закон о уговору о осигурању, чл. 166. ст. 2.

¹⁸ Немачки Закон о уговору о осигурању, чл. 166. ст. 4.

¹⁹ Немачки Закон о уговору о осигурању, чл. 168. ст. 1.

обавеза осигураника.²⁰ Наведено правило, наравно не важи за типичне случајеве у којима постоји право осигураваача на отказ. Када се ради о откупу осигурања живота или његовом наставку без плаћања премије, Грађански законик Краљевине Холандије прописује да осигураваач може утицати на уговор само уз сагласност уговараача осигурања.²¹ Коначно, ако дође до раскида уговора о осигурању живота због неизвршења неке од уговорених обавеза или преваре осигураваача од стране осигураника, осигураник има право на откупну вредност осигурања живота која је постојала дан пре ступања на снагу раскида уговора.²² Слично горенаведеном, и према мађарском Грађанском законуку ако уговор о осигурању живота буде раскинут из било којег разлога, осигураваач је дужан да врати део плаћене премије, односно исплати откупну вредност.²³ Осигураник има право да раскине уговор о осигурању живота полисе престанка плаћања премије осигурања и да захтева од осигураваача да му исплати откупну вредност осигурања, уместо да уговор о осигурању настави да важи уз смањену осигурану суму. Бугарски Законик о осигурању (чл. 237) регулише право физичког лица да једнострано, писменим путем откаже уговор о осигурању живота закљученог на период дужи од шест месеци и то у року од 30 дана од дана када је обавештен о закључењу уговора о осигурању, уз обавезу враћања дела премије за период у којем је носио ризик и под условом да није наступио осигурани догађај. У литванском праву, ако физичко лице једнострано откаже уговор о осигурању живота слањем писменог обавештења у року од 30 дана од дана када сазна да је уговор закључен, осигураваач има обавезу да осигураннику врати целу премију, изузев ако се ради о уговору о осигурању живота који је трајао до шест месеци.²⁴ У Румунији уговараач има право да закључени уговор о осигурању живота откаже - да се повуче из закљученог уговора осигураваача у року од 20 дана од дана када је уговор потписао осигураваач, при чему отказ ступа на снагу одмах. Ово правило се не примењује на уговоре о осигурању живота закључене на период краћи од шест месеци. Фински Закон о уговору о осигурању (чл. 13а, ст. 1) предвиђа право отказа уговора о пензијском осигурању и уговора о штедном осигурању живота осигураника у року од 30 дана од дана када је сазнао да је понуда за осигурање прихваћена.

²⁰ Грађански законик Краљевине Холандије, чл. 977. ст. 1 (7.17.3.12а).

²¹ Грађански законик Краљевине Холандије, чл. 977. ст. 2 (7.17.3.12а).

²² Грађански законик Краљевине Холандије, чл. 983 (7.17.3.17).

²³ Мађарски Грађански законик, чл. 565. ст. 1.

²⁴ Литвански Закон о осигурању, чл. 107. ст. 1.

Наведени рок почиње да тече од тренутка када осигураник од осигуравача прими полису, опште и посебне услове осигурања, а у случају дистанционе продаје осигурања када прими информације на трајном медијуму, које се осигуранику дају пре закључења уговора у складу са финским Законом о заштити потрошача. У Естонији правило о одустајању уговарача осигурања од закљученог уговора у року од 14 дана важи за све врсте осигурања лица под условом да су закључени на период дужи од године дана.²⁵ Наведени рок почиње да тече од тренутка када осигуравач обавести другу уговорну страну о праву на повлачење из уговора и уговарач својим потписом потврди да је ту информацију примио. Ако осигуравач не обавести уговарача осигурања на горепоменути начин о његовом праву да одустане од закљученог уговора у прописаном року, уговарач осигурања губи то право у року од месец дана после плаћања прве премије.²⁶

Уговор о приватном здравственом осигурању

У Грађанском законик у Краљевине Холандије осигуравач нема право да раскине, нити да измени уговор о осигурању лица због тога што се здравствени ризик повећао од тренутка закључења уговора, под условом да се то повећање може приписати личном фактору тог осигураног лица²⁷ или зато што је настао осигурани случај, како прописују измене финског Закона о уговору о осигурању из 2010. године.²⁸ У Немачком праву у области приватног здравственог осигурања, осигуравач не може изјавити редовни отказ осигурања трошкова лечења, осигурања болесничких дневница и осигурања пружања неге у болести, ако осигурање може потпуно или делимично заменити заштиту здравственог осигурања или осигурања пружања неге које је предвиђено у законском систему социјалног осигурања, као ни за осигурање болничких дневница, поред осигурања пуних трошкова лечења.²⁹ С друге стране, у немачком уговорном праву приватног здравственог осигурања осигуравач има право да повећа премију осигурања или смањи осигурану накнаду здравственог осигурања лица, али осигураник може отказати уговор у року од месец дана од пријема

²⁵ Естонски Закон о облигацијама, чл. 433. ст. 1.

²⁶ Естонски Закон о облигацијама, чл. 433. ст. 2.

²⁷ Грађански законик Краљевине Холандије, чл. 940. ст. 5 (7.17.1.13).

²⁸ Фински Закон о уговору о осигурању, чл. 17а. Одредбе овог члана примењују се на здравствено осигурање и осигурање од незгоде.

²⁹ Немачки Закон о уговору о осигурању, чл. 206. ст. 1.

обавештења о промени, с тим да отказ ступа на снагу у тренутку у коме је повећање премије или смањење накнаде постало пуноважно.³⁰ У немачком праву прописана су и правила у две ситуације када осигуравач уговори за себе право да промени премију или откаже уговор уколико се испуне одређени услови. У првој ситуацији, уговором о приватном здравственом осигурању уговорено је да важи премија за неко друго старосно доба или за другу старосну групу или да је обрачуната премија имајући у виду кумулирану старосну резерву када се достигне одређено старосно доба или наступања других у уговору наведених претпоставки.³¹ Тада осигураник може, у року од два месеца после промене чињеница, отказати однос осигурања који производи дејства од тренутка пуноважног повећања премије. У другој ситуацији, ако је осигуравач задржао право да отказ ограничи на поједина осигурана лица или на одређене тарифе, и ако искористи ову могућност, осигураник може у року од две недеље од пријема отказа да захтева престанак преосталог дела осигурања у тренутку у коме отказ постаје пуноважан.³² У финском праву код уговора о здравственом осигурању и уговора о осигурању од незгоде,³³ ако је уговорено редовно плаћање премије, осигуравач има право да да за себе резервише право да раскине уговор о осигурању по истеку сваког рока доспећа премије. Ако је период осигурања краћи од године дана или ако се ради о односу осигурања на неодређени период, осигуравач има право да откаже уговор само по истеку календарске године. У Естонији, Закон о облигацијама регулише право уговарача осигурања код „осигурања од болести” да откаже уговор слањем обавештење о отказу најмање три месеца пре истека године.³⁴ Наведена одредба прилично је непрецизна јер није најјасније да ли се ради о календарској години која почиње са 1. јануаром или уговорној години која може да има неки други датум током године. Ако претпоставимо да наведено разликовање није битно, онда би у првом случају уговарач осигурања морао да пошаље обавештење о отказу најкасније пре 1. октобра, док би у другом случају датум до којег се мора послати пуноважан отказ био неки други месец током године. Осим тога, уговарач има право да откаже осигурање од болести краће од године дана слањем обавештење о отказу најмање три дана пре намеравањег ступања на снагу отказа. Естонски

³⁰ Немачки Закон о уговору о осигурању, чл. 205. ст. 4.

³¹ Немачки Закон о уговору о осигурању, чл. 205. ст. 3.

³² Немачки Закон о уговору о осигурању, чл. 205. ст. 5.

³³ Фински Закон о уговору о осигурању, чл. 17а.

³⁴ Естонски Закон о облигацијама, чл. 561. ст. 1.

Закон о облигацијама прописује право уговарача осигурања од болести да може да откаже уговор у року од месец дана од дана пријем обавештења о повећању премије осигурања или смањења обавеза осигуравача, при чему отказ ступа на снагу од дана настале промене.³⁵ У Естонији редован отказ осигуравача уговора о болничком осигурању или осигурању трошкова лечења дозвољен је једино у року од три године од закључења уговора, слањем обавештења о отказу најмање три месеца пре намераваног отказа.³⁶ Естонски Закон о облигацијама забрањује осигуравачу да раскине уговор о осигурању од болести по протеку три године због тога што је уговарач осигурања прекршио обавезу пријаве битних чињеница приликом закључења уговора.³⁷

У Француској, осигураник и осигуравач имају право да откажу уговор о осигурању лица, изузев осигурања живота, са истеком једногодишњег периода слањем препорученог писма најкасније два месеца пре истека периода осигурања. Претходно правило важи само ако је право на отказ наведено у полиси осигурања, а од њега се може одступити када се ради о здравственом осигурању или покрићу ризика који не припадају физичким лицима.³⁸

3) ПРАВО ОСИГУРАВАЧА НА ОТКАЗ УГОВОРА О ПРИВАТНОМ ОСИГУРАЊУ ЛИЦА

Приметно је да упоредни правни системи, када се ради о праву на раскид и отказу уговора о осигурању лица, уравнотежено воде рачуна о правима и интересима обе уговорне стране. Ипак, неки од уобичајених основа за престанак уговора о осигурању лица могу се свести на неколико основа. У српском праву, општа правила о раскиду уговора о осигурању због намерне нетачне пријаве или прећуткивања³⁹ и о раскиду уговора о осигурању због ненамерне нетачности или непотпуности пријаве⁴⁰ примењују се на осигурања лица. У случају правила о раскиду уговора о осигурању лица због ненамерне нетачне пријаве или прећуткивања, има се

³⁵ Естонски Закон о облигацијама, чл. 561. ст. 2.

³⁶ Естонски Закон о облигацијама, чл. 562.

³⁷ Естонски Закон о облигацијама, чл. 563.

³⁸ Француски Законик о осигурању, чл. L113-12.

³⁹ ЗОО, чл. 908.

⁴⁰ ЗОО, чл. 909.

у виду ситуација у којој је уговарач осигурања несавестан, односно ако уговарач осигурања намерно учини нетачну пријаву или намерно прећути неку околност такве природе да осигуравач не би закључио уговор да је знао за право стање ствари, осигуравач може захтевати поништење уговора у року од три месеца од дана сазнања за нетачност пријаве или за прећуткивање. Међутим, када се ради о раскиду уговора о осигурању због ненамерне нетачности или непотпуности пријаве (чл. 909. Закона о облигационим односима – ЗОО), у случају ненамерне нетачне или непотпуне пријаве осигуравач може, по свом избору, у року од месец дана од сазнања за нетачност или непотпуност пријаве, изјавити да раскида уговор или предложити повећање премије сразмерно већем ризику, с тим да: уговор престаје по истеку четрнаест дана од кад је осигуравач своју изјаву о раскиду саопштио уговарачу осигурања, а у случају осигуравачевог предлога да се премија повећа, раскид наступа по самом закону ако уговарач осигурања не прихвати предлог у року од четрнаест дана од кад га је примио. Изузетак од горенаведених општих правила о раскиду уговора због непријављивања битних чињеница за оцену ризика предвиђен је у чл. 944, ст. 1 ЗОО према којем је уговор о осигурању живота ништав ако је приликом закључења уговора пријављене године живота осигураног лица које прелазе границу до које осигуравач по својим условима и тарифама врши осигурање живота. Међутим, ако су пријављене године мање од стварних година живота осигураног лица, али не прелазе границу до које осигуравач врши осигурање живота уговор је пуноважан, а осигурана свота се смањује у сразмери уговорене премије и премије предвиђене за осигурање живота лица осигураникових година.⁴¹ За остале околности од значаја за процену ризика, а које је уговарач осигурања дужан да пријави у моменту закључења уговора, као: занимање, место становања, стање здравља, прележане болести, раније удесе, итд., важе опште одредбе из чл. 908. и 909.⁴² У финском праву, осигуравач има право да раскине уговор о осигурању лица ако уговарач осигурања или осигураник пре закључења уговора о осигурању, намерно или грубом непажњом, дају нетачне или непотпуне информације и под условом да осигуравач не би пружио осигуравајуће покриће да је знао за стварне околности.⁴³ У немачком праву, ако осигураник повреди своју обавезу пријаве свих познатих околности ризика које су битне

⁴¹ ЗОО, чл. 944. ст. 2.

⁴² Предраг Шулејић, *Коментар Закона о облигационим односима*, II књига, у: Перовић, С. (редактор), Савремена администрација, Београд, 1995, стр. 1544.

⁴³ Фински Закон о осигурању, чл. 17. ст. 1, тач. 1.

за одлуку осигуравача да закључи уговор одређене садржине, као и о околностима о којима осигуравач поставља питање путем упитника, осигуравач може да раскине уговор.⁴⁴ Ако је осигураник своју обавезу пријављивања повредио намерно или грубом непажњом, осигуравач има право да откаже уговор у року од месец дана. Ипак, како би било јасно да осигуравач не може да раскида уговор из било којег разлога који нема директне или битне везе са суштином ризика, у немачком праву осигурања прописано је да осигуравач нема право на раскид ни на отказ уговора уколико би закључио уговор под другим условима и поред сазнања за непријављене околности.⁴⁵ Претходно описаним правима осигуравач се може користити само ако је у посебном писменом саопштењу упозорио осигураника на последице повреде обавезе пријављивања. Такође, та права су искључена ако је осигуравачу била позната непријављена околност ризика или неправилност у пријављивању. Опште искључење обавезе осигуравача у којем случају осигуравач може да раскине уговор је и намерно проузроковање осигураног случаја од стране осигураника.⁴⁶ У Холандији, осигуравач који открије да је уговарач осигурања поступао са намером да га превари или ако не би закључио уговор о осигурању да је знао стварне околности ризика, има право да у року од два месеца по сазнању откаже уговор, при чему отказ ступа на снагу одмах.⁴⁷ Још један пример одредбе установљене у интересу осигуравача у вези са неплаћањем премије осигурања лица, изузев осигурања живота, налазимо у пољском Грађанском законнику по којој се сматра да је уговарач осигурања раскинуо уговор о осигурању лица ако, у случају непостојања супротне уговорне одредбе, једнократна премија или рата премије не буде плаћена у уговореном року упркос писменој опомену осигуравача на плаћање у додатном року и правним последицама неплаћања премије.⁴⁸

4) ИЗВОРИ

Burgerlijk Wetboek 1969-2002 (Грађански законик Краљевине Холандије).
Code des Assurances 1930 / 2008 (француски Законик о осигурању).

⁴⁴ Немачки Закон о уговору о осигурању, чл. 19. ст. 1 и 2.

⁴⁵ Немачки Закон о уговору о осигурању, чл. 19. ст. 4.

⁴⁶ ЗОО, чл. 920; фински Закон о уговору о осигурању, чл. 17. ст. 2. тач. 1;

⁴⁷ Грађански законик Краљевине Холандије, чл. 929. (7.17.1.5).

⁴⁸ Пољски Грађански законик, чл. 830. ст. 2.

Council Directive 85/577/EEC of 20 December 1985 to protect the consumer in respect of contracts negotiated away from business premises („Директива Савета 85/577/ЕЕЦ од 20. децембра 1985. године о заштити потрошача у вези са уговорима који се закључују ван пословних просторија”), *Official Journal of the European Communities*, 31.12.1985, L 372, стр. 31-33.

Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council of 20 May 1997 on the protection of consumers in respect of distance contracts („Директива Скупштине и Савета Европе од 20. маја 1997. године о заштити потрошача у вези са уговорима који се закључују на даљину”), *Official Journal of the European Communities*, 4.6.1997, L 144, стр. 19-27.

Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II) („Директива бр. 2009/138/ЕЗ Скупштине Европе и Савета од 25.11.2009. године о започињању и обављању делатности осигурања и реосигурања /Солвентност II/” - „Директива о солвентности II”), *Official Journal of the European Union*, L 335, 17.12.2009, стр. 1-155.

Draudimo Įstatymas, *Valstybės žinios*: 2003-10-08, Nr. 94-4246, *Valstybės žinios*: 2003-10-08, Nr. 94-4246, *Valstybės žinios*: 2004-08-03 Nr.120-4434, *Valstybės žinios*: 2004-10-26 Nr.156-5688, *Valstybės žinios*: 2005-02-08 Nr.18-571, *Valstybės žinios*: 2005-11-03 Nr.130-4664, *Valstybės žinios*: 2006-07-18 Nr.78-3059, *Valstybės žinios*: 2006-08-08 Nr.87-3409, *Valstybės žinios*: 2007-06-02 Nr.61-2342, *Valstybės žinios*: 2007-12-01 Nr.125-5092, *Valstybės žinios*: 2008-11-15 Nr.131-5039, *Valstybės žinios*: 2009-04-04 Nr.38-1439, *Valstybės žinios*: 2009-12-28 Nr.154-6956, *Valstybės žinios*: 2010-11-23 Nr.137-6993, *Valstybės žinios*: 2011-12-01 Nr.145-6816, *Valstybės žinios*: 2012-11-03 Nr.127-6385, *Valstybės žinios*: 2013-05-07 Nr.46-2247 (литвански Закон о осигурању).

Gesetz über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz – VVG) vom 23. November 2007 (*BGBI. I S. 2631*), (немачки Закон о уговору о осигурању).

Јовановић, Слободан, „Премија осигурања неживотних грана”, *Ревуја за право осигурања* 6(4), 2007, стр. 22–29.

Кодекс за застраховането, Обн. ДВ. бр.103 от 23 Декември 2005г., изм. ДВ. бр.105 от 29 Декември 2005г., изм. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ. бр.33 от 21 Април 2006г., изм. ДВ. бр.34 от 25 Април 2006г., изм. ДВ. бр.54 от 4 Јули 2006г., изм. ДВ. бр.59 от 21 Јули 2006г., изм. ДВ. бр.82 от 10 Октомври 2006г., изм. ДВ. бр.105 от 22 Декември 2006г., изм.

- ДВ. бр.48 от 15 Јуни 2007г., изм. ДВ. бр.97 от 23 Ноември 2007г., изм. ДВ. бр.100 от 30 Ноември 2007г., изм. ДВ. бр.109 от 20 Декември 2007г., изм. ДВ. бр.67 от 29 Јули 2008г., изм. ДВ. бр.69 от 5 Август 2008г., изм. ДВ. бр.24 от 31 Март 2009г., изм. ДВ. бр.41 от 2 Јуни 2009г., изм. ДВ. бр.19 от 9 Март 2010г., изм. ДВ. бр.41 от 1 Јуни 2010г., изм. ДВ. бр.43 от 8 Јуни 2010г., изм. ДВ. бр.86 от 2 Ноември 2010г., изм. ДВ. бр.100 от 21 Декември 2010г., изм. ДВ. бр.51 от 5 Јули 2011г., изм. ДВ. бр.60 от 5 Август 2011г., изм. ДВ. бр.77 от 4 Октомври 2011г., изм. и доп. ДВ. бр.21 от 13 Март 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.60 от 7 Август 2012г., изм. ДВ. бр.77 от 9 Октомври 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.20 от 28 Фебруари 2013г. (бугари Законик о осигурању).
- Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 roku (пољски Грађански законик).
- Lag om försäkringsavtal, 1994/543, 1998/82, 1999/93, 2001/968, 2003/496, 2005/30, 2009/142, 2009/1184, 2010/426, 2013/33, (фински Закон о уговору о осигурању).
- Lege privind Codul civil, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, Anul 177 (XXI) - Nr. 511/24.VII.2009 (румунски Грађански законик).
- Маровић, Борис и Јовановић, Слободан, „Порези у осигурању на тржишту земаља ЕУ и републикама бивше Југославије”, *Осигурање* 5, 2005, стр. 51-60.
- Славнић, Јован и Јовановић, Слободан, „Време трајања осигурања - Прилог расправи о регулисању уговора о осигурању у новом Грађанском законик у Србије”, *Ревиија за право осигурања* 7(4), 2008, стр. 11-24.
- Шулејић, Предраг, *Коментар Закона о облигационим односима*, II књига, у: Перовић, С. (редактор), Савремена администрација Београд, 1995.
1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvrő (мађарски Грађански законик).
- Võlaõigusseaduses, *Riigi Teataja*, I 2001, 81, 487; *RT I* 2009, 18, 108; *RT I* 2008, 59, 330; *RT I* 2008, 54, 304; *RT I* 2007, 56, 375; *RT I* 2005, 61, 473; *RT I* 2005, 39, 308; *RT I* 2004, 90, 616; *RT I* 2004, 87, 593; *RT I* 2004, 75, 522; *RT I* 2004, 37, 255; *RT I* 2004, 13, 86; *RT I* 2003, 78, 523; *RT I* 2002, 53, 336 (естонски Закон о облигацијама).
- Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93 и *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003 - Уставна повеља.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Законско регулисање раскида и отказа уговора о осигурању лица у упоредном праву извршено је тако да се примењују општа правила о раскиду и отказу уговора о осигурању имовине и лица, али и посебна правила која важе само за уговоре о осигурању лица. У већини случајева предвиђа се обавеза осигуравача да о праву, условима и правним последицама отказа или раскида уговора мора да упозори осигураника, као што се у свим државама чланицама Европске уније прописују услови за отказ - одустајање од закљученог уговора ако се осигураник накнадно предомисли, у распону рокова прописаних Директивом о солвентности II. Опште је правило да се код свих уговора о осигурању лица у којима се формира премијска резерва, у случају раскида уговора, враћа откупна вредност ако је протекао одређени минимални период осигурања или да уговор и даље важи уз смањену осигурану суму или осигурање без премије. С обзиром на тежњу наше земље да постане члан Европске уније и да на том путу има обавезу да усклади своје законодавство, израда Грађанског законика Републике Србије идеална је прилика да се одредбе о уговору о осигурању лица осавремене у појединим сегментима.

UDK: 368.81:336.717.22

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 191–205

Изворни научни рад

Александра ВИШЕКРУНА, М.А.¹

ДИРЕКТИВА 2014/49/ЕУ О СИСТЕМИМА ОСИГУРАЊА ДЕПОЗИТА

ABSTRACT

In 1994 the Directive on deposit insurance was introduced into the EU legal system as one of the steps for completion of the internal market. Creating safe and sound financial market and obtaining the confidence of depositors became main goal of this document. However, being minimal harmonization directive, this act diverged from its original purpose and contributed to regulatory competition and the creation of unbalanced deposit protection schemes around the EU. Recently it has become clear that there was no an adequate mechanism for protection of depositors at the EU level. The Financial crisis in 2008 only reaffirmed that belief. Previous analysis showed that inadequate functioning and financing of deposit insurance schemes were two main problems. Having in mind the need of depositors for secure and timely payment of their deposits, on the one hand, and the need for complete information on their rights, on the other hand, the Directive underwent certain changes to ensure achievement of these goals. The Directive introduces the obligation of ex ante financing of the scheme, with a possibility of additional financing in case of insufficient funds. Also, one of the main factors in calculating the amount of contribution shall be the risk factor in the banking industry. The Directive retained minimum coverage of € 100,000 applying to all aggregated accounts of one depositor at the same bank. The Directive provides that the amount of time necessary to obtain financial means from scheme gradually reduces from 20 (currently) to 7 working days (by January 2024). In order to ensure that depositors are aware of their rights, they must sign an information sheet which contains all the relevant information about deposit protection. Bank is also required to circulate an updated standardized information sheet to their customers at least once a year. Serbia introduced deposit guarantee scheme a decade ago. Having in mind that Serbian legislators implement the

¹ Институт за упоредно право у Београду, e-mail: avisekruna@gmail.com

newest EU legislation, the law on deposit insurance changed accordingly in 2015. Analysing norms of the current legislation, we conclude that new law has several points in which is still not (completely) harmonized with the solutions of the new Directive.

Key words: Deposit insurance, protection of depositors, financial crisis, European Union.

СВРХА

Један од основних циљева у савременом финансијском свету је стварање безбедног и здравог тржишта и очување поверења у његову стабилност. Ова вишедеценијска тежња посебно је добила на значају избијањем последње финансијске кризе, када је постало јасно да је неопходно спровести реформе у многим областима како би се створио оквир у коме неће бити места за нове потресе. Наиме, показало се да је ангажовању слободних новчаних средстава у инвестиционим подухватима инхерентан ризик немогућности њиховог повраћаја у случају да лице коме су она поверена западне у финансијске тешкоће, услед којих није у могућности да испуни обавезе према својим клијентима.

У таквој ситуацији, државе настоје да нађу одговарајуће механизме за решавање овог проблема са циљем очувања стабилности финансијског система и избегавања системског ризика. Страхује се да ће пропаст једне банке, или неколико њих, довести до домино ефекта који ће погодити цео банкарски систем.² Банка је изложена ризику од масовног повлачења средстава од стране депонената у случају опасности од њеног стечаја. Међутим, због постојања (снажне) међузависности, пропаст једне банке може да представља претњу по цео финансијски систем.³ Осигурање депозита посматра се као један од начина на који се могу превазићи ови проблеми.⁴ Други значајан циљ који се остварује кроз успостављене механизме је заштита клијената банке.⁵ Потреба да се обезбеди одређени ниво заштите за депоненте је двојака. Прво, појединци велики део својих

² Peter Cartwright, "Deposit Guarantees and the Individual Bank Consumer", *Consumer Protection in Financial Services*, Peter Cartwright (ed.), Kluwer Law International, Hague-London-Boston, 1999, p. 130.

³ Nevenko Misita, "Depositor Protection: An EC law perspective", *Journal of International Banking Regulation*, Vol. 4, No. 3/2003, p. 255.

⁴ Други начини укључују постојања гаранта (енг. *lender of last resort*) и надзор над пословањем банака. Вид. *Ibid.*, p. 255.

⁵ Peter Cartwright, *op. cit.*, p. 125.

средстава држе у банкама, насупротив другим видовима њиховог коришћења, тако да је много вероватније да ће пропаст банке имати озбиљнији утицај на њене клијенте него пропаст других субјеката на финансијском тржишту. Друго, чак и они клијенти који имају искуства у улагањима могу имати потешкоћа да процене ризике који долазе са полагањем средстава код одређене институције.⁶ Иако је неспорно да заштита депозита има позитиван утицај на стабилност финансијског система и поверење депонената, постоје и одређене опасности које пружање заштите носи са собом. У случају да не постоји адекватан надзор, на дуги рок може доћи до појаве моралног хазарда - ако се лицима која предузимају ризике пружи заштита од негативних последица њиховог понашања, само се појачава њихова тежња за упуштањем у ризичн(и)је подухвате.⁷ Такође, они чији су депозити осигурани вероватно ће мање водити рачуна приликом одабира банке, јер они неће бити ти који ће сносити губитак који настане услед њене пропасти.⁸

МЕРЕ ЕУ

Препознавши значај овог питања, на нивоу ЕУ је пре две деценије усвојена Директива о осигурању депозита.⁹ Основни циљ овог акта било је постизање уједначеног нивоа заштите како би се избегли поремећаји на тржишту.¹⁰ Међутим, како је реч о директиви минималне хармонизације (енг. *minimal harmonization*) којом се постављају само основни принципи функционисања, то ствара бројне разлике у заштити депонената у земљама чланицама. Постојање оваквог режима доводи до опасности од настанка регулаторне конкуренције која подразумева да ако се неком субјекту пружи могућност избора правног система у оквиру кога ће пословати, он ће се определити за онај који нуди најповољније услове. У пракси ово може довести до тога да државе намећу све ниже регулаторне стандарде да би привукле компаније (енг. *race to the bottom*).¹¹ У овом контексту, то би

⁶ Ibid., p. 130.

⁷ *Deposit Insurance around the World: Issues of Design and Implementation*, Aslı Demirgüç-Kunt, Edward James Kane, Luc Laeven (eds), MIT Press, Cambridge-London, 2008, p. 14.

⁸ Peter Cartwright, op. cit., p. 130.

⁹ „Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes“, *Official Journal*, L 173, 12.6.2014, pp. 149–178. За историјат Директиве вид. Nevenko Misita, op. cit., pp. 255-256.

¹⁰ Преамбула Директиве 2014/49, тач. 6.

¹¹ Damian Chalmers, Gareth Davies, Giorgio Monti, *European Union Law: Texts and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 706-707.

значило и да ће депоненти приликом улагања бирати ону државу чији систем им пружа најбољу заштиту (пре свега, највеће покриће).¹²

Узимајући у обзир постављене циљеве и решења која је нудила Директива, као и анализу њене практичне примене, постало је јасно да је постојећи систем постао зрео за неколико измена. Прве промене учињене су 2009. године и биле су усмерене на јачање заштите депонената и враћање њиховог поверења након велике финансијске кризе.¹³ Ипак, том приликом велики број питања остао је отворен и Европској комисији је наметнута обавеза да у догледном тренутку изврши процену ситуације и предложи нове кораке у решавању уочених проблема.¹⁴ Коначни исход био је предлог за још једну измену и доношење нове, ревидиране Директиве.

САДРЖАЈ

Анализе које су рађене у погледу функционисања система заштите депонената показале су да су два највећа проблема успостављених механизма њихово неадекватно функционисање и финансирање.¹⁵ Узроци неадекватног функционисања су своје корене налазили у томе што су правила Директиве минимални стандардни, чиме се успоставља различит ниво и опсег покрића. Велики проблеми постојали су и у погледу поступка исплате и недовољне информисаности депонената о њиховим правима. Све укупно допринело је да заштита не буде на уједначеном и одговарајућем нивоу у земљама чланицама.¹⁶ Проблем неадекватног финансирања извирао је из непостојања јединственог правила о начину прикупљања средстава из којих ће се намиривати

¹² Вид. Преамбула Директиве 2014/49, тач. 19.

¹³ „Directive 2009/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 amending Directive 94/19/EC on deposit-guarantee schemes as regards the coverage level and the payout delay (Text with EEA relevance)“, *Official Journal*, L 68, 13.3.2009, p. 3-7. Special edition in Croatian: Chapter 06 Volume 009, pp. 244–248.

¹⁴ Директива 2009/14/EC, чл. 1. ст. 7.

¹⁵ „Commission staff working document - Impact Assessment - Accompanying document to the Proposal for a Directive .../.../EU of the European Parliament and of the Council on Deposit Guarantee Schemes [recast] and to the Report from the Commission to the European Parliament and to the Council Review of Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes“ COM (2010) 368; COM (2010) 369; SEC (2010) 835, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/20100712_ia_en.pdf, 24.3.2015, pp. 9-22.

¹⁶ Ibid., pp. 9-19.

депоненти ако наступи осигурани случај.¹⁷ Други велики проблем био је што ризик коме су банке изложене у свом пословању није узиман у обзир приликом одређивања висине доприноса које оне треба да плате.¹⁸ Ради очувања поверења у банкарски сектор и целокупан финансијски систем, за клијенте банке је изузетно важно да могу бити сигурни да ће она имати довољно новца да измири њихова потраживања у најкраћем могућем року, као и да су на јасан начин упознати са својим правима. Имајући то на уму, решење ових проблема поставило се као један од основних циљева које је требало остварити последњим изменама, тако да се највећи помак у односу на стару Директиву уочава управо у тим аспектима.

Персонални и предметни домен Директиве

Директива одређује персонални домен своје примене, истичући који се депоненти не сматрају подобним за заштиту. У ту категорију се, пре свега, убрајају државни органи или друге финансијске институције јер се узима да због свог ограниченог броја, у поређењу са свим осталим депонентима, имају слабији утицај на финансијску стабилност у случају пропасти банке. Када је реч о друштвима из нефинансијског сектора требало би, у начелу, да сва уживају заштиту, независно од своје величине.¹⁹ Директива одређује појам депозита као сваки потражни салдо који произлази из средстава преосталих на рачуну или привремених ситуација произашлих из уобичајених банкарских трансакција које кредитна институција мора да исплати према примењивим законским и уговорним условима, укључујући орочени депозит и штедни депозит, али искључујући потражни салдо ако:

- се његово постојање може доказати једино финансијским инструментом дефинисаним MIFID-ом, осим ако се ради о штедном производу који се евидентира помоћу потврде о депозиту која је издата именованој особи и који постоји у држави чланици 2. јула 2014;²⁰

¹⁷ За детаљније податке о начину прикупљања средстава за заштиту депонената вид. *Ibid.*, pp. 19-21.

¹⁸ *Ibid.*, p. 21.

¹⁹ Преамбула Директиве 2014/49, тач. 31.

²⁰ За дефиницију финансијског инструмента вид. „Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC“, *Official Journal*, L 145, 30.04.2004. Amended by Directives 2004/39/EC (*Official Journal*, L 114,

- се његова главница не може исплатити по номинали;
- је главница наплатива само по номинали према посебном јемству или споразуму који пружа кредитна институција или трећа страна.

Из опсега примене Директиве искључене су одређене врсте депозита (како по врсти депозита, тако и по карактеристикама депонената). То су:

- депозити осталих кредитних институција у њихово име и за њихов рачун, у складу са одредбама чл. 7, ст. 3 Директиве,²¹
- „регулаторни капитал”,
- депозити који произлазе из трансакција у односу на које су донете кривичне пресуде за прање новца, као и депозити чији ималац није идентификован у складу са правилима о спречавању прања новца,
- депозити финансијских институција, инвестиционих друштава, осигуравајућих друштава и друштава за реосигурање, друштава за заједничка улагања, пензионих фондова, државних тела и органа,
- дужничке хартије од вредности кредитних институција и обавезе из властитих акцепата и меница.

Изузетно, могуће је до предвиђеног износа покрића пружити заштиту за депозите које држе лични или струковни пензиони системи малих или средњих предузећа, као и за депозите органа локалне власти с годишњим буџетом до 500 000 евра.

Осигурани случај и осигурани износ

Појам осигураног случаја (околност која активира заштиту у складу са Директивом) везује се за две алтернативно постављене ситуације. Прво, ако су надлежна управна тела утврдила да се према њиховом мишљењу кредитна институција не чини способном у том тренутку, због разлога који су директно повезани са њеном финансијском ситуацијом, да исплати депозит и да тренутно нема изгледа да ће бити у стању то да учини. Друго, ако је правосудно тело донело одлуку због разлога који су директно повезани са финансијским стањем кредитне институције и који имају учинак суспендовања права депонената на остваривање потраживања према тој институцији.

27.04.2006, pp. 60–63); 2007/44/EC (*Official Journal*, L 247, 21.09.2007, pp. 1-16); 2008/10/EC (*Official Journal*, L 76, 19.03.2008, pp. 33-36); 2010/78/EU (*Official Journal*, L 331, 15.12.2010, pp. 120-161).

²¹ Ова норма се бави случајем када депонент нема апсолутно право на износу са рачуна.

Ниво покрића одређен је на јединствени износ од 100 000 евра у свим државама и није мењан новом Директивом, јер се сматра да је то сума која обезбеђује довољну заштиту.²² Изузетно, могуће је пружити и веће покриће у одређеним специфичним околностима. То укључује депозите из трансакција са некретностима у вези са приватном имовином намењеном за становање, депозите повезане са одређеним животним догађајима (брак, развод, отказ или смрт), као и депозите који су утемељени на плаћању накнаде из осигурања или одштете за жртве кривичних дела или жртве правосудних грешака. Државе чланице имају дискрециона овлашћења у погледу дужине периода појачане заштите, под условом да он није краћи од три нити дужи од дванаест месеци. У случајевима када су државе пре измена предвиђале виши ниво покрића (између 100 000 и 300 000 евра), постоји могућност да се он одржи најкасније до краја 2018. године, како би се очувало поверење депонената.²³ Обавезе депонента у односу на кредитну институцију не узимају се у обзир при израчунавању износа који је треба исплатити. Изузетно, те обавезе могуће је узети у обзир ако оне доспевају на дан или пре дана наступања осигураног случаја у мери у којој је пребој могућ према законским и уговорним одредбама којима је уређен уговор између кредитне институције и депонента. Депоненти морају пре склапања уговора бити обавештени ако се њихове обавезе према кредитној институцији узимају у обзир при израчунавању износа који је потребно исплатити.

Исплата

Ради постизања адекватне заштите клијената банке, предвиђено је знатно скраћивање временског оквира у коме се мора извршити исплата. Предвиђено је да ће се рок за исплату постепено скраћивати у неколико етапа: 20 радних дана од наступања осигураног случаја (тренутно), 15 радних дана (од 01.01.2019), потом 10 радних дана (од 01.01.2021), до достизања рока крајњег задатог рока од седам радних дана (од 01.01.2024. године).²⁴ У случајевима када не буде било могуће ставити депоненту на

²² Износ покрића је данас пет пута већи у односу на почетну вредност. Наиме, када је донета прва Директива он је био 20 000 евра, да би се потом изменама из 2009. године повећао на 50 000 евра са тенденцијом раста до износа од 100 000 евра.

²³ Преамбула Директиве 2014/49, тач. 23.

²⁴ Временски оквир за исплату се знатно променио у последње две деценије. Прва верзија Директиве је предвиђала да је рок за исплату три месеца, уз могућност његовог

располагање средства у одговарајућим роковима у току прелазног периода, у року од пет радних дана мора да му се омогући приступ износу који му је неопходан за покриће животних трошкова.²⁵ Под одређеним околностима исплата се може одложити, нпр. у ситуацији када је депозит предмет спора, или није сигурно да ли неко лице има право на исплату, када је рачун у мировању и сл.²⁶ Побољшани захтеви у погледу идентификације депонената и информисања треба да омогуће исплату у складу са задатим временским оквиром. То се посебно односи на обавезу да подаци кредитних институција јасно идентификују депозите који су подобни да буду исплаћени и да систем осигурања депозита може да захтева од својих чланова, у било ком тренутку, да пружи све информације потребне да се исплата припреми.²⁷ Ово је посебно значајно јер депоненти не подносе захтев систему осигурања депозита за наплату својих потраживања, већ се плаћање врши на основу информација које достави банка. Исплате се неће вршити ако није било трансакција у односу на депозит у последња 24 месеца и ако је вредност депозита нижа од административних трошкова који би настали спровођењем такве исплате. Државе чланице могу да предвиде ограничење рока у коме постоји обавеза намирења депонената. У случају да сматрају да су им повређена права, депоненти имају право на правно средство против система осигурања депозита, које се уређује националним правом.

Информисање депонената

Кључни елемент у остваривању заштите депонената су информације о покрићу које уживају и субјекту пред којим могу да остваре своја права. Ове чињенице морају се предочити пре склапања уговора о депоновању средстава, што депонент мора да потврди својим потписом. Најмање једном годишње банка је дужна да са изводима рачуна достави клијентима потврду о прихватљивости њихових депозита за заштиту и податке о систему који исту пружа (пре свега интернет страницу на којој они могу да се информишу о поступку и условима осигурања депозита). Информације морају бити

продужења најдуже до 9 месеци. Изменама из 2009. године рок је скраћен на 20 радних дана уз могућност да се изузетно (уз сагласност надлежних тела) продужи за највише 10 радних дана.

²⁵ Директива 2014/49, чл. 8. ст. 4.

²⁶ Директива 2014/49, чл. 8. ст. 5.

²⁷ Вид. Директива 2014/49, чл. 4. ст. 8 и чл. 7. ст. 6.

доступне на начин који прописује национално право, на језику који су споразумно утврдили депонент и банка или на званичном језику државе у којој је основана подружница кредитне институције. Информације морају бити концизне и не смеју навести депоненте да помисле да уживају неограничено покриће. У оквиру пружених информација посебно је значајно нагласити депоненту (приликом склапања уговора, а и у каснијем достављеним информацијама) у случајевима када је банкама према националном праву допуштено да послују под различитим жиговима (енг. *brand names*) да се ниво покрића примењује на агрегиране депозите које депонент држи код кредитне институције. У пракси би то значило да без обзира што је једно лице положило своја средства код више институција, ако су оне упркос различитом имену део исте банке, сви ти депозити третираће се као један.

Финансирање

Пружање адекватне заштите нужно изискује постојање довољно финансијских средстава помоћу којих ће се измирити обавезе према депонентима. Идеја је да се обезбеди да до 3. јула 2024. године расположива финансијска средства достигну макар 0,8% износа осигураних депозита чланова. Задати ниво се изузетно може и снижити ако је то оправдано и уз одобрење Европске комисије, али никако испод 0,5% од износа осигураних депозита.²⁸ Директива предвиђа могућност да један део финансијских средстава не буде у новцу, депозитима или нискоризичној имовини, већ да обухвати и обавезе плаћања (не више од 30% укупног износа финансијских средстава).²⁹ Једном прикупљена средства улажу се на нискоризичан и диверзификован начин. Финансијска средства потребна за функционисање система осигурања

²⁸ За примену ове мере неопходно је да буду испуњени одређени услови: (а) да није вероватно да ће се знатан удео расположивих финансијских средстава користити за мере у сврху заштите обухваћених депонената и (б) банкарски сектор у ком послују кредитне институције карактерише висок ниво концентрације и у њему количински велику имовину држи мали број кредитних институција или група банака, које се надзиру на консолидованој основи, за које је, с обзиром на њихову величину, вероватно да ће се у случају њихове пропасти применити поступак санације (енг. *resolution*).

²⁹ Обавезе плаћања значи обавезе плаћања кредитне институције према систему за осигурање депозита које су потпуно обезбеђене, под условом да се колатерал састоји од нискоризичне имовине и да није оптерећен правима трећих лица и да систем за осигурање депозита може њиме да располаже. Вид. Директива 2014/49, чл. 2. ст. 1. тач. 13.

депозита првенствено се прикупљају путем доприноса чланова који се уплаћују најмање на годишњој основи, а чија висина се заснива на износу осигураних депозита и степену ризика који сноси одговарајући члан. Системи осигурања депозита могу употребљавати своје сопствене методе засноване на ризику за утврђивање и израчунавање доприноса, а посебно узимајући у обзир активу биланса стања и показатеље ризика, попут адекватности капитала, квалитета и ликвидности имовине. Ако расположива средства нису довољна за исплату депонената у тренутку када наступи осигурани случај, чланови плаћају ванредне доприносе који не прелазе 0,5% њихових осигураних депозита по календарској години. У изузетним околностима и уз сагласност надлежног тела могу се захтевати и већи износи. Поред наплате доприноса могуће је финансирање и из других извора - на основу зајмова од других система осигурања депозита и из алтернативних аранжманима финансирања који омогућавају прибављање краткорочних финансијских средстава за испуњавање обавеза према депонентима. Прикупљена финансијска средства првенствено се користе за исплату потраживања депонената. Међутим, могуће је користити их и у друге сврхе - за санацију кредитне институције или за алтернативне мере за спречавање њене пропасти.³⁰

ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива је објављена у Службеном листу Европске уније 12. јуна 2014. године и ступа на снагу двадесетог дана од дана објављивања, уз изузетак одређених чланова чија је примена одложена до 4. јула 2015. године.³¹ Директивом су одређени рокови у којима државе треба да донесу законе или прописе којима ће да се ускладе са одредбама Директиве. Са већином чланова усклађивање се врши до 3. јула 2015. године. Изузетак су чл. 8. ст. 4 (примена одложена до 31. јула 2016) и чл. 13. који ће се примењивати од 31. маја 2016, али само под условом да надлежна тела након испитивања утврде да систем осигурања депозита још није у могућности да се усклади са тим чланом до 3. јула 2015. године.

³⁰ Вид. Директива 2014/49, чл. 11.

³¹ То су: чл. 5. ст. 1. тач. а, б, в (искључења одређених врста депозита из покрића), чл. 6. ст. 1. (обезбеђивање нивоа покрића од 100 000 евра), чл. 7. ст. 1-3 (одређивање износа које би требало платити), чл. 8. ст. 8. (суспензија исплате када се против депонента води поступак због прања новца), чл. 9. ст. 1. (могућност подношења тужбе против система осигурања депозита) и чл. 17. (списак кредитних институција са одобрењем за рад).

ИЗВОРИ

“Commission staff working document - Impact Assessment - Accompanying document to the Proposal for a Directive .../.../EU of the European Parliament and of the Council on Deposit Guarantee Schemes [recast] and to the Report from the Commission to the European Parliament and to the Council Review of Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes“ COM (2010) 368; COM (2010) 369; SEC (2010)835, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/20100712_ia_en.pdf, 24.3.2015.

“Directive 2009/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 amending Directive 94/19/EC on deposit-guarantee schemes as regards the coverage level and the payout delay (Text with EEA relevance)“, *Official Journal*, L 68, 13.3.2009, pp. 3-7. Special edition in Croatian: Chapter 06 Volume 009 pp. 244–248.

“Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes (Text with EEA relevance)“, *Official Journal*, L 173, 12.6.2014, pp. 149-178.

Cartwright, Peter, “Deposit Guarantees and the Individual Bank Consumer“, *Consumer Protection in Financial Services* Peter Cartwright (ed.), Kluwer Law International, Hague-London-Boston, 1999.

Chalmers, Damian, Davies, Gareth, Monti, Giorgio, *European Union Law: Texts and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

Deposit Insurance around the World: Issues of Design and Implementation, Aslı Demirgüç-Kunt, Edward James Kane, Luc Laeven (eds), MIT Press, Cambridge-London, 2008.

Misita, Nevenko, “Depositor Protection: An EC law perspective“, *Journal of International Banking Regulation*, Vol. 4, No. 3/2003.

Закон о осигурању депозита, *Службени гласник РС*, бр. 14/2015.

Правилник о начину пружања и садржини информација о осигурању депозита које банке дају клијентима, *Службени гласник РС*, бр. 37/2015.

ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија је 2005. године успоставила систем заштите депонената, усвајајући закон чија су решења била усклађена са одредбама тада важеће Директиве.³² У циљу спровођења одредби закона, формирано

³² Закон о осигурању депозита, *Службени гласник РС*, бр. 61/05, 116/08 и 91/10.

је посебно тело – Агенција за осигурање депозита (у даљем тексту: Агенција) која врши послове у вези са осигурањем депозита. Како је 2014. године донета нова Директива која се бави овим питањем, законодавац је препознао потребу да се њене норме имплементирају у наш правни систем и то реализовао доношењем новог закона.³³ Истовремено, законодавна решења усклађена су и са другим (домаћим) прописима који су промењени у неколико последњих година, а релевантни су за ову материју (нпр. круг заштићених лица уређен је у складу са новом категоризацијом субјеката по прописима којима се уређује рачуноводство).

Заштићени депоненти обухватају физичка лица, предузетнике, микро, мала и средња правна лица. Треба напоменути да до доношења новог закона у материји осигурања депозита, категорија микро правних лица (иако позната у рачуноводственим прописима) није била обухваћена заштитом, чиме депозити ове категорије привредних субјеката нису били заштићени. Закон дефинише депозит као динарско или девизно новчано потраживање од банке које произлази из новчаног депозита, улога на штедњу, банкарског текућег рачуна или другог новчаног рачуна, као и било које друге привремене ситуације које настају услед обављања редовних банкарских послова, а на основу којег настаје законска или уговорна обавеза банке на повраћај средстава.³⁴

Из заштите су искључене поједине врсте депозита: депозити правних или физичких лица повезаних са банком, депозити који гласе на шифру или на доносиоца, депозити настали као последица прања новца или финансирања тероризма, депозити великих правних лица, државних органа и организација, органа аутономне покрајине или органа јединице локалне самоуправе, депозити инвеститора чија су средства заштићена у складу са законом којим се уређује тржиште капитала, депозити који представљају уговорено средство обезбеђења, ако је износ потраживања банке према депоненту које је обезбеђено овим депозитом веће или једнако износу тог депозита, као и депозити стечајних и ликвидационих маса. Из реченог се може видети да се наш закон није у целости ускладио са одредбама Директиве која за субјекте из нефинансијског сектора не прави никакву разлику у погледу њихове величине.

Систем осигурања депозита у Републици Србији активира се у случају покретања стечаја или ликвидације банке и пружа заштиту

³³ Закон о осигурању депозита, *Службени гласник РС*, бр. 14/2015. Овај закон се примењује од 1. априла 2015. године.

³⁴ Закон о осигурању депозита од 2015, чл. 2. ст. 1. тач. 3.

депоненту за динарске и девизне депозите у свакој банци до износа од 50 000 евра. Заштита се односи на депонента на нивоу једне банке, независно од броја рачуна које он у њој има. У пракси то значи да ако депонент положи средства у више банака, у свакој од њих је заштићен за вредност износа депозита, а највише до 50 000 евра. У односу на решења Директиве, јасно је да је износ покрића знатно нижи него што се то захтева за државе чланице.

Агенција за осигурање депозита, на основу података о депонентима добијеним од банке утврђује висину осигураног износа по депоненту на основу стања свих депозита тог лица у банци на дан наступања осигураног случаја, укључујући и припадајућу уговорену камату обрачунату до тог дана. Код обрачуна осигураног износа за депозит који представља уговорено средство обезбеђења, исплата се врши уколико је потраживање депонента веће од износа његове обавезе према банци по том уговору, а до висине осигураног износа. Депонент који није сагласан са обрачуном висине осигураног износа, може се обратити Агенцији писаним захтевом за преиспитивање утврђеног износа. Агенција је дужна да у року од три радна дана од дана доношења решења надлежног суда о покретању поступка стечаја или ликвидације банке, преко средстава јавног информисања и на својој интернет страници, обавести депоненте о њиховим правима и обавезама, изабраној банци исплатиоцу, као и о месту и датуму почетка исплате.³⁵ Депонентима мора бити омогућено да располажу средствима до осигураног износа у року од седам радних дана од дана доношења решења о отварању стечајног поступка или поступка ликвидације. У закону није предвиђена могућност одлагања исплате депозита у одређеним случајевима (као у Директиви), нити постоји опција да се депоненту у случају кашњења са исплатом одобре одређена средства неопходна за задовољење основних животних потреба. Обавеза на исплату средстава депозита до осигураног износа престаје истеком рока од три године од дана доношења решења надлежног суда о покретању поступка стечаја или ликвидације над банком.

Банка је дужна да депонентима и заинтересованим лицима пружи информације о осигурању депозита, а посебно податке о висини и начину исплате осигураног износа.³⁶ Начин пружања и садржина информација

³⁵ Банка исплатилац је банка коју Агенција бира на основу јавног тендера и коју уговором овлашћује да у име и за рачун Агенције исплати осигуране износе.

³⁶ Закон о осигурању депозита од 2015, чл. 19.

уређује се посебним правилником који је донео Управни одбор Агенције за осигурање депозита.³⁷ Информације морају бити потпуне, разумљиве и доступне у писаној форми. Банка своју обавезу информисања клијената може извршити на неколико начина. Прво, може уручити брошуру са основним информацијама о осигураним депозитима коју добија од Агенције. Брошура се штампа и дистрибуира свим банкама који су део система осигурања депозита о трошку Агенције и садржи опште информације о Агенцији, депонентима, осигураним депозитима, осигураном износу и начину његове наплате. Друга могућност је да се клијенти информишу усменим путем посредством банкарских службеника задужених за рад са клијентима, који су посебно обучени за давање одговора на питања везана за осигурање депозита. Трећа опција је да информације буду доступне путем банчиног веб сајта.³⁸ Пружене информације банка не може употребљавати у рекламне сврхе, нити на начин који угрожава стабилност банкарског система и поверење депонената. Приликом пријема нових клијената банка бесплатно уручује клијенту брошуру о осигурању депозита и стара се да клијент потпише текст изјаве да је упознат са основама осигурања депозита и да је примио брошуру. Агенција ће контролисати спровођење ових правила и ако утврди да банка не даје информације на начин предвиђен Правилником, да даје погрешне информације или их злоупотребљава у рекламне сврхе, обавестиће Народну банку Србије која ће предузети одговарајуће мере.³⁹

Ради исплате износа дугованих средстава, Агенција формира и управља посебним фондом за осигурање депозита. Средства за рад фонда обезбеђују се из неколико извора. На првом месту, постоји обавеза свих банака које имају дозволу за рад да осигурају депозите и да плаћају одговарајућу премију.⁴⁰ Потом, прикупљена средства могу да се улажу и

³⁷ Правилник о начину пружања и садржини информација о осигурању депозита које банке дају клијентима, *Службени гласник РС*, бр. 37/2015.

³⁸ Правилник, чл. 4.

³⁹ Правилник, чл. 13. и 14.

⁴⁰ Премија може бити почетна, редовна и ванредна. Почетна премија је једнократно давање које се плаћа најкасније у року од 45 дана од дана уписа банке у Регистар привредних субјеката у износу од 0,3% новчаног дела минималног оснивачког капитала банке. Редовна премија се плаћа квартално и њен износ је највише 0,2% укупних осигураних депозита банака. Висина премије зависи од стања у финансијском и банкарском сектору у Републици Србији, ризика коме је он изложен, као и износа средстава којима располаже фонд осигурања депозита (чл. 12, ст. 1). Истовремено, значајно је и стање депозита код банке која плаћа премију (чл. 12, ст.

да се по том основу убирају приходи (улагање је ограничено само на дужничке хартије које издаје држава или Народна банка Србије за динарска средства, односно у стране хартије од вредности за девизна средства). Затим, Агенција ступа на место депонента као повериоца у стечајном/ликвидационом поступку и тако враћа исплаћена средства. Могуће је и позајмити средства, користити средства из буџета Републике Србије, примати донације или обезбедити потребне износе из других извора у складу са законом. Средства фонда за осигурање депозита улажу се на начин којим се умањује ризик, одржава ликвидност фонда и остварују одговарајући приходи. У случају да се процени да прикупљена средства неће бити довољна, додатни износи могу да се обезбеде из буџета Републике Србије, задуживањем Агенције у земљи и иностранству уз гаранцију државе, издавањем дужничких хартија од вредности уз гаранцију државе или из других извора које је за ову намену обезбедила Република Србија. Циљни износ који се жели постићи је 5% од укупног износа свих депозита, што је знатно више у односу на 0,8% на коме инсистира Директива.

3). Агенција може обуставити обрачун и наплату редовне премије ако средства фонда за осигурање депозита достигну 5% укупног износа осигураних депозита. Ванредна премија се плаћа када се утврди да фонд нема довољно расположивих средстава да би испунио своје обавезе и њен износ не може прећи 0,4% на годишњем нивоу.

UDK: 631(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 52-53, стр. 206–221
Изворни научни рад

др Душан ДАБОВИЋ¹

УРЕДБА О ДИРЕКТНИМ ПЛАЋАЊИМА ПОЉОПРИВРЕДНИЦИМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

The aim of this article is to determine and present, by the method of text analysis, the most important issues of the Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 which established the rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy. Namely, the Regulation was one of the basic laws underlying the new Common Agricultural Policy of the European Union, which had been formulated in accordance with the strategy „The CAP towards 2020“. The Regulation established the rules on general provisions in the field, basic payment scheme, single area payment scheme and related payments, coupled support, small farmers' scheme, national restructuring programmers for the cotton sector, and 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 (the Law on subsidies for agriculture and rural development), and relevant bylaws on the basis of which each year paying agency distributes appropriations for different measures, in accordance with the law on the national budget. In the following period, Serbia has to harmonize its legislation with the Regulation and the other European legislation in the field.

Key words: The European Union, agriculture, paying, law, farmers.

¹ Министарство пољопривреде и заштите животне средине - Управа за заштиту биља, Београд, е-маил: dusan.dabovic@minpolj.gov.rs.

1) УВОД

Циљ овог истраживања је да се методом анализе текста утврде најзначајнија питања која уређује Уредба (ЕЦ) број 1307/2013 о успостављању правила за директна плаћања пољопривредницима у оквиру система подршке Заједничке пољопривредне политике.² Уредба, са својим изменама и допунама, један је од основних аката на којима се заснива нова Заједничка аграрна политика Европске уније која је формулисана у складу са стратегијом „Према Европској унији 2020“.³ Уредба у области директних плаћања уређује подручје примене и дефиниције основних појмова, опште одредбе, програм основних плаћања, програм јединствених плаћања по површини и повезана плаћања, производно везану подршку, националне програме реструктурисања сектора памука и друга повезана питања. Осим тога, Уредба овлашћује државе чланице да донесу националне прописе за примену ових одредаба. У Републици Србији директна плаћања су, као један од начина подстицаја пољопривреде, уређена посебним законом на основу којег се сваке године доноси подзаконски акт за расподелу буџетских средстава по утврђеним мерама, у складу са законом о републичком буџету.

2) СВРХА

Уредба је један од основних прописа на којима се заснива нова Заједничка пољопривредна политика Европске уније (ЗПП), која је у складу са Стратегијом „ЗПП у сусрет 2020. години: будући изазови у области хране,

² “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”, *Official Journal L* 347/608, 20.12.2013.

³ “Commission Delegated Regulation (EU) No 639/2014 of 11 March 2014 supplementing Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and amending Annex X to that Regulation”, *Official Journal L* 181, 20.6.2014, pp. 1-47; “Commission Delegated Regulation (EU) No 994/2014 of 13 May 2014 amending Annexes VIII and VIIIc to Council Regulation (EC) No 73/2009, Annex I to Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Annexes II, III and VI to Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council”, *Official Journal L* 280/I, 24.9.2014, pp. 1-10; “Commission Delegated Regulation (EU) No 1001/2014 of 18 July 2014 amending Annex X to Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy”, *Official Journal L* 281, 25.9.2014, pp. 1-2; “Commission Delegated Regulation (EU) No 1378/2014 of 17 October

природних извора и региона”.⁴ Један од основних циљева и један од кључних захтева реформе ЗПП-а је смањење административног оптерећења, односно поједностављење поступка остваривања подршке. То је узето у обзир и при изради релевантних одредаба за програме директне подршке. Уредба садржи све основне елементе директне подршке пољопривредницима у Заједници, односно услове за приступ плаћањима по овом основу. Уредбом се утврђују: заједничка правила о директним плаћањима; плаћања за пољопривреднике који се придржавају пољопривредних пракси корисних за заштиту животне средине; добровољна плаћања за пољопривреднике на подручјима с природним ограничењима; плаћања за младе пољопривреднике који тек почињу да обављају своју пољопривредну делатност; програм добровољне производно везане подршке; посебно плаћање за памук; добровољни поједностављени програм за мале пољопривреднике, и др.

3) САДРЖАЈ

Опште одредбе о директним плаћањима

Уредба 1307/2013 заснива се на члановима 42. и 43(2). Споразума о функционисању Европске уније и донета је ради олакшавања примене Уредбе 1306/2013, у погледу директних плаћања пољопривредницима, те се истовремено укида Уредба (ЕЦ) број 73/2009.⁵ Основни елементи Уредбе дати су у прилозима, при чему се у Прилогу 1 наводе сви програми подршке, и то: програм основних плаћања, програм јединствених плаћања по

2014 amending Annex I to Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Annexes II and III to Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council,” *Official Journal* L 367, 23.12.2014, pp. 16-21.

⁴ “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.

⁵ “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,” *Official Journal* L 347, 20.12.2013, pp. 549-607; “Corrigendum to Council Regulation (EC) No 73/2009 of 19 January 2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, amending Regulations (EC) No 1290/2005, (EC) No 247/2006, (EC) No 378/2007 and repealing Regulation (EC) No 1782/2003 (*Official Journal* L 30, 31.1.2009),” *Official Journal* L 43, 18.2.2010, p. 7.

површини, прерасподела плаћања, плаћање за пољопривредне праксе корисне за животну средину, плаћање за подручја с природним ограничењима, плаћање за младе пољопривреднике, добровољна производно везана подршка, посебно плаћање за памук, програм за мале пољопривреднике, Посеи (директна плаћања на основу мера утврђених програмима), плаћања за Егејска острва. У Прилогу 2 наведени су укупни годишњи износи директних плаћања по државама, за период 2015-2020. године. При томе, корисник директног плаћања може бити правно или физичко лице, или група правних или физичких лица, који поседују, или су узели на лизинг, пољопривредно земљиште на територији Заједнице и обављају пољопривредну делатност. Међутим, неће се сматрати корисником лица која управљају железницом, аеродромима, бранама, спортским и рекреативним земљишним површинама или се баве прометом некретнина. Прописано је да се неће исплаћивати износи подстицаја мањи од 100 евра, нити подстицаји за површине мање од једног хектара.⁶ Пољопривредници који имају право на плаћање у оквиру програма основних плаћања, или програма јединствених плаћања по површини, дужни су да се на свим својим прихватљивим хектарима⁷ придржавају пољопривредних пракси које су корисне за заштиту животне средине, или других једнаких пракси. Одређено је да су пољопривредне праксе корисне за заштиту животне средине: разноврсност усева; одржавање постојећег трајног травњака; и постојање еколошки значајне површине на пољопривредној површини. У погледу разноврсности усева, прописано је да на обрадивом земљишту величине између 10 и 30 хектара морају бити барем два различита усева, док главни усев не сме заузимати више од 75 одсто тог обрадивог земљишта. Међутим, на обрадивом земљишту које је веће од 30 хектара, морају бити заступљена бар три различита усева, при чему главни усев не може да заузима више од 75 одсто, а два главна усева заједно не више од 95 одсто датог обрадивог земљишта. На пољопривредна газдинства на којима трава или друга траволика култура или земљиште остављено на угару заузимају више од 75 одсто обрадивог земљишта, главни усев на преосталој обрадивој површини не може заузимати више од 75 одсто преосталог обрадивог земљишта осим ако је то подручје прекривено травом или другом траволиком културом, или земљиштем на угару.⁸ Трајне травњаке морају да одреде државе чланице на

⁶ Ibid., Article, pp. 1-40.

⁷ Прихватљивим хектарима се сматрају површине које према посебним прописима испуњавају услове за доделу подстицаја.

⁸ Ibid., Article, pp. 43-44.

одређеним подручјима, укључујући тресетне и мочварне пределе, као и на подручјима којима је потребна строга заштита. Како би се загарантовала заштита трајних травњака вредних за заштиту животне средине, државе чланице могу да одреде додатна осетљива подручја која су смештена изван датих подручја, укључујући трајне травњаке на тлу богатом угљеником. Пољопривредници не могу пренаменити ни обрадити трајни травњак смештен на подручјима која су одредиле државе чланице. Државе чланице дужне су да обезбеде да се однос површина трајног травњака према укупној пољопривредној површини коју су пољопривредници пријавили не смањи за више од 5 одсто у поређењу с референтним односом који државе чланице треба да утврде у 2015. години.⁹

Ако обрадиво земљиште пољопривредног газдинства заузима више од 15 хектара, пољопривредник мора да обезбеди да од 1. јануара 2015. године најмање пет одсто површине обрадивог земљишта буде еколошки значајна површина. Овај проценат ће се повећати са пет на седам одсто у складу са одговарајућом одлуком Европског парламента и Савета током 2017. године. При томе, државе чланице су морале да се до 1. августа 2014. године, одлуче коју ће (једну или више) од следећих понуђених опција сматрати еколошки значајном површином: земљиште на угару; терасе; гранични појасеви, пољопривредно-шумска површина за коју се прима, или се примала подршка; обилежје предела; појасеви уз рубове шуме; површине с краткотрајним културама, на којима се не користе минерална ђубрива и/или средства за заштиту биља; пошумљене површине; површине с пострним усевима или травњаком добијеним клијањем семена; површине с усевима с фиксацијом кисеоника.¹⁰ Међутим, еколошки значајна површина не примењује се на пољопривредна газдинства на којима је више од 75 одсто обрадивог земљишта искоришћено за производњу траве или другог траволиког биља, на којима је земљиште остављено на угару, користи се за сетву махунарских усева, за гајење усева под водом, било током знатног дела године или током знатног дела циклуса усева или за комбинацију тих начина коришћења, под условом да обрадива површина није већа од 30 хектара. Омогућено је да више пољопривредника, али не више од десет, на једној територији заједнички испуњавају услов за еколошки значајне површине, при чему је сваки пољопривредник који учествује у колективном

⁹ Ibid., Article 45.

¹⁰ Ibid., Article 46.

испуњавању ове обавезе дужан да обезбеди да се најмање 50 одсто ове површине налази на земљишту његовог пољопривредног газдинства.¹¹

Плаћање за подручја с природним ограничењима

Државе чланице могу доделити плаћање пољопривредницима који испуњавају прописане услове и чија се газдинства у потпуности или делимично налазе у подручјима с природним ограничењима која утврђују државе чланице у складу с чланом 32. став 1. Уредбе (ЕУ) бр. 1305/2013. При томе, државе чланице могу доделити ову врсту плаћања за све површине на одређеном подручју, или ограничити плаћање само на неке од тих површина на основу објективних критеријума. Такође, државе чланице могу да одреде максималан број хектара по пољопривредном газдинству за које се може доделити ова врста подршке. Ова врста плаћања може се одредити на регионалном нивоу, под условом да су ти региони одређени у складу с објективним критеријима, а посебно у складу са карактеристикама њихових природних ограничења, као и пољопривредним условима. У том смислу ће државе чланице распоредити своју годишњу квоту међу регионима, тако што се регионални удео подели с бројем пријављених прихватљивих хектара у том региону.¹²

Плаћање за младе пољопривреднике

Младим пољопривредницима државе чланице могу да доделе годишње плаћање ако имају право на подстицаје у оквиру програма основних плаћања или програма јединствених плаћања по површини. При томе, „млади пољопривредник” је физичко лице: које први пут оснива пољопривредно газдинство као носилац пољопривредног газдинства, или које је већ било основало такво пољопривредно газдинство у периоду од пет година пре подношења првог захтева у оквиру програма из члана 72. став 1. Уредбе (ЕУ) бр. 1306/2013; и које није старије од 40 година у години подношења овог захтева. Осим тога, државе чланице могу дефинисати и друге објективне критерије за младе пољопривреднике који се пријављују за ову врсту плаћања, с обзиром на одговарајуће вештине и/или оспособљеност.¹³ Плаћање за младе пољопривреднике додељује се по

¹¹ Ibidem

¹² Ibid., Article 48.

¹³ Ibid., Article 50.

пољопривреднику најдуже за период до пет година. Тај период се смањује за број година које су протекле између тренутка оснивања газдинства и првог подношења захтева за плаћање по овом основу. Национално плаћање за младе пољопривреднике по хектару израчунава се дељењем националне горње границе за 2019. годину, одређене у Прилогу II Уредбе, с бројем прихватљивих хектара пријављених у 2015. години. Државе чланице могу доделити годишњи паушални износ по младом пољопривреднику израчунат множењем фиксног броја хектара с бројем који одговара износу од 25 одсто од националног просечног плаћања по хектару. При томе, фиксни број хектара израчунава се дељењем укупног броја прихватљивих хектара пријављених од стране младих пољопривредника који су предали захтев за доделу плаћања по овом основу у 2015. години, с укупним бројем младих пољопривредника који се пријављују за то плаћање у 2015. години, при чему годишњи паушални износ који се додељује младом пољопривреднику не може бити већи од његовог укупног износа основног плаћања у одређеној години.¹⁴

Добровољно производно везани подстицаји

Производно везане подстицаје државе чланице могу доделити пољопривредницима за следеће секторе: житарице, уљарице, протеинске усеве, махунасто поврће у зрну, лан, конопљу, пиринач, орашасто воће, кромпир за производњу скроба, млеко и млечне производе, семе, овчије и козје месо, говеђе и телеће месо, маслиново уље, хмељ, шећерну репу, шећерну трску и цикорију, воће и поврће и краткотрајне културе. Ова врста подстицаја може се доделити само оним секторима или оним регионима државе чланице у којима се посебне врсте пољопривредних делатности или пољопривредни сектори који су посебно важни из привредних, социјалних или еколошких разлога суочавају с одређеним тешкоћама. Осим тога, производно везани подстицај може се доделити и пољопривредницима који су на дан 31. децембра 2014. године, имали право на подстицај додељен у складу Уредбом (ЕЗ) бр. 1782/2003 и у складу с Уредбом (ЕЗ) бр. 73/2009 и који не располажу прихватљивим хектарима за активирање права на плаћање у оквиру програма основних плаћања. При томе, производно везани подстицај може се доделити само у мери која је потребна да се подстакне одржавање тренутног нивоа производње у датим секторима или регионима, а додељује се годишње у оквиру утврђених количинских

¹⁴ Ibidem.

ограничења и заснива се на фиксним површинама и приносима или фиксном броју животиња.¹⁵ У случају правног лица, или групе физичких или правних лица, државе чланице могу утицати на њихов привредни, друштвени и порески статус, под условом да су допринели јачању пољопривредних структура датих правних лица или група. Наиме, сваки производно везани подстицај је у складу с другим мерама и политикама Уније. Како би се осигурало делотворно и усмерено коришћење средстава Уније и избегло двоструко финансирање у оквиру других сличних инструмената подршке, Комисија је овлашћена да донесе подзаконске акте којима се утврђују услови за доделу производно везаног подстицаја, као и правила о усклађености с другим мерама Уније и о акумулацији подстицаја.¹⁶ Како би финансирале производно везани подстицај, државе чланице могу да до 1. августа у години која претходи првој години спровођења таквог подстицаја, искористе до 8 одсто своје годишње националне горње границе одређене у Прилогу II, а под одређеним условима и до 13 одсто. Осим тога, износ укупне годишње националне горње границе за ову врсту подршке може се повећати до два одсто за оне државе чланице које одлуче да искористе најмање два одсто своје годишње националне горње границе одређене у Прилогу II да би подржале производњу протеинских усева.¹⁷

Посебно плаћање за памук

Посебно плаћање за памук додељује се по хектару прихватљиве површине на којој се гаји ова култура. У овом случају, површина је прихватљива само ако се налази на пољопривредном земљишту које је држава чланица одобрила за производњу памука, а које је засејано сортама које је држава чланица одобрила и које је пожњевено у нормалним условима раста. При томе, ова врста плаћања исплаћује се за памук доброг, примереног и тржишног квалитета. Како би се обезбедило делотворно управљање посебним плаћањем за памук, Комисија је овлашћена да донесе подзаконске акте о правилима, условима и поступку за одобрење земљишта и сорти, као и о обавештењу произвођача о овом одобрењу.¹⁸ Држава чланица у којој привредна друштва чија је делатност повезана са памуком имају пословно седиште одобрава

¹⁵ Ibid., Article 52.

¹⁶ Ibidem

¹⁷ Ibid., Article 53.

¹⁸ Ibid., Article 57.

међусекторске организације које испуњавају утврђене критеријуме. „Одобрена међусекторска организација” у овој области означава правно лице које чине пољопривредници који производе памук и бар једно привредно друштво које обавља активности као што су: помоћ ради боље координације начина пласирања памука на тржиште, посебно путем истраживачких студија и истраживања тржишта; израда стандардних образаца уговора усклађених с правилима Уније; усмеравање производње према производима који су боље прилагођени потребама тржишта и захтевима потрошача, посебно у погледу квалитета и заштите потрошача; ажурирање метода и начина за унапређење квалитета производа; развијање маркетиншких стратегија за памук путем програма за сертификацију квалитета. При томе, како би се осигурала делотворна примена посебног плаћања за памук, Комисија је овлашћена да донесе подзаконске прописе којима се утврђују: критеријуми за одобрење међусекторских организација; обавезе за произвођаче; правила за поступање у случајевима у којима одобрена међусекторска организација не задовољава критерије и други услови.¹⁹

Програм за мале пољопривреднике

Пољопривредници који желе да учествују у програму за мале пољопривреднике дужни су да поднесу захтев до датума који одређују државе чланице, а који није каснији од 15. септембра 2015. године. Међутим, датум који одреде државе чланице не може бити ранији од задњег дана за подношење захтева у оквиру програма основних плаћања или програма јединствених плаћања по површини. Пољопривредници који до наведеног датума који одреди држава чланица нису поднели захтев за учествовање у програму за мале пољопривреднике или који након тог датума одлуче да се повуку, нису више овлашћени да учествују у том програму. Међутим, државе чланице могу да предвиде да пољопривреднике чији су износи директних плаћања мањи од максималног износа који је одредила држава чланица аутоматски треба укључити у програм за мале пољопривреднике, осим ако се они изричито повуку из програма до датума који одређује држава чланица или у било којој следећој години. Државе чланице које користе ову могућност имају обавезу да правовремено обавештавају релевантне пољопривреднике о њиховом праву на повлачење из овог програма.²⁰ Свака држава чланица дужна је да обезбеди да

¹⁹ Ibid., Article 59.

²⁰ Ibid., Article 62.

пољопривредници с проценом износа плаћања буду правовремено упознати пре датума за подношење захтева или за повлачење који је одредила та држава чланица.

Државе чланице утврђују износ годишњег плаћања за сваког пољопривредника који учествује у програму за мале пољопривреднике под утврђеним условима, али не мање од 500 евра нити више од 1.250 евра. Ако због примене начина израчунавања износ буде мањи од 500 евра или већи од 1.250 евра, износ се заокружује навише или наниже на тај најмањи, односно највећи износ. Одступајући од овог правила на Кипру, као и у Хрватској, Малти и Словенији, износ може бити мањи од 500 евра али не мањи од 200 евра, а у случају Малте не мањи од 50 евра.²¹

Прелазне и завршне одредбе

Како би се осигурала правилна примена одредаба ове Уредбе, Комисија је овлашћена да донесе подзаконске акте о потребним мерама у погледу обавештења које државе чланице подносе Комисији за потребе ове Уредбе ради провере, контроле, праћења, оцењивања и ревизије директних плаћања, као и ради испуњавања захтева утврђених у међународним споразумима који су склопљени на основу одлуке Савета, укључујући захтеве у вези с обавештавањем у оквиру тих споразума. Према потреби, прибављене информације могу се прослеђивати или ставити на располагање међународним организацијама и надлежним телима трећих земаља, а могу се и објавити у складу са заштитом личних података и законитом интересу привредних друштава у погледу заштите њихових пословних тајни. Како би ово обавештавање било брзо, делотворно, тачно и исплативо, Комисија је овлашћена да донесе подзаконске акте којима се утврђују правила о: природи и врсти информација о којима се обавештава; категоријама података за обраду и најдужим роковима задржавања; праву приступа информацијама или информатичким системима који су стављени на располагање и условима објаве информација. Такође, Комисија доноси акте којима се утврђују: начини обавештавања; правила о пружању информација потребних за примену овог члана; поступци за управљање информацијама о којима се обавештава, као и правила о садржају, облику, времену, учесталости и роковима за обавештавање; поступци за пренос или стављање информација и докумената на располагање државама чланицама, међународним организацијама, надлежним телима трећих земаља или јавности, у складу са заштитом личних

²¹ Ibid., Article 63.

података и законитом интересу пољопривредника и привредних друштава у погледу заштите њихових пословних тајни.²²

ПРИЛОГ II
Националне горње границе годишњих директних плаћања
(у хиљадама евра)

Календарска година	2015.	2016.	2017.	2018.	2019. и следеће године
Белгија	536 076	528 124	520 170	512 718	505 266
Бугарска	721 251	792 449	793 226	794 759	796 292
Чешка	874 484	873 671	872 830	872 819	872 809
Данска	916 580	907 108	897 625	889 004	880 384
Немачка	5 144 264	5 110 446	5 076 522	5 047 458	5 018 395
Естонија	121 870	133 701	145 504	157 435	169 366
Ирска	1 215 003	1 213 470	1 211 899	1 211 482	1 211 066
Грчка	2 039 122	2 015 116	1 991 083	1 969 129	1 947 177
Шпанија	4 842 658	4 851 682	4 866 665	4 880 049	4 893 433
Француска	7 553 677	7 521 123	7 488 380	7 462 790	7 437 200
Хрватска ⁽¹⁾	130 550	149 200	186 500	223 800	261 100
Италија	3 902 039	3 850 805	3 799 540	3 751 937	3 704 337
Кипар	50 784	50 225	49 666	49 155	48 643
Летонија	195 649	222 363	249 020	275 887	302 754
Литванија	417 890	442 510	467 070	492 049	517 028
Луксембург	33 603	33 545	33 486	33 459	33 431
Мађарска	1 271 593	1 270 410	1 269 187	1 269 172	1 269 158
Малта	5 127	5 015	4 904	4 797	4 689
Холандија	780 815	768 340	755 862	744 116	732 370
Аустрија	693 065	692 421	691 754	691 746	691 738
Пољска	2 987 267	3 004 501	3 021 602	3 041 560	3 061 518
Португалија	565 816	573 954	582 057	590 706	599 355
Румунија	1 629 889	1 813 795	1 842 446	1 872 821	1 903 195
Словенија	137 987	136 997	136 003	135 141	134 278
Словачка	380 680	383 938	387 177	390 781	394 385
Финска	523 333	523 422	523 493	524 062	524 631
Шведска	696 890	697 295	697 678	698 723	699 768
Уједињена Краљевина	3 555 915	3 563 262	3 570 477	3 581 080	3 591 683

⁽¹⁾ Национална горња граница за Хрватску за календарску годину 2020. износи 298 400 евра, за 2021. износи 335 700 евра, а за 2022. износи 373 000 евра.

²² Ibid., Article 65.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Ова Уредба ступа на снагу на дан објаве у службеном гласилу Европске уније, а примењује се од 1. јануара 2015. године. Међутим, члан 8, члан 9. став 6, члан 11. став 6, члан 14. члан 16, члан 21. ставови 2. и 3, члан 22. став 2, члан 23. став 1. први подстав, члан 23. став 6, члан 24. став 10, члан 29, члан 36. став 1. први подстав, члан 41. став 1, члан 42. став 1, члан 43. ставови 8. и 13, члан 45. став 2. пети подстав, члан 46. ставови 2. и 8, члан 49. став 1, члан 51. став 1, члан 53, члан 54, члан 66. став 1, чланови 67. и 70. и члан 72. став 1 примењују се од дана ступања на снагу ове Уредбе.

5) ИЗВОРИ

“Commission Delegated Regulation (EU) No 1001/2014 of 18 July 2014 amending Annex X to Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy,” *Official Journal* L 281, 25.9.2014.

“Commission Delegated Regulation (EU) No 1378/2014 of 17 October 2014 amending Annex I to Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Annexes II and III to Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council,” *Official Journal* L 367, 23.12.2014.

“Commission Delegated Regulation (EU) No 639/2014 of 11 March 2014 supplementing Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and amending Annex X to that Regulation,” *Official Journal* L 181, 20.6.2014.

“Commission Delegated Regulation (EU) No 994/2014 of 13 May 2014 amending Annexes VIII and VIIIc to Council Regulation (EC) No 73/2009, Annex I to Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Annexes II, III and VI to Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council,” *Official Journal* L 280/1, 24.9.2014.

“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.

“Corrigendum to Council Regulation (EC) No 73/2009 of 19 January 2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, amending Regulations (EC) No 1290/2005, (EC) No 247/2006, (EC) No 378/2007 and repealing Regulation (EC) No 1782/2003 (*Official Journal* L 30, 31.1.2009),” *Official Journal* L 43, 18.2.2010.

“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,” *Official Journal* L 347/608, 20.12.2013.

“Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008,” *Official Journal* L 347, 20.12.2013.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Доношењем Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју,²³ створени су услови за успостављање функционалног и транспарентног механизма подстицаја у области пољопривреде и руралног развоја. 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 прописује три врсте подстицаја: директна плаћања; подстицаје мерама руралног развоја; и посебне подстицаје. Све врсте подстицаја могу се 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

²³ Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, *Сл. гласник РС*, бр. 10/13 и 142/14.

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 (гориво, ђубриво, семе и други репродуктивни материјал), услуге осигурања и трошкове складиштења у јавним складиштима, док је кредитна подршка врста подстицаја којом се пољопривредним газдинствима омогућава олакшани приступ коришћењу кредита.²⁴ У погледу премија, закон прописује услове које мора да испуњава корисник премије за млеко и предвиђа кварталне (тримесечне) премије само за производњу млека и то за кравље, овчије и козје сирово млеко испоручено у претходном кварталу. При томе, ако корисник премије за млеко остварује право на премију преко правног лица или предузетника, то правно лице, односно предузетник, дужан је да средства остварена по том основу исплати кориснику на наменски рачун, у року од три дана од дана уплате тих средстава.²⁵ 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.²⁶ Правно лице, предузетник и физичко лице - носилац комерцијалног породичног пољопривредног газдинства има право на коришћење основних подстицаја за биљну производњу, под условом да је уписано у Регистар пољопривредних газдинстава и да је пријавило површине под одговарајућом културом у складу са посебним прописом којим се уређује регистрација пољопривредних газдинстава.²⁷ При томе, производно везани подстицаји остварују се по површини биљне производње уз минимално остварени принос по хектару за одређену врсту биљне производње и одређене културе пољопривредних производа.²⁸ Ако корисник, односно правно лице, предузетник и физичко лице - носилац комерцијалног породичног пољопривредног газдинства, испуњава прописане услове, може да оствари право на коришћење подстицаја у сточарству, за грла пријављена на његовом пољопривредном газдинству, која су под контролом правних лица овлашћених за послове селекције -

²⁴ Ibid., члан 14.

²⁵ Ibid., чл. 15 и 16; „Правилник о условима, начину и обрасцу захтева за остваривање права на премију за млеко”, *Службени гласник РС*, бр. 28/13, 36/14.

²⁶ „Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју”, *op. cit.*, члан 17.

²⁷ „Правилник о начину остваривања права на основне подстицаје у биљној производњи и обрасцу захтева за остваривање тих подстицаја”, *Службени гласник РС*, бр. 29/13.

²⁸ „Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју”, *op. cit.*, чл. 18 и 19.

одгајивачке организације, у складу са законом којим се уређује сточарство, под условом да се ова грла користе за производњу млека и меса или служе за даљу репродукцију на његовом пољопривредном газдинству.²⁹ За квалитетне приплодне млечне краве³⁰, као и за краве дојиле могу се остварити подстицаји у сточарству³¹. Поред тога, прописани су подстицаји за тов јунади, свиња и јагњади,³² као и у области живинарства, пчеларства³³ и рибарства.³⁴ 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 исплаћују се регреси. При томе, регреси за премију осигурања за усеве, плодове, вишегодишње засаде, расаднике и животиње исплаћују се у минималном укупном износу од 40 одсто плаћене премије осигурања за пријављене површине под одговарајућом културом, до два хектара.³⁵ 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. При томе, одређено је да корисник средстава подстицаја у току

²⁹ *Ibid.*, члан 20.

³⁰ „Правилник о начину остваривања права на подстицаје у сточарству за квалитетна приплодна грла”, *Службени гласник РС*, бр. 46/15.

³¹ „Правилник о начину остваривања права на подстицаје у сточарству за краве дојиле”, *Службени гласник РС*, бр. 46/15.

³² „Правилник о начину остваривања права на подстицаје у сточарству за тов јунади, тов свиња и тов јагњади”, *Службени гласник РС*, бр. 37/13, 42/14.

³³ „Правилник о начину остваривања права на подстицаје у сточарству по кошници пчела”, *Службени гласник РС*, бр. 33/15.

³⁴ „Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју”, *op. cit.*, чл. 21-30; „Правилник о начину остваривања права на подстицаје у сточарству за производњу конзумне рибе”, *Службени гласник РС*, бр. 61/13, 44/14.

³⁵ „Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју”, *op. cit.*, члан 31; „Правилник о условима, начину и обрасцима захтева за остваривање права на регрес за трошкове складиштења пољопривредних производа у јавним складиштима”, *Службени гласник РС*, бр. 61/13; „Правилник о условима, начину и обрасцу захтева за остваривање права на регрес за гориво”, *Службени гласник РС*, бр. 40/14; „Правилник о условима, начину и обрасцу захтева за остваривање права на регрес за премију осигурања усева, плодова, вишегодишњих засада, расадника и животиња”, *Службени гласник РС*, бр. 48/13; „Правилник о условима, начину и обрасцу захтева за остваривање права на регрес за ђубриво”, *Службени гласник РС*, бр. 40/14, 57/14.

календарске године по основу директних плаћања, осим по основу кредитне подршке, може остварити укупан износ од максимално 10.000.000 динара.³⁶ Право на подстицаје имају пољопривредна газдинства и породична пољопривредна газдинства која су уписана у Регистар пољопривредних газдинстава, јединице локалне самоуправе, као и друга лица и организације. Поступак за остваривање права на подстицаје покреће се по захтеву корисника подстицаја који се подноси Управи за аграрна плаћања са подацима из Регистра на дан 31. марта текуће године, али је могуће да се покрене и на други начин (конкурсом, захтевом банци за одобрење кредитне подршке, као и на друге начине).³⁷ Ако се утврди да је корисник подстицаја нетачно приказао податке или је подстицаје ненаменски користио, дужан је да врати износ средстава који је примио, увећан за износ затезне камате, најкасније у року од 30 дана од дана правоснажности решења којим се утврђује обавеза да изврши повраћај новчаних средстава. У случају да корисник подстицаја ненамерним чињењем, односно пропуштањем, не изврши повраћај новчаних средстава у току календарске године, доноси се решење о смањењу износа укупних подстицаја додељених у календарској години у проценту који је сразмеран степену одговорности. Међутим, уколико корисник подстицаја намерним чињењем, односно пропуштањем, не изврши повраћај новчаних средстава у току календарске године, директор Управе доноси решење о смањењу износа укупних подстицаја додељених у календарској години, које не може бити мање од 20 одсто, односно о ограничењу права коришћења једне или више врста подстицаја, за једну или више календарских година.³⁸ 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, укључујући и директна плаћања. С обзиром да се наведени закон Републике Србије, са одговарајућим подзаконским актима, заснива на прописима Европске уније који су важили до доношења Уредбе, у наредном периоду предстоји потпуно усклађивање са њом домаће пољопривредне политике, односно прописа у овој области.

³⁶ „Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју”, *op. cit.*, члан 32; „Правилник о условима и начину остваривања права на кредитну подршку”, *Службени гласник РС*, бр. 30/14, 87/14.

³⁷ *Ibid.*, члан 7.

³⁸ *Ibid.*, чл. 8-10.

UDK: 351.777.61(497.11:4-672EU)

351.777.61(497.6:4-672EU)

351.777.61(497.16:4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 222–239

Изворни научни рад

проф. др Драгољуб ТОДИЋ и Младенка ИГЊАТИЋ¹

АНАЛИЗА ЗАКОНОДАВСТВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ, БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И ЦРНЕ ГОРЕ У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ – У СВЕТЛУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

ABSTRACT

There are several reasons that contribute to the assessment that waste management is one of the more serious systemic problems, both in the EU and in the countries comprised by this analysis: Republic of Serbia, Bosnia and Herzegovina (The Republic of Srpska, Federation of BiH) and Montenegro. The complexity of this problem largely stems from its strong relationship with many other issues in the area of environment, specificities, and state of the economic structure of each individual state, etc. The key policy directions, in the framework of the EU, are defined in a special strategic document (A Thematic Strategy on waste prevention and recycling). Waste Management Legislation is among the most developed. It can be said that under the influence of the European integration process, relatively similar development levels of internal regulations in the field of waste

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд; Центар за одрживи развој и европске студије, Београд, е-маил: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs. Научни рад представља резултат рада на пројекту 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).

management are achieved in all countries which regulations were analyzed. In legal systems of the countries of the region, policies and regulations in the field of waste management are singled out in a separate entity, within the policies and regulations in the field of environment. All countries (in the case of Bosnia and Herzegovina in entities) have adopted specific laws which for their basic object of regulating have the field of waste management. The Appropriate number of subordinate legislation was adopted. Only in Serbia, packaging and packaging waste management is governed by a special law, while in other countries it is done by secondary legislation. All countries of the region are members of the Basel Convention on the Controlling Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, as well as other key international agreements in the field of waste management, or relevant to the field of waste management. Regulations in all countries define the principles of waste management, mainly in accordance with the principles defined in the relevant EU regulations. The legal systems of all countries foresee the adoption of appropriate strategic documents (Serbia and Federation of BiH already have special strategic documents in the field of waste management, while Montenegro and the Republic of Srpska planned its adoption). The Legal framework for the application of licenses for conducting activities in the field of waste management is established. According to the European Commission appraisal, the level of harmonization of national legislation with EU legislation is different, requiring serious upcoming activities in the field of their further harmonization and creating conditions for consistent application.

Key words: European Union, Republic of Serbia, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska, Federation of BiH, Montenegro, waste management, environment, legislation.

1) ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ КАО ОПШТИ ОКВИР ПОЛИТИКЕ У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ

Релевантност политике и прописа ЕУ за три државе као што су Република Србија (Р. Србија), Босна и Херцеговина (Република Српска и Федерација БиХ) и Црна Гора проистиче из статуса ових држава у процесу европских интеграција, полазећи од чињенице да су све државе дефинисале чланство у ЕУ као свој циљ.² Отуда се усаглашавање националних циљева политике у појединим областима, укључујући и одговарајуће прописе, појављује као један од примарних и претходних услова за чланство у овој организацији. Основни елементи политике ЕУ у области управљања отпадом дефинисани

² Ипак, различит је статус држава у процесу ЕУ интеграција. Босна и Херцеговина има статус потенцијалног кандидата за чланство у ЕУ, а између Србије и Црне Горе, који су кандидати за чланство, такође, постоје разлике. Преговори о чланству Црне Горе су отворени 2012. године, док је прва међувладава конференција (ЕУ – Србија) одржана 21. јан. 2014. године.

су у неколико стратешких докумената међу којима, поред Уговора о функционисању ЕУ у делу који се односи на животну средину, Седмог акционог програма Уније у области животне средине до 2020. „Живети добро унутар граница наше планете” (2013), посебно место припада Тематској стратегији о превенцији и рециклажи отпада (2005) као и другим стратешким документима. Став да одрживо управљање ресурсима представља једну од кључних претпоставки за остваривање циљева одрживог развоја уграђен је у основне политике ЕУ у области управљања отпадом. У преамбули (алинеја 4) Општег акционог програма деловања Уније у области животне средине до 2020. констатује се да је у завршној оцени Шестог програма деловања у области животне средине закључено да је програм осигурао предности за животну средину и утврдио главни стратешки смер за политику у области животне средине. Међутим, упркос оствареним резултатима још увек постоје неодржива кретања на четири приоритетна подручја деловања и то: „климатске промене, природа и биолошка разноврсност, животна средина, здравље и квалитет живота те природни ресурси и отпад.“ (аут. под).³ Тематска стратегија о превенцији и рециклажи отпада има за циљ да сагледа и процени политику ЕУ у области отпада, поједностави и разјасни постојећи правни оквир, установи циљеве и основне инструменте за унапређивање управљања отпадом и смањење настанка отпада.⁴ У складу са тим предложено је, између осталог, даље унапређивање Оквирне Директиве о отпаду (2008/98/ЕЦ), укључивање у ЕУ прописа приступа заснованог на

³ У тачки 39. Преамбуле процењује се да постоји и знатан потенцијал за боље спречавање стварања отпада и управљање, како би се боље користили ресурси, отворила нова тржишта, створила нова радна места и смањила зависност од увоза сировина, уз смањени утицај на животну средину. „Сваке се године у Унији произведу 2,7 милијарде тона отпада, од чега је 98 милиона тона (4%) опасно. Године 2011. производња комуналног отпада по становнику у Унији износила је у просеку 503 кг, али варира од 298 до 718 кг у појединачним државама чланицама. У просеку се само 40% чврстог отпада припреми за поновно кориштење или рециклирање, док неке државе чланице постигну стопу од 70%, показујући како се отпад може користити као један од кључних ресурса Уније. Истовремено многе државе чланице одлажу више од 75% свог комуналног отпада на депоније.“

⁴ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions – *Taking sustainable use of resources forward – A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste* {SEC(2005) 1681} {SEC(2005) 1682}, COM/2005/0666 final*/. Интернет:<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0666&from=EN> (5.5.2015). Због карактера проблема управљања отпадом требало би водити рачуна и тематским стратегијама у другим областима као што су: Тематска стратегија о заштити земљишта, Тематска стратегија о одрживом коришћењу ресурса, Тематска стратегија у области заштита ваздуха, Тематска стратегија о урбаној животној средини, итд.

“животном циклусу”, утврђивање минималних стандарда за активности у области рециклаже, трагање за новим методама убрзавања рециклаже, подстицање преумеравања биолошког отпада са депонија, итд.

Принципи управљања отпадом

Поред општих принципа политике ЕУ у области животне средине дефинисаних Уговором о функционисању ЕУ (превенција, предострожност, загађивач-плаћа и спречавање штете у животној средини на извору настанка), неколико принципа се специфично односи на област управљања отпадом. У складу са чланом 4. Оквирне Директиве о отпаду 2008/98/ЕЦ, хијерархија принципа подразумева да стратегије управљања отпадом морају примарно бити засноване на спречавању производње (настанка) отпада и минимизирању штетних ефеката отпада. Онда, када ово није могуће, отпадни материјали треба да буду поново коришћени, рециклирани, обновљени или коришћени као извор енергије. У последњој фази остављена је могућност за примену мера које се односе на одлагање отпада у складу са дефинисаним стандардима. Овоме треба додати и следеће принципе: принцип близине (отпад треба да буде одлаган што је могуће ближе извору настанка), принцип одговорности произвођача (који подразумева да привредни субјекти морају бити укључени у мере засноване на приступу који полази од принципа „животног циклуса“ за супстанце, делове или производе које они производе или користе), спречавање илегалне трговине отпадом и илегалног одлагања отпадом (што подразумева предузимање одговарајућих мера мониторинга, обезбеђивања поштовања прописа и међународне сарадње) и принцип најбоље расположивих техника које не захтевају превелике трошкове (што подразумева да емисије из постројења у животну средину морају бити смањене што је више могуће и на најеконичнији начин).

Прописи ЕУ у области управљања отпадом

Према постојећој класификацији прописа ЕУ у области животне средине (укупно 870 правних аката различитог карактера који улазе у корпус извора права животне средине ЕУ), у групи која је означена као „управљање отпадом и чисте технологије“ налази се 74 прописа.⁵ Далеко

⁵ Интернет: http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html?root_default=CC_1_CODED%3D15,CC_2_CODED%3D1510,CC_3_CODED%3D151030&displayProfile=allRelAllConsDocProfile&classification=in-force (5.5.2015).

најчешће се ради о „Одлукама“ (44) од којих су 2 Одлуке без адресата и 2 Одлуке за имплементацију, затим следе „Уредбе“ (13) „Директиве“ (12) „Резолуције“ (4) и „Препоруке“ (1).⁶ Прописи из области управљања отпадом се групишу у пет група, и то: прописи који установљавају општи оквир у области отпада; прописи који се односе на опасан отпад, прописи који се односе на отпад настао као резултат потрошачких активности, прописи који се односе на отпад настао као резултат посебних активности (укључујући титанијум диоксид) и прописи који се односе на радиоактивни отпад и супстанце.⁷

а) Списак најзначајнијих општих прописа ЕУ у области управљања отпадом обухвата, између осталог, и Оквирну Директиву Европског парламента и Савета 2008/98/ЕЦ о отпаду, Уредбу 1013/2006 Европског Парламента и Савета о кретању отпада, Одлуку 2000/532/ЕЦ којом се установљава листа отпада, Одлуку Комисије бр. 2014/955/ЕУ и Уредбу Комисије бр. 1357/2014.⁸ Када је у питању опасан отпад основни извори права су Одлука Савета 93/98/ЕЕЦ од 1. фебруара 1993. године о закључивању, у име Заједнице, Конвенције о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању (Базелска конвенција), затим Одлука Савета 97/640/ЕЦ од 22. септембра 1997. године о одобравању, у име Заједнице, амандмана на Базелску конвенцију). У категорији отпада који настаје услед специфичних активности, посебан значај има Директива 2010/75/ЕУ Европског Парламента и Савета о емисијама из индустрије (интегрисана превенција и контрола загађења) и неколико других прописа.

б) Прописи ЕУ којима се регулишу посебни токови отпада су разврстани у следећих 15 категорија: 1) прописи о батеријама; 2) биоразградивом отпаду; 3) отпаду од изградње и рушења; 4) о ограничењу коришћења

⁶ Интернет: http://eur-lex.europa.eu/search.html?CC_1_CODED=15&CC_4_CODED=15103030&name=browse-by:legislation-inforce&CC_2_CODED=1510&displayProfile=allRelAllConsDocProfile&qid=1433322817456&CC_3_CODED=151030&type=named&page=8, (3.6.2015).

⁷ Видети: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/waste_management/index_en.htm, (05.06.2015).

Ова класификација може се прихватити као условна класификација чија је сврха обезбеђивање лакше прегледности прописа будући да постоји вишеструка повезаност и међусобно преплитање значаја појединих прописа из различитих група. За другачију класификацију ЕУ прописа из области управљања отпадом видети: <http://ec.europa.eu/environment/waste/legislation/index.htm>, (05.06.2015.)

⁸ Интернет: <http://ec.europa.eu/environment/waste/legislation/a.htm> (03.05.2015)

опасних супстанци у електричној и електронској опреми; 5) прописи о отпаду од електричне и електронске опреме; 6) отпаду од истрошених возила; 7) отпаду од рударства; 8) амбалажном отпаду; 9) о отпаду који садржи ПЦБ/ПЦТ 10) отпаду од дуготрајних органских загађивача; 11) ПВЦ отпаду; 12) отпаду од канализационог муља; 13) отпаду од бродова; 13) отпаду који садржи титанијум диоксид; 15) прописи о отпадним уљима.⁹

Процене ЕУ о напретку појединих држава¹⁰

а) Када је у питању Р. Србија, процењује се да су у области управљања отпадом, у току „припреме за нове системе сакупљања и одлагања отпада Стопа сакупљања отпада из домаћинства порасла је са 78% на 80%.“ Констатујући да је отворен нови регионални центар за управљање отпадом за Сремску Митровицу – Шабац, закључује се да Р. Србија сада има седам регионалних санитарних депонија усклађених са захтевима из прописа ЕУ. Сматра се неопходним развијање других облика управљања отпадом „како би се депоније употребљавале само у крајњој нужди. Нове инвестиције у области отпада треба у већој мери да буду усмерене на раздвајање и рециклажу отпада.“ Такође, „потребно је брже затварати депоније које нису у складу са прописима и побољшати спровођење законских прописа о отпаду. Још увек није постигнуто потпуно усаглашавање са Оквирном Директивом о отпаду.“¹¹

б) За стање у БиХ процењује се да током 2014. године „није било побољшања у спровођењу планова управљања чврстим отпадом који су припремљени уз подршку ЕУ... Још увек није окончано стратешко планирање на нивоу целе земље, које се тиче инвестирања у овај сектор. Република Српска (Р. Српска) усвојила је нови Закон о управљању

⁹ Интернет: <http://ec.europa.eu/environment/waste/batteries/legislation.htm>, (04.06.2015.)

¹⁰ Овде се наводе процене Европске комисије у делу који се односи на управљање отпадом и то само за последњу годину за коју постоје процене (2014). Ипак, за потпунију представу о стању усаглашености националних прописа и напретку појединих држава требало би узети у обзир и процене у другим деловима законодавства, пре свега у области животне средине. Такође, целовит увид у стање подразумева и праћење промена у претходним годинама, што све скупа значајно превазилази оквири овог рада.

¹¹ Извештај о напретку, Република Србија, 2014, који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском Економском и Социјалном Комитету и Комитету Региона, Радни документ Комисије, Стратегија проширења и кључни изазови за период 2014-2015. {СОМ (2014) 700 коначни}, СВД (2014) 302 привремено коначна верзија, Брисел, 8.10.2014. стр. 100.

отпадом.“ Федерација БиХ усвојила је подзаконске акте о управљању пластичним врећицама. Осим тога, у Извештају Европске комисије констатује се да је у Републици Српској и у ФБиХ „отпочело спровођење система за управљање амбалажом и амбалажним отпадом. Економски инструменти за промовисање рециклаже и превенције производње отпада су и даље ограничени. Није било нових инвестиција на унапређење сортирања и рециклирања отпада. Потребно је ојачати капацитет за управљање индустријским и опасним отпадом.“¹²

в) Током 2014. године у Црној Гори усвојена су подзаконска акта „Уредба о начину и условима складиштења отпада и Правилник о вођењу регистра издатих дозвола за прераду и/или одстрањивање отпада, регистра сакупљача, регистра превозника и трговаца и посредника отпада.“ Међутим, истовремено се констатује да Национална стратегија управљања отпадом још увек није усвојена. „Потребни су даљи напори за имплементацију и спровођење легислативе у овој области. Сарадња државних и локалних власти треба да буде ојачана.“¹³

2) ЗАКОНОДАВСТВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ, БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ (РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ И ФЕДЕРАЦИЈЕ БИХ) И ЦРНЕ ГОРЕ У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ

Правни оквир система управљања отпадом

У свим државама региона усвојени су, у последњих неколико година, нови прописи чији је превасходни циљ било усаглашавање националних прописа са прописима ЕУ. Поред посебних закона којима се регулише област управљања отпадом, одредбе које се односе на ова питања садржане су и у основним законским текстовима којима се уређује систем заштите животне средине. У широј анализи, овоме треба додати и прописе из групе која се,

¹² Извештај Босне и Херцеговине у 2014. Радни документ особља Комисије, прилог уз документ Саопштење Комисије Европском парламенту, Већу, Европском Економском и социјалном савету и Савету регија, Стратегија проширења и главни изазови 2014-2015. (ЦОМ(2014) 700 финал), Европска комисија, СЊД (2014) 305 финал, Брисел, 8.10.2014. стр. 43.

¹³ Извештај о напретку Црне Горе за 2014. који прати Саопштење Комисије Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, Стратегија проширења и главни изазови 2014-2015. ЦОМ(2014) 700, СЕЦ (2014) 301, Брисел, 8. X 2014. стр. 68.

најчешће, означава као хоризонтално законодавство (процена утицаја на животну средину, стратешка процена утицаја на животну средину, приступ информацијама и учешће јавности у одлучивању, еколошко означавање, итд.), као и прописе у области спречавања и контроле индустријског загађења (посебно интегрисано спречавање и контрола загађења), управљање хемикалијама и биоцидним производима, итд. За разлику од осталих анализираних држава, једино су у Р. Србији одвојеним законом регулисани управљање отпадом и управљање амбалажом и амбалажним отпадом. У свим државама остварен је одговарајући ниво развоја подзаконских прописа, на основу основног закона о управљању отпадом.¹⁴

а) Системски прописи којима се уређује управљање отпадом у Републици Србији (Закон о управљању отпадом, „Сл. гласник Р. Србије“, бр. 36/09, 88/10, Закон о амбалажи и амбалажном отпаду, „Сл. гласник Р. Србије“, бр. 36/09, и Закон о заштити животне средине, „Сл. гласник Р. Србије“, бр. 135/04, 36/09, 36/09-др. закон и 72/09-др. закон и 43/11-Одлука УС, донети су 2009. године, заједно са неколико других системских прописа у области животне средине.¹⁵

б) Управљање отпадом у Босни и Херцеговини у надлежности је ентитета, те не постоји посебан пропис који регулише управљање отпадом на нивоу целе БиХ. Прописи који регулишу ова питања донети су од стране надлежних органа Р. Српске, Федерације БиХ и Брчко Дистрикта БиХ. У Републици Српској основни прописи који регулишу ова питања су Закон о управљању отпадом („Сл. гласник Р. Српске“, бр. 111/13) и Закон о заштити животне средине („Сл. гласник Р. Српске“, бр. 71/12), али би требало имати у виду и друге прописе у области животне средине (управљање водама, заштита природе, индустријско загађење, закон о Фонду и финансирању животне средине, итд.) и неким другим областима. У Федерацији БиХ, основни прописи су Закон о управљању отпадом („Сл. новине ФБиХ“, бр. 33/03, 72/09) и Закон о заштити околиша („Сл. новине ФБиХ“, бр. 33/03,

¹⁴ Овде би требало указати на питање одабира критеријума за упоређивање појединих прописа што би, у широј анализи, заслуживало да буде знатно детаљније размотрено у оквиру појединих методолошких питања од значаја за истраживање. Како то превазилази обим овог рада, то се овде опредељујемо за приказ решења која се односе на основни предмет регулисања (и изузетке), основна начела (принципе) управљања отпадом, стратешке и друге планске документе, дозволе за управљање отпадом и чланство три државе у међународним уговорима у области управљања отпадом или од значаја за управљање отпадом.

¹⁵ За пресек релевантног законодавства видети: Vid Vukasović, Dragoljub Todić, *Environmental Law in Serbia*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012.

39/09), а у широј анализи би требало водити рачуна и о прописима у неким другим областима.¹⁶ И Брчко дистрикт БиХ има посебан закон који се односи на ова питања: Закон о управљању отпадом („Сл. гласник Брчко дистрикта БиХ“, бр. 25/04, 1/05, 19/07, 2/08, 9/09), поред посебног Закона о заштити животне средине („Сл. гласник Брчко дистрикта БиХ“, бр. 24/04, 1/05, 19/07, 9/09) и неколико других прописа који могу бити од значаја за област управљања отпадом.¹⁷

в) У Црној Гори је управљање отпадом регулисано већим бројем прописа међу којима основни значај имају Закон о управљању отпадом („Сл. лист ЦГ“, бр. 64/11) и Закон о животној средини („Сл. лист РЦГ“, бр. 48/08, 40/10, 40/11), поред осталих прописа у области животне средине и другим областима.¹⁸

Закони о управљању отпадом – предмет регулисања

Обухват питања која се уређују основним системским законима анализираних држава укључује, у основи, више заједничких елемената, како у делу који се односи на дефиницију предмета регулисања тако и код дефинисања питања која се искључују из примене.¹⁹ Ипак, у неким сегментима могу се уочити одређене разлике условљене, вероватно већим делом, и специфичностима правне технике.

а) У случају Р. Србије, основни законски текст предвиђа да се њиме уређују „врсте и класификација отпада; планирање управљања отпадом;

¹⁶ Када се говори о прописима у области управљања отпадом у Федерацији БиХ потребно је имати у виду и прописе појединих кантона, водећи рачуна о подели надлежности између федералних органа и органа кантона. Чланом 2. Устава Федерације БиХ прописано је да су „федерална власт и кантони надлежни“, између осталог, и за „политику заштите човекове околине“.

¹⁷ У даљој анализи биће узети у обзир прописи Р. Српске и Федерације БиХ и неће се посебно разматрати прописи Брчко дистрикта БиХ. За шири пресек законодавства видети: Dragoljub Todić, Mladenka Ignjatić, Vid Vukasović. *Environmental Law – Bosnia and Herzegovina*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, NL: Kluwer Law International, 2014.

¹⁸ За шире видети: Dragoljub Todić, „Montenegro“ in *International Encyclopaedia of Laws: Environmental Law*, Alphen aan den Rijn, NL: Kluwer Law International, 2013.

¹⁹ За почетак би требало констатовати идентичност дефиниција појма „отпад“ у законима о управљању отпадом Р. Србије (чл. 5. т. 17) и Р. Српске (чл. 6. т. с), односно скору идентичност са дефиницијама појма „отпад“ садржаним у законима Црне Горе (чл. 3. т. 27) и Федерације БиХ (чл. 4. ст. 1).

субјекти управљања отпадом; одговорности и обавезе у управљању отпадом; организовање управљања отпадом; управљање посебним токовима отпада; услови и поступак издавања дозвола; прекогранично кретање отпада; извештавање о отпаду и база података; финансирање управљања отпадом; надзор, као и друга питања од значаја за управљање отпадом.“ (Чл. 1. Закона о управљању отпадом).²⁰

б) У Републици Српској усвојени Закон о управљању отпадом уређује следећа питања: врсте и класификацију отпада, планирање управљања отпадом, субјекте управљања отпадом, одговорности и обавезе у управљању отпадом, организовање управљања отпадом, управљање посебним токовима отпада, поступак издавања дозвола, прекогранично кретање отпада, извештавање о отпаду и базу података, финансирање управљања отпадом, надзор, као и друга питања од значаја за управљање отпадом.²¹ Према одредбама члана 1. Закона о управљању отпадом Федерације БиХ, Законом се уређују „све категорије отпада, осим отпада наведеног у ставу 3. овог члана; све врсте активности у управљању отпадом, операције и постројења.“²²

в) Најкраћу дефиницију предмета регулисања садржи Закон о управљању отпадом Црне Горе (чл. 1. ст. 1) којим се уређују „врсте и класификација отпада, планирање, услови и начин управљања отпадом и друга питања од значаја за управљање отпадом.“ Истовремено, у чл. 1. ст. 2. управљање

²⁰ Чланом 4. прописано је осам категорија отпада на које се Закон не примењује, слично како је то учињено у Закону о управљању отпадом Р. Српске.

²¹ Закон се не односи на а) радиоактивни отпад, б) гасове који се емитују у атмосферу, в) отпадне воде, осим течног отпада, г) муљ из канализационих система и садржај септичких јама, осим муља из постројења за третман муља, д) отпад животињског порекла из објеката за узгој, држање, клање животиња, из објеката за производњу, складиштење и промет производа животињског порекла, фекалне материје са фарми и друге природне, неопасне супстанце које се користе у пољопривреди, ђ) отпад из рударства као и јаловина из рудника и каменолома, е) отпад који настаје при тражењу, ископавању, превозу и коначној обради или уништавању минско-експлозивних и других бојних средстава и експлозива и ж) сламу и други неопасан пољопривредни или шумски материјал (Чл. 5. Закона).

²² Формулацију „све категорије отпада“ законодавац прецизније одређује у наредном ставу и под овим се подразумева: „отпад настао искоришћавањем ресурса, екстракцијом, третманом и искоришћавањем минералних сировина и радом каменолома; течни отпад; животињски отпад и други неопасни материјали природног порекла који се могу користити у пољопривредне сврхе, одложени експлозив, осим ако то није регулирано посебним прописом.“ Истовремено у ставу 3. предвиђено је да се одредбе закона не примењују на „радиоактивни отпад, гасове испуштене у атмосферу и отпадне воде.“

отпадом одређује се као „спречавање настанка, смањење количина отпада или поновна употреба отпада и сакупљање, транспорт, прерада и одстрањивање отпада, надзор над тим поступцима и накнадно одржавање депонија, укључујући и активности трговца и посредника отпадом.“²³

Основна начела управљања отпадом

У погледу основних начела (принципа) на којима је заснован процес управљања отпадом, прописи свих анализираних држава показују да у правним системима постоје формално проглашени заједнички елементи у виду признавања (прокламовања) неких кључних принципа. Неколико начела могу се сматрати заједничким, укључујући и начело хијерархије управљања отпадом и начело „загађивач плаћа“.²⁴

а) У Србији се, према одредбама члана 6. став 1. Закона о управљању отпадом, управљање отпадом заснива на следећим начелима: 1) начело избора најоптималније опције за животну средину; 2) начело близине и регионалног приступа управљању отпадом; 3) начело хијерархије управљања отпадом; 4) начело одговорности; 5) начело “загађивач плаћа”.

б) Као што је то већ назначено, управљање отпадом у Босни и Херцеговини је у надлежности ентитета па су законима о управљању

²³ Из примене овог закона у Црној Гори, слично како је то учињено и у случају Србије, искључене су одређене категорије отпада, као што су: 1) гасовите материје које се емитују у ваздух; 2) земљиште, укључујући неископано, контаминирано земљиште и грађевинске објекте трајно повезане са земљом; 3) неконтаминирано земљиште и друге материјале ископане извођењем грађевинских радова; 4) радиоактивни отпад; 5) деактивирани, односно делаборисани експлозиви; 6) слама и друге неопасне пољопривредне или шумске материјале; 7) седimente који се премештају унутар површинских вода, ради управљања водама и водотоцима, спречавања поплава или ублажавања последица поплава, суша или регенерације земљишта, ако се докаже да су ти седименти безопасни; 8) електрични и електронски производи који се користе за потребе наоружања, муниције и других предмета неопходних за одбрану и безбедност Црне Горе; 9) батерије и акумулаторе које се користе за потребе наоружања, муниције и других предмета неопходних за одбрану и безбедност Црне Горе; 10) отпадне воде, отпад из рударства, отпад који настаје на пловним објектима, споредне производе животињског поријекла, укључујући прерађене производе животињског порекла, осим оних намењених спаљивању, одлагању на депонији или употреби у постројењима на биогаз или компост, лешеве угинулих животиња, укључујући животиње усмрћене ради сузбијања епизоотија и фекалне материје, ако посебним законом није друкчије одређено (Чл. 2. Закона).

²⁴ Овде се, због ограниченог простора, оставља по страни могућа шира расправа о месту и улози принципа (начела) савремене политике и права животне средине.

отпадом (у Републици Српској, Федерацији БиХ и Брчко дисктрикту БиХ) прописани, између осталог, и принципи управљања отпадом. У складу са тим, у Републици Српској Законом о управљању отпадом („Сл. гласник Р. Српске“, бр. 111/13) прописано је да се управљање отпадом заснива на следећим начелима: а) начелу избора најпогодније опције за животну средину, б) начелу близине и заједничког приступа управљању отпадом, ц) начелу хијерархије управљања отпадом, д) начелу одговорности и е) начелу „загађивач плаћа“ (Чл. 7). У случају Федерације БиХ, чланом 5. став 1. Закона о управљању отпадом прописано је да се, примењују следећа начела управљања отпадом: превенција; мере опрезности, одговорност произвођача отпада; принцип загађивач плаћа; близина; регионалност.

в) Управљање отпадом у Црној Гори заснива се на принципима који су прописани у чл. 4. ст. 1. Закона о управљању отпадом и они укључују следеће принципе: 1) одрживог развоја; 2) близине и регионалног управљања отпадом; 3) предострожности, односно превентивног деловања; 4) „загађивач плаћа“; 5) хијерархије.

Стратешки планови управљања отпадом

а) Слично као и у Црној Гори, у Републици Србији је место стратешких и других планских докумената регулисано посебном главом (III), чланови 9-16. Предвиђено је да ће се, ради планирања управљања отпадом у Републици Србији, донети следећа планска документа: 1) стратегија управљања отпадом (Стратегија); 2) национални планови за појединачне токове отпада; 3) регионални план управљања отпадом; 4) локални план управљања отпадом; 5) план управљања отпадом у постројењу за које се издаје интегрисана дозвола; 6) радни план постројења за управљање отпадом (чл. 9).

б) Већ спомињани Закон о управљању отпадом у Републици Српској у свом члану 15. предвиђа да се, у циљу планирања управљања отпадом донесу следећа планска документа: а) Стратегија управљања отпадом (Стратегија), б) планови за појединачне токове отпада, в) заједнички план управљања отпадом, г) локални план управљања отпадом и д) план управљања отпадом у постројењу за које се издаје еколошка дозвола.²⁵ За управљање различитим токовима отпада доносе се појединачни планови у складу са Стратегијом (чл. 18. ст. 1), а скупштине две или више јединица

²⁵ Цела III глава Закона посвећена је „планирању управљања отпадом“ (чланови 15-22).

локалне самоуправе на чијем подручју укупно живи најмање 200.000 становника доносе, по прибављеној сагласности Министарства, на период од пет година заједнички план управљања отпадом, којим се дефинишу заједнички циљеви у управљању отпадом у складу са Стратегијом (чл. 19. ст. 1-2 и чл. 21. ст. 1). Управљање отпадом на подручју две или више јединица локалне самоуправе врши се у складу са заједничким и локалним планом управљања отпадом (чл. 19. ст. 4).²⁶ У Федерацији БиХ, Стратегију управљања отпадом на период од десет година доноси Парламент Федерације БиХ, на предлог Владе Федерације БиХ (чл. 8. ст. 1. Закона о управљању отпадом).²⁷ Стручне и друге послове у изради Стратегије управљања отпадом врши Федерално министарство заштите животне средине и туризма (чл. 8. ст. 2. Закона). Федерални план управљања отпадом је „извршни документ“ Стратегије управљања отпадом и доноси га Влада ФБиХ на предлог Федералног министарства животне средине и туризма на период од пет година (чл. 6. ст. 2. и 3).²⁸

в) Црногорски Закон о управљању отпадом регулише поједина питања која се односе на планове и програме управљања отпадом у посебној глави (III), чланови 18-30 Закона. Предвиђа се доношење „Државног плана управљања отпадом“ и „локалних планова управљања комунални отпадом.“ (чл. 18. ст. 1). Поред тога Закон говори и о „програму одлагања биолошко разградивог отпада“ (чл. 20), затим о „програму за спречавање настанка отпада“ (чл. 21), плановима управљања медицинским и ветеринарским отпадом и канализационим муљем (чл. 22), локалним плановима

²⁶ Скупштина јединице локалне самоуправе доноси, на период од пет година, локални план управљања отпадом којим дефинише циљеве управљања отпадом на свом подручју у складу са Стратегијом, као и мере и носиоце активности за постизање циљева, а по претходно прибављеној сагласности Министарства (чл. 20. ст. 1 и чл. 21. ст. 1). За сва постројења за која се издаје еколошка дозвола, припрема се и доноси план управљања отпадом (чл. 22. ст. 1). План управљања отпадом, који се ажурира на сваких пет година, заједно са осталим доказима прилаже се уз захтев за издавање еколошке дозволе (чл. 22. ст. 3-4). Произвођач отпада дужан је да сачини план управљања отпадом путем овлашћених правних лица која испуњавају услове из области заштите животне средине (чл. 22. ст. 2).

²⁷ Иначе, IV део закона посвећен је „планирању управљања отпадом“ (чланови 6-14).

²⁸ Овоме треба додати и чињеницу да „законодавно тело сваког кантона“ доноси План управљања отпадом на свом подручју који мора бити усаглашен са Стратегијом управљања отпадом Федерације БиХ и Федералним планом управљања отпадом. Кантоналним прописом утврдиће се задаци општина у изради општинских планова управљања отпадом (чл. 9). Општински планови управљања отпадом достављају се кантоналном министарству надлежном за питања животне средине (чл. 10. ст. 3).

управљања комуналним отпадом (чл. 23), заједничком управљању комуналним отпадом (чл. 24) и плану управљања отпада произвођача отпада (чл. 26).

Дозволе за управљање отпадом

а) Прибављање дозвола за различите врсте активности у области управљања отпадом регулисано је и у Републици Србији. Члан 59. ст. 1. Закона о управљању отпадом којим се предвиђа да се „за обављање једне или више делатности у области управљања отпадом прибављају дозволе, и то: 1) дозвола за сакупљање отпада; 2) дозвола за транспорт отпада; 3) дозвола за складиштење отпада; 4) дозвола за третман отпада; 5) дозвола за одлагање отпада.“²⁹

б) У Закону о управљању отпадом Р. Српске, цела глава VIII посвећена је дозволама за управљање отпадом. За обављање једне или више делатности у области управљања отпадом прибавља се неколико врста дозвола и то: 1) дозвола за сакупљање отпада; 2) дозвола за транспорт отпада; 3) дозвола за складиштење отпада; 4) дозвола за третман отпада ; 5) дозвола за одлагање отпада. За обављање више делатности једног оператера може се издати једна интегрална дозвола (чл. 64. ст. 1. Закона о управљању отпадом).

Чланом 12. Закона о управљању отпадом у Федерацији БиХ предвиђено је да је „за обављање активности третмана отпада и његовог одлагања потребно прибавити дозволу, осим ако овим законом није другачије одређено.“³⁰

²⁹ За обављање више делатности једног оператера може се издати једна интегрална дозвола. Дозволе се издају за обављање делатности у области управљања отпадом за које се, према прописима којима се уређује интегрисано спречавање и контрола загађивања животне средине, не издаје интегрисана дозвола, као и за рад постојећих постројења у области управљања отпадом која подлежу издавању интегрисане дозволе (чл. 59. ст. 2. и 4).

³⁰ Истом одредбом предивђено је да дозвола није потребна „у следећим случајевима: прикупљања и кретања отпада унутар локације произвођача отпада; кретања отпада између различитих постројења или локација истог произвођача изузев опасног отпада; превоза отпада који продукује произвођач са својим властитим пријевозним средствима до локације или постројења за третман, у случаја малих количина не већих од 100 кг по кретању, изузев опасног отпада, враћања амбалаже или коришћених производа од произвођача производа.“ Такође, дозвола није потребна ни за „прикупљање, кретање и превоз отпада грађана који је ограничен само на властити отпад произведен у домаћинствима ... уколико није другачије одређено посебним прописом.“

в) У Црној Гори је глава IV Закона о управљању отпадом посвећена дозволама и регистрацијама. У члану 31. ст. 1. предвиђено је да „прераду и/или одстрањивање отпада може да врши привредно друштво или предузетник ако има одговарајућу опрему, постројење за обраду отпада и потребан број запослених, *на основу дозволе* за прераду, односно одстрањивање отпада“ (аут. под).³¹ Чланом 36. ст. 1. истог закона предвиђено је да сакупљање, односно транспорт отпада може да врши привредно друштво или предузетник ако има опрему за сакупљање, односно транспорт отпада и потребан број запослених.³²

Чланство у међународним уговорима у области управљања отпадом или од значаја за управљање отпадом

Све три државе су чланице Базелске конвенције о контроли прекограничног промета опасног отпада и његовом одлагању (Базел, 1989) и неколико других кључних међународних уговора од различитог нивоа релевантности за поједина питања у области управљања отпадом. Иако постоје одређене разлике, у све три државе је остварен сличан ниво чланства у релевантним међународним уговорима у области животне средине у целини.

а) Р. Србија је чланица Базелске конвенције о прекограничном кретању опасних отпада и њиховом одлагању („Сл. лист СРЈ – Међународни уговори“ бр. 2/99), као и неколико других међународних уговора од значаја за област управљања отпадом: Конвенција о прекограничним ефектима индустријских удеса („С. гласник Р. Србије“, бр. 42/09), Стокхолмске конвенције о дуготрајним органским загађујућим супстанцама („Сл. гласник Р. Србије“, бр. 42/09), Ротердамске Конвенције о процедури претходно информисуће сагласности за неке хемикалије и пестициде у међународној трговини („Сл. гласник Р. Србије“, бр. 38/09), итд.

б) Чланство БиХ обухвата, поред Конвенције о контроли прекограничног промета опасног отпада и његовом одлагању („Сл. гласник

³¹ За привредно друштво или предузетника које врши прераду и/или одстрањивање отпада у постројењу, односно месту које испуњава услове утврђене законом којим се уређује интегрисано спречавање и контрола загађења животне средине, дозвола је укључена у интегрисаној дозволи за постројења, у складу са законом (чл. 31. ст. 2).

³² Привредна друштва и предузетници који испуњавају услове утврђене законом могу вршити сакупљање, односно транспорт отпада и прераду и/или одстрањивање отпада на основу једне дозволе (чл. 41. Закона).

БиХ“, бр.31/00), и већег броја других међународних уговора као што су: Конвенција о персистентним органским загађивачима („Сл. гласник БиХ, бр. 1/10), Конвенција о процени прекограничног утицаја на животну средину („Сл. гласник БиХ, бр. 8/09), Конвенција о прекограничним утицајима индустријских инцидента (Ратификација у току), Конвенција о процени прекограничног утицаја на животну средину са Протоколом о стратешкој процени животне средине („Сл. гласник БиХ 8/09), итд.

в) Црна Гора је, такође, чланица најзначајнијих међународних уговора од значаја за управљање отпадом и то: Базелске конвенције о прекограничном кретању опасних отпада и њиховом одлагању („Сл. лист СРЈ – Међународни уговори“ бр. 2/99), Стокхолмске конвенције о дуготрајним органским загађујућим супстанцама („Сл. лист ЦГ – Међународни уговори“ бр. 16/10), Конвенције о прекограничним утицајима индустријских инцидента, Заједничке конвенције о сигурности управљања истрошеним горивом и сигурности управљања радиоактивним отпадом („Сл. лист ЦГ – Међународни уговори“, бр. 03/10), итд.

3) ИЗВОРИ

“Commission Decision (EU) No 2014/955/EU of 18 December 2014 amending Decision 2000/532/EC on the list of waste pursuant to Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council”, *OJ L 370*, 30.12.2014, pp. 44-86.

“Commission Regulation (EU) No 1357/2014 of 18 December 2014 replacing Annex III to Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council on waste and repealing certain Directives, *OJ L 365*, 19.12.2014, pp. 89-96.

“Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and The Committee of Regions” – *‘Taking sustainable use of resources forward-A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste’* {SEC(2005)1681} {SEC(2005) 1682}, COM/2005/0666 final*/. Интернет <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0666&from=EN>, (5.5.2015)

“Decision No 2000/532/EC establishing a list of wastes, *OJ L 226*, 6.9.2000, pp. 3-24.

“Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet”, *OJ L 354*, 28.12.2013, pp. 171-200.

“Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (‘Waste Framework Directive’) “, *OJ L 312*, 22.11.2008, pp. 3-30.

“Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste”, *OJ L 190*, 12.7.2006, pp. 1-98

Грбић, Владимир, Тодић, Драгољуб, „Реформа тарифног система у управљању отпадом у земљама Западног Балкана“, *Мегатренд ревија*, Вол. 8 (2) 2011, Београд, стр.103-117.

Извештај БУХ у 2014, Радни документ особља Комисије, прилог уз документ Саопштење Комисије Европском парламенту, Већу, Европском Економском и социјалном савету и Савету регија, Стратегија проширења и главни изазови 2014-2015. (ЦОМ(2014) 700финал), Европска комисија, СЊД (2014) 305 финал, Брисел, 8.10.2014.

Извештај о напретку Црне Горе за 2014. који прати Саопштење Комисије Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, Стратегија проширења и главни изазови 2014-2015. ЦОМ(2014)700, СЕЦ (2014) 301, Брисел, 8. X 2014.

Извештај о напретку, Р. Србија, 2014, који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском Економском и Социјалном Комитету и Комитету Региона, Радни документ Комисије, Стратегија проширења и кључни изазови за период 2014-2015. {СОМ (2014)700 коначни}, СВД (2014)302 привремено коначна верзија, Брисел, 8.10.2014.

Исоски, Зорица, Радосављевић, Јадранка, Тодић, Драгољуб, „Управљање отпадом у прописима Републике Србије и проблеми оператера у примени прописа“, 6. симпозијум „Рециклажне технологије и одрживи развој“, са међународним учешћем, Сокобања, 18-21. септембар 2011. године, стр. 174-180.

Тодић, Драгољуб, “Опасан отпад у Конвенцији о грађанској одговорности за штете настале услед активности које су опасне по животну средину (Лугано, 21.06.1993)”, Међународна конференција “Отпадне воде и опасан отпад”, Будва, 20-22.05.1998, стр. 425-433.

Тодић, Драгољуб, *Животна средина (Водич кроз ЕУ политике)*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011.

Тодић, Драгољуб, *Управљање отпадом и локални планови*, Радна група Екологија: анализе и препоруке, Европски покрет у Србији, Београд, 2010.

Todić, Dragoljub, *Environmental Law-Montenegro*, International Encyclopaedia of Laws:, Alphen aan den Rijn, NL: Kluwer Law International, 2013.

Todić, Dragoljub, Ignjatić, Mladenka, Vukasović, Vid, *Environmental Law – Bosnia and Herzegovina*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, NL: Kluwer Law International, 2014.

Vukasović, Vid, Todić, Dragoljub, *Environmental Law in Serbia*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012.

UDK: 341.8(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 52-53, стр. 240–267
Изворни научни рад

Проф. др Владимир ГРЕЧИЋ,
др Срђан КОРАЋ, др Александар ЈАЗИЋ¹

УЗАЈАМНО КОНЗУЛАРНО ПОСЛОВАЊЕ ЗЕМАЉА ЧЛАНИЦА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ТРЕЋИМ ДРЖАВАМА

ABSTRACT

The paper examines to what extent has been built the supranational normative framework that regulate consular protection of the EU citizens in third countries, and discusses legal controversies as well as the institutional and political obstacles to a coherent and efficient enforcement of the right to consular protection. Since the adoption of the Treaty on European Union, the Member States have been working on a common framework for consular protection of the EU citizens in third countries where some EU countries have no consulates, in order to respond to the need for an effective consular assistance. Since the EU as an international organisation cannot be a party to the Vienna Convention on Consular Relations, the authors discuss whether the EU delegations should be responsible for consular assistance to EU citizens abroad. The authors conclude that the development of consular protection and assistance at the EU level will remain substantially challenged by the exclusive national jurisdiction in this policy area and the multiple interpretations of the idea of the EU citizenship.

Key words: mutual consular protection and assistance, European Union, EU citizenship.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд, е-маил: srdjan@diplomacy.bg.ac.rs, jazic@diplomacy.bg.ac.rs. Научни рад представља резултат рада на пројекту 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

У последњих неколико година очито је у литератури све веће интересовање о функционисању Европске уније (ЕУ) и пракси ове међународне организације, као и о променама које европска интеграција носи собом у погледу заштите својих грађана који се налазе ван Уније. Након седмог проширења од 1. јула 2013. године у 28 држава чланица Европске уније живи, како најновије пројекције показују, 504.456.000 грађана.² Појам грађанина Уније уведен је Уговором о Европској унији потписаним у Мастрихту.³ Мада грађанство Европске уније држављани држава чланица стичу аутоматски, оно не замењује њихово држављанство у матичним државама чланицама, већ постоји паралелно као комплементарно право са сопственим држављанством. Комплементарност подразумева да се грађанство не може стећи без поседовања држављанства неке од држава чланица, нити се може изгубити без губитка држављанства земље чланице. Према подацима Европске комисије од децембра 2011. године, број грађана ЕУ који путују у треће земље у којима не постоје конзуларна представништва држава чланица у сталном је порасту и он ће се, како прогнозе показују, повећати са садашњих 5,12 милиона на 7,18 милиона у наредних пет година, односно на 10 милиона у наредних десет година. Исто тако, број грађана ЕУ са пребивалиштем у трећим земљама (земље без дипломатско-конзуларног представништва државе чији су држављани) повећаће се од садашњих 1,74 милиона на 2,4 милиона у наредних пет и на 3,3 милиона у наредних десет година.⁴ Разорне природне катастрофе, оружани сукоби и грађански немири који су се догодили у недавној прошлости готово у свим деловима света, од земаља Северне Африке (Тунис, Либија и Египат) до Персијског залива (Бархеин) и Јапана, истакле су у жижу интереса јавности питање помоћи грађанима ЕУ који се налазе ван територије чланица ове међународне организације, у трећим земљама, посебно у оним у којима

² Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00001>, 20/02/2015.

³ "Treaty on European Union", *Official Journal of the European Union*, C 191, 29 July 1992. Данас је то члан 20. Уговора о функционисању Европске уније и он гласи: (1) Овим се установљава грађанство Уније. Свака особа која поседује држављанство једне државе чланице биће грађанин Уније. Грађанство Уније биће допунско, а неће представљати замену за национално држављанство; (2) Грађани Европске уније уживаће права и имаће обавезе које проистичу из уговора ("Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union", *Official Journal of the European Union*, C 326, 26.10.2012).

⁴ "Proposal for a Directive of the Council on co-ordination and co-operation measures regarding consular protection for unrepresented EU citizens", SEC(2011) 1556 final, Brussels, 14.12.2011, p. 56.

државе чланице немају своје дипломатско или конзуларно представништво.⁵ У тако ванредним и екстремно тешким ситуацијама, сваки грађанин Уније који се нађе у држави у којој држава чији је он држављанин нема своје дипломатско или конзуларно представништво очигледно би желео да зна да ли његов „додатни” и „фундаментални” статус грађанина ЕУ може да му пружи некакве погодности, или ће се права и слободе које проистичу из грађанства ЕУ зауставити на границама унутрашњег тржишта Уније.⁶ На пример, када је 2010. цунами погодио Хаити, мање од једне половине држава чланица ЕУ имале су конзуларне и дипломатске мисије *in loco*, у којима би држављани Уније могли да затраже помоћ. Исто тако, када је „револуција” потресла Либију у пролеће 2011, само осам држава чланица било је заступљено, а укупно 6000 грађана ЕУ имало потребу за заштитом.⁷ Паралелно са повећањем броја грађана ЕУ који путују у иностранство, евидентан је пад броја држава чланица које имају своја конзуларна представништва у трећим земљама.⁸ Комбиновани ефекат ова два феномена, у годинама које долазе, више ће погађати грађане ЕУ, уколико се буду нашли у ситуацији да им је потребна помоћ од друге државе чланице или делегације ЕУ у трећој земљи пријема. Има, дакле, преко 70 земаља широм света у којима између ниједне и пет држава чланица ЕУ имају своје амбасаде. С друге стране, ЕУ је изградила богат сопствени дипломатски сервис у виду мреже од 140 делегација, која је већа и више раширена него што већина држава чланица има у трећим земљама гледано појединачно. Стога не чуди што је у бројним трећим земљама представљена само Европска унија. Тренутно, свих 28 држава чланица ЕУ има дипломатска и конзуларна представништва у свега четири државе које нису чланице Уније.⁹ У том контексту постаје евидентна „потенцијална вредност” делегација ЕУ за обезбеђивање заштите грађана ЕУ на лицу места и за остваривање њихових грађанских права као што су, на пример, право гласа.¹⁰ Упркос постојећим одредбама у Уговору о функционисању Европске

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Jean-Thomas Arrighi et al., “Franchise and Electoral Participation of Third Country Citizens Residing in the European Union and of EU Citizens Residing in Third Countries”, Directorate General For Internal Policies, Policy Department C: Citizens’ Rights And Constitutional Affairs, European Parliament, Strasbourg, 2013, p. 42.

⁹ The People’s Republic of China, the Russian Federation, the United States of America, and Canada, see <http://ec.europa.eu/consularprotection/index.action>, last accessed in January 2013.

¹⁰ Jean-Thomas Arrighi et al., “Franchise and Electoral Participation of Third Country Citizens Residing in the European Union and of EU Citizens Residing in Third Countries”, op. cit., p. 42.

уније о дипломатској и конзуларној заштити, истраживање Евробарометра показује да је мали број грађана ЕУ заправо информисан да ово право постоји. Европска комисија у документу с краја 2006. године – „Зелена књига” о дипломатској и конзуларној заштити грађана Уније у трећим земљама (*Green Paper of 28 November 2006 on diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries*) – трасира правце деловања у годинама које долазе, и то:

- пружање више свеобухватних информација грађанима;
- испитивање обима заштите који би требало грађанима понудити;
- иницирање расправе о ресурсима којима Унија треба располагати у те сврхе (стварање „заједничких канцеларија”);
- развијање веза са властима трећих земаља;
- обезбеђивање грађанима информације о њиховим правима.¹¹

Европска комисија жели, по свему судећи, да грађани у потпуности буду информисани о својим правима у погледу дипломатске и конзуларне заштите на основу члана 23. Уговора о функционисању Европске уније и члана 46. Европске повеље о основним правима.¹² Институције и државе чланице Уније треба да, како стоји у документима, обезбеде услове да грађани и пословни сектори који су укључени у путнички саобраћај као што су, на пример, туристичке агенције, буду редовно информисани. То може да се постигне дистрибуирањем информативних памфлета, постављањем информација о томе на веб портал Делегације Европске комисије у трећим земљама, лепљењем плаката на местима као што су аеродроми, железничке станице, луке, итд. Комисија такође мора, како се истиче, да отвори могућност да грађани ЕУ могу да поставе питања у вези са конзуларном заштитом. Ако држава чланица нема амбасаду или конзулат у датој трећој земљи, грађани морају да буду информисани о другим државама чланицама, амбасадама и конзулатима тамо где могу да траже остварење права која проистичу из Уговора о функционисању Европске уније.¹³ Комисија је, исто тако,

¹¹ “Green Paper of 28 November 2006 on diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries”, European Commission, COM(2006) 712 final, *Official Journal*, C 30, 10.02.2007.

¹² Бечка конвенција о конзуларним односима усвојена 1963. године, у члану 8. уређује „Вршење конзуларних функција за рачун треће земље”, где стоји да „после одговарајуће нотификације држави пријема и уколико се ова томе не противи, конзулат државе одашиљања може вршити конзуларне функције у држави пријема за рачун неке треће државе” (Миодраг Митић и Стеван Ђорђевић, *Дипломатско и конзуларно право*, Друго издање, Београд, 2007, стр. 302).

¹³ “Green Paper of 28 November 2006 on diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries”, *op. cit.*

препоручила и позвала државе чланице да одштапају садржај члана 20. Лисабонског споразума у националним путним исправама, како би подсетила своје држављане на њихова права и обавезе. У вези са чињеницом да се све већи број грађана ЕУ све чешће нађе у ситуацији да нема заштиту конзуларне службе матичне државе чланице Уније, а Европска комисија поседује делегације у већини трећих земаља, основно питање за које се у овом раду тражи одговор јесте: да ли делегације ЕУ треба да буду одговорне за грађане Уније у иностранству, или су то само конзуларна или дипломатска представништва других држава чланица које су заступљене у трећим земљама? Европска унија, као међународна организација, по међународном јавном праву нема све надлежности које су резервисане за државе као што су, на пример, конзуларна и дипломатска заштита држављана? Европска унија више од једне деценије настоји да успостави заједнички оквир који обезбеђује конзуларну заштиту и помоћ за грађане Уније у трећим земљама.¹⁴ Од тада, дограђује се законски и институционални оквир Уније који је потребан како би се пружала таква помоћ. У овом раду разматрају се законска решења, политике и пракса конзуларне заштите грађана ЕУ у трећим земљама. У овој анализи биће посвећена посебна пажња институционалним и политичким препрекама на путу за ефикасно и кохерентно спровођење индивидуалног права на конзуларну заштиту грађана Уније.

2) ПРЕОБРАЖАЈ НОРМАТИВНОГ ОКВИРА КОНЗУЛАРНЕ ЗАШТИТЕ ГРАЂАНА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Од Мастрихта до Лисабона

Уговор о Европској унији потписан у Мастрихту 7. фебруара 1992. године - ступио на снагу 1. новембра 1993. - резултат је сплета више крупних догађаја и процеса који су се одиграли на спољном и унутрашњем плану.¹⁵ На спољном плану, догодио се пад комунизма у источној Европи, уједињење две Немачке што је довело до јачања међународне позиције Европске заједнице. На унутрашњем нивоу, државе чланице желеле су да допуне напредак постигнут у оквиру Јединственог европског акта са другим

¹⁴ Jan Wouters, Sanderijn Duquet and Katrien Meuwissen, "The European Union and Consular Law", the Leuven Centre for Global Governance Studies and the Institute for International Law, University of Leuven, Working Paper No. 107, June 2013, p. 3.

¹⁵ "Treaty on European Union", *Official Journal of the European Union*, C 191, 29.7.1992.

реформама. Са Уговором из Мастрихта, Заједница је јасно превазишла првобитни економски циљ, односно стварање заједничког тржишта, па су порасле њене политичке амбиције. Уговор из Мастрихта даје одговоре на пет кључних циљева:

- јачање демократског легитимитета институција,
- побољшање ефикасности институција,
- успостављање економске и монетарне уније,
- развој социјалне димензије Уније,
- успостављање заједничке спољне и безбедносне политике.¹⁶

Уговор из Мастрихта представља кључну фазу у процесу изградње Европе. По оснивању Европске уније, стварањем економске и монетарне уније и ширењем европске интеграције и на друга подручја, Заједница је стекла политичку димензију. Свесни напретка европских интеграција, будуће проширење и потребе за институционалним променама државе чланице убациле су и клаузулу о ревизији Уговора. У том смислу, члан Н предвиђа међувладину конференцију која се одржава 1996.¹⁷ Ова конференција кулминирала је потписивањем Амстердамског уговора 1997. године.¹⁸

Једна од главних иновација утврђених Споразумом из Мастрихта јесте стварање својеврсног европског држављанства изнад националног држављанства. Другим речима, сваки грађанин који је држављанин државе чланице је и грађанин Уније. Овај статус отвара нова права за „Европљане”, и то:

- право грађанина да слободно циркулише и живи у Унији;
- право гласа и да буде кандидат за избор на европским и општинским изборима у држави у којој он или она борави;
- право на заштиту од стране дипломатских или конзуларних органа државе чланице; осим државе чланице из које потиче грађанин на територији треће државе има право на заштиту од друге државе чланице ЕУ уколико држава чији је он или она држављанин/држављанка не поседује дипломатско или конзуларно представништво у датој трећој земљи;

¹⁶ “Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries”, Council of the European Union, 5 November 2010, 15613/10, COCON 40, PESC 1371, http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st15/st15613_en10.pdf.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ “Treaty of Amsterdam”, *Official Journal of the European Union*, C 340, 10.11.1997.

– право на петицију Европском парламенту и да поднесе жалбу европском омбудсману.¹⁹

Након усвајања Лисабонског споразума, грађанин ЕУ има основно право на конзуларну и дипломатску заштиту у земљама ван ЕУ коју он може да затражи од било које државе чланице која има представништво *in loco*, када његова држава порекла нема конзуларно или дипломатско представништво. Носилац обавезе заштите није само држава чланица држављанина који је у питању, већ и било која друга држава чланица која има конзуларно или дипломатско представништво у месту треће земље у којој се налази грађанин Уније.²⁰ Термин „у месту” разликује се од израза „у трећој земљи”, јер он даје право грађанину ЕУ да затражи заштиту од било које од држава чланица која има конзуларно или дипломатско представништво у месту, тј. представништву које је најближе месту где се налази тражилац заштите, уместо да путује стотинама километара до конзуларног или дипломатског представништва своје државе чланице у оквиру исте треће земље.²¹ На то право појединац се може директно позвати пред домаћим судовима, када он сматра да је оно повређено актима конзуларних или дипломатских службеника.²² Иако Споразум из Мастрихта прописује конзуларне заштите на недискриминаторној основи за све грађане Уније, даљи развој овог права и даље је остао у рукама земаља чланица. Иако се позива на „заштиту од стране дипломатских и конзуларних органа власти”, по свој прилици, намера састављача Уговора била је само да се односи на конзуларну заштиту која се добија како од дипломатских тако и од конзуларних власти. Након неопходних преговора међу државама чланицама, у Савету ЕУ усвојене су две одлуке - Одлука 95/553/ЕС и Одлука 96/409/CFSP. Ове одлуке појашњавају правила о вршењу конзуларне заштите и начин на који ће таква помоћ бити понуђена. Поред тога, одлуке предвиђају даљи увид у образложење концепта европске конзуларне заштите.²³ Према одлуци 95/553/ЕС, обезбеђивање аранжмана заједничке заштите грађана Уније у трећим земљама требало би да: (а) јача идентитет Уније и (б) јача идеје о европској солидарности.²⁴ Упркос

¹⁹ “Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries”, op. cit.

²⁰ Madalina Bianca Moraru, “Protection of EU citizens abroad: “A legal assessment of the EU citizen’s right to consular and diplomatic protection”, op. cit., p. 94.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Jan Wouters, Sanderijn Duquet and Katrien Meuwissen, “The European Union and Consular Law”, op. cit., p. 4.

²⁴ Ibid., p. 5.

амбициозним циљевима изнетим у Одлуци 95/553/ЕС, државе чланице биле су слабо мотивисане да брзо примењују обавезе проистекле из овог документа, па је он ступио на снагу тек након више од седам година. У међувремену, Европска комисија дистрибуирала је брошуру о конзуларној заштити за грађане Европске уније међу домаћим амбасадама и конзулатима да се у пракси неформално координира. Од 2000. до 2007. године, државе чланице делују у Савету који је усвојио разне необавезујуће смернице како би се олакшала конзуларна сарадња међу њима. У том контексту, институције ЕУ такође су предузеле своје прве политичке иницијативе у области конзуларне заштите и помоћи. Међутим, предлози влада држава чланица с једне стране, и институција ЕУ са друге, одражавале су различите ставове о европској конзуларној помоћи: земље чланице (посебно оне веће) настојале су да успоставе међувладину сарадњу, док је Европска комисија предвиђала важну улогу за мрежу делегација ЕУ.²⁵ Лисабонски споразум тежи да ојача спољну политику Уније, па су као нови актери уведени председник Европског савета и високи представник ЕУ за спољне послове и безбедност. Како Лисабонски уговор предвиђа, високом представнику, чију функцију сада обавља Кетрин Ештон (Catherine Ashton), помоћ ће пружати Служба за европске спољне послове (*European External Action Service* - EEAS). Делегације Уније и спољни део Службе за европске спољне послове, „треба да раде као дипломатске мисије за Унију као целину”. Европски уговори обавезују дипломатска и конзуларна представништва држава чланица и делегације Уније да сарађују, нарочито у погледу конзуларне заштите грађана Уније у трећим земљама. Лисабонски уговор учврстио је правни оквир и улогу органа ЕУ, као и њених институција путем разних одредби – чланови 20. (2)(ц) и 23. Уговора о функционисању ЕУ и члан 46. Европске повеље о основним правима. Пре свега, члан 35. ст. 3. Уговора о ЕУ предвиђа да ће, поред дипломатско-конзуларних представништава држава чланица, делегације Уније „допринети имплементацији права грађана Уније за заштиту на територији трећих земаља (...) и мера усвојених на националном нивоу (...)”. У истом тону, Одлуком Савета о оснивању Службе за европске спољне послове прецизирано је да делегације Уније „(...) на захтев једне државе чланице, друге чланице ЕУ (...) морају да је подрже у пружању конзуларне заштите грађанима Уније у трећим земљама”. Друго, члан 23. ст. 2. Уговора о функционисању ЕУ омогућава да Савет „усвоји директиве о успостављању координације и сарадње на предузимању мера неопходних да се олакша [конзуларна] заштита”.²⁶ Сходно

²⁵ Ibid., p. 6.

²⁶ Ibid., p. 6.

томе, од ступања на снагу Лисабонског споразума, институције ЕУ имају изричиту надлежност да прихвате заједничке европске стандарде за заштиту грађана ЕУ у трећим земљама. Штавише, Лисабонски споразум и Повеља о основним правима ЕУ постају правно обавезујући инструмент и имају исту правну вредност у обезбеђивању права на конзуларну заштиту. Наведени редифинисани европски уставни оквир и међународна криза отворили су могућност за даље развијање права на конзуларну заштиту за грађане у трећим земљама који немају представништво државе чије држављанство поседују. То потврђују бројни документи од 2009. године, у којима се истиче потреба за ефикаснијом заштитом грађана ЕУ. Реч је документима Савета Европе, Парламента и Европске комисије.²⁷

Политичке опције за заједничку конзуларну службу

Одлука о успостављању организације и функционисању Службе за европске спољне послове као функционалног аутономног тела Уније, као и овлашћења високог представника, засновани су на члану 27. (3) Споразума о Европској унији и конкретним допунама овог члана садржаних у Уговору из Лисабона. Службе за европске спољне послове подржаће високог представника, који је и потпредседник Комисије и председник спољних послова Савета, у испуњавању његовог/њеног мандата за спровођење заједничке спољне и безбедносне политике Уније.²⁸ Историјски развој показује да, без обзира на повећан политички интерес за тему о којој је овде реч, неколико препрека и даље коче практичну и делотворну реализацију индивидуалног права на конзуларну заштиту.²⁹ Помињу се три опције за отклањање ових препрека. Прва опција - формирање високо интегрисаног европског партнерства где ће водећу улогу у конзуларним пословима имати

²⁷ "The Stockholm Programme: An open and secure Europe Serving and Protecting Citizens", European Council, *Official Journal of the European Union*, C 115/01, 2010, p. 11; "European Parliament resolution of 25 November 2009 on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: An area of freedom, security and justice serving the citizen - Stockholm programme", *Official Journal of the European Union*, C 285 E/12, 2010, Articles 39-41; "EU Citizenship Report 2010", COM (2010) 603 final, European Commission, 27 October 2010.

²⁸ Council Decision of 26 July 2010 on establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU), *Official Journal of the European Union*, L 201/30, 3.8.2010.

²⁹ Jan Wouters, Sanderijn Duquet and Katrien Meuwissen, "The European Union and Consular Law", op. cit., p. 8.

EEAS. Ова опција тренутно ужива малу подршку, јер могућност оснивања тзв. европских конзулата или „евроконзулата”, који би извршавали ограничен број конзуларних послова, већ је испитан од стране Комисије 2006. године. Број утврђених компликација прилично је велики. Конзуларни закони, пракса и ентузијазам да инвестирају у побољшање квалитета конзуларних услуга се, у великој мери, разликују од земље до земље.³⁰ Друга опција -представља оптимизацију међудржавне сарадње између држава чланица ЕУ у обављању конзуларних функција. Она је добила ширу сагласност.³¹ Земље чланице дају предност овом моделу политике, што им омогућава да одрже контролу над пружањем конзуларних услуга. Тренутно, државе експериментишу на *ad hoc* бази на пројектима у којима, у пружању националних конзуларних услуга, група земаља дели простор и административно особље. Ово посебно важи за оне државе чланице које, на основу географских, историјских, културних сличности, имају традицију узајамног рада и тесно сарађују. Примери су земље Бенелукса, Балтика и нордијске државе.³² Међутим, није искључено за државе чланице да такође успоставе сарадњу на локалним пројектима и са државама које нису чланице ЕУ. Трећа варијанта - обухвата поделу између држава чланица и делегација Уније и у том контексту помиње се меморандум о разумевању који предвиђа сарадњу делегације Уније у Луксембургу са делегацијом у Етиопији и друге. Очекује се да ће број држава чланица тражити од Службе за европске спољне послове да такве аранжмане повећа у будућности.³³ Коначно, Европска комисија упутила је Савету предлог директиве о конзуларној заштити за грађане Уније која се заснива на другој опцији, са циљем да се оствари ближа сарадња између националних конзулата. Она обухвата идеју да конзуларне функције у суштини треба да остану у домену међувладине сарадње и сугерише прилично ограничену улогу делегација Уније у конзуларним пословима. Ипак, предлог директиве не одбације у потпуности улогу делегација ЕУ, већ омогућава ЕУ да преузме улогу подршке у реализацији заштите њених грађана у трећим земљама где не постоје конзуларна или дипломатска представништва. Предлог Комисије

³⁰ Ramses A. Wessel and Bart van Vooren, “The EEAS’ Diplomatic Dreams and the Reality of European and International Law”, paper presented at the UACES Conference “Exchanging Ideas on Europe 2012, Old Borders - New Frontiers”, 3-5 September 2012, Passau, p. 11.

³¹ Jan Wouters, Sanderijn Duquet and Katrien Meuwissen, “The European Union and Consular Law”, *op. cit.*, p. 8.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

представља операционализацију правних принципа садржаних у члану 23. Уговора о функционисању Европске уније.³⁴ Предлог Комисије такође спецификује обим заједничке конзуларне заштите у погледу мера које подржавају недискриминацију. Тако ће чланови породица држављана Уније, на тај начин, добити европску конзуларну заштиту. Недискриминаторски третман такође подразумева принцип, као што је предвиђено у члану 23. Уговора о функционисању ЕУ, да конзуларни службеници морају да обезбеде заштиту држављана друге државе чланице под истим условима као и за држављане своје државе.³⁵

3) КОНЗУЛАРНА ЗАШТИТА И ПОМОЋ У КРИЗНИМ СИТУАЦИЈАМА

У случају кризних ситуација ЕУ има на располагању неколико инструмената за интервенисање: цивилну заштиту унутар и ван територије Уније, пружање хуманитарне помоћи, кризни менаџмент који укључује механизме за брзо реаговање и мисије цивилног кризног менаџмента у складу са спољном, безбедносном и одбрамбеном политиком. Најважније ситуације у којима се наведени инструменти користе су природне катастрофе, терористички акти, пандемије или оружани сукоби, а сами инструменти имају улогу у конзуларној заштити, јер све већи број грађана држава чланица ЕУ путује или се из различитих разлога трајно настањује у трећим земљама. Сходно утврђеним нормама законодавства ЕУ, конзуларна представништва држава чланица ЕУ у трећим земљама треба да током кризних ситуација, које на пример изискују евакуацију, функционишу на истим принципима као и током редовних активности.³⁶ Као пример како функционише конзуларна заштита држављана чланица ЕУ током криза могу се навести ситуације које су настале услед цунамија који је 2004. године највише погодио земље Југоисточне Азије и сукоба у Либану 2006. године. Тада је Француска преузела на себе да збрине и евакуише сва лица која су држављани чланица ЕУ, јер је имала више конзуларних представништава у Југоисточној Азији и Либану него остале државе ЕУ. Поред тога, Француска је са трећим земљама које су биле погођене кризом имала развијене историјске везе, што је погодновало избегавању многих

³⁴ “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, op. cit.

³⁵ Ibid.

³⁶ “Green Paper of 28 November 2006 on diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries”, op. cit., pp. 3-4.

бирокупских мера и убрзавању процеса повратка Европљана у своје матичне државе. Може се претпоставити да је Француској поверено да спроведене одговарајуће мере у кризној ситуацији више због политичке предузимљивости него као резултат разматрања легалности аквих активности. Други случај је незаконито хапшење италијанског свештеника Сандра де Претиса (Sandro De Pretis) у Цибутију крајем 2007. године. Зато су Француска и Италија почетком 2008. године спровеле координисану дипломатску активност са циљем ослобађања поменутог свештеника, али уз поштовање политичко-правног система у Цибутију. Дакле, ова активност укључивала је италијанску дипломатску заштиту уз помоћ Француске, али то није резултирало препоруком за изменом норми ЕУ у области дипломатско-конзуларне заштите. На крају, закључак је да су обе земље деловале самостално без позивања на свој статус држава чланица ЕУ.³⁷ У претходним деловима рада који се односе на конзуларну заштиту у трећим земљама током кризних ситуација, види се да државе чланице ЕУ немају консолидован приступ. Другим речима, државе ЕУ не улажу напоре у стварање и обликовање јединственог система правила у вези са конзуларном заштитом током криза којег ће се придржавати све државе чланице. Самим тим, не постоји унапред развијен план деловања конзуларних представништава у трећим земљама у случају криза. Закључак је да се у оваквим ситуацијама поступа *ad hoc* и да се руководећа позиција у кризним ситуацијама препушта на основу политичког утицаја који једна или више чланица ЕУ имају у делу свету који је захватила криза, а не у складу са унапред разрађеним планом. Претходна констатација може да се заснива на члану 23. Уговора о функционисању Европске уније у коме је истакнуто да ће државе чланице ЕУ усвојити неопходне одредбе и започети међусобне преговоре како би осигурале конзуларну заштиту својих грађана на територијама трећих земаља.³⁸ Конкретније, очигледно је да и поред ове обавезујуће одредбе, као и других правних предуслова, чланице ЕУ још увек нису учиниле довољно на усвајању довољног броја норми којима би се креирао јединствен систем конзуларне заштите њихових држављана у трећим земљама како током редовних активности, тако и у кризним ситуацијама. Током претходних година ситуација се у вези са пружањем

³⁷ Видети: Patrizia Vigni, "Diplomatic and Consular Protection in EU Law: Misleading Combination or Creative Solutions", EUI Working Papers, LAW 2010/11, *European University Institute*, Florence, pp. 23-24.

³⁸ Видети: "Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union", *Official Journal of the European Union*, 30.03.2010, Art. 23.

конзуларне заштите у случају криза поправила, али и даље постоје нека питања у овој области која нису решена. Постојеће законодавство ЕУ није јасно дефинисало ко треба да има кључну улогу за грађане држава чланица који немају конзуларну заштиту у трећим земљама, што се односи и на такозвану „водећу државу”. Наиме, један од корака који је предузет како би се свим грађанима са територије ЕУ обезбедила конзуларна заштита било је дефинисање водеће државе у некој од трећих земаља која је надлежна да руководи пружањем конзуларне заштите у тој земљи у случају кризе. До сада је само у 28 трећих држава ЕУ дефинисала водећу државу чланицу, у односу на 146 трећих држава широм света у којима макар једна од чланица ЕУ има своје представништво. Питање финансијске надокнаде још један је од проблема који додатно оптерећује креирање заједничког плана пружања конзуларне заштите у кризним ситуацијама. Наиме, током кризних ситуација спроводе многе активности које изискују значајна финансијска средства. Неке од држава чланица ЕУ траже од својих грађана да плате трошкове транспорта из трећих земаља у којима је избила криза, док друге државе то не захтевају од својих грађана. Зато је у појединим директивама ЕУ наглашена важност потписивања билатералних споразума између држава чланица о финансијској надокнади у случају кризних ситуација. Ти споразуми требали би да укључе договор о надокнади утрошених средстава држави чланици која има конзуларно представништво у трећој земљи и која је преузела одговорност за евакуацију грађана чија држава нема конзуларно представништво у тој земљи.³⁹ Што се тиче концепта „водеће државе”, преузимање такве улоге у некој од трећих земаља је добровољно. Постоји могућност да две државе преузму такву улогу у једној од трећих земаља, па се у том случају деле одговорности и јасно дефинише међусобна координација. У надлежности водеће државе је спровођење најадекватнијих припремних мера. Једна од најважнијих мера такве врсте је креирање плана евакуације у случају кризе о чему водећа држава обавештава представништва других чланица ЕУ и делегацију Европске комисије у тој земљи. Уколико конзуларно представништво водеће државе у трећој земљи сматра да је неопходно извршити евакуацију лица која су држављани чланица ЕУ, она ће о томе обавестити њихова локална представништва и власти у матичној држави. Чланице ЕУ о чијим држављанима се ради треба да обавесте представништво водеће државе о свом ставу у вези са

³⁹ Видети: “Proposal for a Directive of the Council on coordination and cooperation measures regarding consular protection for unrepresented EU citizens”, European Commission, SEC(2011) 1556 final, Brussels, 14.12.2011, pp. 17-18.

евакуацијом. Уколико нека од држава чланица одбије помоћ водеће државе у евакуацији онда она преузима одговорност да своје држављане премести на безбедну локацију. Ипак, у складу са принципом недискриминације држављани чланице ЕУ која је одбила помоћ и даље имају право на конзуларну заштиту представништва водеће државе у трећој земљи. Грађани чланица ЕУ добровољно одлучују о томе да ли желе да користе помоћ водеће државе у случају евакуације. Процес евакуације сматра се завршеним када водећа држава смести држављане чланица ЕУ на безбедну локацију. Та локација унапред је утврђена и обавеза водеће државе је да осигура смештање лица која се евакуишу само на ту локацију. Када се ради о међусобној комуникацији водеће државе и осталих чланица ЕУ, мора да постоји размена информација које су неопходне ради спровођења мисије водеће државе. Добијене информације водећа држава сме да користи само у оквирима задатака који су јој додељени добијањем такве улоге. Према принципима европске солидарности и обавези чланица ЕУ да заштите своје држављане, државе чланице даће свој допринос ради ефикасног спровођења мисије водеће државе. Сходно томе, водећа држава може током периода кризе упутити позив другим чланицама ЕУ да на добровољној бази пруже логистичку и помоћ у људству.⁴⁰

4) РЕДОВНЕ КОНЗУЛАРНЕ ФУНКЦИЈЕ ДРЖАВА ЕУ У ТРЕЋИМ ЗЕМЉАМА

Постоје разне специфичне класификације конзуларних функција. Миодраг Митић и Стеван Ђорђевић конзуларне функције деле на функције: према органима државе пријема, у односу на сопствене држављане и у односу на стране држављане. За тему овог рада најважније су друга и трећа функција конзуларних представништва из наведене поделе. Трећа функција која се односи на стране држављане укључује најмање задатака. Конзуларна представништва примарно штите своје држављане у држави пријема, али њихове услуге редовне користе и страни држављани. Та лица су држављани државе пријема, трећих држава или лица без држављанства. Разлози за посету ових лица конзуларном представништву стране државе су разноврсни, али сходно теми рада нема потребе да се детаљно набрајају и објашњавају. Ипак, треба нагласити да свака држава различито дефинише услове за пружање конзуларне помоћи, посебно када је у питању улазак на

⁴⁰ Видети: "European Union guidelines on the implementation of the consular Lead State concept", (2008/C 317/06), *Official Journal of the European Union*, 12.12.2008.

њену територију. Конзулати имају овлашћења да покрену процедуру решавања проблема страног држављанина и да је евентуално убрзају, посебно ако се ради о држављанину државе пријема, али немају овлашћења да самостално решавају такав проблем. Друга функција конзуларних представништава подразумева заштиту сопствених држављана у држави пријема. Та функција превасходно укључује бригу о повређеним, болесним, ухапшеним и пословно неспособним грађанима.⁴¹ Постоји неколико најважнијих околности у којима се грађанима држава чланица ЕУ пружа конзуларна заштита и помоћ. Те околности су: смрт, тешке несреће или болести, хапшење или привођење, помоћ жртвама насиља, помоћ у случају губљења личних докумената и неопходност пружања финансијске помоћи коју је угрожено лице дужно да надокнади. У наведеним околностима све државе чланице својим држављанима пружају конзуларну заштиту и помоћ која укључује саветодавну, правну, финансијску, медицинску и административну помоћ. Поред тога, конзуларна представништва пружају релевантне информације својим грађанима који су се нашли у поменутиим околностима, али и информишу њихове породице о ситуацији или стању у којој се тај појединац налази. Треба истаћи и то да већина држава чланица ЕУ пружа информације својим грађанима о ситуацијама у којима није у стању да им пружи неопходну помоћ.⁴²

Локална помоћ конзуларне службе у земљи пријема

Локална помоћ конзуларне службе превасходно спада у домен међусобних односа и координације државе чланице ЕУ која је представљена у трећој земљи и чланице ЕУ која нема своје представништво а из које грађанин потиче. Развој ове сарадње и координације је важан, јер чланица ЕУ из које грађанин потиче има све релевантне информације о том лицу, што је важно за пружање конзуларне заштите. Грађани чланица ЕУ које немају своја конзуларна представништва у трећој земљи представљају рањиву групу, будући да је конзуларна заштита најчешће неопходна у проблематичним ситуацијама. Што се тиче грађана чије државе имају конзуларна представништва у трећим земљама, обавеза њихове заштите је очигледна. С друге стране, пружање конзуларне заштите лицима из ЕУ чије

⁴¹ Видети: Миодраг Митић и Стеван Ђорђевић, *Дипломатско и конзуларно право*, op. cit., стр. 190-193.

⁴² Видети: "Common Practices in Consular Assistance and Crisis Situation", *Council of the European Union*, 10698/10, Brussels, 9 June 2010, pp. 1-4.

државе немају представништва у трећим земљама није једноставно, јер се ипак ради о страним држављанима. Ови случајеви су комплекснији због чињенице да захтевају координацију и успостављање веза између конзуларних представништава чланица ЕУ и органа држава чланица који се не налазе „на терену”. То се односи како на пружање локалне помоћи конзуларне службе, тако и на кризне ситуације. ЕУ чини напоре како би у овој области створила ефикасан систем, али и даље није јасно дефинисана подела надлежности у случају пружања локалне помоћи конзуларне службе грађанима чланица ЕУ које немају своја представништва у трећим земљама. Поред тога, сарадња конзуларних представништава чланица ЕУ у трећим земљама није у потпуности отворена, па се постојећи капацитети у овој области не користе у пуној мери. Могући разлог за то је чињеница да у кризним ситуацијама највише финансијских трошкова сноси држава чланица која пружа конзуларну заштиту и држављанима других чланица ЕУ, па ниједна од држава чланица представљена у трећим земљама не жели да заузме активнији приступ у пружању локалне помоћи конзуларне службе свим лицима која су држављани неке од чланица ЕУ.⁴³ Може се закључити да између чланица ЕУ не постоји довољно воље или спремности на одрицање у изналажењу решења како би се створио јединствен систем пружања локалне помоћи конзуларне службе. Другим речима, очигледно је да поједине чланице ЕУ нису спремне да се зарад заједничких циљева и интереса више ангажују у овој области. Таква ситуација може само додатно да отежа положај лица чије државе нису представљене у некој од трећих земаља. Грађани држава чланица ЕУ које немају конзуларно представништво у некој од трећих земаља могу да се, по свом избору за конзуларну заштиту, обрате конзуларном представништву државе чланице ЕУ које постоје у тој земљи. Ипак, услов за то је постојање споразума о подели трошкова између две земље. Ти споразуми су прихватљиви док год дају резултате, односно представљају основу ефикасне конзуларне заштите грађана ЕУ у трећим земљама. Пружање конзуларне заштите лицима из ЕУ чија држава нема конзуларно представништво у трећој земљи захтева ефикасну сарадњу конзуларног представништва државе ЕУ која им пружа помоћ у тој земљи са конзуларним властима матичних држава из којих та лица потичу. Зато је од изузетне важности размена информација и координација конзуларних представништава држава ЕУ које су присутне у

⁴³ Видети: “Proposal for a Directive of the Council on coordination and cooperation measures regarding consular protection for unrepresented EU citizens”, op. cit., pp. 12-13.

некој од трећих држава. У том смислу, неопходно је одржавање сталних веза између ових конзуларних представништава.⁴⁴

5) ПРЕПРЕКЕ НА ПУТУ КА ЕФИКАСНИЈОЈ КОНЗУЛАРНОЈ ЗАШТИТИ

Упркос напретку до којег је дошло током протеклих неколико година на плану израде наднационалних смерница у области конзуларних послова, на практичном плану делотворна и ефикасна примена политике узајамне конзуларне заштите држављана земаља ЕУ у трећим државама наилази на више међусобно условљених проблема. Расправа о предлогу директиве Савета ЕУ, која би требало да уреди питања координације и сарадње националних конзуларних служби у случајевима пружања помоћи држављанима Уније у трећим земљама у којима матична земља чланица нема дипломатско-конзуларно представништво, још увек траје иако је директива према првобитном плану требало да буде усвојена у пролеће 2012. године. Конзуларна заштита сматра се једном у низу тзв. подељених надлежности Уније, где наднационалне институције спроводе комунитарне политике упоредо са националним властима. Утолико се будуће законодавство Уније у овој области може сматрати првенствено оруђем хармонизације националних прописа, а не стварањем нових прописа са чисто наднационалним карактером и непосредним дејством. Како власти земаља чланица због застоја у доношењу поменуте директиве немају обавезу да уједначе националне прописе, разлике у националним нормативним оквирима и пратећој пракси у погледу обима, степена и процедуралног аспекта предвиђене конзуларне заштите и даље представљају препреку ефикасној заштити права грађана ЕУ у трећим земљама.⁴⁵ Нису све чланице ваљано примениле чак ни смернице садржане у Одлуци 95/553 о заштити грађана ЕУ посредством дипломатских и конзуларних представништава, али се и хијерархијско место у правном поретку националних мера неопходних за примену ових смерница разликује се од земље до земље.⁴⁶ У појединим земљама мере су усвојене у оквиру законског акта, у другим су добиле форму

⁴⁴ Видети: "Proposal for a Council Directive on consular protection for citizens of the Union abroad", COM(2011) 881 final, *European Commission*, Brussels, 14.12.2011, pp. 3-4.

⁴⁵ Обимна студија о националним прописима чланица ЕУ о конзуларној заштити је: *Consular and Diplomatic Protection: Legal Framework in the EU Member States*, the CARE project, December 2010, www.ittig.cnr.it/Ricerca/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf.

⁴⁶ "Decision of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 19 December 1995 regarding protection for citizens of the European Union by

владине уредбе, а у трећим интерних упутстава. Суд правде заузео је у судској пракси становиште да се интерна упутства издата јавној управи никако не могу сматрати ваљаном националном мером за примену правног наслеђа Уније.⁴⁷ У већини земаља чланица пракса конзуларне заштите према члану 23. Уговора о функционисању ЕУ најчешће не обухвата грађане Уније који дуго живе у трећој земљи, апатриде, избеглице, тражиоце азила и чланове породица који нису држављани ЕУ. Додуше, у пракси је преовладао став да последња набројана категорија лица треба да у ванредним ситуацијама има једнак третман са држављанима Уније. Питање проширеног тумачења опсега права на конзуларну заштиту надилази чак оквире расправа у институцијама ЕУ и оно је, чини се, већ решено у међународној судској пракси. У пресудама у случајевима *LaGrand* и *Avena*, Међународни суд правде заузео је становиште да одредбе Бечке конвенције о конзуларним односима, као главног инструмента кодификације општеприхваћених правила у овој области, посредно сврставају право на конзуларну заштиту у ред индивидуалних грађанских права - а не питања које искључиво спада у домен дискреционог одлучивања у међудржавним односима.⁴⁸ Тиме је постало превазиђено схватање да је грађанин коме се пружа конзуларна заштита заправо пуки „објект” односа између органа двеју држава, неко ко се у том односу не појављује као самостални носилац права. Стога се ни ограничавање или избегавање пружања конзуларне помоћи грађанима ЕУ у трећим земљама више не може легитимизовати позивањем на дискреционо одлучивање о начину спровођења државне политике у тој области. Одсуство правно обавезујућих правила на нивоу ЕУ о пружању узајамне конзуларне заштите у трећим земљама делимично је до сада било надомештено практичном солидарношћу исказаном у појединим кризним ситуацијама. Власти држава чланица настоје да осигурају евакуацију грађана свих земаља ЕУ из кризних подручја у трећим земљама вођене ставом да ниједан грађанин ЕУ не сме да буде препуштен сам себи.⁴⁹ Будући да још увек не

diplomatic and consular representations”, 95/553/EC, *Official Journal of the European Communities*, L 314, 28 December 1995, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41995D0553:en:HTML>.

⁴⁷ Погледати на пример следећу пресуду: *Case 159/99 Commission v. Italy*, 17 May 2001, European Court of Justice, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61999CJ0159:EN:PDF>.

⁴⁸ *LaGrand (Germany v. United States of America)*, Judgment, ICJ Reports 2001, International Court of Justice, www.icj-cij.org/docket/files/104/7736.pdf; *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, Judgment, ICJ Reports 2004, International Court of Justice, www.icj-cij.org/docket/files/128/8188.pdf.

постоје развијени наднационални планови нити заједничка координација конзуларних власти у кризним ситуацијама, план евакуације се креира „у ходу” односно успостављањем тренутних веза и личних контаката. На пример, у Јапану је немачки конзулат пружио помоћ за 18 држављана других чланица Уније при евакуацији из града Сендаи, који је био на удару таласа радијације који је почео да се шири након разарања нуклеарне електране у Фукушими.⁵⁰ Слично томе, мађарски конзулат у Триполију обезбедио је авионски превоз и за румунске, бугарске, немачке и чешке грађане у данима најжешћих грађанских оружаних сукоба у Либији. Ипак, ваљана конзуларна заштита која проистиче из права зајамчених основним уговорима Уније никако не може, нити сме, да почива на храбрости и хуманости појединих дипломатских и конзуларних службеника, односно да буде препуштена пуком случају. Уопштено посматрано, у демократској теорији и пракси неприхватљиво је да се заштита основних људских и грађанских права одвија непредвидљиво и несигурно, јер се тиме нарушава идеја правне сигурности. Сувишно је помињати да се тиме крши начело владавине права као једно од темељних начела на којима је саздана европска интеграција и чија је обавеза поштовања унета у основне уговоре. Проблем је што скоро све земље чланице прибегавају приступу „од случаја до случаја”, чиме подстичу правну несигурност и онемогућавају поуздано информисање грађана где и како могу да потраже конзуларну заштиту у трећим земљама.⁵¹ Као поучан пример може да послужи срамно понашање некадашњег немачког конзула у Бомбају, који је након терористичког напада изведеног 2008. године у том индијском граду дошао да евакуише само немачке држављане чланове делегације Европског парламента - на запрепашћење осталих чланова делегације и њихових помоћника који су били држављани других земаља чланица Уније.⁵² Поред тога, немачки и француски конзулат лоше су се понели према једном помоћнику из ове делегације који је имао двојно држављанство, тако што му је прво одбијено издавање привремене

⁴⁹ Као претеча праксе узајамне конзуларне заштите грађана Уније може да се узме случај када су 1990. године након избијања Првог заливског рата дипломатска и/или конзуларна представништва појединих земаља тадашње ЕЗ у Кувајту пружиле помоћ у евакуацији и држављанима осталих чланица ЕЗ - иако тада чак није ни постојала правна категорија грађанства ЕУ.

⁵⁰ Andrew Rettman, “Joint consular work to reinforce ‘EU citizenship’”, *EU Observer*, 23 March 2011, <http://euobserver.com/foreign/32045>, 20/10/2013.

⁵¹ *Consular and Diplomatic Protection: Legal Framework in the EU Member States*, op. cit., p. 680.

⁵² Philippa Runner, “MEP attacks EU consular reaction in Mumbai”, *EU Observer*, 8 December 2008, <http://euobserver.com/justice/27253>, 22/10/2013.

путне исправе, да би потом био предмет условљавања да ће му документ бити издат али тек након што попуни административне обрасце у просторијама конзулата. Наведени захтев је био крајње непримерен у ситуацији када је у Бомбају било уведено ванредно стање, а самим тим и кретање скоро онемогућено. Да срамота буде још већа, француски и шпански службеници су члановима делегације Европског парламента дали погрешне информације о доласку авиона специјално послатих из Европе ради њихове евакуације. У наведеном случају, који је могао да произведе веома штетне последице по људске животе, чини се да су се конзули и конзуларни службеници земаља чланица ЕУ оглушили о обавезе које имају и према држављанима других земаља Уније или су, најблаже речено, били склони да традиционално уско протумаче поверену надлежност. Историјска улога, обичајно право и међународни правни документи описују конзуларну функцију као спровођење закона једне државе (тзв. државе одашиљања) и заштиту њених привредних интереса и грађана на територији друге државе (тзв. државе пријема).⁵³ Утолико је природно и очекивано да су конзуларни службеници у обављању поверених надлежности усредсређени на пружање помоћи искључиво сопственим држављанима. Упркос инхерентној бирократској инерцији „оправданој” законском обавезом и осећањем „патриотске” дужности да се помогне само сународницима, конзуларни службеници земаља Уније итекако су дужни да пруже помоћ и држављанима свих осталих чланица ЕУ и требало би да буду свесни свих међународних обавеза које је њихова матична држава преузела као чланица Уније. Чак и када оставимо по страни прихваћене међународноправне обавезе, изостанак узајамне конзуларне помоћи био би знак драстичног одступања од вредности и начела на којима почива идеја европске интеграције. Свакако да је мањак осећаја дужности да се помогне грађанину Уније који је држављанин неке друге чланице природна последица одсуства заједничког политичког идентитета и мањка наднационалног културног идентитета - а то је сложен проблем за чије разматрање нема места у овом тексту. Слаба свест о обавези пружања конзуларне помоћи и држављанима других земаља ЕУ у трећим државама делом се може објаснити „распетошћу” конзуларног службеника између територијалне димензије надлежности - која се односи на чињеницу да се суверена власт над становништвом увек врши на јасно омеђеној

⁵³ Опширније о развоју конзуларне функције погледати у: Fritz Münch, “Consular Jurisdiction”, in: Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 9, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Elsevier Publishing, Amsterdam, 1986, pp. 33-35.

територији, и личне димензије држављанства - која указује на то да однос државе са грађанима не престаје чињеницом да они тренутно живе на територији стране државе.⁵⁴ Тензија између наведене две димензије појачана је глобализацијом, односно растућом прекограничном покретљивошћу појединаца и пословних активности, што је вишеструко у кратком року умножило ситуације у којима конзуларни органи треба да реагују. Некада је боравак и пословање држављана једне земље на територији друге био изузетак, а сада је то постало скоро опште правило. Са повећањем изложености домаћих држављана иностраној јурисдикцији појављује се већи и разноврснији захтев за пружањем конзуларне помоћи у околностима ограничених или оскудних материјалних и људских ресурса намењених вршењу конзуларне функције. Због тога су поједине чланице ЕУ, попут Велике Британије, заузеле резервисан став према тежњи да се ојача узајамна конзуларна заштита грађана Уније у трећим земљама. Влада у Лондону тврдила је да британски држављани не уживају законом зајамчену конзуларну заштиту, те да сходно томе ни британски конзуларни органи не морају да такву заштиту пруже држављанима других чланица ЕУ, већ се она налази у домену спровођења политике. Другим речима, пружање конзуларне помоћи британским држављанима није превасходна дужност британских конзулата, већ се обим и начин пружања помоћи третира као питање одлучивања самог службеника у конкретној ситуацији. Наведено тумачење није прихваћено као ваљан аргумент у институцијама Уније, али је извесно да ће оно опстати као линија водила у пракси конзуларног пословања појединих чланица ЕУ. Препрека са којом се грађани Уније суочавају у остваривању загарантованог права на конзуларну заштиту у трећим земљама је арбитрарно тумачење конзуларних службеника мотивисано жељом да се избегне обављање свакодневних радних задатака - посебно ако је реч о компликованом случају пружања конзуларне помоћи који захтева веће ангажовање. У суштини лежи кршење етике јавне управе подстакнуто бирократском инерцијом да се посао превали на другу службу, а јасно је да конзуларни службеник не предузима све оно што је неопходно за делотворну заштиту основних људских права својих суграђана или држављана других земаља Уније. Из праксе је познат случај нестанка британског новинара Мајкла Диксона (Michael Dixon) са десетогодишњим сталним боравком у

⁵⁴ Више о овом проблему видети у: Stefano Battini, "The Impact of EU Law and Globalization on Consular Assistance and Diplomatic Protection", in: Edoardo Chiti and Bernardo Giorgio Mattarella (eds), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, 2011, pp. 173-183.

Белгији. Када је 2009. године нестао у Костарици, британска полиција је саветовала његову породицу да се обрати белгијском конзулату за помоћ, али је надлежни службеник одбио да помогне позивајући се на британско држављанство несталог новинара. Потом је британски конзулат у Костарици, који је заправо на самом почетку направио тежак пропуст јер је тек након недељу дана јавио породици да је Дискон нестао, невољно пружио минималну помоћ. Новинар ни до данас није пронађен, нити је позната његова судбина, за шта је делом одговоран став британског конзулата и Министарства спољних послова које није вршило притисак на локалну власт да спроведе истрагу - иако је Диксон само један у низу несталих странаца у Костарици. Будући да право на конзуларну заштиту имају само особе које поседују држављанство земље чланице ЕУ, крупан практични проблем настаје уколико чланови њихове породице немају држављанство неке од држава ЕУ. У том случају, током кризних ситуација може да дође до нежељеног одвајања чланова породице, јер право на конзуларну помоћ имају само они чланови који поседују држављанство неке од чланица Уније. На пример, то значи да члановима породице који нису грађани ЕУ не би могле да буду издате привремене путне исправе, неопходне за напуштање треће земље у којој је избио грађански рат или је дошло до природне непогоде огромних размера. Реч је о етички контроверзној бирократској зачкољици, која може значајно да повећа стрес којем су већ изложени грађани угрожени кризном ситуацијом у коју нису доспели својом жељом. Дехуманизујућа димензија раздвајања чланова једне породице током кризних ситуација на основу (не)поседовања држављанства посредно је признато чланом 7. Повеље Европске уније о основним правима и чланом 8. Европске конвенције о људским правима.⁵⁵ Наведени чланови гарантују право на поштовање приватног и породичног живота лицима која су држављани чланица ЕУ, па је могућност да дође до раздвајања од породице лица које нема држављанство чланице ЕУ у директној колизији са наведеним међународним документима. Дакле, чланице ЕУ би требало ускладе законодавство ЕУ са Повељом Европске уније о основним правима и Европском конвенцијом о људским правима у вези са конзуларном заштитом својих држављана у трећим земљама, посебно када је реч о кризним ситуацијама. Грађани неке од држава ЕУ који су присутни у трећим земљама могу се подвести под лица која немају конзуларну заштиту своје државе не само ако немају своје конзуларно представништво у тој земљи, већ и ако се

⁵⁵ Видети: "Charter of Fundamental Rights of the European Union", 2010/C 83/02, *Official Journal of the European Union*, Article 7; "European Convention on Human Rights", Article 8.

постојеће конзуларно представништво дефинише као „недоступно”. Као потенцијална препрека ваљаној конзуларној заштити овде се појављује чињеница да није јасно дефинисано када је конзуларно представништво доступно, а када није. Раније помињани предлог директиве који је 2011. сачинила Европска комисија садржи дефиницију недоступности, којом се недоступним проглашава свако дипломатско и/или конзуларно представништво које грађанин, користећи вид превоза уобичајен у трећој земљи, не може да посети и да се током истог дана врати у место пребивалишта. Тренутно није јасно утврђено која је држава чланица обавезна да помогне грађанима држава ЕУ који немају конзуларну заштиту у некој од трећих земаља. Тиме се одлажу процеси у развоју конзуларне заштите и онемогућава успостављање једнакости у смислу сигурности свих грађана ЕУ у овој области. Лош проток информација између јавне управе и грађана и оскудна комуникација између свих актера укључених у спровођење политике конзуларне заштите на терену, чини се да представљају следећу структурну запреку ефикасној конзуларној заштити у трећим земљама. С једне стране, грађани Европске уније нису у довољној мери упознати са правима која им гарантују различити уговори и споразуми, посебно када је реч о уским и специфичним сегментима јавне политике као што је то конзуларна заштита у трећим земљама. Премда је Зелена књига о дипломатској и конзуларној заштити грађана Уније у трећим земљама дала конкретне смернице како да се отклони ова структурна препрека несметаном уживању права, проблем и даље представља неадекватно информисање грађана о могућностима конзуларне заштите. На пример, још увек не постоји ваљано обавештавање грађана о томе којој амбасади државе ЕУ или њеном конзуларном представништву треба да се обрате ако се нађу у трећој земљи у којој њихова држава не може да им пружи конзуларну помоћ. С друге стране, национална дипломатска и/или конзуларна представништва у трећим земљама нису у довољној мери координисана нити размењују информације о грађанима ЕУ присутним у тим земљама. Примера ради, чест је случај да конзуларни службеници немају сачињене спискове са контакт детаљима преводилаца, адвоката, лекара који могу да затребају неком грађанину ЕУ чија матична држава нема своје дипломатско и/или конзуларно представништво у тој трећој земљи. Када је реч о увршћивању конзуларне заштите у круг надлежности делегација ЕУ у трећим земљама као потенцијални проблем практичне природе појављује се ограничен обим људских и материјалних ресурса делегација у појединим земљама пријема. Европска служба за спољне послове још увек се налази у процесу организационе изградње, па се чини да би немогућност наднационалних

дипломатских службеника да ваљано одговоре на захтеве грађана Уније за пружањем конзуларне заштите могло да доведе до пада већ годинама уназад релативно ниског поверења јавности у институције ЕУ. Поред оскудне експертизе тренутно запослених службеника у области конзуларних послова, пред грађане у невољи може се испречити и раширена пракса непоштовања етичког кодекса јавних службеника у институцијама Уније.⁵⁶ Неефикасно пружање помоћи у невољи вероватно би изневерило очекивања грађана у погледу сврхе поседовања наднационалног грађанства у контексту улоге ЕУ ван њене територије. Наравно, проблем остаје и одсуство сагласности влада земаља чланица о томе да ли уопште треба Европској служби за спољне послове преносити надлежност у области конзуларне заштите. Према појединим предлозима који су потекли из академске заједнице, преношење конзуларних послова на Европску службу за спољне послове требало би да се одвија постепено и у два мање захтевна корака.⁵⁷ Први корак би било јачање координационе улоге Службе у кризним ситуацијама, која би конзуларним представницима земаља чланица помогла да лакше размењују информације са терена, организују евакуацију и реше било које друго логистичко питање. Делегације ЕУ могле би да имају водећу улогу у спровођењу заједничких планова за ванредне ситуације. Други корак могло би да буде увођење пружања конзуларне заштите грађанима Уније у невољи, чије матичне земље немају дипломатско и/или конзуларно представништво у трећој земљи где се незгода догодила. Делегација ЕУ би утолико помогла што би пружила хитну логистичку подршку угроженим грађанима и повезала их са властима њихове матичне државе.

6) ИЗВОРИ

Arrighi, Jean-Thomas et al., “Franchise and Electoral Participation of Third Country Citizens Residing in the European Union and of EU Citizens Residing in Third Countries”, Directorate General For Internal Policies, Policy Department C: Citizens’ Rights And Constitutional Affairs, European Parliament, Strasbourg, 2013.

⁵⁶ О структурним проблемима у функционисању администрације ЕУ више видети у: Срђан Кораћ, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.

⁵⁷ Kristi Raik, “Serving the citizens?: Consular role of the EEAS grows in small steps”, *Policy Brief*, 30 April 2013, European Policy Centre, www.epc.eu/documents/uploads/pub_3488_consular_role_of_the_eeas.pdf, p. 4.

- Battini, Stefano, "The Impact of EU Law and Globalization on Consular Assistance and Diplomatic Protection", in: Edoardo Chiti and Bernardo Giorgio Mattarella (eds), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, 2011.
- "Charter of Fundamental Rights of the European Union", *Official Journal of the European Union*, C 83/02, 2010.
- "Common Practices in Consular Assistance and Crisis Situation", *Council of the European Union*, 10698/10, Brussels, 9 June 2010.
- "Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union", *Official Journal of the European Union*, 30.03.2010.
- Consular and Diplomatic Protection: Legal Framework in the EU Member States*, the CARE project, December 2010, www.ittig.cnr.it/Ricerca/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf.
- "Council Decision of 26 July 2010 on establishing the organisation and functioning of the European External Action Service", 2010/427/EU, *Official Journal of the European Union*, L 201/30, 3.8.2010.
- "Decision of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 19 December 1995 regarding protection for citizens of the European Union by diplomatic and consular representations", 95/553/EC, *Official Journal of the European Communities*, L 314, 28 December 1995, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41995D0553:en:HTML>.
- "Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries", Green Paper, COM(2006)712 final, *Commission of the European Communities*, Brussels, 28.11.2006.
- "European Convention on Human Rights", as amended by Protocols Nos. 11 and 14, supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12 and 13, *European Court of Human Rights and Council of Europe*, Strasbourg.
- "European Parliament resolution of 25 November 2009 on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: An area of freedom, security and justice serving the citizen - Stockholm programme", *Official Journal of the European Union*, C 285 E/12, 2010.
- "EU Citizenship Report 2010", COM (2010) 603 final, European Commission, 27 October 2010.
- "European Union guidelines on the implementation of the consular Lead State concept", *Official Journal of the European Union*, C 317/06, 12.12.2008.

- “Green Paper of 28 November 2006 on diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries”, European Commission, COM(2006) 712 final, *Official Journal*, C 30, 10.02.2007.
- “Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries”, Council of the European Union, 5 November 2010, 15613/10, COCON 40, PESC 1371, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st15/st15613.en10.pdf>.
- Кораћ, Срђан, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.
- Митић, Миодраг и Ђорђевић, Стеван, *Дипломатско и конзуларно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2007.
- Moraru, Madalina Bianca, “Protection of EU citizens abroad: A legal assessment of the EU citizen’s right to consular and diplomatic protection”, *Perspectives on Federalism*, Vol. 3, Issue 2, 2011.
- Münch, Fritz, “Consular Jurisdiction”, in: Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 9, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Elsevier Publishing, Amsterdam, 1986.
- “Proposal for a Council Directive on consular protection for citizens of the Union abroad”, COM(2011) 881 final, *European Commission*, Brussels, 14.12.2011.
- “Proposal for a Directive of the Council on coordination and cooperation measures regarding consular protection for unrepresented EU citizens”, Commission Staff Working Paper/Impact Assessment, *European Commission*, SEC(2011) 1556 final, Brussels, 14.12.2011.
- Raik, Kristi, “Serving the citizens?: Consular role of the EEAS grows in small steps”, *Policy Brief*, 30 April 2013, European Policy Centre, www.epc.eu/documents/uploads/pub_3488_consular_role_of_the_eas.pdf
- “The Stockholm Programme: An open and secure Europe Serving and Protecting Citizens”, European Council, *Official Journal of the European Union*, C 115/01, 2010.
- “Treaty of Amsterdam”, *Official Journal of the European Union*, C 340, 10.11.1997.
- Vigni, Patrizia, “Diplomatic and Consular Protection in EU Law: Misleading Combination or Creative Solutions”, EUI Working Papers, LAW 2010/11, *European University Institute*, Florence.
- Wessel, Ramses A., and Vooren, Bart van, “The EEAS’ Diplomatic Dreams and the Reality of European and International Law”, paper presented at the UACES Conference “Exchanging Ideas on Europe 2012, Old Borders - New Frontiers”, 3-5 September 2012, Passau.

Wouters, Jan, Duquet, Sanderijn, and Meuwissen, Katrien, "The European Union and Consular Law", the Leuven Centre for Global Governance Studies and the Institute for International Law, University of Leuven, Working Paper No. 107, June 2013.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Политика узајамне конзуларне заштите грађана земаља чланица Европске уније значајно је еволуирала у периоду након увођења правне категорије грађанства Уније 1993. године, када је ступио на снагу Споразум из Мастрихта. У годинама након усвајања Лисабонског споразума све је израженији тренд третирања права држављана чланица ЕУ на уживање конзуларне помоћи под једнаким условима као једног од основних обележја грађанства Уније. Због тога је Европска комисија покренула јавну расправу, а потом и процедуру за усвајање директиве којом би се усагласили национални прописи и политике конзуларне заштите тако да се обезбеде претпоставке за делотворно пружање конзуларне заштите свим грађанима Уније, без обзира на њихово матично држављанство. Такође, Европска комисија покренула је иницијативу да се постепено ојачају надлежности и капацитети Европске службе за спољне послове и делегација ЕУ у трећим земљама за спровођење конзуларних послова, посебно у ванредним и кризним ситуацијама. Упркос постојању више структурних слабости које треба отклонити на путу ка остварењу ефикасније конзуларне заштите грађана Уније у трећим земљама, може се закључити да ће у наредних неколико година владе држава чланица постићи сагласност о даљем јачању надлежности Уније у овој области. Влада Републике Србије, и посебно Министарство спољних послова, требало би да прате даљи развој наднационалне иницијативе за успостављање узајамне конзуларне заштите грађана ЕУ као стандардне функције у оквиру конзуларног пословања. Чини се да би за нашу конзуларну службу посебно било корисно да се упозна са структурним слабостима које су уочене у пракси узајамне конзуларне заштите грађана ЕУ у трећим земљама, како би се у оквиру припрема за чланство у ЕУ извршиле неопходне административно-техничке корекције и прилагођавања. Као део јачања регионалне сарадње у оквиру процеса придруживања, Влада Србије може да покрене иницијативу на плану међудржавне сарадње која би водила успостављању сличне узајамне конзуларне заштите на регионалном нивоу, преваасходно са земљама некадашњим републикама СФРЈ. Без обзира на постојање још увек нерешених спорних питања у билатералним односима, суседне земље које

су некада биле у саставу Југославије могле би да пружају релативно добру узајамну конзуларну заштиту својим држављанима у трећим земљама, будући да су језичке разлике мале или непостојеће, као и да су конзуларни послови слично устројени због исте наслеђене административне традиције. Заједничка прошлост, култура, менталитет и језик конзуларних службеника и грађана који се нађу у невољи у трећој земљи, свакако би требало да олакшају пружање конзуларне помоћи јер се комуникација заснива и на неформалним обрасцима понашања, који често пресудно утичу на успех спровођења административног поступка. Конзуларна заштита као техничко-управно питање „ниског” политичког интензитета могло би можда да буде пример успешне сарадње, не само на билатералном плану већ и у контексту приближавања чланству у ЕУ. Успостављањем и практиковањем узајамне конзуларне заштите у трећим земљама, државе региона показале би да ће бити способне да то исто чине и за држављане осталих земаља чланица ЕУ када једног дана буду ступиле у њено чланство.

UDK: 351.74::061.1(4-672EU:497.11)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 268–276

Изворни научни рад

др Филип МИРИЋ¹

Гордана НИКОЛИЋ²

САРАДЊА ИЗМЕЂУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПОЛА

ABSTRACT

The common action of criminals should be decided upon the common action of all those who fight against it, and only then we can expect long-term results in combating crime. In this process, the police have a key role. In this paper, the authors analyze the provisions of the Agreement on Operational and Strategic Cooperation between the Republic of Serbia and the European Police Office (Europol). This agreement and the Law on its ratification will form the legal framework of cooperation between the Republic of Serbia and Europol. The study of EU law in this area is an important precondition for Serbia's EU integration, bearing in mind that the cooperation in police matters is one of the three poles on which rests the European Union today.

Key words: Europol, police cooperation, the Republic of Serbia.

1) УВОД

Појава све сложенијих облика криминалитета намеће потребу све интензивније полицијске сарадње у области откривања и процесуирања учинилаца кривичних дела. Поред Интерпола, као међународне организације криминалистичке полиције, постоје и друге организације са сличним циљевима.³ У том смислу значајно је формирање Европске

¹ Правни факултет у Нишу, е-маил: filip.miric@gmail.com, filip@prafak.ni.ac.rs.

² МУП РС - Полицијска управа у Нишу - Управа криминалистичке полиције.

³ О карактеристикама и функционисању Интерпола видети више у: В. Ђурђић, *Основи криминалистике*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2012, стр. 16-19.

полицијске канцеларије (Европол). Конвенција о Еурополу, која је усвојена 26. јула 1995. године, представља оквирни документ за остваривање полицијске сарадње на нивоу Европске уније.⁴ Без стварања ефикасног система реакције на криминалитет није могуће осигурати безбеднији живот грађана. Европол је организација ЕУ за примену закона која се бави обавештајним полицијским делатностима, са циљем побољшања ефикасности и сарадње државних органа држава чланица. „Визионарска крилатица Еуропола је: да ће представљати центар светске класе најбољих, као подршку државама чланицама у борби против свих тежих облика међународног криминалитета и тероризма. Прокламоване вредности ове организације су: лидерство и заједнички приступ; интегритет; динамичност и проактивност; професионализам и оријентисаност ка постизању резултата; кредибилитет и поузданост; сарадња базирана на дијалогу; ангажованост и преданост“.⁵ Функционисање Европске уније, која је данас много више од обичног скупа држава, намеће потребу за полицијском сарадњом. Као израз те потребе и настао је Европол са основним циљем да се пронађу делотворни механизми за откривање кривичних дела и процесуирање њихових учинилаца на нивоу Европске уније. Непостојање националних граничних контрола унутар простора ЕУ довело је и до олакшаног кретања извршилаца различитих кривичних дела, њиховог отежаног откривања и процесуирања у одговарајућим кривичним поступцима. Будући да Еуропол није својеврсна „наднационална полиција Европске уније“, већ треба да усмерава и координира рад полицијских служби држава чланица, његово функционисање било је неопходно регулисати одговарајућим правним актом наднационалног карактера, што је и учињено Конвенцијом о Еурополу. Иако Србија још увек није члан Европске уније, сарадња са Европолом је нужна јер савремени криминалитет има наднационални карактер, он не познаје државне, нити било какве друге границе. Правни оквир те сарадње чини Закон о потврђивању Споразума о оперативној и стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије (Европол), о чему ће у овом раду бити више речи.

⁴ Конвенција о оснивању Еуропола на хрватском језику доступна на Интернету: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:41995A1127\(01\)&qid=1431628070855&from=HR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:41995A1127(01)&qid=1431628070855&from=HR), приступ 14.05.2015.

⁵ Сергеј Уљанов, Звонимир Ивановић., „Међународне полицијске организације“, *Страни правни живот*, бр. 2, 2010, стр. 65-84.

2) СВРХА

Конвенција о оснивању Европске полицијске канцеларије (са седиштем у Хагу, Холандија) има за циљ да подстакне солидарност и сарадњу између држава чланица ЕУ у обављању полицијских послова. Сузбијање савремених облика криминалитета (попут организованог криминалитета, трговине дрогом и људима, кријумчарења имиграната, итд.) захтева сарадњу и заједничко деловање свих држава света. Глобални криминалитет захтева и глобалну реакцију и сузбијање. Важно је указати на поједине карактеристике Европола. Пошто Европол представља центар за прикупљање, анализу и дистрибуцију оперативних података, он није надлежан за спровођење било каквих истражних радњи на територији држава чланица. Остваривање мисије Европола у области сузбијања најтежих облика криминалитета, намеће потребу активне сарадње и са државама које нису чланице ЕУ. Препознајући ову потребу Европол је закључио бројне споразуме са трећим државама (све оне државе које нису чланице Европске уније). За Републику Србију од посебне је важности Закон о потврђивању Споразума о оперативној и стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије који је закључен 16. јануара 2014. у Београду.⁶ Сврха овог Споразума је успостављање сарадње између Републике Србије и Европола како би се помогло Републици Србији и државама чланицама Европске уније у спречавању и борби против организованог криминала, тероризма и других облика међународног криминала у кроз размену података између Републике Србије и Европола (чл. 1. Споразума). Овако дефинисаном сврхом Споразума омогућена је најшира могућа сарадња између Србије и Европола.

3) САДРЖАЈ

Закон о потврђивању Споразума о оперативној и стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије (у даљем тексту Закон) има укупно 29 чланова. Предмет овог Споразума је правно регулисање сарадње Србије и Европола. Сарадња, поред размене података, а у складу са задацима Европола наведеним у Одлуци Савета

⁶ Текст Закона потврђивању Споразума о оперативној и стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије (у даљем тексту Закон). Видети Интернет: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2014/1614-14.pdf>, приступ 17.05.2015.

о формирању Европола, може посебно да обухвати размену стручног знања, општих извештаја о стању, резултате стратешке анализе, података о криминалистичко-истражним поступцима, података о методама превенције криминалитета, учешће у обукама, као и саветовање и подршку у појединачним криминалистичким истрагама. Споразумом је такође, дефинисано и значење појединих термина. Имајући у виду предмет овог споразума већина дефинисаних термина је из области криминалистике и полицијских послова. Даље, дефинисани су облици и начини сарадње између Републике Србије и Европске полицијске агенције, надлежни органи за спровођење те сарадње (то су сви органи јавне власти који постоје у Републици Србији, а који су у складу са националним законодавством одговорни за спречавање и борбу против кривичних дела). Овако широко постављена надлежност свакако има за циљ да се омогући што ширем кругу органа да се укључе у борбу против криминалитета на међународном нивоу и пружи помоћ Европској полицијској канцеларији. Такође, одређени су и начини прикупљања, употребе и чување прикупљених оперативних података, што је од посебног значаја имајући у виду карактер прикупљених података. Законом је загарантована тајност прикупљених података, што је нужан предуслов ефикасног обављања полицијских послова. Завршни део овог правног акта посвећен је начину измена Споразума и његовом ступању на снагу. Номотехнички, садржај Закона прати садржај Споразума, поштујући све специфичности његовог предмета. На овај начин створен је ефикасан правни оквир за одвијање оперативне сарадње између Републике Србије и Европола која има за циљ сузбијање најтежих облика криминалитета и самим тим подизање нивоа безбедности у најширем могућем смислу.

4) МЕРЕ САРАДЊЕ

Сарадња између Србије и Европола је од изузетног значаја за повећање нивоа безбедности њених грађана. Мере те сарадње су дефинисани чл. 6. и осталим члановима Споразума. Са аспекта полицијске сарадње, нарочито је значајно формирање „националне контакт тачке“. Република Србија одређује националну контакт тачку да буде централна тачка за контакт између других надлежних органа Републике Србије и Европола. Размена података између Републике Србије и Европола према овом Споразуму одвија се између националне контакт тачке и Европола. То, међутим, не искључује могућност директне

размене података између надлежних органа РС и Европола, уколико обе уговорне стране то одобре. Подаци који се размењују у том случају достављају се као копија и националној контакт тачки. Национална контакт тачка биће такође централна тачка за контакт у вези са прегледом, корекцијом и/или брисањем података о личности. Национална контакт тачка је исто тако и централна тачка за контакт за достављање података о личности Европолу од правних лица основаних у Републици Србији, као и за податке од приватних лица која су настањена у Републици Србији. Република Србија обезбеђује националној контакт тачки могућност размене података 24 часа дневно. Национална контакт тачка обезбеђује да се подаци могу размењивати са надлежним органима без одлагања, што треба да допринесе ефикасној размени података. Представници РС и Европола редовно одржавају састанке на којима се решавају питања од значаја за примену Споразума. Представник националне контакт тачке и Европол редовно се међусобно консултују око питања политике и ствари од заједничког интереса у сврху остваривања својих циљева и координације својих активности. Представник националне контакт тачке може бити позван да присуствује састанцима шефова Националних јединица Европола. По потреби, договарају се консултације на одговарајућем нивоу између представника надлежних органа Републике Србије и Европола који су одговорни за области криминалитета на које се овај споразум односи како би се договорили о најделотворнијем начину организовања својих конкретних активности (чл. 8. Закона). Официр за везу се непосредно стара о томе да се сарадња између Србије и Европола одвија несметано, његова архива је неповредива а материјалне и техничке услове за његов рад обезбеђује Европол. Архива официра за везу садржи све евиденције, кореспонденцију, документа, рукописе, рачунарске евиденције, фотографије, филмове и записе који припадају или се чувају од стране официра за везу. Суштину сарадње Србије и Европола чини размена података. Ова размена између уговорних страна одвија се искључиво у сврху и у складу са одредбама овог споразума и одговарајућим правним оквирима, нарочито националним законодавством о заштити података Републике Србије и Одлуком Савета о формирању Европола. Достављање података о личности и тајних података од стране уговорних страна мора да буде неопходно у појединачним случајевима у сврху спречавања или борбе против кривичних дела из надлежности Европола. Уговорне стране достављају једна другој само оне податке који су прикупљени, чувани и достављени у складу са њиховим правним

оквиром и који нису очигледно прибављени повредом људских права. Појединци имају право приступа подацима који се односе на њих, а који се достављају у складу са овим споразумом, као и да ти подаци за њих буду проверени, исправљени или обрисани. У случајевима где се то право остварује, уговорна страна која доставља информације мора да буде консултована пре доношења коначне одлуке по захтеву. Давање података као одговор на такав захтев се одбија у оној мери у којој је такво одбијање неопходно да би се: (1) уговорним странама омогућило да испуне своје задатке на одговарајући начин; (2) заштитила безбедност и јавни ред или спречио криминал; (в) осигурало да ниједна истрага неће бити угрожена; (3) заштитила права и слободе трећих лица. Захтеви за јавни приступ подацима који се достављају на основу овог споразума подносе се уговорној страни која је доставила податке како би се од ње добило мишљење у најкраћем року. Спорни подаци неће бити обелодањени уколико се уговорна страна која их је доставила томе успротиви.⁷ Посебна пажња посвећена је безбедности података. Уговорне стране обезбеђују да су подаци који се размењују или примају заштићени техничким и организационим мерама. Такве мере су неопходне само у случају где је напор који подразумевају пропорционалан циљу који су предвиђене да постигну у смислу заштите, а сврха им је да: 1) онемогуће неовлашћеним лицима приступ опреми за обраду података која се користи за обраду података о личности (контрола приступа опреми); 2) спрече неовлашћено читање, умножавање, измену или уклањање носача података (контрола носача података); 3) спрече неовлашћен унос података о личности и неовлашћен увид, измену или брисање чуваних података о личности (контрола чувања података); 4) спрече коришћење система за аутоматску обраду података од стране неовлашћених лица која користе опрему за пренос података (контрола корисника); 5) обезбеде да лица која су овлашћена да користе систем за аутоматску обраду података имају приступ само подацима о личности који су покривени њиховим овлашћењима за приступ (контрола приступа подацима); 6) обезбеде да је могуће проверити и утврдити којим органима подаци о личности могу да се доставе или су достављени коришћењем опреме за пренос података (контрола преноса); 7) обезбеде да буде могуће да се провери и утврди који подаци о личности су унети у системе за аутоматску обраду података и када и од стране кога су подаци о личности унети (контрола уноса); 8) спрече неовлашћено читање, умножавање, измену или брисање података

⁷ Видети више чл. 10. Закона.

о личности током преноса података о личности или током транспорта носача података (контрола транспорта); 9) обезбеде да, у случају прекида, инсталирани системи могу одмах бити поново подигнути (опоравак); 10) обезбеде да функције система раде без грешке, да се појављивање грешака у функцијама одмах пријави (поузданост) и да чувани подаци о личности не могу да се компромитују грешком у раду система (интегритет).⁸ Осим размене података Споразум предвиђа и друге, не мање значајне облике сарадње. Од осталих облика сарадње између Србије и Европола, посебно је значајна могућност придруживања експерата из Србије аналитичким групама Европола, али и формирање тимова за спровођење заједничких акција, што ће у великој мери допринети специјализацији и усавршавању надлежних органа РС у борби против организованог криминалитета, трговине дрогама, трговине људима и других облика криминалитета који у значајној мери угрожавају безбедност друштва, државе и свих њених грађана. Од нарочите је важности чување података који су предмет размене. Чланом 19. Закона утврђене су мере за заштиту ових података. Тако, свака страна уговорница дужна је да обезбеди да тајни подаци који су предмет овог споразума задрже степен тајности који им је додељен од стране уговорне стране од које потичу. Уговорна страна која прима те податке штити и обезбеђује тајне податке у складу са својим правним оквиром за заштиту тајних података који имају еквивалентан степен тајности. Такође, не користи нити дозвољава коришћење тајних података који су предмет овог споразума осим за сврхе и у складу са ограничењима одређеним од стране или у име изворног даваоца тих података, без писмене сагласности изворног даваоца; не открива нити дозвољава откривање тајних података који су предмет овог споразума трећим странама, без претходне писмене сагласности изворног даваоца тих података. На овај начин створен је ефикасан механизам заштите података, што представља један од најважнијих предуслова сарадње Србије и Европола имајући у виду карактер и природу полицијских послова усмерених на откривање кривичних дела и њихових учинилаца. Споразумом је регулисано и питање одговорности страна уговорница за насталу штету, процедура измене Споразума и низ других значајних правних питања.

⁸ Видети чл.16. Закона.

5) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Закон о потврђивању Споразума о оперативној и стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије ступио је на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије - Међународни уговори” бр.5/2014 од 30.05.2014. године. Сам Споразум ступа на снагу на дан када Европол обавести Републику Србију у писаном облику дипломатским путем да је примио и прихватио обавештење Републике Србије да је њен унутрашњи поступак ратификације завршен (чл. 26. Споразума).

6) ИЗВОРИ

Ђурђић, В., Основи криминалистике, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2012, стр.16-19.

Интернет: Закон о потврђивању Споразума о оперативној и стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије, <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2014/1614-14.pdf>

Интернет: Конвенција о оснивању Еуропола, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:41995A1127\(01\)&qid=1431628070855&from=HR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:41995A1127(01)&qid=1431628070855&from=HR)

Rošić, M.: EUROPOL i međunarodna policijska suradnja kriminalističke policije Republike Hrvatske, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb)*, vol. 15, broj 1/2008, str. 205-254.

Уљанов, С., Ивановић, З., Међународне полицијске организације, *Страни правни живот*, бр.2, 2010, стр.65-84.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Приступање Европској унији један је од стратешких циљева спољне политике Републике Србије. Значајну улогу у остварењу овог циља има и међународна полицијска сарадња. Полицијска сарадња не може се одвојити од сарадње у кривичноправним стварима, пре свега што су послови криминалистичке полиције предуслов за процесуирање учинилаца кривичних дела кроз кривичноправни систем који је у највећем делу репресиван. Због тога је пуна имплементација Споразума о оперативној и стратешкој Сарадњи између Србије и Европске полицијске канцеларије од изузетне важности за процес придруживања Србије ЕУ.

Ово нарочито из разлога јер од начина на који се ова сарадња одвија умногоме зависи када ће Србија бити спремна да се укључи у јединствен европски простор, лишен унутрашњих граница између држава чланица. Одсуство унутрашњих граница сасвим сигурно олакшава кретање људи, роба и капитала у оквирима ЕУ. Нажалост, оваква слобода кретања често олакшава извршење најразличитијих кривичних дела где радња извршења може бити предузета у једној држави, а последица наступити у некој другој што додатно отежава откривање и процесуирање извршилаца оваквих противправних радњи. На основама нужности заједничке полицијске сарадње Европол гради своју мисију на добробит свих европских држава. У процесу евроинтеграција Србије значајна су и искуства других земаља. Ово нарочито важи за искуства оних држава које су недавно постале чланице Европске уније. То се, према нашем мишљењу, највише и односи на област полицијске сарадње и сарадњу у кривичним стварима, имајући у виду значај које ове активности имају на свакодневни живот људи, њихову сигурност и безбедност.⁹

Све описане мере сарадње између Србије и Европола предвиђене Споразумом о стратешкој и оперативној сарадњи су у функцији стварања делотворног система заштите, како грађана РС тако и грађана ЕУ од свих облика криминалитета са елементом иностраности. Оне чине правни оквир те сарадње. Наравно, најбољи показатељ ваљаности неког закона и његовим норми јесте управо његова примена. Сасвим смо уверени да Споразум о оперативној и стратешкој сарадњи између Србије и Европола и Закон о његовом потврђивању сваким даном своје примене оправдавају своје постојање.

⁹ Посебно је значајно искуство Хрватске у области сарадње са Европолом. Ово из разлога што су Хрватска и Србија доста дуго били део јединственог правног система, па се са основом може очекивати да ће се Србија током процеса сарадње суочавати са сличним проблемима које је имала Хрватска до ступања у пуноправно чланство ЕУ. О искуству Хрватске у сарадњи са Европолом видети више у: М. Рошић: *EUROPOL i međunarodna policijska suradnja kriminalističke policije Republike Hrvatske, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb)*, vol. 15, broj 1/2008, str. 205-254.

UDK: 343.9.024:336.7(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 277–288

Извори научни рад

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ¹

ПОСЕБНЕ МЕРЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРОТИВ ФИНАНСИРАЊА ТЕРОРИЗМА

ABSTRACT

In this study the author attached a great importance to the theoretical examination of certain legal aspects concerning the application of Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism. This Regulation aims at contributing to the fight against terrorism by preventing the financing of terrorist activities. It supplements the juridical processes relating to terrorist organizations in the EU and in third countries. The Regulation applies on board of any aircraft or vessel under the jurisdiction of an EU country, to any person who is a national of an EU country and to any legal person or entity incorporated or constituted under the law of an EU country or doing business within the EU. It does not cover up the persons, groups and entities sheltered by UN SC Resolutions 1267(1999) and 1390(2002) realized by Regulation (EC) No 881/2002 which imposing certain specific sanctions or restrictive measures directed against certain persons and entities associated with the Al-Qaida network. The financial assets to

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs. Научни рад представља резултат рада на пројекту 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).

² “Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan”, *Official Journal of the European Communities* L 139/9, 29.05.2005.

which the regulation applies include: funds; economic resources; financial assets of every kind etc. These financial assets must not be made available to certain natural or legal persons listed in the regulation on the basis of Common Position 2001/931/CFSP.³ Any financial assets belonging to these persons must be frozen. Banks and other financial institutions, as well as all other natural or legal persons in EU countries, are required to immediately provide any information that facilitates compliance with this Regulation, subject to confidentiality and professional secrecy. By way of derogation, this Regulation does not apply to the addition of interest to frozen accounts. However, such interest must also be frozen. EU countries determine the penalties to be imposed where this Regulation is infringed.

Key words: EU restrictive measures against financing of terrorism, EU sanctions, the European Council, the European Union.

1) УВОД

Ради повећања ефикасности у борби против финансирања тероризма, Европска унија донела је више директива и смерница. Међу важнијим треба поменути следеће: Оквирну одлуку Савета Европске уније о борби против тероризма од 13. јуна 2002. године;⁴ Уредбу Савета 2580/2001 од 27. децембра

³ “Council Common Position 2001/931/CFSP of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism”, *Official Journal of the European Communities* L (OJ L) 344, 28.12.2001.

⁴ “Council Framework Decision on Combating Terrorism”, 2002/475/JHA. У члану 1. Оквирне одлуке садржана је дефиниција „терористичког акта“. Исти се дефинише као акт који, с обзиром на своју природу или контекст, може озбиљно нанети штету држави или међународној организацији и који је учињен са намером: озбиљног застрашивања становништва, примене принуде према влади или међународној организацији да она нешто учини или не учини, озбиљне дестабилизације или уништавања основних политичких, уставних, економских или друштвених структура земље или међународне организације. Терористички акт се остварује извршењем неког од уобичајених кривичних дела прописаних унутрашњим законодавством сваке државе (нпр. нападом на живот, телесни интегритет или слободу; отмицом или узимањем талаца; уништењем државних или јавних објеката, саобраћајних система, инфраструктуре укључујући и информационе системе, фиксних платформи лоцираних у епиконтиненталном појасу; отмицом авиона, брода или другог средства јавног превоза или превоза робе; производњом, поседовањем, набављањем, превозом, снабдевањем или употребом нуклеарног, биолошког, хемијског или другог оружја, експлозива, нуклеарног или радиоактивног материјала или уређаја, или истраживањем и развојем нуклеарног, биолошког или хемијског оружја; испуштањем опасних материја или проузроковањем пожара, поплава или експлозија које могу да угрозе живот људи; ометањем или обустављањем снабдевања водом, електричном енергијом или другим основним природним ресурсом које може да угрози живот људи; претњом да ће се учинити неко од поменутих дела. Видети: Драгана Коларић, „Нова концепција кривичних дела тероризма у Кривичном законик Републике Србије“, *Crimen*, 2003, бр. 1, стр. 52.

2001. године, о посебним рестриктивним мерама против одређених лица и тела у борби против тероризма;⁵ Трећу Директиву Европског парламента и Савета 2005/60/ЕЦ од 26. октобра 2005. године, о спречавању коришћења финансијског система у сврхе прања новца и финансирања тероризма;⁶ и Директиву Комисије 2006/70 од 1. августа 2006. године, којом се прописују мере за спровођење Директиве Европског парламента и Савета 2005/60/ЕЦ у вези са дефиницијом „политички експонираног лица“ и техничких критеријума за поједностављене процедуре прегледа и праћења клијената и изузимање на основу финансијске активности која се обавља повремено или на ограниченим основама.⁷ Наведеним регулаторним актима, Европска унија настојала је да створи заједничку платформу за општеприхватљива законска решења у борби против тероризма.

У циљу ојачавања превенције на националном и међународном плану кроз унапређење сарадње између држава чланица ради спречавања аката тероризма укључујући и њихово финансирање које се третира као посебно кривично дело, Савет безбедности Уједињених нација донео је Резолуцију бр. 1373 од 28. септембра 2001. године, у којој је закључио да све државе морају замрзнути финансијска средства и фондове, као и друге економске изворе лица која су починила или која су имала намеру да почине неки од терористичких аката.

Акције које су уследиле на нивоу Европске уније биле су потребне ради спровођења Заједничке спољне и безбедносне политике (*Common Foreign and Security Policy - CFSP*) чији су тактички наступи одређени у документу: „Заједничке позиције 2001/931/CFSP“.⁸ Из заједничких настојања држава

⁵ “Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism”, *Official Journal of the European Communities*, L 344, 28.12.2001.

⁶ “Directive 2005/60/ec of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing”, *Official Journal of the European Communities*, L 309, 25.11.2005.

⁷ “Commission Directive 2006/70/EC of 1 August 2006 laying down implementing measures for Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council as regards the definition of politically exposed person and the technical criteria for simplified customer due diligence procedures and for exemption on grounds of a financial activity conducted on an occasional or very limited basis”, *Official Journal of the European Communities*, L 214, 04.08.2006.

⁸ Предметна Уредба полази од одредби Уговора о оснивању Европске заједнице, посебно од одредби из члана 60, 301. и 308. Такође, Уредба узима у обзир и Заједничку позицију 2001/931/CFSP о примени посебних мера у борби против тероризма коју је Савет усвојио 27. децембра 2001. године, као и предлог Комисије и мишљење Европског парламента. Видети: “Opinion delivered on 13 December 2001” (not yet published in the *Official Journal*).

чланица Европске уније, на ванредном састанку од 21. септембра 2001. године, Европски савет позвао је Комисију да донесе потребне мере ради спречавања било које форме финансирања терористичких аката. Из наведене акције потекла је Уредба којом се регулише увођење посебних рестриктивних мера у циљу предупређења вршења терористичких аката на територији Европске уније и на територији трећих држава.⁹

II) МЕРЕ ЕУ

„Уредба Савета 2580/2001 од 27. децембра 2001. године о посебним рестриктивним мерама против одређених лица и тела у борби против тероризма“ (*Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism*).

III) САДРЖАЈ

Дефиниције

1. „Фондови, друга финансијска средства и економски извори“ (*funds, other financial assets and economic resources*), означавају средства сваке врсте, материјална и нематеријална, покретна и непокретна, без обзира на начин стицања – правне документе или инструменте, без обзира на форму, укључујући електронске, дигиталне и друге инструменте плаћања, као и друга средства попут банкарских кредита, путничких чекова, налога за плаћање, акција, обвезница, гаранција, меница, акредитива и др.
2. „Замрзавање фондова и других финансијских средстава и економских извора“ (*freezing of funds, other financial assets and economic resources*), означава спречавање сваког преноса, померања, измена у употреби и руковању фондовима који би довели до промене износа, обима, локације, власништва, поседовања, карактера, дестинације или друге промене које би омогућиле употребу тих фондова, укључујући и управљање портфолиом.

⁹ Под окриљем Савета Европе усвојен је низ међународних аката о борби против тероризма. Међу значајнијим су: Европска конвенција о сузбијању тероризма из 1977. године са допунским протоколом из 2003. године; Конвенција о прању новца, тражењу, пленидби и конфискацији добити од криминалних активности из 1990. године; Конвенција Савета Европе о прању новца, тражењу, пленидби и конфискацији добити од криминалних активности и финансирању тероризма из 2005. године и Конвенција о спречавању тероризма из 2005. године.

3. „Финансијска служба“ (*financial services*), означава службу финансијске природе, укључујући услуге осигурања, услуге повезане са осигурањем, као и банкарске и друге финансијске услуге које искључују осигурање.
4. „Осигурање и услуге повезане са осигурањем“ (*insurance and insurance-related services*), означавају директно осигурање и коосигурање, животно осигурање, остале врсте осигурања, реосигурање и ретроцесију, посредно осигурање попут агенцијских и брокерских услуга, потом услуге сличне са осигурањем као што су консултантске услуге, актуарство, процене ризика и услуге поводом реализације потражних захтева.
5. „Банкарске и друге финансијске услуге“ (*banking and other financial services*), означавају прихватање депозита и исплативих фондова, давање позајмица свих врста укључујући потрошачке кредите, хипотекарне кредите, факторинг послове и финансирање комерцијалних ризика, финансијски лизинг, потом сва новчана плаћања укључујући плаћања кредитним картицама, путничким чековима и банкарским меницама, гаранције и потраживања, трговину за свој рачун или за рачун клијента, без обзира да ли је реч о тржишном пословању (трговину тржишним инструментима укључујући чекове, рачуне, сертификате о депозитима, страну валуту, финансијске деривате попут фјучерса и опција, провизије и инструменте о каматној стопи, финансијске производе попут свопова и форварда, преносива средстава обезбеђења, неогитабилне хартије од вредности и финансијска средства укључујући и златне полуге).
6. „Учешће у издавању средстава обезбеђења, укључујући обављање услуга осигурања или агенцијских послова који обухватају новчана мешетарења (*money brokering*), управљање новчаним средствима и портфолиом, свим врстама заједничког инвестирања, управљање пензијским фондовима, сефовима, депозитима и залогима, клирингом, дериватима и другим негоцијабилним хартијама од вредности, управљање финансијским информацијама, документацијом, саветничким и другим сличним финансијским услугама укључујући кредитне, инвестиционе, портфолио анализе и консултантске услуге у области корпоративног управљања и реструктурирања.
7. „Терористички акти“ (*terrorist acts*), дефинисани су чланом 1. став 3. Заједничке позиције 2001/931/CFSP.¹⁰ Исти подразумевају намерна дела

¹⁰ “Council Common Position 2001/931/CFSP of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism”, *Official Journal of the European Communities* L 344, 28.12.2001. Заједничкој позицији придодата је листа појединаца и активиста одређених терористичких група на основу истраге која је спроведена од стране надлежних

која могу довести до озбиљне штете по државу или неку међународну организацију од застрашивања становништва, вршења различитих типова непотребног насиља или дестабилизације и уништавања њихове основне политичке, уставне, економске или друштвене структуре. Списак терористичких аката обухвата између осталог нападе на живот или физички интегритет лица; отмице или узимање талаца; чињење великог разарања у јавном или приватном објекту, укључујући информационе системе; заплене средстава јавног превоза, као што су авиони и бродови; производња, поседовање, прибављање, превоз или коришћење оружја, експлозива, нуклеарног, биолошког или хемијског оружја, ослобађање опасних материја или изазивање пожара, експлозија или поплава; ометање или прекид снабдевања водом, енергијом или било којим другим основним природним ресурсом; усмеравање или учествовање у активностима терористичке групе, укључујући и финансирање тих активности или снабдевање материјалним средствима.

8. „Поседовање правног лица, групе или тела“ (*owning a legal person, group or entity*), означава власништво над половином или више од половине имовинских права на правном лицу, групи или телу.
9. „Контрола правног лица, групе или тела“ (*controlling a legal person, group or entity*), означава право на именовање или разрешење већине чланова управног или надзорног органа у правном лицу, групи или телу, потом право на именовање већине чланова управног или надзорног органа у текућој или претходној финансијској години, самостални надзор на

правосудних и полицијских органа у земљама ЕУ. Листа се ревидира сваких 6 месеци. У моменту када је сачињена, иста је укључивала следећи списак организација: CIRA (Continuity Irish Republican Army); E.T.A (Basque Fatherland and Liberty); G.R.A.P.O (the First of October Anti-Fascist Resistance Group); Hamas-Izz al-Din al-Qassem (terrorist wing of Hamas); LVF (Loyalist Volunteer Force); PIJ (Palestinian Islamic Jihad). Осама бин Ладен и појединци и његове групе нису били укључени на листу, јер су обухваћени Заједничком позицијом Савета 2002/402/CFSP од 27. маја 2002. у вези рестриктивних мера против Осама бин Ладена, чланова Ал Каиде, талибана, као и других појединца, група, предузећа и тела повезаних са њима. Мере из Заједничке позиције Савета усвојене су Уредбом (ЕЗ) бр. 881/2002. Видети: “Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan”, *Official Journal of the European Communities*, L 139, 29.5.2002, pp. 9-22.

основу споразума акционара или чланова или већине акционара или чланова са правом гласа, право доминантног утицаја на основу оснивачког акта или уговора, затим контролу правног лица, групе или тела без обзира на доминантан утицај, контролу средстава по основу управљачких права, контролу на основу пословодства у току објављивања података из консолидованог завршног рачуна и контролу на основу неограничене солидарне одговорности за финансијске обавезе.

Имплементација у унутрашњи правни поредак

Предметна Уредба на комунитарном нивоу комплементарна је са административним и судским поступцима који се предузимају у борби против терористичких организација у државама чланицама Европске уније и трећим државама. Уредба се примењује на територији Европске уније укључујући ваздушни простор, палубе авиона и бродова унутар јурисдикције држава чланица, на све држављане држава чланица без обзира где се налазе, на сва правна лица, групе или тела инкорпорисана или конституисана на основу права држава чланица, потом на свако правно лице, групу или тело које послује унутар Европске уније. Одређени интереси Европске уније у том смислу морају бити уважавани.

Избегавање примене Уредбе обезбеђено је адекватним системом информисања, као и додатним мерама укључујући и примену позитивних прописа Европске уније. Свесно или нехатно поступање које би довело до терористичких аката односно, свака информација да је нека одредба из ове Уредбе изиграна довешће до предузимања санкција. Штавише, државе чланице обавезне су да пропишу правила којим се на ефективан, пропорционалан и одговарајући начин санкционише свака повреда Уредбе. Комисија и државе чланице имају обавезу да се узајамно информишу о мерама које предузимају на основу Уредбе. Листа лица која су починила или су покушала да почине акте тероризма може укључити лица и тела повезана са трећим државама, као и друга лица и тела која су у фокусу Заједничке спољне и безбедносне политике утврђене Заједничком позицијом о примени посебних мера у борби против тероризма (2001/931/CFSP). За примену одредби Уредбе које се односе на последњи поменути случај, важе овлашћења из члана 308. оснивачког Уговора. У претходном периоду Европска заједница спровела је резолуције Савета безбедности Уједињених нација број 1267 из 1999. године и резолуцију број 1333 из 2000. године усвајањем Уредбе 467/2001. На основу поменуте

Уредбе Заједница је замрзла средстава одређених лица и група која нису покривена предметном Уредбом.¹¹

„Санкције или рестриктивне мере“

Уредба предвиђа санкције или рестриктивне мере према фондовима и другим финансијским средствима и изворима који припадају или су у поседу инкриминисаних правних и физичких лица, група или тела. За њих је предвиђено да се замрзавају. Ниједан фонд или финансијска средства, економски извор неће бити доступни директно или индиректно тим лицима, групама или телима. Њима ће бити забрањено обављање финансијских услуга. Савет ће установити, контролисати и по потреби, изменити листу лица, група и тела на која се ова Уредба односи и то, на основу члана 1. став 4, 5. и 6. Заједничке позиције о примени посебних мера у борби против тероризма (2001/931/CFSP), тако да листа садржи физичка и правна лица која су починила или су покушала да почине акте тероризма односно, правна лица групе и тела која су учествовала или омогућила њихово извршење. Листа може да укључи и таква правна лица, групе и тела која су под контролом или делују у име једног или више наведених правних или физичких лица. Изузетак од наведених правила прописан је чланом 5. и чланом 6. Уредбе. У члану 5. прописује се изузетак у односу на средства на рачунима и на потраживања. Надлежни органи могу гарантовати посебне ауторизације којим ће се обезбедити да замрзнута средства и потраживања не послуже у сврху финансирања терористичких аката, већ ради задовољавања хуманитарних потреба физичких лица укучујући чланове њихових породица. Плаћања могу бити одобрена и за друге сврхе попут извршавања обавеза према финансијским установама, извршавања уговорних обавеза, плаћања различитих врста такси, обавезног осигурања и др. Захтев за ауторизацијом може се предати надлежном органу државе чланице на чијој се територија налазе замрзнута финансијска средства. Чланом 6. Уредбе прави се изузетак у односу на заштиту интереса Европске уније који се манифестују у интересима грађана. Тако, у одређеним околностима могуће је обезбеђење посебног одобрења надлежних органа ради ослобађања замрзнутих новчаних фондова, финансијских средстава

¹¹ “Council Regulation (EC) No 467/2001 of 6 March 2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, and repealing Regulation (EC) No 337/2000”, *Official Journal of the European Communities*, L 67, 9.3.2001, p. 1.

и економских извора. Процедура предвиђа претходне консултације са другим државама чланицама, Саветом и Комисијом. Надлежни орган који прими захтев за одобрење, обавестиће надлежни орган друге државе чланице, Савет и Комисију. Уједно ће их обавестити да се одбијање врши због спречавања финансирања аката тероризма. Надлежни орган који намерава да изда одобрење преузима обавезу да одговори на све примедбе других држава чланица, Савета и Комисије у року од две недеље.

Обавеза правовременог информисања

Без прејудуцирања примене одговарајућих правила о извештавању, професионалној тајни и поверењу, банке и друге финансијске и осигуравајуће установе, као и друга тела и лица имају обавезу да обезбеде информације које би омогућиле примену Уредбе у односу на замрзнута средства и финансијске трансакције. Банке и друге установе имају обавезу да информишу надлежне органе према месту свога седишта и да са истима сарађују приликом спровођења поступка верификације. Обавеза информисања односи се и на Комисију. Информације се могу користити искључиво за сврху због које су послате или примљене. Било која информација непосредно примљена од стране Комисије биће доступна надлежним органима држава чланица. Комисија је овлашћена да предузме активности на основу обавештења која добије од држава чланица. Државе чланице, Савет и Комисија, информисаће се међусобно о свим предузетим мерама, као и о повредама Уредбе, због којих је могуће покретање правосудних поступака.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба ступа на снагу даном објављивања у Службеном листу 28. децембра 2001. У року од једне године од датума ступања на снагу, Комисија има обавезу да објави извештај о примени Уредбе. У том смислу, Комисија је овлашћена да даје и конкретне предлоге. Уредба директно и у целости обавезује све државе чланице. Уредба је претрпела у међувремену више амандирања.¹²

¹² “Commission Regulation (EC) No 745/2003 of 28 April 2003 amending Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism”, *Official Journal of the European Communities*, L 106, 29.4.2003; “Commission Regulation (EC) No 1207/2005 of 27 July 2005 amending Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism”, *Official Journal of the European Communities*, L 197, 28.7.2005;

V) ИЗБОРИ

- “Council Common Position 2001/931/CFSP of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism”, *Official Journal of the European Communities* L 344, 28.12.2001.
- “Council Framework Decision on Combating Terrorism”, 2002/475/JHA.
- “Directive 2005/60/ec of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing”, *Official Journal of the European Communities*, L 309, 25.11.2005.
- “Council Regulation (EC) No 467/2001 of 6 March 2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, and repealing Regulation (EC) No 337/2000”, *Official Journal of the European Communities*, L 67, 9.3.2001, p. 1.
- “Council Regulation (EC) No 467/2001 of 6 March 2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, and repealing Regulation (EC) No 337/2000”, *Official Journal of the European Communities*, L 67, 9.3.2001, p. 1.
- “Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP)”, *Official Journal of the European Communities*, L 344/93, 28.12.2001.
- “Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view

“Commission Regulation (EC) No 1957/2005 of 29 November 2005 amending Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism”, *Official Journal of the European Communities*, L 314, 30.11.2005; “Commission Regulation (EC) No 1461/2006 of 29 September 2006 amending Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism”, *Official Journal of the European Communities*, L 272, 3.10.2006; “Council Regulation (EC) No 1791/2006 of 20 November 2006 adapting certain Regulations and Decisions in the fields of free movement of goods, freedom of movement of persons, company law, competition policy, agriculture (including veterinary and phytosanitary legislation), transport policy, taxation, statistics, energy, environment, cooperation in the fields of justice and home affairs, customs union, external relations, common foreign and security policy and institutions, by reason of the accession of Bulgaria and Romania”, *Official Journal of the European Communities*, L 363, 20.12.2006.

- to combating terrorism”, *Official Journal of the European Communities*, L 344, 28.12.2001.
- “Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan”, *Official Journal of the European Communities*, L 139, 29.5.2002, pp. 9-22.
- “Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan”, *Official Journal of the European Communities* L 139/9, 29.05.2005.
- “Commission Regulation (EC) No 745/2003 of 28 April 2003 amending Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism”, *Official Journal of the European Communities*, L 106, 29.4.2003;
- “Commission Regulation (EC) No 1207/2005 of 27 July 2005 amending Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism”, *Official Journal of the European Communities*, L 197, 28.7.2005.
- “Commission Regulation (EC) No 1957/2005 of 29 November 2005 amending Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism”, *Official Journal of the European Communities*, L 314, 30.11.2005.
- “Commission Directive 2006/70/EC of 1 August 2006 laying down implementing measures for Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council as regards the definition of politically exposed person and the technical criteria for simplified customer due diligence procedures and for exemption on grounds of a financial activity conducted on an occasional or very limited basis”, *Official Journal of the European Communities*, L 214, 04.08.2006.
- “Commission Regulation (EC) No 1461/2006 of 29 September 2006 amending Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism”, *Official Journal of the European Communities*, L 272, 3.10.2006.

“Council Regulation (EC) No 1791/2006 of 20 November 2006 adapting certain Regulations and Decisions in the fields of free movement of goods, freedom of movement of persons, company law, competition policy, agriculture (including veterinary and phytosanitary legislation), transport policy, taxation, statistics, energy, environment, cooperation in the fields of justice and home affairs, customs union, external relations, common foreign and security policy and institutions, by reason of the accession of Bulgaria and Romania”, *Official Journal of the European Communities*, L 363, 20.12.2006.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније подразумева проактиван однос и сталну међудржавну сарадњу. Будући да Србија претендује за улазак у чланство Европске уније, она мора бити способна да оствари политички дијалог са свим државама чланицама поводом спровођења Заједничке спољне и безбедносне политике. Србија другим речима, мора бити припремљена да учествује у акцијама које се односе на примену договорених санкција и рестриктивних мера према извршиоцима најтежих међународних кривичних дела попут тероризма.¹³ У том смислу, посредна примена неких од најважнијих одредби прописаних Уредбом Савета 2580/2001 од 27. децембра 2001. године, о посебним рестриктивним мерама против одређених лица и тела у борби против тероризма, може допринети усклађивању наше спољне политике са Заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније. Безбедност је централно питање о коме се расправља и у поступку приступања Европској унији, па Србија има обавезу да се постепено усклађује са ставовима Европске уније у примени превентивних и прохибитивних мера којима се спречава финансирање терористичких аката. Ово је нарочито важно ако се има у виду наша политика према Космету где постоји од Европске уније евидентирана активност разних терористичких група. Европска унија с правом очекује да Србија подржи Заједничку спољну и безбедносну политику применом адекватних мера према лицима и организованим групама које се озбиљно сумњиче за тероризам.¹⁴

¹³ За санкције (рестриктивне мере) Европске уније које су на снази видети, Интернет: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf, <http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>.

¹⁴ За санкционисање међународног тероризма према домаћем праву видети: „Кривични законик“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.

UDK: 323.28(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 289–305

Изворни научни рад

Јања СИМЕНТИЋ¹

ДОПРИНОС ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ УТВРЂИВАЊУ ДОМЕНА ПРИМЕНЕ ПРАВИЛА О ТЕРОРИЗМУ

ABSTRACT

This article analyses the relationship between rules on terrorism in international law and international humanitarian law (IHL), with the special emphasis on the European Union's standpoint on this issue. To this end, the article will present EU regulation in this field and the 2014 judgment of the Court of Justice of the European Union (CJEU) in the *Tamil Tigers* case will be analysed. Having in mind that the relation between the scope of application of the rules on terrorism and international humanitarian law is one of the contentious issues that burden and prologue adoption of the Comprehensive convention on terrorism under the auspices of United Nations, this article will point out to the standpoint which the CJEU took regarding that relation and whether it can be instructive for this process. In order to present differing viewpoints of the states about the issue of relation between rules on terrorism and IHL, process of negotiations in the Ad hoc committee whose task is to draft the Convention on terrorism will be addressed firstly. It is concluded that the Western states and those states that are members of the Organization of Islamic Cooperation have opposite views about the aforementioned relation and that these disagreements prevent them from adopting the final draft of the future convention on terrorism. On the other hand, European Union (EU) adopted the regulation on the fight against terrorism, and based on that regulation certain number of organizations is marked as terrorist organizations and economic measures are imposed upon them. Among these organizations is the organization of Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE, Tamil Tigers) which challenged this decision before the CJEU. The main object of the analysis is therefore the judgment of the CJEU in this case and especially the part of the judgment in which Tamil Tigers contest the application of the EU rules on terrorism, stating that it cannot be applied in the armed conflict occurring between them and

¹ Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, е-маил: janja.simentic@fpn.bg.ac.rs.

the government of Sri Lanka, since the only norms applicable in this case are the rules of international humanitarian law. The Court found that the rules about financing terrorism apply all the time and that in the situation of armed conflict they are applicable alongside the rules of IHL. The Conclusion of the article is that the CJEU approach in this judgment can give useful guidelines for the resolution of a burdening issue of the relation between rules on terrorism and IHL. The rules on terrorism should be divided into two distinct categories, and each category should have its own relation with the IHL norms – rules on financing terrorism should be applied alongside IHL in armed conflict while the rules on incrimination of terrorist acts should not be applicable in situations of armed conflict. Also, the distinction between *ius ad bellum* and *ius in bello* should be preserved, therefore the application of the rules on terrorism and IHL should not depend upon the expressed motives of the parties to the conflict. In the end, it is also pointed out that the EU regulation has some shortcomings when it comes to the definition of terrorism and some recommendations are given for its overcoming.

Key words: rules on terrorism, international humanitarian law, Court of Justice of the European Union, the *Tamil Tigers* case

1) УВОД

Већина радова у којима се аутори баве проучавањем појаве тероризма неизбежно почиње констатацијом да светски прихваћена дефиниција тероризма не постоји.² Поставља се питање како уопште проучавати одређену појаву уколико се не зна шта је то што се заправо проучава. Иако смо ми „у стању ... да га [тероризам] препознамо као појаву и да схватимо да заслужује осуду” такво инстинктивно разумевање тероризма не може бити полазна тачка за његово научно изучавање.³ То посебно важи за дисциплину међународног права где „дефиниције имају специфичну сврху, а то је да утврде поље примене правила која се односе на ту појаву.”⁴ Како би правила међународног права могла бити примењена на тероризам, неопходно је имати прецизну дефиницију тог појма.

² Hans-Peter Gasser, “Acts of terror, “terrorism” and international humanitarian law”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 84, No. 847, September 2002, p. 552; Antonio Cassese, “The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law”, *Journal of International Criminal Justice*, No. 4, 2006, p. 933; Војин Димитријевић, „Тероризам и људска права после једанестог септембра 2001. године”, *Реч*, Бр. 69/15, март 2003, стр. 85; Међу онима који су виђења да таква дефиниција и не треба да постоји видети: George P. Fletcher, “The Indefinable Concept of Terrorism”, *Journal of International Criminal Justice*, No. 4, 2006, pp. 894-911.

³ Војин Димитријевић, *op. cit.*, стр. 85.

⁴ Marco Sassòli, “Terrorism and War”, *Journal of International Criminal Justice*, No. 4, 2006, p. 974.

Већина аутора међународног права слаже се да постојећа међународна правила могу на одговарајући начин да се примене на тероризам. У међународном праву постоји чак и тенденција да се област тероризма посматра као посебна грана, попут права људских права или права мора.⁵ Без обзира на незапамћено интересовање дисциплине међународног права за изучавање тероризма, његова општа и општеприхваћена међународноправна дефиниција и даље не постоји. Међутим, то не значи да међународно право није изнедрило ниједну дефиницију тероризма. Напротив, постоје различита правила о тероризму у зависности од области регулисања, па тако можемо разликовати правила о спречавању финансирања тероризма и правила која инкриминишу одређене терористичке акте. Ова друга садржана су у инструментима међународног кривичног права, и то према следећој подели: тероризам као посебан злочин у време мира, подкатегорије тероризма као посебног злочина у време мира и тероризам у време оружаног сукоба као део ратних злочина и тероризам као део злочина против човечности (у време мира или оружаног сукоба).⁶ На основу ове поделе можемо уочити један од кључних проблема у вези са дефинисањем тероризма у међународном праву - његова инкриминација разликује се у зависности од тога да ли је извршен у време мира или у време оружаног сукоба. Како се у време оружаног сукоба примењује посебан корпус правила међународног права - ратно, односно хуманитарно право - срж проблема у дефинисању тероризма заправо јесте његов однос са нормама хуманитарног права. Овај проблем материјализован је кроз следећа питања која су се јавила у пракси: да ли примена међународног хуманитарног права (МХП) искључује примену правила у вези са тероризмом, да ли се на групе које се боре против колонијалне доминације, стране окупације и расистичких режима (тзв „борци за слободу“) могу применити правила у вези са тероризмом и, коначно, да ли се у „рату против тероризма“ примењује хуманитарно право.⁷ У овом раду усредсредимо се на давање одговора на прва два питања и то путем анализе јуриспруденције Суда правде Европске уније. У пресуди Суда од 16. октобра 2014. године у

⁵ О тероризму као „посебном режиму“ или грани међународног права видети у: Daniel Moeckli, “The Emergence of Terrorism as a Distinct Category of International Law”, *Texas International Law Journal*, Vol. 44, 2008, pp. 158-183.

⁶ Antonio Cassese, op. cit., Antonio Cassese, *International Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 120-131.

⁷ Последње питање је у научним круговима пробудило нарочито интересовање. Видети: Marco Sassòli, “Use and Abuse of the Laws of War In the ‘War on Terrorism’”, *Law and Inequality*, Vol. 22, No. 2, 2004, pp. 195-221; Maria Lehto, “War on Terror – Armed Conflict with Al-Qaida?”, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 78, 2010, pp. 499-511.

случају Тамилских тигрова даје се становиште Суда у вези са применом правила о тероризму током оружаног сукоба.⁸ Како бисмо на адекватан начин представили наведену пресуду у следећем делу рада осврнућемо се на општи проблем односа правила о тероризму и хуманитарног права. Након тога представимо релевантне прописе Европске уније (ЕУ, Унија) у којима су садржана правила о тероризму као и анализу наведене пресуде и извући закључке у вези са предметом истраживања. На основу добијених налаза закључићемо да ли пракса и прописи ЕУ могу понудити адекватно решење за дефинисање домена примене правила о тероризму и формулисања опште дефиниције тероризма.

2) МЕЂУНАРОДНО ХУМАНИТАРНО ПРАВО КАО КАМЕН СПОТИЦАЊА У ПОТРАЗИ ЗА ДЕФИНИЦИЈОМ ТЕРОРИЗМА

Уједињене нације (УН) су током хладог рата и ратова за колонијално ослобођење представљале форум у коме су се гласно чули, за то време уобичајено, супротстављени ставови земаља Првог и Трећег света. Тако је било и са питањем тероризма, које је на дневни ред Генералне скупштине поново дошло 1972. године након терористичког напада на Олимпијади у Михнену.⁹ Суштина спорења између ових блокова земаља била је у следећем: земље Запада нису се слагале са тим да дефиниција тероризма укључи „државни тероризам“, док су земље трећег света страховале да би нагласак на недржавним облицима тероризма довео до неразликовања између теоризма и борбе за национално ослобођење.¹⁰ Ова неслагања довела су до иницијативе Сирије да се сазове међународна конференција чији би циљ био утврђивање разликовања тероризма од борбе за национално ослобођење.¹¹ Иако конвенција није сазвана ово питање остало је једно у кључних проблема у потрази за консензусом држава о дефиницији тероризма.

⁸ *Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) vs. Council of the European Union*, ECLI:EU:T:2014:885. Интернет: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=158631&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=29348> (Приступљено: 12.6.2015.)

⁹ За детаљан преглед улоге Уједињених нација у дефинисању тероризма видети: Драган Симеуновић, *Тероризам - општи део*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 45-65.

¹⁰ Rosalyn Higgins, "The general international law of terrorism" u: Rosalyn Higgins, Maurice Flory (eds), *Terrorism and international law*, Routledge, London, 1997, p. 16.

¹¹ A/44/456, p. 16.

Чини се да је ову дебату, која се одликује не само правним већ и политичким импликацијама, распламсало и усвајање два Допунска протокола уз Женевске конвенције и нарочито реакција Сједињених Америчких Држава (САД) на ове документе.¹² Иако су САД потписале оба документа на Дипломатској конференцији о реафирмацији и развоју међународног хуманитарног права примењивог у оружаним сукобима на којој су они донети, неопходна ратификација Допунског протокола I није уследила. Тадашњи амерички председник Роналд Реган концизно је изложио становиште САД-а у вези са Протоколима у писму које је 29. јануара 1987. године упутио америчком Сенату.¹³ Након што је дао пристанак да се Допунски протокол уз Женевске конвенције о заштити жртава немеђународних оружаних сукоба (Допунски протокол II) ратификује, председник је изложио да САД неће ратификовати Допунски протокол уз Женевске конвенције о заштити жртава међународних оружаних сукоба (Допунски протокол I) јер је он „суштински и непомирљиво мањакав.“¹⁴ Нарочито је за две одредбе сматрано да би „подриле хуманитарно право и угрозиле цивиле у рату“: она која се односи на сврставање тзв. ратова за национално ослобођење у међународне оружане сукобе (Члан 1.(4) Допунског протокола I), и она која се тичала утврђивања статуса борца (Члан 44.(3) Допунског протокола I), јер би она омогућила „терористима и другим нерегуларним трупам да покушају да се сакрију [међу цивилним становништвом]. (курзив додат)“¹⁵ Реган је изнео да на овај начин „терористичке организације и они који их подржавају покушавају да унапреде легитимитет својих циљева и пракси“ те да је „одбацивање Протокола I додатни корак у одбрани традиционалног хуманитарног права ... у борби да се овим групама порекне легитимитет као међународним актерима.“¹⁶ Овакво становиште председника САД-а подупрето је ставовима људи који су тада радили у америчкој администрацији, а ти ставови су гласно изношени и у научним часописима.¹⁷ Та виђења изазвала су научну дебату

¹² Четири Женевске конвенције о заштити одређених категорија лица у рату (рањеника, болесника, бродоломника, ратних заробљеника и цивила) усвојене су 1949. године.

¹³ Ronald Reagan, "Letter of Transmittal", *American Journal of International Law*, Vol. 81, No. 4, October 1987, pp. 910-912.

¹⁴ Ibid., p. 911.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid, p. 912.

¹⁷ Abraham D. Sofaer, "Terrorism and the Law", *Foreign Affairs*, Summer 1986, pp. 901-922; Douglas J. Feith, "Law in the service of terror: The strange case of the Additional Protocol", *The*

у вези са наведеним одредбама Протокола I и њихове везе са тероризмом, као и одговоре оних које се нису слагали са наведеним америчким тврдњама.¹⁸ Ова теоријска и емпиријска неслагања надживела су време блоковских и интересних подела у коме су настала и одржала су се до данас.

Касезе је направио поделу узмеђу држава на основу тога како се оне односе према овом питању смештајући их у три групе: оне које сматрају да било који акт група за национално ослобођење мора бити изузет из дефиниције тероризма, међутим не наводе које би право требало да се примењује у том случају, односно да ли ти акти треба да буду допуштени међународним правом; оне државе које се залажу да акти борбе за национално ослобођење не буду регулисани правилима у вези са тероризмом већ међународним хуманитарним правом; и оне које су мишљења да у тим ситуацијама треба примењивати и правила о тероризму и међународно хуманитарно право. Касезе сматра да у међународној заједници не постоји консензус о овом питању, али да се чини да друго и треће становиште имају највећу подршку држава.¹⁹

Непостојање консензуса у погледу односа правила о тероризму и међународног хуманитарног права огледа се и у немогућности завршетка рада на свеобухватној конвенцији о међународном тероризму (*Comprehensive Convention on International Terrorism*, у даљем тексту: Конвенција о тероризму, Конвенција) у оквиру *Ad hoc* комитета.²⁰ Од 2002. године, када је предложен члан 18. који би се односио на правила о изузетку примене конвенције, државе нису успеле да приближе ставове у вези са овим питањем. Наиме, координатор рада комитета дао је свој предлог, док су државе Организације исламске сарадње (ОИС) изашле са другачијим предлогом.²¹ Разлика између предлога огледала се у предложеним ставовима

National Interest, No. 1, Fall 1985. Софер је у време писања чланка био правни саветник у Стејт департменту, а Фејт заменик помоћника секретара у Министарству одбране.

¹⁸ Видети: Hans-Peter Gasser, "An Appeal for Ratification by the United States", *American Journal of International Law*, Vol. 81, No. 4, October 1987, pp. 912-925; Waldemar A. Solf, "A response to Douglas J. Feith's Law in the service of terror: The strange case of the Additional Protocol", *Akron Law Review*, Vol. 20, No. 2, Fall 1986, pp. 261-289.

¹⁹ Ibid, p. 956.

²⁰ Пуно име комитета јесте *Ad hoc* комитет установљен резолуцијом Генералне скупштине 51/210 од 17. децембра 1996. године. Овај комитет има задатак да ради на успостављању свеобухватног правног оквира у вези са тероризмом.

²¹ У то време се ова организација звала Организација исламске сарадње. Она је 2011. године променила име и лого. У тексту ће бити коришћен тренутни назив организације.

2. и 3. члана 18. У ставу 2. требало је утврдити на чије се активности у току оружаног сукоба конвенција неће примењивати (већ се примењује МХП): да ли на активности само оружаних снага (предлог координатора) или свих страна у сукобу (предлог ОИС). Исто тако, ОИС је сматрала да у текст треба изричито укључити и „ситуације стране окупације“ као оне на које се конвенција не примењује. У ставу 3. проблем се јавио у вези са формулацијом која се односи на активности предузете од стране војних снага државе у извршавању њихових дужности и на које се конвенција не би примењивала. Координатор је предложио да се конвенција не примењује на те активности уколико су оне „регулисане другим правилима међународног права“, док је ОИС стао на становиште да се на те активности конвенција не примењује уколико су „у складу са међународним правом“.²² У извештају *Ad hoc* комитета из 2003. године наведено је да је „члан 18. кључ за решење отворених питања која се тичу нацрта конвенције.“²³ Међутим, ставови држава остали су на супротним странама. Неке су сматрале да је појам оружаних снага сувише узак и да би искључио активности других учесника у сукобу које су исто тако регулисане међународним хуманитарним правом.²⁴ Одговор је био да је Конвенција инструмент кривичног права, па би с обзиром на то требало користити термине који су „јасно дефинисани, са установљеним критеријумима и који се јасно разумеју у међународном хуманитарном праву“ као што је појам оружаних снага, насупрот појму страна у сукобу који није довољно прецизан.²⁵ Како би се разлике премостиле, покушан је нови приступ. Промењен члан 18. предложен је 2007. године као део пакета измена. Иако су 2. и 3. став овог члана преузели текст предлога координатора, став 4. је измењен, а став 5. додат како би се појаснио однос домена примене конвенције и МХП, што је био кључан проблем међу странама. Иако се чини да су текстуалне разлике између предлога из 2007. године и предлога ОИС из 2002. године минималне, оне заправо представљају суштинске разлике које утичу на домен примене конвенције.²⁶ Нови став 4. је у текст поред изјаве да „ништа у овом члану не оправдава нити чини законитим иначе незаконите акте, нити спречава кривично гоњење на основу других правила“, додао и да „акти који би

²² За предложене текстове чланова видети: General Assembly Official Records, Fifty-seventh Session, Supplement No. 37 (A/57/37), p. 17.

²³ General Assembly Official Records, Fifty-eighth Session, Supplement No. 37 (A/58/37), p. 8.

²⁴ *Ibid.*, p. 9.

²⁵ General Assembly Official Records, Sixtieth Session, Supplement No. 37 (A/60/37), p. 27.

²⁶ General Assembly Official Records Sixty-eighth Session Supplement No. 37 (A/68/37), p. 25.

представљали прекршај како је дефинисано чланом 2. ове Конвенције остају кажњиви на основу тих правила.²⁷ Став 5. гласио је: „Ова Конвенција не дира у правила међународног права примењива у оружаним сукобима, нарочито она правила која се примењују на акте који су законити према међународном хуманитарном праву.“²⁸ Сматрано је да је на тај начин јасно направљена разлика између ситуација у којима се примењују правила о тероризму и онима у којима је МХП на снази. Потреба да се направи изузетак од примене Конвенције у одређеним ситуацијама проистиче из тога што су те ситуације већ регулисане постојећим гранама права и неопходно је сачувати интегритет тих правних области. Циљ изузећа одређених ситуација никако није отварање могућности некажњавања.²⁹ Наглашено је да би без таквог изузећа поједини акти који су иначе дозвољени према МХП били означени као терористички, а то није у складу са принципом да „развој „Њујоршког права“ о борби против међународног тероризма мора оставити непромењеним „Женевско право“ оружаних сукоба“.³⁰ Како би се ово схватање што јасније истакло, предложено је да се члан 18. као правило о изузетку примене Конвенције посматра у смислу клаузула „не дирајући у одредбе“ и „примењиво право“.³¹ На тај начин би постало јасно да ова конвенција „додаје само још један алат у постојећу кутију са алатима која је доступна државама када се баве актима насиља и криминала.“³² У светлу наведеног предложено је да се члан 18. позиционира одмах након члана 2. у коме су утврђени инклузивни елементи правне дефиниције међународног тероризма, па је тако у последњем нацрту Конвенције члан 18. постао члан 3. и то у облику који је предложен 2007. године.³³ Иако се поједине државе и даље залажу за формулацију члана 3 [ex 18] из предлога Организације исламске сарадње из 2002. године, примећено је да су ти ставови много ближи ставовима осталих држава него што се то на први поглед чини. Указано је да термин „оружане снаге“ може да укључи и активности недржавних актера у случају када су одређени критеријуми испуњени. Исто тако, према МХП, термин оружани сукоб обухвата и ситуацију стране

²⁷ General Assembly Official Records Sixty-second Session Supplement No. 37 (A/62/37), p. 8.

²⁸ Ibid.

²⁹ General Assembly Official Records, Sixty-third Session, Supplement No. 37 (A/63/37), p. 8.

³⁰ General Assembly Official Records, Sixty-fourth Session, Supplement No. 37 (A/64/37), p. 10.

³¹ Ibid.

³² Ibid..

³³ За последњи нацрт Конвенције видети: General Assembly Official Records, Sixty-eighth Session, Supplement No. 37 (A/68/37).

окупације, као и ситуације борбе за национално ослобођење наведене у члану 1(4) Допунског протокола I.³⁴ Након кратког историјског осврта на изнесене ставове држава у оквиру *Ad hoc* комитета увиђамо да је будућа конвенција о тероризму на трагу становишта према коме примена међународног хуманитарног права искључује примену правила о тероризму. Такво решење понудила је и Конвенција о сузбијању терористичких напада бомбама (*International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*) у свом члану 19(2), док се према Конвенцији о сузбијању финансирања тероризма (*International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*) превиђа да се она примењује паралелно са МХП.³⁵ У даљем раду указаћемо ком становишту се Европска унија приклонила, анализирајући одредбе релевантног законодавства и јуриспруденције.

3) ПРИСТУП ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Дефиницију тероризма у ЕУ налазимо у два инструмента донета у различитим областима деловања Уније. Она је на исти начин формулисана у заједничком ставу 2001/931 донетом 27. децембра 2001. године у оквиру области Заједничке спољне политике и политике безбедности (тадашњи други стуб) и у оквирној одлуци 2002/475 од 13. јула 2002. године донетој у области Правосуђа и унутрашњих послова (тадашњи трећи стуб).³⁶ Иако садрже исту дефиницију тероризма, важно је разумети да ови инструменти имају различите правне карактеристике и да су служили различитим сврхама. Некадашњи заједнички ставови у оквиру Заједничке спољне политике и политике безбедности (ЗСБП) „дефинишу приступ Уније према појединој географски или тематски одређеној ствари“.³⁷ С друге стране, оквирне одлуке усвајале су се „ради приближавања закона и друге регулативе држава чланица“.³⁸ Осим тога што су усвојене у оквиру деловања Уније у потпуном различитим областима и обавезе које следе за државе чланице из ових

³⁴ General Assembly Official Records, Sixty-fifth Session, Supplement No. 37 (A/65/37), p. 11; General Assembly Official Records, Sixty-sixth Session, Supplement No. 37 (A/66/37), p. 12, General Assembly Official Records, Sixty-eighth Session, Supplement No. 37 (A/68/37), p. 25.

³⁵ Видети члан 2(1) Конвенције о сузбијању финансирања тероризма.

³⁶ “Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP)”, “Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA)”.

³⁷ Бивши члан 15. Уговора о Европској унији.

³⁸ Бивши члан 34.(2)(б) Уговора о Европској унији.

инструмената су другачије. Државе морају да обезбеде да њихове националне политике буду у складу са заједничким ставом и да га подржавају у међународним организацијама и на међународним конференцијама.³⁹ А оквирне одлуке су „обавезујуће за државе чланице у погледу резултата који треба остварити, али националним властима остављају избор облика и начина деловања.“⁴⁰ Заједнички став 2001/931 који је ЕУ усвојила 2001. године тицао се дефинисања кључних појмова (терористички акт; особе, групе или ентитети укључени у терористички акт; терористичка група) и успостављања процедуре за замрзавање фондова и других финансијских и економских ресурса одређених особа и група које су наведене у анексу тог документа. Овај заједнички став, као инструмент у области Заједничке спољне политике и политике безбедности ЕУ, требало је да успостави јединствено деловање уније на спољном плану, пре свега економском, према ентитетима и појединцима који чине терористичке акте. С друге стране, оквирна одлука 2002/475, као инструмент Правосуђа и унутрашње политике у ЕУ, требало је да усагласи национална кривична законодавства држава чланица у погледу правила о тероризму, и то: дефиниције терористичког акта, терористичке групе, правила у погледу трајања казне и успостављања надлежности.⁴¹ Оно што је важно приметити јесте да оквирна одлука у својој преамбули у параграфу 11. садржи одредбу о односу овог документа према МХП: „Ова оквирна одлука се не односи на активности оружаних снага у време оружаног сукоба које су регулисане међународним хуманитарним правом, и у складу са значењем ових појмова у том праву, и на активности оружаних снага државе у спровођењу њихових службених дужности, уколико су регулисани другим правилима међународног права.“⁴² Увиђамо да је у овом документу заузето становиште да примена правила међународног хуманитарног права искључује примену правила о тероризму у области кривичног законодавства. Поставља се питање да ли је то случај и у вези са правилима о тероризму у области спољног деловања Уније. Одговор на то питање дао је Суд правде Европске уније у поменутом случају *Тамилских тигрова*.⁴³ Организација Ослободилачки тигрови Тамилског Елама (у даљем тексту: Тамилски

³⁹ Бивши члан 15. Уговора о Европској унији и бивши члан 19. (1) Уговора о Европској унији.

⁴⁰ Бивши члан 34.(2)(б) Уговора о Европској унији.

⁴¹ Од 2003. године ова област носи назив Област правосудне и полицијске сарадње у кривичним стварима.

⁴² 2002/475/ЈНА, Recital, para. 11.

⁴³ Видети фусноту 9.

тигрови) 2006. године нашла се на листи терористичких организација на коју су примењене рестриктивне мере из заједничког става 2001/931. Како је након усвајања Лисабонског уговора уведена могућност да се Суд правде ЕУ изјашњава о жалбама „у вези са контролом легалности одлука којима је предвиђено усвајање рестриктивних мера према физичким и правним лицима које је усвојио Савет“ у области Заједничке спољне политике и политике безбедности, организација Тамилских тигрова је 11. априла 2011. године покренула поступак за поништај имплементирајуће регулативе 83/2011 у оној мери у којој се односи на ту организацију.⁴⁴ Њихов захтев за поништајем темељио се на седам основа, а ми ћемо анализирати тврдњу да се регулатива у којој су установљене рестриктивне мере не може примењивати у сукобу између Тамилских тигрова и владе Шри Ланке.⁴⁵ Тамилски тигрови сматрају да акти почињени у контексту оружаног сукоба који постоји између њих и владе Шри Ланке могу бити регулисани само правилима међународног хуманитарног права, а не правилима о тероризму. „Прво питање које треба поставити није да ли догађај има карактеристике терористичког акта већ да ли је у току оружани сукоб, јер би у том случају једино право које се примењује било хуманитарно право.“⁴⁶ У супротном би се могло десити да се одређени акт који није забрањен међународним хуманитарним правом, као што је на пример самоубилачки напад на непријатељску главну команду, означити као терористички, те да се акт који је допуштен у контексту оружаног сукоба криминализује.⁴⁷ С друге стране, Савет ЕУ и стране које су интервенисале у случају (Комисија, Холандија и Велика Британија) сматрају да примена МХП не искључује примену правила и конвенција о борби против тероризма и да се дефиниција терористичког акта односи на те акте независно од контекста у коме су они почињени.⁴⁸ Комисија сматра да се право ЕУ у вези са мерама за замрзавање фондова примењује на терористичке организације независно од тога да ли су они учесници у оружаном сукобу.⁴⁹ Кључни налаз Суда у овом делу пресуде је следећи: „Насупрот ономе што Тамилски тигрови тврде примена међународног хуманитарног права на ситуације оружаних сукоба и на акте почињене у том контексту не

⁴⁴ Члан 275. Уговора о функционисању Европске уније.

⁴⁵ Пресуда у случају *Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) vs. Council of the European Union*, ECLI:EU:T:2014:885; para. 40, 41.

⁴⁶ Ibid, para. 45.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid, para. 47.

⁴⁹ Ibid, para. 49.

подразумева да се законодавство које се односи на тероризам не примењује на те акте. То се односи како на одредбе права ЕУ које се примењују у овом случају, нарочито на заједнички став 2001/931 и регулативу 2580/2001, тако и на међународно право на које се Тамилски тигрови позивају.⁵⁰ Дакле, Суд правде Европске уније заузео је став према коме се у току оружаног сукоба, поред међународног хуманитарног права, примењују и правила о тероризму а позвао се и на Конвенцију о сузбијању финансирања тероризма како би поткрепио своју тврдњу.⁵¹ Поред тога Суд се позива и на правила међународног хуманитарног права која се односе на терористичке акте како би указао на то да се они могу извршити и у време оружаног сукоба.⁵² Међутим, Тамилски тигрови указали су на то да у оквирној одлуци 2002/475/ЈНА постоји одредба према којој се она не примењује у случајевима оружаних сукоба, што указује на немогућност истовремене примене МХП и правила о тероризму.⁵³ Суд је сматрао да ова оквирна одлука није релевантна за утврђивање домена примене регулативе којом су рестриктивне мере примењене на Тамилске тигрове, јер та регулатива није донета на основу оквирне одлуке 2002/475/ЈНА већ заједничког става 2001/931. Управо непостојање одредбе у заједничком ставу којом би се ограничио његов домен примене указује на јасну намеру Савета да не омогући то ограничење када се ради о спречавању тероризма путем борбе против његовог финансирања.⁵⁴ Тако је Суд изричито закључио да се правила у вези са спречавањем финансирања тероризма, конкретно регулатива 2580/2001, може примењивати и у случајевима оружаних сукоба. Међутим, како то није било питање пред Судом, остало је отворено да ли се и правила у вези са криминализацијом терористичких аката примењују у оружаним сукобима. Чини се да је Суд заправо индиректно направио разлику између правила у вези са тероризмом која се могу применити у оружаном сукобу и оних која не могу. Суд је сматрао да правила о спречавању финансирања тероризма могу да се примене у свим околностима, било да је означена терористичка организација учесник у оружаном сукобу или не. С друге стране, и у складу са одредбама оквирне одлуке 2002/475/ЈНА, када се ради о правилима у вези са тероризмом у домену кривичног права, она се неће применити на

⁵⁰ Ibid, para. 56.

⁵¹ Ibid, para. 64.

⁵² Ibid, para. 61.

⁵³ Пресуда у случају *Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) vs. Council of the European Union*, para. 72. За текст наведене одредбе видети цитат на страни 8.

⁵⁴ Idem, para. 76.

„активности оружаних снага у време оружаног сукоба које су регулисане међународним хуманитарним правом, и у складу са значењем ових појмова у том праву.“⁵⁵ Поред наведеног Суд је кратко дао оцену и о примењивости правила о тероризму на „борце за слободу“ и ослободилачке покрете, сматрајући да то што се они боре против владе која их угњетава није релевантно са становишта примене правила о тероризму.⁵⁶ „Такав изузетак од забране терористичких аката у оружаним сукобима нема основ ни у европском нити у међународном праву. У својој осуди терористичких аката европско и међународно право не праве разлику између положаја актера и циљева којима теже.“⁵⁷

4) ЗАКЉУЧАК - ПЛОДОНОСНО РЕШЕЊЕ ИЛИ НОВЕ ДИЛЕМЕ?

Да ли ови налази Суда правде ЕУ могу да понуде корисне смернице за преговарачки процес у оквиру *Ad hoc* комитета и на тај начин помере из мртве тачке процес усвајања универзалне конвенције о тероризму? Као што смо видели, неслагања држава у *Ad hoc* комитету тичу се две ствари: односа правила о тероризму и међународног хуманитарног права и примене правила о тероризму на покрете за национално ослобођење.

У погледу првог питања Суд је направио разлику између две врсте правила о тероризму - она о спречавању финансирања тероризма и она о криминализацији терористичких аката. Како би свеобухватна конвенција о тероризму обухватала другу групу правила, члан 3. којим се искључује њена примена у оружаним сукобима у складу је са становиштем Суда. Иако пресуда у овом делу даје корисне смернице, ствари које су предмет спорења међу државама остају неразјашњене: шта се подразумева под појмом оружаних снага? Да ли тај термин обухвата само владине оружане снаге или и припаднике ослободилачких покрета?⁵⁸ Допринос Суда јесте у томе што је потврдио да у праву ЕУ постоји различити домени примене различитих правила о тероризму и то је становиште које треба пренети и на међународни ниво. Ипак, треба се детаљније посветити дефинисању актера на које се правила (не) примењују. Други и већи допринос свакако јесте јасно исказан став Суда правде ЕУ да у међународном и европском праву не треба да се

⁵⁵ 2002/475/ЈНА, Recital, para. 11.

⁵⁶ Ibid, para. 68.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Marco Sassòli, op. cit., pp. 977-978.

прави разлика међу актерима према мотивима њихове борбе. Ово је познати принцип разликовања *ius ad bellum* и *ius in bello*. Стога покрети за национално обезбеђење не треба аутоматски да буду изузети од могућности примене правила о тероризму на њих, али исто тако не треба ни аутоматски да буду означени као терористички. У случају када се налазе у оружаном сукобу на њих ће се примењивати иста правила као и на све остале - правила међународног хуманитарног права и правила о спречавању финансирања тероризма. Уколико се припадници покрета понашају у складу са правилима међународног хуманитарног права њихови акти не могу бити означени као терористички. Уколико пак, почине дело које се према МХП сматра терористичким биће одговорни за кршење правила ратовања и могу индивидуално кривично одговарати за одговарајући међународни злочин. Међутим, наведена упоредна анализа међународних и регионалних одредби у вези са финансирањем тероризма открива и мањкавост приступа Европске уније. И Конвенција о спречавању финансирања тероризма и заједнички став 2001/931 могу се примењивати у оружаним сукобима. Међутим, одредбе које се односе на дефинисање терористичких акта у ова два документа се разликују. Конвенција забрањује акте којима се “било којим средствима, директно или индиректно, невољно или вољно, обезбеђују или прикупљају средства са намером да буду искоришћена или са знањем да ће бити искоришћена, у целини или делимично за: ... б) било који акт који треба да изазове смрт или озбиљно телесно оштећење цивилу, или особи која не учествује директно у непријатељствима, када је сврха тог акта, било према намери или контексту, да застраши становништво, или да примора владу или међународну организацију да учини или да се уздржи од чињења акта.”⁵⁹ Истакнути термини су одраз чињенице да се Конвенција примењује и у оружаним сукобима, паралелно са правилима међународног хуманитарног права. Како не би дошло до ситуације у којој би одређени акти који су дозвољени МХП-ом били забрањени овом Конвенцијом, терористички акти морају бити усмерени на цивиле или оне који не учествују директно у непријатељствима, а не на шири појам особе. Управо тај шири појам нашао се у регулативи ЕУ у вези са тероризмом. Већ је речено да заједнички став 2001/931 и оквирна одлука 2002/475 садрже исту дефиницију тероризма која под актом тероризма између осталог подразумева напад на живот особе који може произвести смрт и напад на физички интегритет особе.⁶⁰ Према овој одредби може доћи до нелогичне ситуације: да се организација на основу

⁵⁹ Видети: Конвенција о спречавању финансирања тероризма, члан 2(б).

⁶⁰ 2001/931/CFSP, члан 1 (3) iii a) i б); 2002/475/JHA члан 1. a) i б).

дозвољених аката у оружаном сукобу означи као терористичка за потребе спречавања њеног финансирања. У том смислу слажемо се са једним делом аргументације коју су изнели Тамилски тигрови - прво питање које треба поставити није да ли догађај има карактеристике терористичког акта, већ да ли је у току оружани сукоб? Не сматрамо да је то зато што ће, како Тамилски тигрови тврде, у том случају бити примењива само правила МХП, већ зато што је у том случају МХП *lex specialis* у односу на правила о тероризму. У случају оружаних сукоба, да би се утврдило да ли је неки акт терористички или не морају се применити правила међународног хуманитарног права. У том случају је дефиниција тероризма из заједничког става 2001/931 преширока и могла би да означи као терористичке акте који нису у супротности са МХП. Стога је формулација коју налазимо у Конвенцији о спречавању финансирања тероризма погоднија јер постоји мања вероватноћа да ће као терористичке обухватити дозвољене радње у оружаном сукобу. Ипак, неке државе сматрале су да ни Конвенција о спречавању финансирања тероризма није довољно прецизна, па су приликом њене инкорпорације у национално законодавство усвојиле изричите изузетке. Тако је Швајцарска у свој Кривични законик додала следеће одредбе: „Неће се сматрати да акт доприноси финансирању терористичких радњи уколико је намењен успостављању или обнављању демократије или владавине права или заштити људских права“ и „правила о тероризму се неће применити уколико акти који се подржавају финансирањем нису у супротности са правилима међународног права која се односе на оружане сукобе.“⁶¹ Увиђамо да проблематика односа правила о тероризму и међународног хуманитарног права не може бити лако решена. Могуће решење јесте да правила о тероризму поделимо у бар две одвојене категорије – правила о финансирању тероризма и правила о инкриминацији терористичких аката - које имају различити однос према правилима међународног хуманитарног права. Иако ово решење може послужити као полазна основа за дефинисање проблематичног односа, неопходно је да међународноправни инструменти на одговарајући начин дефинишу терористичке акте или да садрже изричиту одредбу о изузетку у погледу аката који су почињени током оружаног сукоба. Овакав приступ проблему буди нова питања која би требало да буду предмет будућих радова у овој области. Да ли онда треба имати две дефиниције тероризма? Или је могуће неку организацију означити као терористичку за потребе спречавања њеног финансирања, али да то само по себи не значи да она крши правила ратовања?

⁶¹ Mark Pieth, “Criminalizing the Financing of Terrorism”, *Journal of International Criminal Justice*, No. 4, 2006, p. 1081.

5) ИЗВОРИ

Општа дела и чланци

- Cassese, Antonio, "The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law", *Journal of International Criminal Justice*, No. 4, 2006.
- Cassese, Antonio, *International Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Димитријевић, Војин, „Тероризам и људска права после једанаестог септембра 2001. године”, *Реч*, Бр. 69/15, март 2003.
- Feith, Douglas J., "Law in the service of terror: The strange case of the Additional Protocol", *The National Interest*, No. 1, Fall 1985.
- Fletcher, George P., "The Indefinable Concept of Terrorism", *Journal of International Criminal Justice*, No. 4, 2006.
- Gasser, Hans-Peter, "Acts of terror, "terrorism" and international humanitarian law", *International Review of the Red Cross*, Vol. 84, No. 847, September 2002.
- Gasser, Hans-Peter, "An Appeal for Ratification by the United States", *American Journal of International Law*, Vol. 81, No. 4, October 1987.
- Higgins, Rosalyn, "The general international law of terrorism" u: Rosalyn Higgins, Maurice Flory (eds), *Terrorism and international law*, Routledge, London, 1997.
- Lehto, Maria, "War on Terror / Armed Conflict with Al-Qaida?", *Nordic Journal of International Law*, Vol. 78, 2010.
- Moeckli, Daniel, "The Emergence of Terrorism as a Distinct Category of International Law", *Texas International Law Journal*, Vol. 44, 2008.
- Pieth, Mark, "Criminalizing the Financing of Terrorism", *Journal of International Criminal Justice*, No. 4, 2006.
- Reagan Ronald, "Letter of Transmittal", *American Journal of International Law*, Vol. 81, No. 4, October 1987.
- Sassòli, Marco, "Terrorism and War", *Journal of International Criminal Justice*, No. 4, 2006.
- Sassòli, Marco, "Use and Abuse of the Laws of War In the 'War on Terrorism'", *Law and Inequality*, Vol. 22, No. 2, 2004.
- Симеуновић, Драган, *Тероризам - општи део*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.
- Sofaer, Abraham D., "Terrorism and the Law", *Foreign Affairs*, Summer 1986.

Solf, Waldemar A., "A response to Douglas J. Feith's Law in the service of terror: The strange case of the Additional Protocol", *Akron Law Review*, Vol. 20, No. 2, Fall 1986.

Прописи ЕУ

Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP), *Official Journal*, L 344 , 28/12/2001.

Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA), *Official Journal*, L 164 , 22/06/2002.

Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) vs. Council of the European Union, ECFI 16 October 2014, ECLI:EU:T:2014:885.

Документација УН

General Assembly Official Records, Fifty-seventh Session, Supplement No. 37 (A/57/37)

General Assembly Official Records, Fifty-eighth Session, Supplement No. 37 (A/58/37)

General Assembly Official Records, Sixtieth Session, Supplement No. 37 (A/60/37)

General Assembly Official Records Sixty-second Session Supplement No. 37 (A/62/37)

General Assembly Official Records, Sixty-third Session, Supplement No. 37 (A/63/37)

General Assembly Official Records, Sixty-fourth Session, Supplement No. 37 (A/64/37)

General Assembly Official Records, Sixty-fifth Session, Supplement No. 37 (A/65/37)

General Assembly Official Records, Sixty-sixth Session, Supplement No. 37 (A/66/37)

General Assembly Official Records Sixty-eighth Session Supplement No. 37 (A/68/37)

UDK: 332.135(497.11:497.16)

339.923:061.1EU

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 306–320

Извори научни рад

Драган БУКАНОВИЋ¹

САРАДЊА ИЗМЕЂУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЦРНЕ ГОРЕ У ЕВРОИНТЕГРАЦИОНОМ ПРОЦЕСУ

ABSTRACT

In this paper, the author discusses the current intention of two today sovereign states – the Republic of Serbia and Montenegro in relation to joining the European Union after 2000. In this regard, it was emphasized that the process of European integration, first of the former Federal Republic of Yugoslavia (2000-2003), and then of the State Union of Serbia and Montenegro (2003-2006) was conditioned both by the guidance specific problems between Belgrade and Podgorica, and thanks to the numerous and continuous conditioning by the European Union.

In the second part of the paper, the author analyzes the comparative achievements of Montenegro and Serbia in European integration after their “disassociation” in 2006. In this context, the author underlined that both states today forefront of European integration in the Western Balkans, as well as to have candidate status to begin the process of negotiations.

The author emphasizes the fact that a number of consultations on European integration between the authorities in Serbia and Montenegro have been conducted in the period after 2006, although relations between the two countries were tied to specific bilateral issues. However, the most significant turning point in this cooperation represents the “Agreement on Cooperation between the Government

¹ Др Драган Ђукановић, виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: dragandjuk@yahoo.com.

Рад је реализован у оквиру пројекта „Србија у савременим међународним интегративним процесима - спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти“ Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, бр. ОИ179023 за период 2011-2015.

of the Republic of Serbia and the Government of Montenegro in the context of EU accession” ratified in 2014. In the framework of this document were indicated the priorities for cooperation in the field of European integration between Serbia and Montenegro, and established certain forms of institutional cooperation through intensive political dialogue. At the same time it was pointed to a number of areas of cooperation between Serbia and Montenegro in areas of economics, trade, harmonization of its national legislation within the European Union and cooperation between judicial authorities.

Key words: Serbia, Montenegro, the European Union, European integration, regional cooperation, bilateral relations.

1) РЕПУБЛИКА СРБИЈА И ЦРНА ГОРА НА „ЗАЈЕДНИЧКОМ“ ПУТУ КА ЕВРОПскоЈ УНИЈИ (2000–2006)

Захваљујући одређеном стицају историјских околности Србија и Црна Гора су након распада некадашње Социјалистичке Федеративне Републике Југославије остале у саставу двочлане Савезне Републике Југославије од 1992. године до 2003. године.² Ипак, ова држава, премда је око пет година несметано функционисала, од друге половине 1997. године упала је у дубоку кризу везану за размимоилажења власти у Београду и Подгорици. Штавише, уследило је поступно институционално слабљење Савезне Републике Југославије и њена унутрашња разградња, која је настављена и након промене власти у Републици Србији 5. октобра 2000. године.³

Спољнополитички курс Савезне Републике Југославије није био проевропски током првих осам година њеног постојања.⁴ Напротив, тада је превасходно доминирало питање решавања „српског националног питања“ на развалинама некадашње југословенске државе.⁵ Тек је у априлу 2001. године у експозеу тадашњег савезног министра за иностране послове Горана Свилановића, између осталог, било указано и на интенцију државе да постане чланица Европске уније.⁶ Првобитно је пре овог одлучујућег тренутка дошло до поступне релаксације у односима између Београда и

² Холм Зундхаузен, *Историја Србије од 19. до 21. века*, СЛЮ, Београд, 2008, стр. 458-479.

³ Живко Андријашевић, *Историја Црне Горе*, Вукотић медиа, Атлас фондација, Београд, 2015, стр. 353-361.

⁴ Драган Ђукановић, „Спољнополитичко позиционирање Србије (СРЈ/СЦГ) од 1992. до 2015. године“, *Међународна политика*, год. LXVI, бр. 1158-1159, стр. 115-127.

⁵ Ibidem, стр. 115-127.

⁶ Ibidem, стр. 115-127.

администрације у Бриселу, где се она још у новембру 2000. године обавезала на помоћ властима у вези са неопходним и свеобухватним реформама (пре свега у области економије и стабилизације унутрашњих прилика).⁷ Крајем новембра исте године СР Југославија је на Загребачком самиту „Европска унија-Западни Балкан“, на коме се расправљало о европској будућности држава региона, примљена у Процес стабилизације и придруживања који је претходне године формулисан као засебни регионални приступ Уније према овом делу Европе.⁸ Након овог самита почела је са радом и Заједничка консултативна група СР Југославија-ЕУ, као прво тело које се бавило европским интеграцијама.⁹

С обзиром да је у фебруару 2003. године престала да функционише Савезна Република Југославија и како је она била трансформисана у државну заједницу Србија и Црна Гора дошло је до формулисања „унапређеног сталног дијалога“ ове државе са ЕУ половином исте године.¹⁰ Већ је тада, након настанка нове и последње у низу државне творевине Србије и Црне Горе, било јасно да ће се оне поступно „раздвојити“ у оквиру процеса предстојећих европских интеграција. Наиме, тада је понајпре био дефинисан „трипартитни“ прилаз у којем су постојале заправо три стране - Црна Гора, Република Србија и Комисија ЕУ.¹¹ Ово је било образложено чињеницом да је неопходно на одређени начин одблокирати процес европских интеграција и то на тај начин да обе државе чланице овог сложеног аранжмана државне заједнице Србија и Црна Гора не би „трпеле“ једна због друге.¹²

Иако је Европска унија у временском раздобљу непосредно пре формирања државне заједнице Србија и Црна Гора (2001-2002), али и током њеног постојања, инсистирала на њеном одржању и опстанку, а зарад

⁷ Видети: „Хронологија односа Републике Србије са ЕУ“, Министарство спољних послова Републике Србије, Београд, Интернет, <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/rep-srbija-eu/11370-hronologija?lang=lat>, 22/08/2015.

⁸ Ibidem

⁹ Ibidem

¹⁰ *Процес стабилизације и придруживања*, Канцеларија за придруживање Европској унији Владе Републике Србије, Београд, 2005, стр. 9-11.

¹¹ Ibidem, стр. 9-11.

¹² Нпр. Србија је у овом периоду била оптерећена недовољном сарадњом са Међународним кривичним трибуналом за злочине почињене на тлу бивше Југославије, а поступно је отворано и питање будућег статуса Косова. Државну заједницу Србија и Црна Гора, са друге стране, оптеретили су и односи између њених држава чланица - Републике Србије и Републике Црне Горе око опстанка овог аранжмана.

осигурања стабилности на Западном Балкану и због страхова од унутарцрногорских сукоба, као и радикализације у односима између Београда и Подгорице, ипак је уследило диференцирање „европских“ путева њених двеју држава чланица. Прво је током јуна 2004. године од стране Комисије ЕУ био усвојен документ „Европско партнерство са Србијом и Црном Гором“, који је на одређени начин ипак очувао „привид“ јединственог односа Уније према државној заједници Србија и Црна Гора, а у суштини то је била само припрема за диференцирање два одвојена процеса европских интеграција Републике Србије и тадашње Републике Црне Горе.¹³ Захваљујући овом документу били су дефинисани и одређени конкретни приоритети везани за ову државу у целини када је у питању процес европских интеграција.¹⁴

До формалног раздвајања процеса европских интеграција Републике Србије и Републике Црне Горе, међутим, долази током децембра 2004. године када је *de facto* уследило дефинисање посве новог односа Европске уније према овим два државама чланицама тадашње државне заједнице Србија и Црна Гора. Тада је заправо промовисан приступ такозваног двоструког колосека (*twin track*), на темељу којег ће касније и Република Црна Гора и Република Србија одвојено преговарати о економским аспектима будућег „Споразума о стабилизацији и придруживању“, док ће државна заједница преговарати о његовом „политичком оквиру.“¹⁵

Но, ни дефинисање оваквог приступа према бившој државној заједници Србија и Црна Гора није резултирао потпуним и формалним раздвајањем двеју држава чланица у процесу европских интеграција. Наиме, 25. априла 2005. године државна заједница Србија и Црна Гора добила је позитивну оцену „Студије о изводљивости о закључењу Споразума о стабилизацији и придруживању“.¹⁶ Током новембра исте године Комисија ЕУ препоручила је преговоре са Србијом и Црном Гором у вези са будућим закључењем „Споразума о стабилизацији и придруживању“, но већ у мају наредне

¹³ “Council Decision in the European Partnership with Serbia and Montenegro including Kosovo as defined by the United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999”, European Council, Decision 2004/520/EC.

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Vladimir Medak, “Twin-track approach towards Serbia–Montenegro: A Recipe for faster EU integration?”, Internet, <http://www-old.sant.ox.ac.uk/seesox/opinionpieces/medjak2004.pdf>, 22/08/2015.

¹⁶ „Хронологија односа Републике Србије са ЕУ“, Министарство спољних послова Републике Србије, Београд, op. cit.

године они су обустављени због, како се наводило, недовољне сарадње ове државе са Међународним кривичним трибуналом за злочине почињене на простору бивше Југославије.¹⁷

У међувремену је, након одржавања референдума о статусу Републике Црне Горе 21. маја 2006. године, већина грађана ове некадашње државе чланице државне заједнице Србија и Црна Гора донела одлуку да се прогласи државна независност.¹⁸ На овај начин, 3. јуна 2006. године престала је да постоји и последња јужнословенска сложена држава на подручју Западног Балкана. У складу са тим, у наредном периоду и Република Србија и Црна Гора¹⁹ наставиле су одвојено са процесом европских интеграција.

II) ПОТПУНО РАЗДВАЈАЊЕ ПРОЦЕСА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЦРНЕ ГОРЕ (2006–) И ЊИХОВИ РАЗЛИЧИТИ ДОМЕТИ

После нестанка државне заједнице Србија и Црна Гора долази до значајног напретка, пре свега државе Црне Горе у европским интеграцијама.²⁰ Међутим, обе се земље - Република Србија и Црна Гора данас издавају у односу на остатак региона Западног Балкана и све више постају својеврсни „лидери“ овог процеса.²¹

Црна Гора је 15. октобра 2007. године потписала „Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ“, а 15. децембра 2008. године ова држава поднела је захтев за чланство у Европској унији.²² Такође, 17.

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Живко Андријашевић, *Историја Црне Горе*, op. cit., стр. 360-361.

¹⁹ У складу са Уставом из 2007. године званични назив ове некадашње југословенске републике је „Црна Гора“, чиме је избачена ранија одредница „република“. „Устав Црне Горе“, *Службени лист Црне Горе*, 1/2007, члан 1.

²⁰ Драган Ђукановић, „Европска унија и Западни Балкан: очекивања и ишчекивања“, *Култура полиса*, Култура- Полис Нови Сад, Институт за европске студије, Београд, год. XI, посебно издање, Нови Сад, 2014, стр. 25-38.

²¹ Ibidem, стр. 25–38. Први „видљиви“ ефекат за све грађане Србије, Македоније и Црне Горе везан за европске интеграције представљала је визна либерализација 30. новембра 2009. године. Овај је чин на одређени начин представљао по многима и најзначајнији домет досадашњих евроинтеграција. Годину дана касније иста је визна либерализација проширена и на Албанију и Босну и Херцеговину.

²² „Хронологија односа Црне Горе и ЕУ“, Министарство вањских послова и европских интеграција Црне Горе, Подгорица, Интернет, <http://www.mvpei.gov.me/rubrike/GD-za->

децембра 2010. године Европски савет донео је позитивну одлуку о прихватању кандидатуре за чланство Црне Горе у ЕУ.²³ Током јуна 2012. године Европски савет донео је и одлуку о отпочињању преговора са Црном Гором, а они су и званично отпочели 29. јуна исте године.²⁴ Потом је следило и отварање већине предвиђених поглавља у преговорима са Европском унијом.²⁵ До краја текуће 2015. године очекује се да ће Црна Гора отворити сва предвиђена поглавља у преговорима са Европском унијом.²⁶

Република Србија је током јуна 2007. године наставила преговоре о „Споразуму о стабилизацији и придруживању“, а 7. новембра исте године био је и парафиран исти споразум.²⁷ Крајем априла наредне 2008. године био је и потписан „Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Србије“ у Луксембургу.²⁸ Током овог раздобља, чинило се, динамика придруживања Србије Европској унији добија додатно убрзање. Такође, крајем децембра 2009. године Србија је поднела захтев за чланство у Европској унији, што је и дефинитивно од стране ЕУ, односно Европског савета, потврђено 1. марта 2012. године.²⁹ Ипак, овај процес био је доминантно везан за одређена условљавања која су се односила на успостављање „релаксиранијих“ односа, односно нормализације релација између званичног Београда и власти у Приштини. У том смислу на инсистирање, али и уз посредовање ЕУ, био је 19. априла 2013. године закључен и „Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа“.³⁰

evropske-poslove/Crna-Gora-i-evropske-integracije/Hronologija-odnosa-Crne-Gore-EU/, 22/08/2015.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ „Пејовић поручио: Циљ да до краја 2018. године затворимо преговоре са ЕУ“, *Радио и телевизија Црне Горе*, Подгорица, 22. август 2015, Интернет, <http://www.rtcg.me/vijesti/politika/101436/cilj-da-do-kraja-2018-zatvorimo-pregovore-sa-eu.html>, 25/08/2015.

²⁷ „Хронологија односа Републике Србије са ЕУ“, Министарство спољних послова Републике Србије, Београд, op. cit.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Видети: Драган Ђукановић, „Односи између Београда и Приштине: од техничког до политичког дијалога“, *Међународни проблеми*, год. LXV, бр. 4, Београд, 2013, стр. 365-385. После двогодишњег застоја у дијалогу између Београда и Приштине, 25. августа 2015. године у Бриселу су потписана четири нова споразума која се тичу оснивања Заједнице српских општина Косова, телекомуникационог система, енергетике и уклањања барикада у Косовској Митровици. Видети: Драган Штављанин и Биљана Јовићевић,

Следећи битан корак у европским интеграцијама Србије био је везан за препоруку Савета Европске уније (22. април 2013) о отварању преговора са Србијом. Тако је крајем јуна 2013. године Савет ЕУ донео одлуку да се преговори о чланству са Србијом отворе најкасније до јануара 2014. године.³¹ Европски савет потом је током децембра 2013. године одлучио да буду отворени преговори ЕУ са Србијом што је и учињено на Међувладиној конференцији 21. јануара 2014. године.³² После тога је уследио и *screening* (аналитички преглед) законодавног оквира Србије у бројним споразумом о стабилизацији и придруживању предвиђеним областима, али до отварања појединих поглавља још увек није дошло.

С друге стране, Албанија је успела да половином 2014. године, такође, постане кандидат за чланство у Европској унији, док су Македонија и Босна и Херцеговина суочене како са проблемима са суседима (Македонија са Грчком око имена) и унутрашњим проблемима (случај обе земље) нису успеле да направе значајнији продор.³³ Симболички напредак учињен је према Босни и Херцеговини, којој је званични Брисел „одблокирао“ стагнацију везану за закључење „Споразума о стабилизацији и придруживању“ током априла текуће године.³⁴

Косово је, истовремено, након једнострано проглашене независности 2008. године успело да „драстично“ убрза процес европских интеграција и поред чињенице да пет држава Уније није признало овај акт.³⁵ Током априла 2015. године Комисија ЕУ је усвојила Споразум о стабилизацији и придруживању са Косовом и предложила Савету да га усвоји.³⁶

„Договор у Бриселу: Вучић - ЗСО широка овлашћења, Тачи - асоцијација налик на NGO“, *Радио Слободна Европа*, Балкански сервис, Праг, 25. август 2015, Интернет, <http://www.slobodnaevropa.org/content/dogovor-u-briselu/27208665.html>, 27/08/2015.

³¹ „Хронологија односа Републике Србије са ЕУ“, Министарство спољних послова Републике Србије, Београд, op. cit.

³² Ibidem.

³³ Драган Ђукановић, „Западни Балкан 2014. - напредак у европским интеграцијама или стагнација?“, у: Драган Ђукановић, Александар Јазић и Милош Јончић (урс.), *Србија, регион и Европска унија*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2015, стр. 247-259.

³⁴ „Брисел одблокирао ССП са Босном и Херцеговином“, *Aljazeera Balkans*, Сарајево, 16. март 2015, Интернет, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/brisel-odblokirao-ssp-s-bosnom-i-hercegovinom>, 22/08/2015.

³⁵ Румунија, Грчка, Кипар, Словачка и Шпанија нису признале проглашену независност Косова.

³⁶ „Савет ЕУ-а подржава потписивање ССП“, Канцеларија премијера Косова, Приштина, 25. август 2015, Интернет, <http://www.kryeministri-ks.net/?page=3,9,4569>, 22/08/2015.

На овај начин, са изузетком Македоније, која је још од краја 2005. године кандидат за чланство у Унији, дошло је до каквог-таквог напретка уколико се процес европских интеграција сагледава на регионалном нивоу. Ипак, када сагледавамо својеврсну постепену „уравниловку“ између држава и ентитета у региону Западног Балкана јасно је да ће Црна Гора и Република Србија остати благо „доминантне“ у овом процесу премда су обе државе оптерећене одређеним проблемима.³⁷ Када је у питању Република Србија ту свакако, како је већ и напоменуто, доминира питање Косова и даљње нормализације односа са овим ентитетом, док са друге стране Европска унија од званичне Подгорице инсистира на превасходно стварању адекватних институционалних оквира за борбу против организованог криминала и корупције. Наиме, владајуће политичке елите у Црној Гори свесне су да ће ова борба морати бити шири и свеобухватнија у односу на досадашње спорадичне и правно, не у потпуности, „окончане“ случајеве борбе против корупције.³⁸

III) САРАДЊА ИЗМЕЂУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЦРНЕ ГОРЕ У ОБЛАСТИ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА (НАКОН 2006. ГОДИНЕ)

После раздвајања Републике Србије и Црне Горе обе су се државе међусобно признале и убрзо успоставиле дипломатске односе.³⁹ Односи између двеју држава стално су осцилирали и умногоме су зависили од односа носилаца власти у Београду и Приштини, а посебно су били лоши током власти коалиције окупљене око Демократске странке у Србији од 2008. до 2012. године. Билатерални проблеми су доминантно били и остали везани за положај „нових мањина“ (односно Срба у Црној Гори и Црногораца у Србији), као и недефинисан правни оквир за двојно држављанство за грађане Црне Горе и Републике Србије.⁴⁰ Такође, у билатералне проблеме могу се

³⁷ Драган Ђукановић, „Западни Балкан 2014. - напредак у европским интеграцијама или стагнација?“, у: Драган Ђукановић, Александар Јазић и Милош Јончић (урс.), *Србија, регион и Европска унија*, оп. cit., стр. 247-259.

³⁸ „Катнић саопштио: Одлучни у борни против ‘високе’ корупције“, *Радио и телевизија Црне Горе*, Подгорица, 26. август 2015, Интернет, <http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/101812/odlucni-u-borbi-protiv-visoke-korupcije.html>, 27/08/2015.

³⁹ Република Србија је Црну Гору признала 15. јуна 2006. године, а свега неколико дана касније били су успостављени и дипломатски односи.

⁴⁰ Брано Миљаш, Драган Ђукановић, *Добросуседски односи у светлу српско-босанскохерцеговачког питања*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2011, стр. 178-181.

убројати и питања везана за недефинисану међудржавну границу, као и недефинисан положај избеглих лица српске националности из Хрватске, Босне и Херцеговине и са Косова у Црној Гори.⁴¹

Обе су земље, како на нивоу премијера и влада, тако и ресорних министарстава и шефова преговарачких тимова и у периоду након 2006. године обављале консултације у вези са процесом европских интеграција. Ипак, свакако најзначајнији продор у билатералној сарадњи између Црне Горе и Србије у оквиру процеса евроинтеграција представља у Београду 10. децембра 2013. године потписан „Споразум о сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Црне Горе у контексту приступања Европској унији“, између председника Владе Црне Горе Мила Ђукановића и тадашњег српског премијера, Ивице Дачића.⁴² Овај споразум је у форми закона током 2014. године био потврђен и у Народној скупштини Републике Србије.

Наведени споразум заснован је на прокламованим спољнополитичким приоритетима Црне Горе и Србије, као и обостраној афирмацији европских вредности и нужности бројних интерних реформи у циљу остваривања конкретних стандарда.⁴³ ЕУ, наглашено је, спремна је да да подршку овим реформама, наводи се у уводном делу овог споразума, а истовремено се указује и на значај интензивне и квалитетне регионалне сарадња и развоја добросуседских односа.⁴⁴ У преамбули овог споразума указано је на, до сада, остварени ниво економске сарадње и бројне форме сарадње између Црне Горе и Републике Србије.

Овим споразумом предвиђено је да се уведе политички дијалог и да се одвија кроз редовне састанке министарстава иностраних послова једном годишње.⁴⁵ Такође, предвиђено је да се са циљем успостављања сарадње у области европских интеграција успоставе и конкретни видови сарадње између Министарства спољних послова Србије и Министарства вањских послова и европских интеграција Црне Горе, а посебно у контексту усклађивања националних законодавстава двеју држава са *acquis communautaire*.⁴⁶ Такође,

⁴¹ Ibidem, стр. 178-181.

⁴² „Закон о потврђивању Споразума о сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Црне Горе у контексту приступања Европској унији”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 10/2014, 12/2014.

⁴³ Ibidem, преамбула.

⁴⁴ Ibidem, преамбула.

⁴⁵ Ibidem, Поглавље I - *Политички дијалог*, члан 1-4.

⁴⁶ Ibidem, Поглавље I - *Политички дијалог*, члан 3.

предвиђено је и да оба министарства сарађују у вези са општим смерницама европских интеграција, управљањем ИПА фондовима и сталном разменом националних експерата и стручне и административне помоћи.⁴⁷ Посебно се у споразуму истичу и могућности и нужности међупарламентарне сарадње односно одбора за европске интеграције Народне скупштине Србије и Скупштине Црне Горе.⁴⁸

Привредна и економска сарадња између Србије и Црне Горе друга је битна ставка овог споразума.⁴⁹ У том смислу подвлачи се значај аранжмана ЦЕФТА 2006, као и снажење царинске сарадње са конкретним планом активности. Економска сарадња између Републике Србије и Црне Горе може бити додатно ојачана, са нагласком на регионалну инфраструктуру (ауто пут Београд-Бар и побољшање статуса постојећих инфраструктурних капацитета), као и сарадњу у области енергетике, пољопривреде и туризма.⁵⁰ У оквиру овог документа наводе се и донети сарадње привредних комора, националних туристичких организација и њихових представништва у Београду и Подгорици.⁵¹ Штавише, Међувладина комисија за економску и трговинску сарадњу између Републике Србије и Црне Горе, подвучено је у овом споразуму, представља адекватан оквир за међудржавну сарадњу у овој области.⁵²

У складу са споразумом указано је на неопходност слободног кретања радника, као и капитала и услуга.⁵³ Штавише, предвиђено је и да се правно осигура и пословно настањивање у обема државама.⁵⁴ У том контексту наведено је да ће бити закључени посебни билатерални споразуми, а који би осигурали једнак третман и уступке од стране обе стране уз одсуство било каквог вида дискриминације радника.⁵⁵ Споразум потом говори о

⁴⁷ Ibidem, Поглавље I - *Политички дијалог*, члан 3.

⁴⁸ Ibidem, Поглавље I - *Политички дијалог*, члан 4.

⁴⁹ Ibidem, Поглавље II - *Привредна и трговинска сарадња*, члан 5-6.

⁵⁰ Ibidem, Поглавље II - *Привредна и трговинска сарадња*, члан 5-6.

⁵¹ То су Привредна комора Црне Горе, Привредна комора Србије, Туристичко представништво Црне Горе у Београду и Српско-црногорски пословни клуб. Ibidem, Поглавље II - *Привредна и трговинска сарадња*, члан 6.

⁵² Ibidem, Поглавље II - *Привредна и трговинска сарадња*, члан 6.

⁵³ Ibidem, Поглавље III - *Кретање радника и капитала, пословно настањивање и пружање услуга*, члан 7-9.

⁵⁴ Ibidem, Поглавље III - *Кретање радника и капитала, пословно настањивање и пружање услуга*, члан 8.

⁵⁵ Ibidem, Поглавље III - *Кретање радника и капитала, пословно настањивање и пружање услуга*, члан 7, став 3.

нежности усклађивања националних са законодавством Европске уније, али и размену искустава с тим у вези између двеју страна.⁵⁶ Такође, предвиђена су и размена искустава у вези са домаћим законодавством, као и правном праксом.⁵⁷ Зато је пројектован и ојачан билатерални инструмент едукације (обука, семинари и сл.), али и размене експерата у области европских интеграција.⁵⁸

Посебно је у споразуму указано на јачање сарадње у области правосуђа, кроз обострану размену искустава везаних за реформу судства и владавину права.⁵⁹ И у том виду напоменуто је да се требају размењивати информације, али и спроводити обострана обука.⁶⁰ Постоје, оцењено је у споразуму, и друге области где је могуће оснажити билатералну сарадњу, а посебно у вези са климатским променама и екологијом, али и праћењем с тим у вези правних тековина Европске уније.⁶¹

У оквиру институционалних оквира везаних за спровођење овог споразума о сарадњи Републике Србије и Црне Горе, а у вези са придруживањем ЕУ, указано је да ће се она поред међуминистарске сарадње одвијати и на нижим нивоима кроз заједнички Одбор,⁶² али и заједничке радне групе за унапређење сарадње у појединим областима.⁶³ На крају споразума указано је да ће обе стране обавештавати, али и консултовати Европску унију о сарадњи и њеној динамици.⁶⁴

Када у целости сагледамо наведени споразум јасно је да је он поред основног контекста европских интеграција веома значајан и за побољшање

⁵⁶ Ibidem, Поглавље IV - *Усклађивање законодавства са правним тековинама Европске уније*, члан 10.

⁵⁷ Ibidem, Поглавље IV - *Усклађивање законодавства са правним тековинама Европске уније*, члан 10.

⁵⁸ Ibidem, Поглавље IV - *Усклађивање законодавства са правним тековинама Европске уније*, члан 10.

⁵⁹ Ibidem, Поглавље V - *Сарадња у области правосуђа*, члан 11.

⁶⁰ Ibidem, Поглавље V - *Сарадња у области правосуђа*, члан 11.

⁶¹ Ibidem, Поглавље V - *Сарадња у другим областима*, члан 12.

⁶² Овај Одбор би требао бити сачињен од представника органа који су у обема државама надлежни за европске интеграције, као и представника других министарстава.

⁶³ „Закон о потврђивању Споразума о сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Црне Горе у контексту приступања Европској унији”, ор. cit., Поглавље VI - *Институционални механизми и опште одредбе*, члан 13-14.

⁶⁴ Ibidem, Поглавље VI - *Институционални механизми и опште одредбе*, члан 14.

билатералних односа између Републике Србије и Црне Горе. Такође, споразум показује и интенције двеју држава да се очува постојећи стратешки спољнополитички приоритет Црне Горе и Републике Србије, а који је везан за чланство у Унији и поред њихових евидентних размимоилажења на овом плану када су у питању други циљеви, а пре свега чланство у Северноатлантском савезу (НАТО).⁶⁵

IV) ЗАКЉУЧАК

Европске интеграције су есенцијални и стратешки спољнополитички приоритети и циљеви Републике Србије и Црне Горе. У реализацију овог задатка обе, данас суверене, државе ушле у оквиру некадашње Савезне Републике Југославије (након 2000. године), а касније и државне заједнице Србија и Црна Гора (2003-2006). И након осамостаљења Црне Горе и Републике Србије настављена је оваква интенција обеју држава, а дошло је и до видног напретка ових земаља „на путу“ ка ЕУ у односу на остатак Западног Балкана. Обе државе су, такође, убеђене и уверене да је нужно да се у региону Западног Балкана осигура пуна безбедност, као и да се креирају услови за што динамичнији и снажнији економски развој.

Иако су након 2006. године, односно после окончања „раздруживања“ Републике Србије и Црне Горе, односи између двеју држава били у различитим квалитативним етапама,⁶⁶ јасно је да је у наведеном периоду ипак доминирала европска интенција власти у Београду и Подгорици. Ово су потврђивали и бројни састанци званичника двеју држава на различитим нивоима и сарадња појединих министарстава и институција Црне Горе и Републике Србије у контексту придруживања Европској унији.⁶⁷

Свакако најзначајнији потез у том контексту представља чињеница да је од 2014. године, а захваљујући споразуму о сарадњи двеју влада у вези

⁶⁵ Постојеће власти у Црној Гори покушавају да земља ускоро, односно већ до краја 2015. године, постане чланица Северноатлантског савеза. С друге стране, Република Србија је још крајем 2007. године прогласила „војну неутралност“. Видети компаративну анализу у: Драган Ђукановић, „Спољнополитичке оријентације држава Западног Балкана: упоредна анализа“, *Годишњак Факултета политичких наука*, година 4, број 4, Београд, 2010, стр. 295-313.

⁶⁶ Ови односи су се кретали од умерено лоших (2006-2008), преко прилично лоших (2008-2012) до унапређених (2012-).

⁶⁷ „Размена искустава Србије и Црне Горе на путу ка ЕУ“, *Блиц*, Београд, 4. мај 2015, Интернет, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/555889/Razmena-iskustva-Srbije-i-Crne-Gore-na-putu-ka-EU>, 22/08/2015.

са приступањем Европској унији, дошло и до институционализације и снажења сарадње у овој области. Наиме, захваљујући посебном билатералном споразуму дефинисане су конкретне области сарадње између Републике Србије и Црне Горе, али и утврђени и приоритети у вези са убрзањем европских интеграција.⁶⁸ Такође, захваљујући овом документу уследила је и институционализација ове сарадње са конкретном и утврђеном динамиком за поједине органе и Црне Горе и Републике Србије.

Битно је, поред свега, напоменути и да је након 2012. године дошло до извесног „растеређења“ у билатералним односима између Републике Србије и Црне Горе што, на одређени начин, потпомаже стварању нове и повољније атмосфере за решавање раније нагомиланих билатералних проблема. У том смислу и наведени споразум може допринети да се билатерални односи између Црне Горе и Републике Србије додатно консолидују и унапреде.

V) ИЗВОРИ

Анријашевић, Ж., *Историја Црне Горе*, Вукотић медиа, Атлас фондација, Београд, 2015.

„Брисел одблокирао ССП са Босном и Херцеговином“, *Aljazeera Balkans*, Сарајево, 16. март 2015, Интернет, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/brisel-odblokirao-ssp-s-bosnom-i-hercegovinom>, 22/08/2015.

“Council Decision in the European Partnership with Serbia and Montenegro including Kosovo as defined by the United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999”, European Council, Decision 2004/520/EC.

Ђукановић, Д., „Европска унија и Западни Балкан: очекивања и ишчекивања“, *Култура полиса*, Култура - Полис Нови Сад, Институт за европске студије, Београд, год. XI, посебно издање, Нови Сад, 2014, стр. 25-38.

Ђукановић, Д., „Западни Балкан 2014. – напредак у европским интеграцијама или стагнација?“, у: Драган Ђукановић, Александар Јазић и Милош Јончић (урс.), *Србија, регион и Европска унија*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2015, стр. 247-259.

Ђукановић, Д., „Односи између Београда и Приштине: од техничког до политичког дијалога“, *Међународни проблеми*, год. LXV, бр. 3, Београд, 2013, стр. 365-385.

⁶⁸ „Закон о потврђивању Споразума о сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Црне Горе у контексту приступања Европској унији“, оп. cit.

- Ђукановић, Д., „Спољнополитичке оријентације држава Западног Балкана: упоредна анализа“, *Годишњак Факултета политичких наука*, година 4, број, 4, Београд, 2010, стр. 295-313.
- Ђукановић, Д., „Спољнополитичко позиционирање Србије (СРЈ/СЦГ) од 1992. до 2015. године“, *Међународна политика*, год. LXVI, бр. 1158-1159, стр. 115-127.
- „Закон о потврђивању Споразума о сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Црне Горе у контексту приступања Европској унији“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 10/2014, 12/2014.
- Зундхаузен, Х., *Историја Србије од 19. до 21. века*, СЛЮ, Београд, 2008.
- „Катнић саопштио: Одлучни у борни против ‘високе’ корупције“, *Радио и телевизија Црне Горе*, Подгорица, 26. август 2015, Интернет, <http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/101812/odlucni-u-borbi-protiv-visoke-korupcije.html>, 27/08/2015.
- Međak, V., “Twin-track approach towards Serbia–Montenegro: A Recipe for faster EU integration?”, Интернет, <http://www-old.sant.ox.ac.uk/seesox/opinionpieces/medjak2004.pdf>, 22/08/2015.
- Миљуш, Б. и Ђукановић, Д., *Добросуседски односи у светлу српско-босанскохерцеговачког питања*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2011.
- „Пејовић поручио: Циљ да до краја 2018. године затворимо преговоре са ЕУ“, *Радио и телевизија Црне Горе*, Подгорица, 22. август 2015, Интернет, <http://www.rtcg.me/vijesti/politika/101436/cilj-da-do-kraja-2018-zatvorimo-pregovore-sa-eu.html>, 25/08/2015.
- Процес стабилизације и придруживања*, Канцеларија за придруживање Европској унији Владе Републике Србије, Београд, 2005.
- „Размена искустава Србије и Црне Горе на путу ка ЕУ“, *Блиц*, Београд, 4. мај 2015, Интернет, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/555889/Razmena-iskustva-Srbije-i-Crne-Gore-na-putu-ka-EU>, 22/08/2015.
- „Савет ЕУ-а подржава потписивање ССП“, Канцеларија премијера Косова, Приштина, 25. август 2015, Интернет, <http://www.kryeministri-ks.net/?page=3,9,4569>, 22/08/2015.
- „Хронологија односа Републике Србије са ЕУ“, Министарство спољних послова Републике Србије, Београд, Интернет, <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/rep-srbija-eu/11370-hronologija?lang=lat>, 22/08/2015.

„Хронологија односа Црне Горе и ЕУ“, Министарство вањских послова и европских интеграција Црне Горе, Подгорица, Интернет, <http://www.mvpei.gov.me/rubrike/GD-za-evropske-poslove/Crna-Gora-i-evropske-integracije/Hronologija-odnosa-Crne-Gore-EU/>, 22/08/2015.

Штавланин, Д. и Јовићевић, Б., „Договор у Бриселу: Вучић - ЗСО широка овлашћења, Тачи - асоцијација налик на NGO“, *Радио Слободна Европа*, Балкански сервис, Праг, 25. август 2015, Интернет, <http://www.slobodnaevropa.org/content/dogovor-u-briselu/27208665.html>, 27/08/2015.

UDK: 711.168(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 321–332

Извори научни рад

др Ана Кнежевић БОЈОВИЋ¹

ДРЖАВНА ПОМОЋ И УРБАНА РЕГЕНЕРАЦИЈА У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

Urban regeneration has become recognized as a privileged sustainable development instrument over the past years. Today the majority of towns and cities face the problem of the lack of space for development. At the same time, there are a number of unused spaces at attractive central which also often constitute environmental risks, since they are heavily polluted. This is why the local governments have lately shifted their focus towards regenerating such brownfields, and have created various programs and strategies aimed at their redevelopment. In March 2006, the European Commission has issued a Working Document on State Aid Control and Regeneration of Deprived Urban Areas, which systematically analyses the compatibility of various types of state aid with the general regulatory framework governing the control of state aid in the EU. This document is an important soft law instrument, which clearly shows the intent of the European Commission to regulate the issue of support to urban regeneration and brownfield revitalization not through the adoption of a single regulatory instrument, but rather through flexible targeted support options. This choice of approach also provides good guidance for , where a number of regeneration efforts have been commenced lately.

Key words: Brownfield, state aid, incentives, EU, revitalization.

¹ Институт за упоредно право, Београд, е-маил: akbojovic@gmail.com.

1) СВРХА

Урбана регенерација се током последњих година посматра као привилеговани инструмент одрживог развоја.² Будући да се велики број градова суочава са проблемом недостатка простора за грађење, уз истовремени проблем постојања знатног броја неискоришћених површина које често заузимају атрактивне просторе градова, а неретко и представљају ризик за животну средину због високог степена загађености, управе градова су се усмериле на регенерацију браунфилд површина, креирајући различите програме и стратегије за њихову обнову.³ Сам концепт урбане регенерације није прецизно дефинисан, али се под њиме уобичајено подразумева процес обнове и ревитализације браунфилда: напуштеног земљишта и објеката са оптерећењима која су настала претходним начином коришћења – то су најчешће индустријски или војни комплекси, напуштени или запустени локалитети комуналне делатности, инфраструктурни, складишни и трговачки објекти.⁴ Прве системске активности усмерене на ревитализацију браунфилд локација у урбаним подручјима започете су Америци, а потом су државе чланице Европске уније усвојиле овај приступ и започеле циљане и иновативне активности усмерене на регенерацију урбаних подручја.⁵ С обзиром да се највећи број браунфилд локација може класификовати као локације на маргини исплативости или чак као неисплативе локације за улагање, за њихову ревитализацију неопходна је системска помоћ државе, која се може пружити кроз различите финансијске, фискалне и регулаторне подстицаје.⁶ С обзиром на то да овакви облици интервенције државе могу

² Ева Ваништа Лазаревић, Александра Лукић, “Урбана регенерација као инструмент одрживог развоја”, *Урбана регенерација и реконструкција, Архитектура и урбанизам*, 2006, бр. 18-19, стр. 72-79.

³ Светлана Перовић, Нађа Куртовић Фолић, “Браунфилд регенерација – императиве за одрживи урбани развој”, *Грађевинар* 5/2012, стр. 373-383.

⁴ О појму регенерације више у: Wouter PIEKÉ and Amir GHOREISHI, *State aid control and regeneration: rubber straitjacket or passepartout?*, Directorate-General Competition, Competition Policy Newsletter, доступно на Интернету: http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2003_3_17.pdf, приступ 11.5.2015. године. За ближе одређење појма браунфилда в. *Оживљавање браунфилда у Србији, Приручник за доносиоце одлука и професионалце*, (ур. Клара Даниловић, Борислав Стојков, Славка Зековић, Жаклина Глигоријевић, Душан Дамјановић), ПАЛГО Центар, Београд, 2008.

⁵ Gareth Thornton, Martin Franz, David Edwards, Gernot Pahlen, Paul Nathanail, “The challenge of sustainability: incentives for brownfield regeneration in Europe”, *Environmental Science & Policy* 10 (20017), pp. 116-134.

⁶ *Ibid.*, 117.

представљати државну помоћ, као и имајући у виду чињеницу да је велики број држава чланица Европске уније кроз различите програме и подстицаје покушавао да подстакне урбану регенерацију, било је потребно да се испита усклађеност оваквих мера са општим регулаторним оквиром за доделу државне помоћи у Европској унији. Европска комисија први пут је регулисала ово питање 1996. године кроз Смернице о државној помоћи за предузећа у сиромашним градским срединама.⁷ Кроз ове смернице идентификоване су сиромашне градске средине којима се може доделити државна помоћ. Ипак, веома мали број држава чланица искористио је могућности које су пружене кроз ове смернице, будући да се показало да су сувише рестриктивне и нефлексибилне. Стога је Комисија 2002. године одлучила да се оне више неће примењивати.⁸ Имајући у виду искуство у вези са применом смерница, као и евидентну потребу да се ово комплексно питање ипак јасније регулише, Комисија је почетком 2003. године издала документ у коме је обрадила проблематику контроле државне помоћи и урбане регенерације. У овом раду испитаћемо неке од најзначајнијих облика државне помоћи усмерених на подстицање урбане регенерације и њихову усклађеност са општим режимом контроле државне помоћи у Европској унији.

2) МЕРЕ ЕУ

Европска комисија је 1. марта 2006. године усвојила Радни документ – Контрола државне помоћи и регенерација сиромашних градских подручја, у коме се на систематичан начин анализира усклађеност различитих могућих облика помоћи државе са општим регулаторним оквиром за контролу државне помоћи, тачније одредбама чланова 107-109. Уговора о функционисању ЕУ, односно, о могућим одступањима од правила да је државна помоћ *a priori* недозвољена.⁹ Овај документ представља још једну од значајних мера из домена меког права Европске уније у области контроле државне помоћи и јасно указује на намеру Европске комисије да ову област не регулише кроз усвајање једне свеобухватне мере, већ кроз низ секторских циљаних интервенција.

⁷ Guidelines on State aid for undertakings in deprived urban areas , Official Journal C 146 , 14/05/1997 pp. 0006- 0012.

⁸ Commission notice on the expiry of the guidelines on State aid for undertakings in deprived urban areas (notified under document number C(2002) 1806) (Text with EEA relevance), Official Journal C 119 , 22/05/2002 p. 0021.

⁹ Commission staff working document State Aid Control and Regeneration of Deprived Urban Areas Vademecum.

3) САДРЖАЈ

Подсетимо на самом почетку, укратко, на правила о контроли државне помоћи која се примењују и за област регенерације. Како је већ истакнуто, основно правило садржано је у члану 107. Уговора о функционисању Европске уније којим је прописано да, уколико Уговорима није супротно предвиђено, било која помоћ дата од стране државе чланице или кроз државне изворе у било ком облику уопште, која нарушава или прети да наруши конкуренцију фаворизовањем неких предузећа или производње неких роба, није компатибилна са унутрашњим тржиштем, уколико утиче на трговину између држава чланица.¹⁰ Да би се поменути члан применио, потребно је да кумулативно буду испуњени следећи услови, тј. да помоћ буде таква да је: 1) дата од стране државе или кроз државне изворе; 2) у стању да утиче на трговину између држава чланица; 3) таква да се њоме фаворизују нека предузећа или производња неких роба, односно примаоци помоћи; 4) таква да омогућава предност примаоцима; 5) таква да нарушава или прети да наруши конкуренцију на унутрашњем тржишту.¹¹ Ипак, од овог правила постоје и изузеци, предвиђени ставовима 2. и 3. члана 107. Уговора о функционисању Европске уније, према којима се државна помоћ може сматрати дозвољеном. Комисија је формулисала читав низ докумената – уредби, смерница и оквира докумената, у односу на конкретне области доделе државне помоћи у коме упућује на њихову дозвољеност. Стога се у Радном документу Комисије указује на постојећи регулаторни оквир који се може применити на неке од разноврсних мера које државе могу употребити како би подстакле ревитализацију браунфилд локација, као и на конкретне случајеве у којима је Комисија овакве мере одобрила. На самом почетку, указано је на чињеницу да успешне стратегије регенерације по природи ствари морају бити комплексне, те да неће свака од мера представљати државну помоћ у смислу Уговора о функционисању ЕУ. Тако, на пример, улагања из јавних фондова у обнову или унапређење резиденцијалних области обично не представљају државну помоћ у смислу Уговора. Штавише, често и мере које су усмерене на унапређење економских активности у сиромашним градским подручјима не морају представљати државну помоћ у смислу члана 107. став 1. Уговора о функционисању Европске уније. Наиме, у складу са раније важећим

¹⁰ Treaty of Functioning of the European Union (2008, OJ C115/01).

¹¹ Синиша Домазет, „Правно регулисање државне помоћи у Европској унији”, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2012, стр. 53.

Смерницама, помоћ додељена појединачним продавницама и предузећима у таквим подручјима, која обављају своју делатност само на локалном нивоу, по правилу не утичу на трговину између држава чланица и стога се на њих не примењују одредбе УФЕУ. Надаље, чак и ако је њихова делатност може да утиче на трговину између држава чланица и може нарушити конкуренцију, помоћ од највише 200 000 евра у периоду од 3 године могла би се доделити пре претходног одобрења Комисије, као државна помоћ мале вредности.¹² Чињеница да су претходно постојеће Смернице престале да се примењују крајем 2002. године не значи да је од тог тренутка помоћ осиромашеним градским срединама постала немогућа. Напротив, оваква помоћ може се сматрати компатибилном са унутрашњим тржиштем, применом члана 107. став 3. Уговора о ЕУ. Подсетимо, овим чланом прописано је да се следећи облици помоћи могу сматрати компатибилним са унутрашњим тржиштем:

1. Помоћ намењена промовисању економског развоја региона где је животни стандард абнормално низак или где постоји озбиљна незапосленост;
2. Помоћ намењена промовисању остварења важног пројекта од општег европског интереса или решавању озбиљних поремећаја у економији државе чланице;
3. Помоћ намењена омогућавању развоја одређених економских активности или економских области тамо где таква помоћ не утиче негативно на трговинске услове у мери супротној заједничком интересу;
4. Помоћ намењена промовисању културе и очувању баштине где таква помоћ не утиче негативно на трговинске услове и на конкуренцију у Унији у мери која је супротна заједничком интересу;
5. Друге категорије помоћи која може бити одређена одлуком Савета или на основу предлога Комисије.¹³

¹² Изузетак од овог правила представљало би локално предузеће које обавља своју делатност довољно близу државне границе да купци/корисници услуга могу доћи у искушење да пређу границу како би купили ту робу или услуге. Правило *de minimis* регулисано је Уредбом 1998/2006 о примени чланова 87. и 88. Уговора о ЕЗ на, *de minimis* помоћ Commission Regulation 1998/2006 on *de minimis* aid [2006] OJ L379/5. Како је Радни документ Комисије писан пре усвајања ове Уредбе, у њему Комисија упућује на претходно важећу Уредбу 69/2001 о примени чланова 87. и 88. Уговора о ЕЗ на *de minimis* помоћ, када је праг *de minimis* помоћи износио 100 000 евра у периоду од три године.

¹³ Члан 107. став 3. Уговора о функционисању Европске уније.

У погледу помоћи намењене омогућавању развоја одређених економских активности или економских области, тамо где таква помоћ не утиче негативно на трговинске услове у мери супротној заједничком интересу приликом испитивању компатибилности овог облика помоћи, Комисија прво узима у обзир циљеве Заједнице, који могу укључити и регенерацију сиромашних градских подручја, а потом разматра и то да ли је помоћ одговарајућа и сразмерна циљу, те да нема несразмерне последице на конкуренцију и трговину. Другим речима, компатибилност државне помоћи зависи од тога да ли постоји равнотежа између њених негативних и позитивних последица.¹⁴ Уједно, како је истакнуто у Радном документу Комисије, на држави чланици која овај облик помоћи додељује је да покаже постојање јасно дефинисаних тржишних недостатака или ситуација у којима постојање тржишта не доводи до друштвено пожељних резултата – на пример, када чињеница да постоји тржиште нема за резултат довољан ниво регионалне или социјалне кохезије.¹⁵ Треба имати у виду чињеницу да је овај Радни документ усвојен пре усвајања Смерница о националној регионалној помоћи за период 2007-2013, које је сада примењују на процену Комисије о компатибилности државне помоћи са унутрашњим тржиштем.¹⁶ Ипак, илустративна је чињеница да је Комисија неколико различитих мера у Енглеској и Шкотској, као и активности усмерених на чишћење и сређивање напушеног и загађеног земљишта у Уједињеном Краљевству огласило компатибилним са унутрашњим тржиштем.¹⁷ Данас, као што је истакнуто, Комисија мора да примењује Смернице о националној регионалној помоћи за период 2007-2013, које пружају доста широк оквир – оне практично омогућавају држави да у мање развијеним регионима подстиче развој, инвестиције и запошљавање кроз различите облике подршке потребне привредном субјекту – донације, зајмове са ниским каматним стопама, државне гаранције, смањење или ослобођење од пореза, доприноса, такси и других намета, снабдевање добрима и услугама по повољним ценама, као што су потенцијално ослобађање од пореза, такси и других намета, а да се при том не нарушава конкуренција.¹⁸ С правом се

¹⁴ Синиша Домазет, *op.cit.*, стр. 176.

¹⁵ Радни документ, стр. 5-6.

¹⁶ Guidelines on national regional aid for 2007-2013 (2006/C 54/08).

¹⁷ N497/2001(UK) Grants for Owner Occupation, N385/2002(UK) Support for Land Remediation.

¹⁸ Члан 37. Смерница. Такође в. Данило Ђирковић, Државна помоћ у функцији развоја конкурентности, ФЕФА – Факултет за економију, финансије и администрацију, Универзитет Сингидунум, Београд, 2013, стр. 28-29.

може очекивати да би неки од ових облика помоћи, нарочито подстицаји и олакшице у области фискалне политике, могли да допринесу у препознавању ревитализованих браунфилд локација као генератора локалног економског развоја, што је искуство из многих држава. Како је раније истакнуто, значајан део земљишта и објеката који представљају индустријско наслеђе у једној држави је загађен и представља опасност по животну средину. У свом Радном документу Комисија је истакла да се мере усмерене на чишћење загађених локација такође могу сматрати компатибилним са унутрашњим тржиштем, под условима прописаним тада важећим Смерницама о државној помоћи за заштиту државне средине.¹⁹ У међувремену су 2008. године усвојене нове смернице, те ћемо овде испитати услове које је потребно испунити како би се додељена државна помоћ сматрала компатибилном са унутрашњим тржиштем.²⁰ У складу са тачком 3.1.10. нових Смерница, слично начину на који је ово питање било регулисано Тачком Е 1.8. старих смерница, могуће је доделити помоћ предузећима у сврхе исправљања настале еколошке штете путем ремедијације загађених локација, под условом да те активности за последицу имају побољшање заштите животне средине. Под еколошком штетом се при томе подразумева штета нанета квалитету земљишта, површинским или подземним водама. Оваква врста државне помоћи била би апсолутно неопходна у процесу санације загађених локација као што су стари рудници и напуштени индустријски комплекси, нарочито комплекси хемијске индустрије.²¹ Овде је потребно истаћи да се у погледу дозвољености овог облика државне помоћи поставља и питање поштовања начела „загађивач плаћа“ установљеног чланом 174. Уговора о Европској унији. Наиме, уколико је загађивач јасно идентификован, онда је дужан да изврши санацију и за те сврхе се не може доделити државна помоћ. С друге стране, уколико је загађивач непознат, или нема могућности да он сноси трошкове санације, лице које је одговорно за санацију може примити државну помоћ. За разлику од ранијих Смерница, према којима је

¹⁹ Community guidelines on State aid for environmental protection, Official Journal C 037, 03/02/2001 pp. 0003–0015.

²⁰ Community guidelines on State aid for environmental protection (Text with EEA relevance), OJ C 82, 1.4.2008, pp. 1–33.

²¹ Добар пример представља Westergaas фабрика у Amsterdamu, локација старе фабрике гаса која је сада претворена у центар културе и културног предузетништва - земљиште око ове локације било је изразито загађено. Ипак, његово чишћење није обављено захваљујући пруженој државној помоћи, већ су то урадили приватни власници локације, коју су од града откупили по симболичној суми.

интензитет овакве државне помоћи обухватао 100% оправданих трошкова санације и још 15% трошкова радова, новим Смерницама је дозвољени интензитет помоћи ограничен на 100% оправданих трошкова, с тим да не може прелазити износ стварних трошкова.²² Чланом 107. став 3. (тачка г) прописано је да може бити дозвољена помоћ намењена промовисању културе и очувању баштине где таква помоћ не утиче негативно на трговинске услове и на конкуренцију у Унији у мери која је супротна заједничком интересу. У тренутку усвајања Радног документа нису постојали секундарни извори права на које би Комисија могла упутити ради детаљнијег тумачења, али се упућује на неколико конкретних примера када је државна помоћ одобрена у Уједињеном Краљевству.²³ У међувремену, Комисија је кроз саопштења додатно појаснила примену ових правила на оно што се сматрало најлогичнијим доменом примене државне помоћи у овој области, која би могла утицати на трговину међу државама чланицама – филмској и телевизијској индустрији.²⁴ Ово је нарочито значајно за област ревитализације браунфилд локација које се, чак и пре ревитализације, могу користити као локације за снимање и као атрактивни локалитети који ће привући различите облике подстицаја за филмску и телевизијску индустрију.²⁵ Уједно, пракса у Холандији показала је да је ревитализација браунфилд локација један од кључних елемената очувања културне баштине једне земље.²⁶ У Радном документу такође је указано на значај државне помоћи у области запошљавања, као и помоћи малим и средњим предузећима као мерама кроз које се може подстаћи ревитализација браунфилд локација. Од тренутка доношења Радног документа до данас правила у вези са доделом државне помоћи у ове две области измењена су,

²² Више о начину израчунавања оправданог трошка у: Синиша Домазет, *op. cit.*, стр. 236-238.

²³ NN114/2000(UK) Individual cases of application based on the English Heritage Scheme, N560/2001(UK) Brighton West Pier, NN11/2002(UK) Individual cases of application based on the National Heritage Memorial Fund, NN95/2002(UK) Individual cases of application based on the Historic Environment Regeneration.

²⁴ Commission Communication concerning the prolongation of the application of the Communication on the follow-up to the Commission communication on certain legal aspects relating to cinematographic and other audiovisual works [2007] OJ C134/03, а по истеку важења овог обавештења, Communication from the Commission on State aid for films and other audiovisual works (2013/C OJ 332/01).

²⁵ За илустативан пример о потенцијалу браунфилд локација за коришћење у филмској индустрији в. Напуштене локације као локације за снимање филмова, доступно на Интернету: <http://www.naled-serbia.org/sr/page/163/Revitalizacija-braunfilda>, pristup 14.5.2015.

²⁶ <http://www.herbestemming.nu/international/national-redevelopment-programme>

утолико што је 2008. године усвојена Општа Уредба о блок-изузећу од примене члана 107. став 1. којом је по аутоматизму дато одобрење за читав низ мера државне помоћи, без обавезе нотификације Комисије.²⁷ Од тридесетак различитих категорија државне помоћи које су регулисане Уредбом овом приликом указујемо на оне које могу бити од значаја као подстицајне мере за ревитализацију браунфилд локација, као што су:

- помоћ за инвестиције у мала и средња предузећа и запошљавање;
- помоћ за консултације у вези са малим и средњим предузећима;
- помоћ за истраживање и развој;
- помоћ за студије техничке изводљивости;
- помоћ за нова мала предузећа која оснивају предузетнице;
- помоћ за регионално инвестирање и развој.

Према правилима Уредбе, да би државна помоћ могла да буде изузета од обавезе нотификације, неопходно је да се испуни читав низ услова:

- категорија државне помоћи мора потпадати под Уредбу;
- државна помоћ мора бити транспарентна, што значи да је могуће унапред прецизно израчунати бруто давање;
- не сме прелазити унапред предвиђене прагове – дозвољени интензитети државне помоћи за појединачне категорије помоћи прописани су Уредбом;
- мора имати подстицајно дејство.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Радни документ – Контрола државне помоћи и регенерација сиромашних градских подручја ступио је на снагу 1. марта 2003. године.

5) ИЗВОРИ

Commission Communication concerning the prolongation of the application of the Communication on the follow-up to the Commission communication on certain legal aspects relating to cinematographic and other audiovisual works [2007] OJ C134/03.

²⁷ Commission Regulation (EC) No 800/2008 of 6 August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Articles 87 and 88 of the Treaty (General block exemption Regulation), OJ L 214.

- Commission notice on the expiry of the guidelines on State aid for undertakings in deprived urban areas (notified under document number C(2002) 1806) (Text with EEA relevance), Official Journal C 119, 22/05/2002 p. 0021.
- Commission staff working document State Aid Control and Regeneration of Deprived Urban Areas Vademecum.
- Communication from the Commission on State aid for films and other audiovisual works (2013/C OJ 332/01).
- Community guidelines on State aid for environmental protection (Text with EEA relevance), OJ C 82, 1.4.2008, pp. 1-33.
- Community guidelines on State aid for environmental protection, Official Journal C 037, 03/02/2001, pp. 0003-0015.
- Guidelines on national regional aid for 2007-2013 (2006/C 54/08).
- Guidelines on State aid for undertakings in deprived urban areas, Official Journal C 146, 14/05/1997 pp. 0006–0012.
- N497/2001(UK) Grants for Owner Occupation, N385/2002(UK) Support for Land Remediation.
- N560/2001(UK) Brighton West Pier.
- NN11/2002(UK) Individual cases of application based on the National Heritage Memorial Fund NN95/2002(UK) Individual cases of application based on the Historic Environment Regeneration.
- NN114/2000(UK) Individual cases of application based on the English Heritage Scheme
- PIEKÉ, Wouter and GHOREISHI, Amir, State aid control and regeneration: rubber straitjacket or passepartout?, Directorate-General Competition, Competition Policy Newsletter, доступно на Интернету: http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2003_3_17.pdf, приступ 11. 5. 2015. године.
- Thornton, Gareth, Franz, Martin, Edwards, David, Pahlen, Gernot, Nathanail, Paul “The challenge of sustainability: incentives for brownfield regeneration in Europe”, Environmental Science & Policy 10 (20017), pp. 116-134.
- Treaty on Functioning of the European Union (2008, OJ C115/01).
- Ваништа Лазаревић, Ева, Лукић, Александра, „Урбана регенерација као инструмент одрживог развоја“, Урбана регенерација и реконструкција, *Архитектура и урбанизам*, 2006, бр. 18-19, стр. 72-79.
- Домазет, Синиша, Правно регулисање државне помоћи у Европској унији, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2012.

Закон о контроли државне помоћи, Службени гласник РС бр. 51/2009.

Интернет: <http://www.herbestemming.nu/international/national-redevelopment-programme>.

Интернет: <http://www.naled-serbia.org/sr/page/163/Revitalizacija-braunfilda>

Оживљавање браунфилда у Србији, *Приручник за доносиоце одлука и професионалце*, (ур. Клара Даниловић, Борислав Стојков, Славка Зековић, Жаклина Глигоријевић, Душан Дамјановић), ПАЛГО Центар, Београд, 2008. године.

Перовић, Светлана, Куртовић Фолић, Нађа, “Браунфилд регенерација – императиве за одрживи урбани развој”, *Грађевинар* 5/2012, стр. 373-383.

Поповић, Душан, „Competition Law Enforcement in Times of Crisis: the Case of Serbia“, *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, 2013, 6(8), 35-51.

Тирковић, Данило, Државна помоћ у функцији развоја конкурентности, ФЕФА- Факултет за економију, финансије и администрацију, Универзитет Сингидунум, Београд, 2013.

Уредба 1998/2006 о примени чланова 87 и 88 Уговора о ЕЗ на, *de minimis* помоћ Commission Regulation 1998/2006 on *de minimis* aid [2006] OJ L379/5.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Закон о контроли државне помоћи Србија је усвојила 2009. године.²⁸ Овим законом се државна помоћ не забрањује, већ је интервенција државе у привреди ограничена поделом државне помоћи на три групе: дозвољену државну помоћ – помоћи појединцима социјалног карактера, без дискриминације у вези са пореклом робе која чини помоћ и помоћ ради отклањања штета од природних непогода и других ванредних ситуација; државну помоћ која може бити дозвољена, а која се додељује – за намене развоја подручја са изузетно ниским животним стандардом или високом стопом незапослености, ради отклањања озбиљног поремећаја у привреди или за пројекте од посебног значаја за државу; у циљу развоја одређених привредних делатности или подручја, ако се тиме озбиљно не нарушава нити ствара претња озбиљном нарушавању конкуренције на тржишту; и у циљу заштите и очувања културног наслеђа. Недозвољена државна помоћ – државна помоћ додељена у било ком облику, која нарушава или прети да

²⁸ Закон о контроли државне помоћи, Службени гласник РС бр. 51/2009.

наруши конкуренцију на тржишту, осим ако није другачије прописано законом.²⁹ Оваква подела усклађена је са чланом 107. Уговора о функционисању Европске уније. Како Душан Поповић примећује, имајући у виду не само састав српске Комисије за контролу државне помоћи већ и потребу да државе-кандидати кроз процес доделе државне помоћи регулишу проблеме које су идентификовале у својим економијама, а које не нарушавају конкуренцију у тржишним односима између државе кандидата и Европске уније, као и досадашњу праксу Комисије за контролу државне помоћи Србије, није реално очекивати да ће се иједан облик државне помоћи прогласити недопуштеним.³⁰ Истовремено, очигледно је да до сада Србија није препознала потенцијал браунфилд локација за локални економски развој, и упркос напорима да се урбана регенерација промовише као успешан модел, системски напори су за сада изостали. Ипак, имајући у виду чињеницу да су поједини градови и општине, али и предузетници, сами препознали потенцијале ревитализације браунфилд локација и са мање или више успеха или државних подстицаја започели процес њихове ревитализације – на пример, Савамала, бизнис инкубатор у Новом Саду, али и актуелни пројекат Београд на води као и најављено убрзање комерцијализације војне имовине – с правом би се очекивало да држава кроз усвајање докумената јавне политике, као и кроз циљане програме подршке, препозна и уважи потенцијал урбане регенерације и подстакне ширу примену ове праксе, како кроз државану помоћ из буџета, тако и из претприступне помоћи кроз ИПА II компоненту усмерену на спровођење стратегија локалног развоја. У томе јој систематизовано искуство и пракса Европске уније, као и јасно опредељење да се ово питање не регулише само једном системском мером свакако могу значајно помоћи.

²⁹ Чланови 3-5. Закона о контроли државне помоћи.

³⁰ Душан Поповић, "Competition Law Enforcement in Times of Crisis: the Case of Serbia", *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, 2013, 6(8), 49.

UDK: 796/799:614(4.672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 333–343

Изворни научни рад

др Далибор КЕКИЋ и др Дане СУБОШИЋ¹

СПОРТ У СВОЈСТВУ ПРОМОЦИЈЕ ЗДРАВЉА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

Promotion of the sport plays a very important role in supporting the achievement of the recommended levels of physical activity in the European population. The subject of this paper is to support progress in the creation of policies to promote physical activity, highlighting recent developments in the national policies of Member States in the promotion of sport, with a focus on synergies and disagreements with health promotion increasing physical activity. The paper presents and discusses the main results of the latest analysis of the content of national sports strategies in the Member States of the European Union. During childhood and adolescence, physical education at school provides an excellent opportunity to learn about and practice the skills and ability to improve the lifetime fitness and good health. These activities may include running, swimming, bike riding and rock climbing, as well as more structured games and sports. Early mastery of basic skills is crucial for young people to perform better and understand the value of these activities in the course of their education, or as adults at work or leisure. In the White Paper on the sport, the Commission stated that the time spent in the sport, either in school physical education classes and extracurricular activities, can lead to significant educational and health benefits. In EU guidance given in the document “Health Enhancing Physical Activity” attention was especially dedicated to physical and mental health problems that were caused by

¹ Криминалистичко-полицијска академија, Београд, е-маил: daliborkekec@yahoo.com. Рад је реализован у оквиру пројекта „Ефекти примењене физичке активности на локомоторни, метаболички, психо-социјални и васпитни статус популације Републике Србије“ под бројем III47015, а као део подпројекта „Ефекти примењене физичке активности на локомоторни, метаболички, психо-социјални и васпитни статус популације полиције Републике Србије“ који се финансира од стране Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије - Циклус научних пројеката, 2011-2015.

the reduction of physical activity among young people and increase in obesity among young people.

Key words: Sport, the European Union, health promotion, physical activity.

1) СВРХА

Европска комисија дуго није налазила правни основ за деловање у овој области, па су земље чланице ЕУ саме биле одговорне за спровођење мера и поступака у областима физичког васпитања и спорта у школи. Ове активности нису признате као кључне компетенције за целоживотно учење у оквиру Европског референтног оквира (European Reference Framework).² Као резултат тога, смернице ЕУ нису имале никакав правни или регулаторни основ за њих и није био дат преглед о томе како државе чланице дефинишу улогу физичког васпитања и физичке активности у редовним животним функцијама и раду грађана, или како су државе ускладиле своје политике у овој области у вези са областима здравства, образовања и спорта. Члан 165. Лисабонског споразума из 2009. године незнатно мења ову ситуацију, јер даје Европској унији правни основ за нову надлежност о спорту којим се позива на акцију за развој европске димензије у спорту.³ Уговор, такође, даје право Европској унији да доприноси промоцији европског спорта и признаје његову социјалну и образовну функцију. Овом широм надлежноћу, унутар Европске комисије, исказана је забринутост по питању спорта и физичког васпитања, у неколико земаља чланица ЕУ по питању квалитета програма физичког васпитања, квалификација и компетенција наставника који су у њих укључени. Све европске земље препознају значај физичког васпитања у школи. То је као тема део свих централних оквира наставног плана и програма, и обавезно у основном и средњем образовању широм Европе. Представници земаља чланица такође су нагласили значај физичке активности и спорта као корисног начина коришћења слободног времена. Што се тиче препоруке о минималном времену за физичко васпитање, постоје велике разлике између земаља. Генерално, време се мења мало током обавезног образовања и одговара 50-80 часова годишње, што је расподела која је остала отприлике иста у последњих неколико година. Међутим, у поређењу са другим наставним предметима, ова алокација је и даље

² European Commission. *Key Competences for Lifelong Learning – European Reference Framework*. [pdf] Available at: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/ll-learning/keycomp_en.pdf [Accessed 12 March 2015], 2007.

³ “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, *OJ* C83, 30.03.2010, pp. 47-199.

релативно ниског интензитета. У принципу, то одговара мање од 10% укупног времена за образовање, или око пола времена које ученици посвећују математици. Скоро све земље оцењују појединачан напредак и достигнуће у физичком васпитању. Ова оцена није формалне природе. И формативна (редовно праћање и проверавање достигнућа ученика) и сумативна (вредновање постигнућа на крају програмске целине) оцена користе се у основном и средњем образовању. Систем оцењивања обично је исти као и код других обавезних предмета. Малта, Румунија, Словенија, Шведска, Велика Британија (Енглеска и Велс) и Исланд сачинили су јединствене скале напредовања за оцену постигнућа на националном нивоу у физичком васпитању. У Француској, нова национална скала процене тестирала се по први пут у 2012/13. години. Ова врста стандардизованог алата има двоструку сврху: у томе што подржава оцену, коју даје наставник и успоставља оквир на националном нивоу у смислу исхода учења. Национално тестирање у области физичког васпитања је извршено само у Словенији у 2009. години.

2) МЕРЕ ЕУ

Европске земље имају различите приступе изради стратегије за промовисање физичког васпитања и физичку активност. Националне стратегије често су засноване на резултатима претходних, или на пројектима или налазима истраживања у области физичког васпитања. Они такође могу резултирати из процеса консултација који укључује различите актере, као што су специјализоване агенције или експерти за област спорта. Стратегије не прецизирају увек конкретне акције. Међутим, оне указују на правце и области у којима су потребне промене и побољшања. Они на тај начин предвиђају развој и примену конкретних мера или акција у појединим областима. Стратегије у земљама чланицама усмерене су на физичко васпитање у основним школама и/или гимназијама у оквиру опште стратегије која покрива шире делове становништва, као у Летонији и Словенији, или се више фокусира директно на младе људе, као у Великој Британији (Енглеска). Међутим, неке стратегије су посебно дизајниране за физичко васпитање и питања спорта у школама, као што су оне у Бугарској, Шпанији и Хрватској. Тзв. „Бела књига о спорту” под називом „Стратегија за Европу о исхрани, прекомерна тежина и гојазност у вези здравствених проблема“, наглашава важност предузимања проактивних корака да се смањи пад физичке активности, као и акције предложене у области физичке активности.⁴ У „Белој

⁴ COM(2007)279 final, of 30.5.2007.

књизи о спорту”, који је донела Европска комисија 2007. године,⁵ Комисија препоручује јачање сарадње између здравства, образовања и спортског сектора да се промовише на министарском нивоу у државама чланицама у циљу дефинисања и спровођења кохерентне стратегије за скидање вишка килограма, гојазности и других здравствених ризика. У том контексту, Комисија подстиче државе чланице да испитају како да се промовише концепт активног живота кроз националне системе образовања и обуке, укључујући и обуку наставника. На основу искуства стеченог током 2004. „Европске године образовања кроз спорт“, Комисија је подржала спорт и физичке активности кроз различите политичке иницијативе у области образовања и обуке, укључујући и развој социјалних и грађанских компетенција у складу са препоруком из 2006. године о кључним компетенцијама за целоживотно учење.⁶ У оквиру документа под називом „Развој европске димензије у спорту“, Комисија потврђује сложеност предлога из области спорта и захтева наставак неформалних облика сарадње између држава-чланица како би се осигурао наставак размене добре праксе и ширење резултата. Комисија је наставила да пружа подршку неформалним радним групама у области спорта којима државе-чланице желе да наставе рад на установљењу спортских директора ЕУ.⁷ На трагу позива Европског савета из 2008. године да се позабави питањем тзв. „двоструке каријере“ Комисија наглашава важност да се осигура младим врхунским спортистима понуда квалитетног образовања, паралелно са њиховим тренирањем. Млади спортисти, посебно они који долазе из трећих земаља а тренирају и такмиче се у Европи, суочавају се са вишеструким ризицима. Квалитет центара за обуку, спорт и њихово особље требало би да буде довољно висок, како би се заштитили спортски морални и едукативни развој и професионални интереси. Што се тиче наставника физичког васпитања, предмет се предаје на примарном нивоу опште или специјалистичке наставе физичког образовања. У неколико земаља, школе су имају слободу да одлуче да ли ће запослити наставнике општег или специјалистичког образовања. На нивоу средње школе, за наставнике који предају специјално физичко васпитање је норматив. Што се тиче њихових квалификација, наставници на примарном нивоу обично имају факултетску диплому, док у средњем образовању већина земаља захтева мастер степен факултетског образовања. Могућности за

⁵ COM(2007)391 final, of 11.7.2007.

⁶ “Recommendation of the European Parliament and of the Council, of 18 December 2006, on key competences for lifelong learning” *Official Journal*, L 394 of 30.12.2006.

⁷ “Developing the European Dimension in Sport”, COM (2011)12 final, of 18.1.2011.

континуирани професионални развој у физичком васпитању се нуде не само на предметима специјалног физичког образовања, већ и општеобразовног карактера, као и у оквиру других предмета. Ово унапређује приступ физичком васпитању и промовише укључивање редовних физичких активности и у оквиру других предмета. Физичко васпитање је предмет, који је предвиђен у току редовног наставног процеса. Ваннаставне активности се допуњују или проширују обимнијим облицима физичких активности. Они се често фокусирају на такмичења и/или друге догађаје које организује школа и школски клубови, или у партнерству са другим органима. Интересантан помак у концепту спортских такмичења направиле су Грчка и Финска, које подржавају првенство учествовања у спортским такмичењима, природу надметања. Обе земље сматрају да је важно да се мотивишу ученици, и да треба да ценимо право на уживање и задовољство учествовања у спорту. На такав начин они желе да помогну у сузбијању насиља у школама. Неколико земаља покушава да укључи физичке активности у свакодневну школску рутину и праксу током дана, током пауза у часова или чак на путу до школе. Око једне трећине испитаника земаља планирају реформе које су релевантне за физичко васпитање. Португал и Финска имају намеру да подигну профил физичке активности директним повећањем минимума времена које се потроши на физичко васпитање, док Грчка и Мађарска намеравају да прошире организовану физичку активност у оквиру школе. Националне реформе такође настоје да побољшају услове под којима се предаје предмет и да промовишу обуку оних који га уче.

3) САДРЖАЈ

Обрасци у погледу физичке активности променили су се у земљама са високим стандардом - од тога да је то углавном радна обавеза до тога да се она практикује у слободно време. У земљама са ниским дохотком, физичка активност и даље се углавном јавља у току рада, због посла или у сврху транспорта. У развијеним и мање развијеним земљама, спорт је један од начина да се буде физички активан. Спорт такође доприноси, на пример, културном и друштвеном животу, како појединца тако и друштва у целини. Европска повеља о спорту усвојена је од стране Комитета министара Савета Европе 1992. године и ревидирана је 2001. године. Повеља дефинише принципе за спорт на великом броју различитих области и даје смернице за развој политика у Европи.⁸ У 2006. години, направљена је инвентарна

⁸ "European Sports Charter (revised)", Brussels, Council of Europe, 2001.

мрежа за промоцију физичке активности у оквиру Европске мреже за промоцију здравља за повећање физичке активности, која је резултат блиске сарадње Европске уније са Регионалном канцеларијом Светске здравствене организације у Европи. Инвентар садржи око 400 докумената, укључујући и политике, законе, смернице, програме, активности и студије случаја. Неки од докумената из инвентара тичу се спорта, али не у смислу свеобухватног мапирања спортских политика. Само 12 стратегија, које се односе на промоцију здравља кроз спорт, у државама ЕУ описују процес развоја политике. Неки документи укратко помињу консултације између СЗО и држава. На пример, изјава Стратегије од ирског Департмана за уметност, спорт и туризам наводи да су предузете интерне и екстерне консултације, место укључивање релевантних владиних агенција, одбори, кључних сектора и јавности.⁹ Један од приступа наведених је јавна расправа на којој су сви актери били позвани да путем саопштења доставе своје ставове. Чешка национална стратегија о спорту изјављује да је представљена свим одељењима и да је саветодавно тело за министра спорта и Комисије за спорт пружила стручну помоћ. Констатовано је да нема коментара о садржају стратегије.¹⁰ Скоро све стратегије проистекле су из националног законодавства и/или из других оквира националне политике у разним областима, укључујући, на пример, спорт, образовање и здравство. Један од примера је финска стратегија, у којој се позива на национални политички оквир који је описан у резолуцији владе: Закон о спорту, Закон о локалној самоуправи и Закон о јавном здрављу, где се наглашава одговорност локалних власти за промовисање физичке активности, здравља и благостање. Ова референца оправдано поставља одговорност на локалним властима и подржава кохерентност политика између спорта, локалне политике и јавног здравља у оквиру финске политике.¹¹ У 2004. години обављена је свеобухватна анализа литературе о „начину живота и слободно време младих“ и спроведена је у име Департмана за спорт ЕУ, Одељења комисије „Образовање и култура“. Као резултат тога, стратегија мултисекторске мреже на нивоу локалне заједнице (породица, школа, спортски клубови и администрација, заједница, канцеларије за образовање, здравство и спорт, планирање животне средине развој) предложила је да се супротстави појави

⁹ “Statement of strategy 2008–2010”. Dublin, Department of Arts, Sport and Tourism, 2008.

¹⁰ “National programme for the development of Sport for All”, Prague, Government of the Czech Republic, 2000 [Unofficial English translation on behalf of the WHO Regional Office for Europe].

¹¹ “Government resolution on policies promoting sport and physical activity”, Helsinki, Ministry of Education, 2009.

вишка килограма и гојазности код младих и да промовише активан начин живота за све младе људе. Стратегија холандско-немачког прекограничног мултисекторског пројекта спроводи свеобухватни приступ за интервенцију: настава физичке активности ујутру, пре школе, здравље побољшано физичким образовањем у школи (3 часа недељно), у вези са здравственим образовањем и информисањем о исхрани, као део на примарном нивоу школе, ко-наставни програм физичке активности између школских часова, затим у спортском клубу и курсеве у области спорта за одабране циљне групе ученика у вези њиховог развоја моторичких способности и здравственог стања (нпр. недостатак контроле моторичких способности, координација, аеробна издржљивост, итд). Све у свему, дневне физичке активности око 90 минута пружају комбинацију сарадње различитих школа и спортских клубова са програмима физичке активности, допунска настава о здравим стиливима живота (улоге исхране, квалитетно провођење слободног времена). Да би се постигли високи стандарди квалитета за активан живот, промоција физичке активности допуњена је образовањем и кампањом о добрим навикама у исхрани и користи од физичких активности за родитеље и наставнике, као и за локалне службенике у одговорности за заједничку политику у одлучивању о животној средини. Стога су покренути многи пројекти, да се пренесу и имплементирају стратегије, структуре и искуства холандско-немачког прекограничног пројекта на четири друге земље Европске уније (Чешка, Пољска, Италија и Велика Британија), као и у другим регионима, државама и градовима ван прекограничног региона Холандије и Немачке. Многе власти су са значајним буџетима укључене у промовисање физичке активности. То је могуће само до постављених циљева кроз интерминистарске, међуагенцијске и интер-професионалне сарадње, укључујући се на свим нивоима власти (национални, регионални, локални), а у сарадњи са приватним и сектором на добровољној основи. Јавне власти (национални, регионални, локални) троше значајне суме новца на спорт. Порези, као и спортске лутрије, важни су извори финансирања. Међутим, важно је да се ови буџети користе за подршку физичкој активности становништва у целини. Из перспективе физичке активности, општи циљ спортске политике треба да буде да се повећа квалитет учешће у спорту у склопу свих сегмената друштва. Као основа за доношење квалитетних одлука у спорту, физичку активност и понашање становништва треба пажљиво пратити са истраживањима у здравству.

Физички активан начин живота током времена захтева уређен национални систем исплативих спортских објеката, олакшаним препрекама за улазак, уз надзор за почетнике у спорту. Спортске инфраструктуре треба

да буду лако доступне свим слојевима становништва. Ово укључује јавно финансирање изградње, реновирање, модернизацију и одржавање спортских објеката и спортске опреме, као и употребу, по приступачној цени, јавних спортских објеката. У промоцији спорта за децу и омладину, финансирање по глави становника може да обезбеди основну финансирања спорта. Јавно финансирање може да буде, на пример, кроз промоцију јавне спортске инфраструктуре „спорт-за-све“ (нпр. реконструкција школских дворишта), пре него комплекса за врхунски спорт. Важан циљ спортске политике, у циљу јачања физичке активности међу становништвом, је развој покрета „спорт за све“ на локалном и националном нивоу. Посебно, спортска политика и физичке активности требало би да буду комплементарни и да покажу континуум у светлости интензитета физичке активности до организованог такмичарског спорта. Програми „спорт за све“ треба да имају за циљ подстицање учешћа у физичкој активности и спорта свих грађана, да промовишу перцепцију. Целокупно становништво је циљна група, спорт је људско право, без обзира на узраст, расу, националност, друштвену класу или пол. Политика спорта стога треба да има за циљ повећање броја грађана који учествују у спорту и који се баве физичком активношћу. У ту сврху, потребна средства и кључни актери треба да буду идентификовани, док социјалне и еколошке баријере за учешће у спорту треба да буду упућене посебно у вези са угроженим друштвеним групама. Здравствени радници (лекари, медицинске сестре, физиотерапеути, нутриционисти) раде са појединцима и заједницама (нпр. школе) и могу да пруже савете у вези са здрављем у погледу повећања физичке активности или које се односе на физичку активност специјалиста. Такве персонализоване смернице односе се на старост, занимање, здравствено стање, поред физичке активности и искуства других релевантних фактора који долазе у обзир. Одговарајући савет подразумева процену стварних телесних активности, ниво мотивације, жеље, као и ризик по здравље у односу на физичке активности и праћење напретка. Здравствени радници могу помоћи родитељима да промовишу физичку активност код своје деце и помажу наставницима да побољшају програме физичког васпитања у школама. Ефикасност и ефективност здравствених радника да подстакну позитивне промене у понашању документовано је у области промоције физичких активности као навике.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Комуникација Комисије Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона од 18. јануара 2011.

- Развој европске димензије у спорту [COM(2011) 12 final - Није објављен у Службеном гласнику]. Бела књига о Стратегији за Европу у погледу исхране, прекомерне тежине и гојазности, а у вези питања здравља од 30.5.2007. године [COM(2007) 279 final].

5) ИЗВОРИ

“Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, *OJ* C83, 30.03.2010.

“Developing the European Dimension in Sport”, COM(2011)12 final, of 18.1.2011.

“European Commission, 2011. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, Developing the European Dimension in Sport. COM(2011) 12 final. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0012:FIN:EN:PDF> [Accessed 12 May 2015].

“European Sports Charter (revised)“, Brussels, Council of Europe, 2001.

“Government resolution on policies promoting sport and physical activity“, Helsinki, Ministry of Education, 2009.

“Key Competences for Lifelong Learning – European Reference Framework“, European Commission, Available at: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/ll-learning/keycomp_en.pdf [Accessed 12 March 2015], 2007.

“National programme for the development of Sport for All“, Prague, Government of the Czech Republic, 2000 [Unofficial English translation on behalf of the WHO Regional Office for Europe].

“Recommendation of the European Parliament and of the Council“, of 18 December 2006, on key competences for lifelong learning (Official Journal L 394 of 30.12.2006).

“Statement of strategy 2008–2010“, Dublin, Department of Arts, Sport and Tourism, 2008.

“White Paper - White Paper on Sport“, {SEC(2007) 932} {SEC(2007) 934} {SEC(2007) 935} {SEC(2007) 936}.

EACEA/Eurydice, 2011. The structure of the European education systems 2011/12: schematic diagrams. Brussels: Eurydice.

EACEA/Eurydice, 2012a. Recommended annual taught time in full-time compulsory education in Europe, 2011/12. Brussels: Eurydice.

- EACEA/Eurydice, 2012b. Key Data on Education in Europe 2012. Brussels: Eurydice.
- EU Working Group 'Sport & Health', 2008. EU Physical Activity Guidelines, Available at: http://ec.europa.eu/sport/library/documents/c1/eu-physical-activity-guidelines-2008_en.pdf [Accessed 12 May 2013].
- European Commission, 2007a. White Paper on Sport. COM(2007) 391 final. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0391:FIN:EN:PDF> [Accessed 12 May 2013].
- European Commission, 2007b. Key Competences for Lifelong Learning – European Reference Framework. Available at: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/ll-learning/keycomp_en.pdf [Accessed 12 May 2015].

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Стратегијом развоја спорта у Републици Србији за период 2014-2018. године („Службени лист РС”, 1/2015) за децу и младе предвиђено је да је физичка активност природна форма кретања која подразумева изазов и уживање засновано на игри. Спорт у свим облицима треба да буде појединачно доступан свим младима без дискриминације, чиме се омогућавају једнаке могућности дечацима и девојчицама, уз уважавање посебних потреба сваког старосног узраста. Улога физичких активности у образовању деце, стицању моторичких способности, стицању друштвених способности и очувању здравља је изузетно битна. Школски спорт представља незаобилазну карику у промоцији активног начина живота, развоја спорта и врхунског спортског резултата. У оквиру школског спорта, школе имају централну улогу. Нужно је обезбедити да се настава физичког васпитања у потпуности реализује по усвојеним плановима и програмима и да се спортске секције реализују како је прописано. Циљ треба да буде да се деца анимирају да се баве физичким вежбањем, кроз забаву и игру и да се задовоље основни приоритети школског спорта: свеобухватност, препознавање талената и здравствени аспект. Главни циљ школског спорта мора бити физички, интелектуални, морални, социјални и културни развој свих ученика. Исто важи и за универзитетски спорт. У Стратегији развоја школског спорта у АП Војводини 2013-2017. године наведено је да је физичко васпитање представља основу школског спорта. Школски спорт и школско физичко васпитање међусобно су повезани многоструким и сложеним везама, међусобно се допуњују делећи заједничке темељне циљеве: допринос

здрављу и складном развоју личности. Физичко васпитање омогућава ученицима да стекну базичне кретње, вештине и неопходна знања, формирају позитивне ставове према физичкој активности и спорту, припремајући их за активан начин живота. Бављење школским спортом омогућава деци и младима да кроз такмичења различитог нивоа унапреде своје моторичке компетенције, социјалне вештине и самопоштовање и може представљати прелаз ка бављењу спортом у спортским клубовима, оријентисаним на постизање врхунског спортског резултата.

UDK: 327.7(282.243.7):(497.11)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 344–357

Извори научни рад

др Милован РАДАКОВИЋ¹

ПРОЦЕС САРАДЊЕ У ПОДУНАВСКОМ РЕГИОНУ И ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВОЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ABSTRACT

Development of Serbia should be a combination of the EU strategy towards the Danube River and the strategy that Serbia has towards the Danube. The Danube River, its coastline and the wider area, known as the Danube region, in the commercial and economic sense, suggests that the Danube is more used in the top, than in its lower reaches. Today, the Danube region covers not only the coastal states of the Danube River but also the country through which flows a tributary of the Danube. Therefore, the Serbian perspective must take a new strategic position in the Danube region, given that its economic capacity significantly collapsed with the current economic crisis and the political turmoil that lasted from the end of the nineties. Increased cooperation between the countries of the Danube region assumes greater involvement of the Danube countries which are members of the European Union. The institutionalization of cooperation in the European integration process will mean greater coordination, but also the impact of existing mechanisms such as the Danube Commission, whose authority is not questioned.

Key words: Serbia, Danube, Podunavlje, Cooperation, EU..

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: mradakovic@diplomacy.bg.ac.rs. Рад представља резултат рада на пројекту 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

Процес сарадње на Дунаву је политичко-дипломатска иницијатива, покренута 2002. године, која има за циљ “пружање новог политичког подстрека за јачање и развој вишестраних односа између подунавских земаља, без успостављања нових институција”.² Њиме су обухваћене све подунавске земље, као и поједине земље кандидати за пријем у ЕУ. Процес је инициран у јуну 2001. године од стране Аустрије, Румуније, Европске комисије и Пакта за стабилност ЈИЕ, а званично је успостављен на првој Министарској конференцији, одржаној у Бечу, 27. маја 2002. године. Учеснице процеса су 13 земаља подунавског базена - СР Немачка, Аустрија, Чешка, Словенија, Словачка, Мађарска, Хрватска, Босна и Херцеговина, Србија, Румунија, Бугарска, Молдавија и Украјина - Европска комисија и Регионални савет за сарадњу. Актуелни председавајући Процеса сарадње на Дунаву је Украјина.³ Успостављање Процеса као политичког, дипломатског и економског консултативног форума, комплементарног са постојећим регионалним механизмима и иницијативама, има за циљ даље унапређење сарадње и повезивања на Дунаву, а у функцији процеса евроинтеграција. Широка и добро утемељена платформа Процеса, интерес кључних међународних фактора (САД, ЕУ и међународних организација), као и заинтересованост земаља учесница за регионалне и субрегионалне облике сарадње, представљају главне карактеристике ове иницијативе. На овај начин Процес омогућује да дођу до изражаја опредељеност земаља региона за поштовање и јачање демократских принципа и вредности, пуно уважавање националних, верских и културних особености, окренутост ка економском развоју и интегрисању регије у европске структуре.⁴ Основни документи којима се дефинишу стратешки правци Процеса су Заједничка декларација и Принципи и радне методе за функционисање Процеса. Декларацијом се успоставља “процес политичке и економске сарадње земаља подунавског региона са циљем унапређења и интензивирања њихове сарадње у низу области од заједничког политичког, економског, и културног интереса”. Процес не представља нови, институционализовани облик сарадње, нити дуплирање са већ постојећим организацијама и регионалним

² Интернет: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/regionalna-saradnja/dcp?lang=cyr>

³ Ibid.

⁴ Интернет: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/regionalna-saradnja/dcp?lang=cyr>

структурама, већ обједињени напор да се кроз заједничку сарадњу и у садејству са постојећим регионалним организацијама и иницијативама оствари напредак у демократизацији, економском развоју и даљој интеграцији региона у европске структуре.⁵ Активности Процеса одвијају се кроз дипломатско-политичку и пословну димензију, у складу са прокламованим циљевима. У периоду између две министарске конференције организују се састанци представника МИП-ова земаља учесница Процеса, како би се разматрале активности на реализацији циљева процеса, сагледале могућности за њен подстицај, односно утврдили евентуални проблеми и дискутовали начини превазилажења, али и допунила листа приоритета по потреби. Република Србија је активно учествовала на свим досадашњим конференцијама Процеса сарадње на Дунаву, укључујући и председавање Процесом у периоду 2005-2007. године, које је окончано успешним организовањем Треће министарске конференције у Београду 18. априла 2007. године. Република Србија се укључила у процес израде Стратегије формирајући Радну групу за сарадњу са ЕУ у Подунављу чији је резултат рада био документ под називом *Позиција Републике Србије за учешће у изради свеобухватне стратегије Европске Уније за регион Дунав*.⁶ Нови концепт макро-регионалне сарадње који је материјализован кроз израду Дунавске стратегије, представља могућност за даље унапређење сарадње Републике Србије са суседним и другим европским државама. Поред тога, Стратегија ЕУ за развој Дунавског региона представља један од веома важних инструмената којим Република Србија може да спроведе јачање институционалних и људских капацитета кроз развој локалних, регионалних и националних потенцијала. Комбинација стратегија различитих актера јавног и приватног сектора, невладиних организација и удружења, медија, доступност и јавност конкретних резултата, грађанима, али и спремност и знање да се примењују правила и процедуре ЕУ у спровођењу конкретних акција, представљају најзначајније изазове и корист за Републику Србију. На овај начин Србија конкретно даје свој допринос јачању демократије, владавини права, економском просперитету и напретку у региону.⁷

⁵ Погледати, документа МСП-а, која се односе на процес сарадње на Дунаву.

⁶ Интернет: www.dunavskastrategija.rs/include/docs/pozicija_srbije_u_izradi_strategije_eu_za_dunav-dopunjeno-izmenjeno_cyr.doc

⁷ Интернет: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/regionalna-saradnja/dcp?lang=cyr>



Извор: Dunav.info.org.

Процес сарадње на Дунаву започет је 2001. године као аустријско-румунска иницијатива, а 2002. овој иницијативи придружила се и Европска комисија и Пакт за стабилност југоисточне Европе. Иницијатива је окупила тринаест подунавских и других земаља чија територија гравитира ка Дунаву.⁸ То су Аустрија, БиХ, Хрватска, Чешка, Словачка, Немачка, Мађарска, Молдавија, Румунија, Украјина, Словенија и Србија. Искуство Србије стечено у оквиру Централноевропске иницијативе, Регионалног савета за сарадњу, Процеса сарадње у југоисточној Европи, јадранско-јонској иницијативи, Стратегије ЕУ за јадранско-јонски регион и другим регионалним механизмима сарадње могу бити од изузетне користи када је реч о Стратегији ЕУ за Подунавље. С тим у вези за Београд је од изузетног значаја и активно учешће у остваривању Стратегије ЕУ за Подунавље. Када је реч о Стратегији коју Европска унија спроводи у простору Подунавља, треба напоменути да Србија на овом простору реализује неколико значајних

⁸ На основу политичке иницијативе Аустрије, Румуније и Немачке (покрајине Баден Виртенберг) Европски савет је јуна 2009. године формално затражио од Европске комисије да припреми заједничку свеобухватну стратегију ЕУ за Дунавски регион (European Union Strategy for Danube Region). Реч је о политичко-економском форуму који функционише кроз одржавање министарских конференција једном у две године и пословне конференције које се одржавају у међувремену.

пројеката. То су реконструкција Жежељевог моста у Новом Саду у вредности од око 45 милиона евра, ревитализацију Голубачке тврђаве у вредности од 6,5 милиона евра, изградња система водоснабдевања Великог Градишта у вредности од 4,4 милиона евра, уређење Великог Бачког канала у вредности од 10 милиона евра и другим пројектима. У оквиру Програма прекограничне сарадње Србија - Румунија, први пут је реализован наменски позив за прикупљање пројеката везаних за Дунавску стратегију, и то у оквиру приоритета као што су управљање еколошким ризицима у вредности од 7 милиона евра. У вези Програма пограничне сарадње Србије и Мађарске, Река Дунав се третира као хоризонтални приоритет. С тим у вези готово на свим Конференцијама, истакнуто је да је задатак министара иностраних послова да наставе политичко усмеравање и сарадњу са надлежним структурама Европске комисије како би се обезбедило ефикасно планирање и стратешка координација у оквиру Стратегије ЕУ за Подунавље. За простор Подунавља од изузетног значаја побољшање саобраћајне инфраструктуре, развој туризма као и развој међукултурне сарадње и свих других регионалних облика комуникације.

2) ДОСАДАШЊА ИСКУСТВА И ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВОЈА

Подунавље до краја XX века, није имало карактеристике једне макрo-целине. Ово пре свега због разних историјских и политичко - идеолошких коногација. Обале Дунава биле су граница између Аустроугарске и народа који нису били унутар њених граница, а у каснијем историјском периоду Дунав је био политичка граница између Источног и Западног дела Европе. Све ово је имало своје реперкусије и на економију држава на Дунаву. Поред овога Подунавље је имало различит степен развоја. Горњи и средњи ток Дунава (Немачка, Аустрија, Словачка, Мађарска) историјски је увек био развијенији од држава у доњем току реке.⁹ Основ перспективе овог простора представља, с једне стране, превазилажење идеолошких разлика између држава са Запада и држава са Истока континента, ресурси на овом подручју и позиција да различите културе подунавских народа представљају богатство Подунавља а не основ за сукобе. Једна од грана привреде - туризам, као да још није максимално искоришћен на простору Подунавља. Постоји још много простора које туризам може попунити у Подунављу и његовом ширем простору.¹⁰ Дунав

⁹ Детаљније, Едита Стојић-Карановић, „Отворена питања и перспективе сарадње подунавских земаља“, *Међународни проблеми*, 2002.

¹⁰ Ibid.

је једна од најзначајнијих речних саобраћајних веза у Европи. С тим у вези све државе на Дунаву имају обавезу да омогуће несметану пловидбу овом реком. То подразумева пре свега, чишћење корита реке, уклањање разних препрека које онемогућавају нормалну пловидбу. То је основни, али не и једини задатак. Модернизација дунавских лука (посебно у доњем делу Дунава) требало би такође да представља један од приоритета подунавских држава. Заједнички пројекти, као што су на пример изградња хидроцентрали, али и саобраћајне инфраструктуре између држава на дунавском простору, представљају темељ развоја Подунавља. На овом простору посебно треба обратити пажњу на две ствари - заштити природне средине и заштити од елементарних непогода. Заштита природне средине односи се и на приоритете Европске уније, па је заштита екосистема око Дунава обавеза свих подунавских земаља без обзира да ли су чланице ЕУ или не. Елементарне непогоде као што су поплаве могу у краћем или дужем периоду парализати привреду једне земље. Зато је уређење приобаља од велике важности за све државе. Ако је реч о Дунаву, државе чланице Дунавске комисије, могу формирати заједничко тело које би интервенисало у поплавама угроженим државама. Може се формирати и заједнички фонд чија би се средства употребљавала за уређења корита река и приобаља. Овакви или слични фондови вероватно постоје у Европској унији, али могу се формирати и на нивоу подунавских земаља.

3) САОБРАЋАЈНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ НА ДУНАВУ ОД ЗНАЧАЈА ЗА СРБИЈУ

Један мост на Дунаву, између Румуније и Бугарске, има посебан значај и за Републику Србију, с обзиром да представља саобраћајну алтернативу Коридору X. Тај, нови мост на Дунаву, повезује Калафат у Румунији и Видин у Бугарској, а део је саобраћајног коридора IV. Ови делови Румуније и Бугарске спадали су у економски мање развијене области Европске уније. До завршетка овог моста, овде је постојао само један дунавски мост пројектован још 1954. године. О овом новом мосту говорило се још седамдесетих година двадесетог века, а његов завршетак био је планиран још 1990. године. Сукоби у бившој Југославији су значајно утицали на убрзање његове реализације. Његова географска локација имала је своју историју. Наиме, Бугари су инсистирали да се он изгради у западном делу границе са Румунијом. На тај начин он би постао веза и и саобраћајни додатак ауто-путевима који воде од Грчке и Турске ка Блиском истоку.¹¹ Румунија је инсистирала да позиција моста буде

¹¹ Мост између Калафата и Видина, део је коридора IV који спаја Дрезден са Истанбулом.

источније. Букурешт је сматрао да би се на тај начин још више развио међународни транспорт преко њене територије, тако да би се повећали приходи од међународног транспорта. До коначног договора дошло се у јуну 2000. године, када је прихваћено да мост буде код Видина у западној Бугарској. Мост између Калафата у Румунији и Видина у Бугарској, је делимично висићи мост, дугачак 1.951 метара, предвиђен је за аутомобилски и железнички саобраћај, а постоји и бикциклистичка стаза, као и стаза за пешаке. Мост има дванаест стубова носача, који су у делу реке којом се не плови међусобно удаљени 180 метара. Висићи део моста који прелази преко пловног дела Дунава има дужину од 180 метара.¹² Ова саобраћајна инвестиција важна је и за Србију. Наиме, коридор IV је алтернатива коридору X који пролази кроз Србију. Свако даље одуговлачење завршетка коридора X представљаће шансу да се правцем из западне Европе кроз Румунију и Бугарску стигне на југ континента. Иако је коридор IV дужи за сто километара, и чињеница да је трасом кроз Румунију, за сада, само мањим делом изграђен профил ауто-пута док стари пут води кроз планински део земље, што доста успорава вожњу, отварањем моста између Калафата и Видина значајно се повећала конкурентност овог правца према коридору X. Атрактивност коридора IV можда ће још више од новог моста, повећати улазак Румуније и Бугарске у Шенгенски споразум чиме ће се елиминисати чекање на граници.

4) ЛУЧКИ КАПАЦИТЕТИ СРБИЈЕ НА ДУНАВУ И СТРУКТУРА СРПСКИХ ЛУКА

Кроз Србију пролазе два европска саобраћајна коридора-копнени коридор X и коридор VII који повезују десет европских земаља чије територије излазе на пловни пут реке Дунав. Од границе са Мађарском до Београда, Дунав тече готово паралелно са трасом европског аутопута и железничком пругом, што тај простор чини изузетно вредним и значајним за привреду, индустрију, саобраћај и туризам.¹³ Према подацима Дунавске

¹² Мост је саградила шпанска компанија Фоменто, а коштао је 226. милиона евра. Седамдесет милиона евра дотирали су фондови ЕУ, затим Европска инвестициона банка, шездесет милиона евра дала је бугарска влада, а остатак су донирале француске и немачке инвестиционе компаније. Румунија је финансирао градњу друмске и железничке инфраструктуре на својој територији. Својевремено се карта за трајект плаћала 26 евра, док је мостарина знатно јефтинија, износи шест евра. Око 80% од мостарине иде у буџет Бугарске.

¹³ То потврђује и чињеница да су у периоду 2001-2009. на простору уз Дунав и у његовим рубним деловима страни инвеститори инвестирали две трећине од свих страних инвестиција у Србији.

комисије на реци Дунав и њеним притокама постоји деведесет лука за комерцијалне намене, а од тога се једанаест налази на територији Србије. На српском делу Дунава постоји осам лука од међународног значаја: Апатин, Богојево, Бачка Паланка, Нови Сад, Београд, Панчево, Смедерево и Прахово. Све луке су приватизоване осим луке Нови Сад. На Дунаву плови око 5.200 бродова са 4.3 милиона тона носивости. На овој реци има 24 пристаништа у којима је промет робе већи од милион тона, укључујући и Луку Београд (2.5 милиона тона) и Смедереву (2.6. милиона тона). На Дунаву је превоз путника достигао 6,5 милиона, али на жалост у Србији готово да не постоји, јер нема линијског превоза ни у домаћем ни у међународном саобраћају. Технологија превоза и складиштење робом су модернизовани.¹⁴ Полазећи од северозапада ка југоистоку, значајније српске луке на Дунаву су Бездан, Апатин, Богојево, Бачка Паланка, Нови Сад, Београд, Панчево, Смедерево, Велико Градиште, Доњи Милановац, Кладово и лука Прахово. Луке у Војводини углавном су се специјализовале за транспорт Житарица.¹⁵ Луци Бездан је приоритет транспорт житарица са подручја Сомбора, Суботице и Барање у суседну Хрватску. Планира се проширење ове луке која има изграђену приступну инфраструктуру, а то је изграђен пут, прикључци за воду и струју као и међународно сидриште. Изградња луке кобинује се са изградњом силоса који би требало да буду изграђени у њеној непосредној близини. На овом простору у суседној Хрватској постоји лука у Осјеку, али је она ограничена пловношћу реке Драве. Лука у Бездану много ће значити и за промет житарица са самог севера Војводине, из Суботице. Наиме, роба је из овог града и његовог региона до сада је транспортом ишла до луке Нови Сад. Изградњом луке Бездан транспорт робе из суботичког региона биће ближи, а самим тим и знатно јефтинији. Слично као у Бездану, и у Апатину треба да се изгради потпуно нова лука. Лука би била резултат сарадње и улагања швајцарске коперације „Агриферт“ и београдске „Ника групе“. Швајцарска фирма је специјализована за трговину житарицама и превозом расутих терета док је београдска „Ника група“ у Србији водила велике грађевинске пројекте. Поред овога „Дунав група агрегати“, понудила је учешће у изградњи 350 метара вертикалног кеја у самој луци. Ова компанија бави се ископавањем песка и шљунка као и уређивањем обала Дунава и

¹⁴ На ову модернизацију утицало је увођење потискивачке флоте и бродова “РО-РО”, и контејнерских бродова, као и теретњака за превоз специјалних терета.

¹⁵ Србија за сада има четири луке за претовар житарица, то су луке у Богојеву, Новом Саду, Панчеву и Београду. Према проценама Србији би било потребне још две луке које би биле оспособљене за претовар житарица.

Тисе. Као компанија која се поред експлоатације песка и шљунка бави и прометом житарица, она види свој интерес у свом учешћу у изградњи луке у Апатину. Лука би иначе била изграђена у новој индустријској зони односно робно-транспортном центру у који би се изместила и садашња апатинска лука “Напредак”. Лука Дунав Богојево¹⁶ налази се на левој обали реке Дунав, на 1366 км, у непосредној близини граничног прелаза из Србије према Хрватској, на 4 километра од места Богојево, на 34 километра реком, низводно од града Апатина на Дунаву. Удаљена је око 40 километара од аутопута Е75, у правцу Београд-Нови Сад-Суботица у Војводини, у правцу према Мађарској на коридору Х. Простор луке заузима 16 хектара где су смештени силоси капацитета 30.000 тона, претоварни капацитети 200 тона на сат и сушара за житарице капацитета 40 тона на сат. У зони луке је и модерни складишни капацитет површине 7.500 м² универзалне намене.¹⁷ Лука у Богојеву представља оптималну локацију терминала за претовар и складиштење житарица. Према Мастер плану лука Србије, који подржава Европска агенција за реконструкцију, Лука Богојево је дефинисана као претоварни терминал првенствено за житарице, али и за вештачко ђубриво. У том смислу, главне делатности које се обављају у луци јесу претовар и складиштење житарица и минералног ђубрива.

Лука у Бачкој Паланци, такође спада у једну од оних лука на Дунаву, чији се развој тек очекује.¹⁸ Лука је са својим пристаништем смештена на левој обали Дунава, на 1295 км ове реке. Трансевропским речно-каналским системом Рајна-Мајна-Дунав, директно је повезана са државама од Северног до Црног мора. Лука има изузетан положај и у односу на непосредно суседство, наиме поред границе са Републиком Хрватском врло је близу и граница са Босном и Херцеговином што поред економског и привредног чини да лука у Бачкој Паланци има и изузетан геополитички положај. Лука се поред основних пружања лучких услуга бави и производњом и продајом грађевинског материјала и то првенствено песка, шљунка и бетона. Овакав начин пословања чини ову луку специјализованом, а надлежни процењују да

¹⁶ Интернет: <http://www.hibrid.rs/luka-dunav-bogojevo.html>

¹⁷ Лука Дунав Богојево је лука отвореног типа, дубина воде у базену луке износи 12 метара. У делу оперативне обале изграђен је вертикални зид кеја дужине 167 метара који је у функцији лучког претовара роба. У склопу кеја налази се и нови кеј дужине 90 метара који се користи за претовар терета. Лука има простора за више терминала, мада је тренутно у употреби један привез за једновремени претовар пловила. Лука поседује железнички колосек дужине 300 метара, повезан са системом железница Србије.

¹⁸ Интернет: <http://www.lukabp.rs/>

се минималним улагањем ова лука може оспособити и за производњу и транспорт других роба. У Србији лука Нови Сад има изузетан значај. Реч је о луци која по годишњем претовару заузима прво место у земљи. Раст транспорта у луци расте из године у годину, па се очекује врло брзо обим претовара већи од милион тона. С обзиром на значај и количину робе која прође кроз ову луку за њу су заинтересоване стране компаније које би желеле да је купе. Међутим, надлежни сматрају да то није могуће. Према законима Републике Србије, лучки акваториј и луке, третирају се као имовина од посебног интереса и под пуном су заштитом. Међутим, као инвеститори могу се појавити привредници из целог света. Лука Нови Сад планира проширења и осавремењивање капацитета, а првенствено изградњу силоса за житарице капацитета 30.000 тона, као и терминала за контејнерски транспорт, односно за њихов претовар. Током година, било је интересената за луку у Новом Саду, првенствено из Азербејџана и Румуније. У последње време инвеститори из УАЕ, показују највећу заинтересованост за ову луку. Њима је наине потребна лука која би као терминал била оспособљена за испоруку пре свега пољопривредних производа, али и воћа и поврћа. У том смислу у луци Нови Сад размишљају у даљим улагањима у капацитете за очување и транспорт овакве врсте робе. Лука Београд, као дунавска лука највећег града у земљи и његовог политичког, економског и културног средишта има посебан значај за Србију, али и за подунавље. Овде бисмо се позабавили само његовим међународним аспектом. У последњих десет година путничко пристаниште луке Београд прихватило је више од 3.500 бродова са 450.000 путника и 130.000 чланова посаде. Извесно је да ће се тај број у наредном периоду повећавати, с обзиром да се број страних туриста у Београду из године у годину повећава. Лука Београд је 2006. године изградила ново, модерно и технолошки уређено путничко пристаниште, у које је уложено више од два милиона евра. Овим је постигнут висок ниво безбедности приликом прихватања иностраних бродова. И поред овога појавила се потреба за проширењем капацитета па је Лука Београд ове године покренула иницијативу да се размотри проширење постојећих капацитета намењених међународном путничком саобраћају.¹⁹ Близина луке Београд, али и сам град Панчево, као један од најзначајнијих индустријских центара у Србији

¹⁹ Међународно путничко пристаниште луке Београд смештено је на десној обали реке Саве у непосредној близини и њеног ушћа у реку Дунав на 1171 километру. Врло добар географски али и економски и геополитички положај омогућио је да се лука налази на раскршћу речног Коридора VII и копненог коридора X, које чине ово подручје чвориштем међународног саобраћаја и транспорта. Међународни аеродром "Никола Тесла" - Београд, удаљен је 16,8 км од пристаништа.

учинили су да се лука Панчево током свог развоја, специјализује за пружање услуга у следећим делатностима: претоваром робе у водном железничком и друмском саобраћају, претоваром контејнера и то у пуњењу и пражњењу, складиштење робе у јавним царинским складиштима, производњом и продајом грађевинског материјала, услугама шпедиције, изнајмљивањем некретнина и опреме, услугама паркинг простора и вагањем роба и производа. Лука Панчево има опредељење да буде прва индустријска лука у Србији. Налази се на изузетном месту с обзиром да је Панчево важан центар преко кога иду нафтни и гасни коридори, правци према Румунији, Украјини и Русији. Развој луке Смедерево везано је за смер којим ће кренути овај град. Смедерево је град на Дунаву који жели да постане значајна туристичка дестинација Србије, за који град Смедерево има потенцијале, а у том смислу река Дунав би била једна од важних полуга у остваривању те амбиције. Међутим, у неким прошлим временима Смедерево је виђено као један од индустријских а не туристичких центара Србије. Зато се пред овим градом налази не мали задатак да од индустријског града направи туристички центар. У том смислу, један од приоритета Смедерева је да своју индустријску зону измести из центра града. Градско веће је ове године дало сагласност да се почне са изградњом дела железничке пруге која ће омогућити измештање тешких индустријских капацитета из центра Смедерева. Ово је заправо прва фаза измештања индустријске луке из центра града. Лука у центру града, у којој се претовара руда и производи из смедеревске челичане, затворила је излаз на реку и велики је еколошки проблем у самом граду. Да би се изместила лука у индустријску зону, где већ постоје одређени лучки капацитети, потребно је новим колосеком спојити реку и постојећу железнички трасу. Према неким проценама за нови колосек у дужини од 5.3 километара потребно је издвојити око осам милиона евра. Пресељење луке омогућило би изградњу пристаништа за туристичке бродове. Лука у Великом Градишту је пристаниште за све стране бродове који Дунавом долазе из црноморских лука на путу за Београд, Будимпешту, Братиславу и Беч. Велико Градиште је на северу омеђено Дунавом, који је у дужини од 20 км раздваја од суседне Румуније. Иако је релативно мала лука, с обзиром на природне лепоте и географски простор општина и лука имају изузетне потенцијале за развој туризма. Лука у Доњем Милановцу специјализована је лука за сидрење крузера. Дуж 250 км у доњем току Дунава кроз Србију, не постоји адекватна специјализована лука за прихват оваквих бродова. Током 2012. године у ову луку су пристала 92 брода са 18.000 страних туриста. Лука се и даље развија. У том смислу размишља се о проширењу саме луке, њеном даљем опремању, али и о туристичкој понуди. Ова модерна лука покренула је туристичку

понуду у целој општини, па се у том смислу размишља и о изградњи неких хотела. Лука у Кладову специјализовала се за изградњу бродова и ремонт. Данас се лука налази у мешовитом српско-румунско-холандском власништву. Иако је бродоградилиште прилично страдало због економских мера током деведесетих година XX века, двехиљадите су донеле одређен развој, тако да се данас храбрије говори о проширењу капацитета. Једно од таквих је и планирање изградње нове производне хале у којој ће се производити хидраулични поклопци за прекоокеанске бродове. Лука Прахово представља последњу излазну луку на територији Србије. Налази се на десној обали Дунава, четири километара од ХЕ “Ђердап” и међународног граничног прелаза “Кусјак”. Повезана је железницом и друмским коридорима са својим окружењем. Капацитет луке је 800.000 тона. Један од проблема луке у Прахову представља њено потпуно оспособљавање од убојних средстава заосталих из деведесетих година прошлог века. У сарадњи са Европском унијом уложено је три милиона евра за њено оспособљавање. Лука је тада разминирана, а у том циљу претражена је водена површина, обала и корито Дунава у дубини од шест метара. На овај начин обезбеђена је сигурна пловидба и сидрење великих бродова. Као акутни проблем луке Прахово, остаје потопљена немачка флота из 1944. године. Реч је о 24 брода које су Немци потопили приликом повлачења током Другог светског рата. Додатни проблем је што су бар четири брода од ове флоте, потопљена са противбродским минама и другим неексплодираним средствима. Према проценама за њихово вађење потребно је око дванаест милиона евра. Тек по уклањању и ових бродова и убојитих средстава, може се говорити о потпуно безбедном саобраћају на српском делу Дунава. Потпуним уклањањем убојитих средстава и чишћењем Дунава код Прахова и тог дела Ђердапске клисуре, олакшала би се пловидба трговачким бродовима и отклонила опасност да неки брод због ниског водостаје код Прахова чека да Дунав поново порасте па да настави пловидбу.

5) ИЗВОРИ

- European Conference of Ministers of Transportation: Pan-European Corridors, 2001.
Urgent Investment for Basic Infrastructure in the Federal Republic of Yugoslavia, Luxemburg, 2000.
Vision Planet, Draft Final, Report of the Transport Infrastructure Needs Assessment, Vienna, 1999.
Водени мост Београд-Солун, Политика, Београд, 10.07.1995.

- Група аутора, Стратегија ЕУ за Дунавски регион, Акциони план, Прилог уз Саопштење комисије Европском парламенту, савету, Европском економском и социјалном комиту и комитету региона, Брисел, 2010.
- Дукић, Д, Гавриловић, Љ, Јовановић, В, Пловни пут Рајна-Мајна-Дунав и његов привредни значај, Данубиус, бр.1-2.
- Интернет: <http://www.hibrid.rs/luka-dunav-bogojevo.html>
- Интернет: <http://www.lukabp.rs/>
- Интернет: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/regionalna-saradnja/dcp?lang=cyr>
- Интернет: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/regionalna-saradnja/dcp?lang=cyr>
- Интернет: www.dunavskastrategija.rs/include/docs/pozicija_srbije_u_izradi_strategije_eu_za_dunav-dopunjeno-izmenjeno_cyr.doc
- Јовичић, Ж, Туризам-фактор просторне и функционалне целовитости Подунавља у Србији, у: Подунавље у Србији - заштита, уређење и развој, Удружење урбаниста Србије, Београд, 1996.
- Подунавље у Србији - заштита, уређење и развој, Удружење урбаниста Србије, Београд, 1996.
- Просторни план подручја посебне намене међународног водног пута Е-80-Дунав (Паневропски коридор VII) -нацрт просторног плана-Министарство природних ресурса, рударства и просторног планирања Републике Србије, Београд, Републичка агенција за просторно планирање, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, ЈП Завод за урбанизам Војводине - Нови Сад, фебруар 2013.
- Просторни план Републике Србије, *Службени гласник РС*, Београд, 1996.
- Радаковић Милован, The Danube-Morava-Vardar-Aegean Sea Waterway, in: Јефтић Шарчевић, Невенка, Стојић Карановић, Едита, Danube strategy-strategic significance for Serbia, IMPP, Belgrade, 2012.
- Регионална привредна комора Панчево, Паневропски коридор VII, Панчево 2013.
- Речно-поморски саобраћај са могућности развоја на правцу Дунав-море, Саобраћајни факултет Универзитета у Београду, 1998.
- Стојић, Карановић Едита, Отворена питања и перспективе сарадње подунавских земаља, Међународни проблеми, ИМПП, Београд, 2002.
- Стојић, Карановић Едита, Петровић Драган, Дунавска стратегија - од визије ка остварењу, ИМПП, Београд, Међународни научни форум: Дунав-река сарадње, Београд, 2010.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Дунав би у овом веку требао да представља један од развојних основа Европе. Такав развој и улога реке Дунав зацртана је Европском стратегијом за Подунавски регион који је усвојио и Савет Европе. Интерес за развој стратегије и њену реализацију имају све земље Подунавља. У Подунављу живи 115 милиона становника и коришћење природних потенцијала и ресурса представља једну од основа развоја свих држава кроз које Дунав протиче. Према пројекцијама за Дунав, на овој реци предвиђено је више од двеста различитих пројеката. Реализацијом истих Дунав би добио још већи значај као трансевропски саобраћајни коридор. Поред Конференција током минулих година одржано је и више саветовања, семинара и студијских предавања посвећених разним темама везаним за Дунав. У основи свих ових скупова било је утврђивање основних елемената стратегије за Подунавски регион. На свим скуповима дата је недвосмислена подршка јединственој европској стратегији за Подунавски регион, даље утврђивање пројеката као и начина и извора њиховог финансирања.²⁰ Чињеница да су за реализацију европске стратегије за овај регион заинтересоване многе државе, али и економски јаке регије као што су, на пример, немачке покрајине Баден-Виртемберг и Баварска, говори довољно о значају овог простора за будућност Европе, а у првом реду у корист њене економске јачине и политичке стабилности. Чињеница да Подунавска сарадња обухвата четрнаест држава Европе, подстиче све државе на старом континенту да буду врло заинтересоване да имају један овакав регион који би осим политичке сарадње карактерисала и сигурна перспектива економске европске будућности.²¹ Иначе регион би требало да карактерише несметана покретљивост становништва, ефикаснији транспорт роба, равномеран развој енергетске инфраструктуре, као и већи развој туризма и трговине. Србија је још раније одвојила двадесет милиона евра за реализацију два пројекта на Дунаву, дајући и непосредан допринос остваривању европске стратегије за Подунавље. Први пројекат се односи на реконструкцију Голубачке тврђаве а други на изградњу инфраструктуре на Сребрном језеру.

²⁰ Државе Подунавског региона требало би да реализацијом ове стратегије постигну већи привредни развој кроз образовање и научна истраживања, али и да активно учествују у остваривању јединственог система заштите и унапређења природе и човекове средине. Реализација Европске стратегије за Подунавски регион започела је 2011. године.

²¹ Регион Подунавља је простор који има велике потенцијале и који ће кроз реализацију различитих пројеката већ у овом веку постати кључан регион за Европу. Основу европске стратегије за Подунавски регион представљају четири стратешка правца деловања: побољшање инфраструктуре, заштита животне средине, јачање привредног развоја и побољшање безбедности.

UDK: 342.739:341.1/8
342.739:341.176(4.672EU)
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 52-53, стр. 358–372
Извори научни рад

др Весна РАЈАКОВИЋ¹

ПРАВО НА ИМОВИНУ У МЕЂУНАРОДНОЈ И ЕВРОПСКОЈ ПРАВНОЈ ПЕРСПЕКТИВИ

ABSTRACT

The development of the idea of human rights is expressed through the adoption of a number of legal documents. They have seen the pursuit of the recognition of basic human rights which protect the most important human goods such as life, body, health, family, property and others. Although the order of recognition or legal rights started with verification of basic human rights (life and body), the fact is that the aspiration for a more complete and more certain legal protection of property rights of every man was expressed very early. Hence, in the first legal monuments we find provisions that protect the assets of its unlawful seizure and destruction. In the area of human rights assets represent an object of special protection in the form of property rights as basic human rights. By this is meant the right to peaceful enjoyment of possessions without the possible legal and factual disturbance by third parties. Taking into account the achievement of legal protection of property rights, the author will point out in the work the basic features of this right in international and European legal framework and case law.

Key words: human rights, property, legal instruments, the European Court judgment.

1) УВОД

Неке од основних специфичности људских права односе се на објект заштите, својство њиховог имаоца и време откривања и правног

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

верификовања у релевантним међународним и регионалним правним инструментима. Отуда потиче подела људских права према својству њиховог имаоца на индивидуална и колективна и времену појављивања на генерације људских права. У обе од наведених подела људских права имовини, односно праву на мирно уживање у сопственој имовини припада посебно место. Уколико размотримо поделу на генерације људских права онда можемо уочити да се право на имовину налази у оквиру друге генерације људских права.² Његово откривање и правно верификовање везује се за Универзалну декларацију о људским правима (1948), Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (1966) и Европску конвенцију о људским правима (1950). У овим међународним и регионалним (европским) правним инструментима право на имовину има статус самосталног односно посебног људског права.³

Право на имовину представља посебан правни спецификум у односу на друга људска права. То се, пре свега, односи на примену одређених стандарда попут: „мирног уживања у имовини“, „доброг владања сопственим и туђим стварима“ и др. Отуда је неопходно разлучити шта све обухвата имовина, било као генусни појам или пак као признато људско право. Реч је о ширењу садржаја који чине имовину у грађанскоправном смислу. У почетку су то биле само непокретне и покретне ствари, да бисмо данас под имовином сматрали: интелектуалну имовину, различите врсте енергије, интернет, телефонске импулсе и др. У грађанскоправном смислу посматрано, право на имовину обухвата њено неометано коришћење укључујући и отуђење (правни промет) и оптерећење (давање у залог, стављање под хипотеку). С друге стране, право на имовину као људско право дели „судбину“ осталих људских права. Под тим подразумевамо основна својства људских права: урођени карактер, универзалност,

² Више о класификацији људских права на генерације, са посебни освртом на прву и трећу генерацију, видети: Весна Ракић-Водинелић, „Прва и трећа генерација људских права“. *Зборник правног факултета у Загребу* 39 (5-6), стр. 789.

³ У литератури се неретко право на имовину сматра основним или, боље речено, условним људским правом. Под тим се подразумева важност постојања имовине на страни сваког појединачног или пак колективних уживалаца људских права. На тај начин се стварају повољни услови за уживање других људских права. Тако је, на пример, илузорно говорити о остварењу грађанских и политичких права (пасивно бирачко право) код оних грађана који немају имовину и не остварују приходе по том основу. Ранији социјалистички аутори су на овоме заснивали идеју о беспредметности политичког плурализма у тзв. буржоаским демократијама, које су имале дугу традицију уживања грађанских и политичких људских права кроз активно учешће у политичком и друштвеном животу државе.

недељивост, непреносивост, забрању увођења нових на рачун постојећих односно већ признатих људских права, разликовање у односу на објективно право и субјективна права и др. Иако је у нашем националном праву на снази читава лепеза правних прописа, почев од устава и закона, па све до подзаконских прописа, којима се пружа потпуна заштита имовине њеним имаоцима, чињеница је да људско право на имовину има наднационални статус. Стога је ради потпунијег разумевања неопходно сагледати појам и специфичности права на имовину у међународној и европској правној перспективи. При том, не треба губити из видокруга дугогодишњу праксу Европског суда за људска права у Стразбуру који је у својим пресудама оживотворио право на имовину као људско право.

2) СПЕЦИФИЧНОСТИ ПРАВА НА ИМОВИНУ У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВНОМ ПРОСТОРУ

Иако се развој идеје о људским правима разматра још од Велике повеље слобода (*Magna carta libertatum*), свако озбиљније истраживање о њиховом правном пореклу везује се за период после Другог светског рата.⁴ У ред најважнијих међународних правних инструмената о људским правима заслужено (прво) место припада Универзалној декларацији о људским правима, донетој далеке 1948. године.⁵ У уводном делу Декларације наводи се да „Генерална Скупштина проглашава ову Универзалну декларацију о људским правима као заједнички стандард који треба да постигну сви народи и све нације да би сваки појединац и сваки орган друштва, имајући ову Декларацију стално на уму, тежио да учењем и васпитавањем допринесе поштовању ових права и слобода и да поступним унутрашњим и међународним мерама обезбеди њихово опште и стварно признање и

⁴ Не треба превидети чињеницу да је и Душанов законик уврштен у ред правних споменика који се налази на путу развоја идеје о људским правима. Наравно, она се могла уочити у успостављању одређених правних начела (попут независности судства) који су погодовали каснијем настанку људских права. Тако, Александар Соловјев, Историја словенских права - Законодавство Стефана Душана цара Срба и Грка, Службени лист СРЈ, Београд, 1998, стр. 205.

⁵ Усвојена и проглашена резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 217 (III) од 10. децембра 1948. године: 48 држава је гласало за, ниједна против, док је 8 било суздржано (укључујући Југославију, Саудијску Арабију, Јужну Африку и СССР). Текст Универзалне декларације који ће бити цитиран у раду преузет је са веб сајта: www.vojvodina-hrc.org/images/ljudskaprava/PDF_LJP/Univerzalna-deklaracija-o-ljudskim-pravima.pdf (доступно 10.03.2015).

поштовање како међу народима самих држава чланица, тако и међу народима оних територија које су под њиховом управом“. Код навођења појединачних људских права посебна пажња посвећена је праву на имовину. Према одредби члана 17. Универзалне декларације „свако има право да поседује имовину, сам и у заједници с другима“ (став 1). Након овако општег одређења права на имовину сваког човека, у наредном ставу 2. истог члана, наводи се да „нико не сме бити самовољно лишен своје имовине“. Ако размотримо цитиране одредбе Универзалне декларације, онда можемо уочити јасну намеру њених твораца да изједначе право на имовину са осталим људским правима.⁶ На тај начин се стварају повољни услови за уживање других људских права што није могуће у ситуацији када имовина није предмет правне заштите. Правни стандард „самовољно лишење своје имовине“ подразумева да изван правно прописаних случајева није могуће ограничити или потпуно лишити било које лице (физичко или правно) имовине која се налази у њиховом власништву. Случајеви у којима је могуће правно ограничити људско право на имовину припадају категорији дозвољених ограничења људских права.⁷ Поред Универзалне декларације, у лепези међународних правних инструмената значајно место припада Међународном пакту о грађанским и политичким правима⁸ и Међународном

⁶ Интересантно је напоменути да је у стварању Универзалне декларације о људским правима важну улогу имала Елеонор Рузвелт (супруга америчког председника Френклина Рузвелта). Она је асистирала канађанину *John Peters Humphrey* који је био ангажован од стране УН да ради на изради Декларације. При том је са посебним одушевљењем јавно обзнанила текст саме Декларације чиме је крунисала своје вишегодишње залагање за увођење правне једнакости али и правне извесности на подручју људских права.

⁷ Правна и политичка историја су „пребогате“ случајевима у којима се право на имовину „неподобних“ људи кршило на најбруталнији начин. Реч је о диктаторским режимима у којима је право уступало место политичким и идеолошким флоскулама о народним непријатељима као изворима негативних тенденција који своје порекло вуку из свргнутих режима. Нажалост, диктаторски режими су доносили законе у којима су настојали правно оправдати отимање имовине њеним дотадашњим законитим власницима. У наведеном контексту, професор Обрадовић посебно истиче: „Она претходна, комунистичка власт је доносила законе у том смислу, па је законска форма била задовољена. Али и закон може бити неправичан и мимо светских и цивилизацијских стандарда, а ти су закони били такви и они свакако нису били у складу с оним што се у свету сматра правом. Диктатура може доносити какве хоће законе, они јесу позитивно право, али могу заправо легализовати неправо“, Константин Обрадовић, Почетница за људска права, БГ Центар за људска права, Београд, 1998, стр. 37.

⁸ Међународни пакт о грађанским и политичким правима Усвојен Резолуцијом 2200А (XXI) Генералне скупштине 16. децембра 1966. године. Ступио на снагу 23. марта 1976. године, у сагласности са чланом 49. Види: Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима (“Службени лист СФРЈ- Међународни уговори”, бр. 7/71).

пакту о економским, социјалним и културним правима донетим 1966. године.⁹ Овим правним инструментима се на универзалном нивоу обезбеђује примена темељних правних принципа (нпр. право на једнакост) без којих није могуће уживање људских права, укључујући и право на имовину. Тако се у Међународном пакту о грађанским и политичким правима предвиђају општи и недискриминирајући услови под којима сви људи на једнак начин могу остваривати људска права. Иако се експлицитно не помиње право на имовину, у смислу како га Универзална декларација наводи у претходно цитираним члановима, овим Пактом се установљавају универзални принципи чију примењивост треба посматрати у односу на целокупан корпус признатих људских права. Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима представља правни инструмент којим се предвиђају појединачна људска права. У погледу права на имовину сматрамо значајним оне одредбе Пакта у којима се обезбеђују услови за мирно и несметано уживање у вредностима које је човек стекао својим радом (економска права). То се остварује гарантовањем права на рад и по основу рада што представља основу на којој државе потписнице морају развијати своје национално законодавство. У том смислу се у одредби члана 4. Пакта наводи: „Државе чланице овог пакта признају да, у погледу уживања права које држава обезбеђује према овом пакту, држава може да ограничи та права само законом и то у оној мери која је у сагласности са природом ових права и искључиво у циљу унапређења општег благостања у демократском друштву“. Међународна заштита права на имовину настављена је кроз активност посебних тела формираних под окриљем ОУН. Тако су делатношћу Комисије за људска права усвојене Резолуције број 1987/17 и 1988/19, којима је остварен значајан напредак на подручју заштите права на имовину. Поред гарантовања приватне својине сваког човека наводи се постојање колективних титулара одређених добара, укључујући и међународну заједницу. Реч је о афирмисању новог института међународног права, тзв. општег добра (заједничке баштине) човечанства.¹⁰

⁹ Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима усвојен је и отворен за потписивање и ратификовање, или приступање, резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 2200А(XXI) од 16. децембра 1966. године. Пакт је ступио на снагу 3. јануара 1976. године када је потребних 35 држава депоновало инструменте о ратификацији или приступању. СФРЈ је Пакт ратификовала у јулу 1971. године („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, бр. 7/71).

¹⁰ Војин Димитријевић (et al.), Људска права, БГ Центар за људска права, Београд, 1997, стр. 297-298.

3) СПЕЦИФИЧНОСТИ ПРАВА НА ИМОВИНУ У ЕВРОПСКОМ ПРАВНОМ ПРОСТОРУ

Познато је да се европски правни инструментаријум заснива на Европској конвенцији о људским правима, као кровном правном инструменту, донетом далеке 1950. године. Конвенцијом се на европском правном подручју гарантују основна, до тада призната, људска права. У погледу права на имовину присутна је извесна доза недоследности у основном тексту Европске конвенције. Отуда је у Првом протоколу из 1952. године уврштено право на имовину као посебно људско право. Према одреби члана 1. (заштита имовине): „Свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права. Претходне одредбе, међутим, ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни“.¹¹ На основу претходно цитиране одредбе Европске конвенције можемо уочити намеру њених твораца о једнаком признавању права на имовину и физичким и правним лицима.¹²

Под појмом „неометано“ подразумева се заштита од свих облика фактичког и правног ометања ималаца имовине од стране трећих лица. Међутим, ексклузивитет физичких и правних лица у коришћењу имовине може бити ограничен, на правно дозвољен начин, у тачно одређеним случајевима, који обухватају домене јавног интереса и остале случајеве предвиђене законским прописима и општим правним начелима признатим у међународном јавном праву. Овде је, заправо, реч о тзв. дозвољеним

¹¹ Види: Протокол бр. 1. уз Конвенцију о људским правима и основним слободама (Париз, 20. марта 1952), Инструменти Савета Европе - људска права, БГ Центар за људска права, Београд, 2000, стр. 45.

¹² Овде бисмо могли указати на непотпуну заштиту права на имовину у односу на члан 1. Првог протокола на Европску конвенцију. Реч је о томе да се цитираним одредбама Конвенције гарантује право на постојећу имовину сваком физичком и правном лицу. Међутим, нигде се не помиње право на стицање имовине у неком од правно дозвољених основа што ствара донекле спорне ситуације у пракси Европског суда за људска права. Тако се, на пример, у случају *Marckx* против Белгије наводи да члан 1. Протокола 1. „не чини ништа осим што гарантује право свакоме на мирно уживање његове имовине, па се примењује само на постојећу имовину лица и не гарантује право на стицање имовине било добровољним располагањем било путем наследства“. Види: *Marckx v. Belgium* (13. јуни 1979) Серија А бр. 31.

(уграђеним) ограничењима људских права или ограничењима *per definitionem*.¹³ Право на имовину трпи одређена законска ограничења у погледу остварења општих интереса.¹⁴ То практично значи да општи или јавни интерес може условно речено потирати право на имовину уз обавезу плаћања правичне накнаде у висине њене вредности (експропријација). Питање правичности представља правни стандард који се, у светлу људског права на имовину, мора утврђивати у сваком конкретном случају. С обзиром да је реч о правном стандарду неопходно је водити рачуна о правичној (правој) мери којом треба у целости обухватити вредност предметне имовине. Нажалост, у пракси се неретко правно - дозвољени облици ограничења права на имовину, у форми давања правичне накнаде, фактички претварају у самовољно „отимање“ имовине од њених законитих власника. Негативна искуства многих земаља показују нам суштинску негацију имовинских права њихових грађана. У бившој Југославији у периоду после II светског рата дошло је до потпуног и правно неоправданог ограничења својинских права свих грађана који нису били по „мери“ нових комунистичких власти. Реч је о конфискацији имовине којом се одузима приватна имовина у корист државе без накнаде. Она се вршила у складу са Законом о конфискацији имовине и о извршењу конфискације донетим 1946. године.¹⁵ У одредби члана 1. овог Закона прецизира се појам имовине сваког човека под којом се сматрају „његова лична својина или која је његов удео у заједничкој имовини са другим лицима“. Поред тога, под имовином су обухваћена и сва остала имовинска права. Овим Законом је велики део приватне имовине прешао у државну својину. Како је на мети била привреда, ова мера је по свом квантитативном дејству знатно обимнија од касније спроведене национализације. Надаље, овим Законом била је обухваћена и пољопривреда тако што је сељацима имовина бивала

¹³ Више о дозвољеним ограничењима људских права, укључујући и њихову класификацију, види: Марија Рудић, Људска права, БГ Центар за људска права, Београд, 2000, стр. 10-11.

¹⁴ Овим ограничењима се не дира у установљена правила и принципе који важе за људска права. У том смислу је неопходно обезбедити примену три основна правила која се везују за сам каталог људских права: а) прво правило односи се на нехијерархичност права и слобода; б) друго правило састоји се у забрани снижавања једном достигнутог нивоа заштите људских права; в) треће се везује за јемство оних права која нису изричито наведена у каталогу људских права. Саша Гајин, Људска права (правно - системски оквир), Правни факултет Универзитета Унион, Центар за унапређивање правних студија, Институт за упоредно право, Београд, 2012, стр. 161.

¹⁵ Види: Закон о конфискацији имовине и о извршењу конфискације („Службени лист ФНРЈ“, бр. 61/46, прецишћени текст 74/46).

одузимања (конфискована) због неиспуњавања обавеза о откуп у пољопривредних производа. При том је нереално утврђивана процена њихових материјалних могућности и прениских откупних цена.¹⁶

Више од пола века након политичког и правног насиља које се спроводило над имовином грађана и правних лица, у Србији је покренут поступак реституције којим се жели извршити повраћај у пређашње стање у форми враћања имовине њеним стварним власницима или пак њиховим наследницима. Ако то у пракси, услед сплета објективних околности, није могуће онда је неопходно, поштујући стандард правичне накнаде, обештетити све грађане који полажу имовинска права над одузетом имовином. За тако нешто најпре је потребно створити правне оквире у форми конкретног законског прописа што је учињено са доношењем Закона о враћању одузете имовине и обештећењу из 2011. године.¹⁷ Овим законским актом уређују се услови, начин и поступак враћања одузете имовине и обештећења за одузету имовину. У погледу начина вршења повраћаја имовине Закон уводи начело приоритета њеног враћања у натуралном облику (члан 8). Ако то није могуће онда се мора приступити обештећењу у форми новчане накнаде у висини њене вредности применом критеријума „правичне накнаде“.¹⁸ Питање реституције у Србији, али и у свим другим пост-комунистичким државама, мора бити решавано у складу са међународним и регионалним правним инструментима којима се регулише људско право на имовину. Отуда сви остали (уставни и законски) прописи морају бити у сагласности са њиховим одредбама и правним начелима. Са жаљењем морамо констатовати да је у нашој правосудној пракси присутно право шаренило међу пресудама којима се спроводи реституција. Тако, постоје пресуде код којих се ослобађа одговорности

¹⁶ Горан Маринковић, „Стварање државне и друштвене својине на подручју Србије и бивше Југославије“, *Зборник радова Грађевинског факултета у Новом Саду* 21, стр. 141.

¹⁷ Закон о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13 и 142/14).

¹⁸ „Поступак исправљања неправди проузрокованих одузимањем имовине из идеолошких разлога по природи ствари мора да обухвати и враћање својине на стварима (тзв. „натуралну реституцију“) и плаћање накнаде (јер у неким ситуацијама својину једноставно није могуће реституисати, пре свега услед пропасти ствари поводом које је постојала). Највећи број држава Централне и Источне Европе дао је приоритет натуралној (*in rem*) реституцији - Немачка, Пољска, Чешка, Словачка, Бугарска, Румунија. Супротно решење примењено је само у Мађарској“, Душан Ракитић, „Анализа основних елемената општег законског решења реституције у Србији из перспективе праксе Европског суда за људска права“, *Анали Правног факултета у Београду* LIX (2), стр. 216.

плаћања било какве накнаде док исто тако постоје пресуде у којима се налаже накнада пуне тржишне вредности имовине у односу на коју се спроводи реституција.¹⁹ Резимирајући излагање о реституцији у Србији, неопходно је указати на проблем заштите права на имовину у светлу примене одређених међународних и европских правних принципа који су изван и изнад законских прописа у свакој појединачној држави. Реч је о принципима који се заснивају на правичном односу према сваком имаоцу имовинских права. У ред таквих принципа спада сразмерност између предмета имовине и циља који се њеним одузимањем жели остварити. Она подразумева равнотежу општих интереса друштвене заједнице и људских права појединца. То практично значи да је на суду да у сваком конкретном случају води рачуна о интересима обе стране оличене у општем и појединачном интересу. Пренето на терен реституције важно је размотрити питање односа начела легалитета и легитимитета. Тако су, на пример, одлуке којима се вршило одузимање имовине која је прелазила „дозвољене лимите“, предвиђене Законом о конфискацији имовине и о извршењу конфискације, биле законите чиме се поштовало начело легалитета. Међутим, ове одлуке нису биле у складу са начелом легитимитета чија примена није била могућа у условима постојања једнопартијског политичког система у бившој Југославији. Због непостојања партијског плурализма није могуће говорити о остварењу народне воље јер је изостајала њена провера на изборима.

4) ПРАВО НА ИМОВИНУ У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Правна заштита својинских права сваког човека од недозвољених ометања и ограничења уочљива је у већем броју пресуда донетих од стране Европског суда за људска права у Стразбуру. Она се врши у складу са чланом 1. Првог протокола Европске конвенције, укључујући и примену члана 8. Основног текста исте Конвенције, којим се гарантује право на заштиту дома. Европски суд за људска права је у својим пресудама обликовао аутентично тумачење појма „дом“ у светлу наведених одредби Европске конвенције. Тако је у случају *Giloi против Уједињеног Краљевства*, Суд „стао на становиште да административни услови који се постављају власницима куће у погледу њеног коришћења, могу довести до повреде права на поштовање дома. Овај закључак донет је у конкретном случају упркос чињеници да власници куће

¹⁹ Ibid., стр. 219.

у дужем временском периоду нису у њој живели. Суд је нашао да су и поред дугогодишњег одсуства, они остали власници непокретности, да су намеравали да се у њу врате, да су оставили комплетно покућство у кући, те да нису у току боравка ван земље створили себи други дом. По мишљењу Суда, све ове околности недвосмислено указују да се ради о њиховом дому који ужива заштиту на основу члана 8. Конвенције²⁰. Да питање експропријације задаје озбиљне проблеме имаоцима предметне имовине потврђује нам Пресуда у случају *Paramichalopolous против Грчке*. Чињенично стање се састојало у следећем: „У складу са законом донетим 20. августа 1967. године (неколико месеци пошто је успостављена диктатура), грчке власти су пренеле право својине над великом облашћу близу плаже Агиа Марина на Атици на Поморски Фонд. Међутим, део земљишта се састојао од пољопривредног земљишта чији су власници били 14 подносилаца ове представке или особе које су подносиоци представке наследили. У току 1968. године, у погледу три подносиоца представке донета је одлука да им се врати земљиште, али је морнарица задржала целу област у којој је намеравала да изгради поморску базу и туристичке објекте намењене официрима. У току 1976. године отац два подносиоца представке је издејствовао пресуду којом је признато да је он власник дела земљишта, и ову пресуду је исте године потврдио и Касациони суд, али његови напори да се пресуда изврши нису имали успеха. Министарство одбране је обавестило подносиоце представке 1980. године да им се не може вратити земљиште због тога што је планирана изградња поморске базе, али да је у току процес са циљем да им се додели друго земљиште на Атици. Комитет стручњака Министарства за пољопривреду је одредио које земљиште треба да им буде додељено, али ни ова одлука није примењена. Користећи поступак предвиђен законом из 1983. године подносиоци представке су након тога издејствовали одлуку Експроприационог одбора, коју је Касациони суд потврдио у последњој инстанци 1988. године, и којом им је признато право својине на земљишту које се налазило у Агиа Марини. У међувремену, Министар пољопривреде их је обавестио да на Атици нема расположивог земљишта за размену и предложио им да у замену узму земљиште у префектури Пиреј, које је било удаљено 450 километара од земљишта које им је морнарица одузела. Међутим, у тренутку када је Европска комисија за људска права усвојила извештај земљиште им још увек није било додељено због недостатка расположивог земљишта у државној својини. Два поступка за повраћај земљишта и више поступака за накнаду штете који су били покренути против

²⁰ Саша Гајин, *op. cit.*, стр. 78.

морнарице још увек нису били окончани. Суд је одлучио на следећи начин: „У представци Европској комисији за људска права од 7. новембра 1988. године подносиоци представке су се позвали на члан 1. Првог протокола, тврдећи да је морнарица противправно окупирала њихово земљиште 1967. године и да они до дана подношења представке нису били у могућности ни да користе своју имовину нити да добију накнаду. Влада је оспорила свим подносиоцима представке, осим наследницима *Petrosa Papamichalopolous-a*, статус власника земљишта јер им право својине није било признато судском одлуком, а поступци које су подносиоци представке покренули 1977. године још увек су трајали. Европски суд је сматрао да се за потребе овог спора подносиоци представке морају сматрати власницима земљишта у питању. Повреда права на коју су се подносиоци представке жалили је почела 1967. године. У том тренутку Грчка је већ била ратификовала Европску конвенцију за људска права и Први протокол. Чињеница да је Грчка отказала Конвенцију у време диктатуре (од 13. јуна 1970. године до 28. новембра 1974. године) није је, према члану 65. Конвенције, ослободила обавеза садржаних у Конвенцији у погледу аката који су се догодили пре тог датума. Окупација земљишта подносилаца представке од стране морнарице представљала је јасно мешање у њихово право на мирно уживање имовине, али циљ ове мере није била контрола употребе имовине нити је она представљала формалну експропријацију. Међутим, од 1967. године надаље подносиоци представке нису били у могућности ни да користе своју имовину нити да је продају, поклоне или ставе под хипотеку. Кораци које су власти предузеле после поновног успостављања демократије са циљем да се изврши замена за друге парцеле исте вредности нису имали успеха. Губитак сваке могућности да располажу својом имовином, као и неуспех покушаја предузетих до тог тренутка да се ситуација поправи, довели су до довољно озбиљних последица да би се ова ситуација сматрала случајем *de facto* експропријације на начин који није у складу са правом на мирно уживање имовине. Због тога је Европски суд закључио да је извршена повреда члана 1. Првог протокола и да она још увек траје“.²¹ Поред експропријације нечије имовине, пракса Европског суда за људска права бележи и друге облике лишења имовине. Под њима се подразумевају случајеви када је искоришћено право прече куповине. То је случај са предметом *Hentrich против Француске* у коме су порески органи у Француској искористили своје право прече куповине, јер је цена код

²¹ Пресуда Европског суда за људска права у предмету *Papamichalopolous против Грчке* је преузета са веб сајта: www.bgcentar.org.rs/presude-odluke-evropskog-suda-za-ljudska-prava (30.04.2015).

плаћања код преноса непокретности, била веома ниска.²² Повреда права на слободно уживање у сопственој имовини је била предмет једног од скоријих судских предмета пред Европским судом за људска права у Стразбуру. Реч је о предмету: *Алишић и други против Босне и Херцеговине, Хрватске, Србије, Словеније и Бивше Југословенске Републике Македоније (пресуда Великог већа)*. Овде је Суд „установио повреду права подносиоца представке на слободно уживање имовине из члана 1. Протокола 1. Конвенције, и права на правни лек из члана 13, јер нису били у могућности да поврате „стару“ девизну штедњу након распада СФРЈ. У пилот пресуди Великог већа једногласно је утврђено, да пропуст српске и словеначке владе да подносиоце представке и све остале у њиховом положају обухвате својим плановима за исплату „старе“ девизне штедње представља системски проблем. Србији је наложено да у року од годину дана предузме све што је неопходно, укључујући и измене закона, како би подносиоцима и другима у истом положају омогућила исплату њихове „старе“ девизне штедње под истим условима, као и грађанима Србије који су имали такву штедњу у домаћим филијалама српских банака. Суд је одложио, на годину дана, разматрање свих сличних предмета против Србије и Словеније“.²³ У сваком од представљених случајева можемо уочити различите аршине у примени међународних, регионалних и националних прописа којима се штите својинска права људи. То је последица неуједначеног поступања државних органа који одлучују о имовинским правима грађана у појединачним поступцима. Отуда они превиђају чињеницу да је право на имовину људско право те да национални оквири правне заштите више нису крајња инстанца пред којом се може тражити задовољење правде, већ то представља Европски суд за људска права који је изван и изнад националних правних и институционалних оквира.

5) ИЗВОРИ

Општа дела и чланци

Гајин, Саша, Људска права (правно - системски оквир), Правни факултет Универзитета Унион, Центар за унапређивање правних студија, Институт за упоредно право, Београд, 2012.

Димитријевић, Војин (et al.), Људска права, БГ Центар за људска права, Београд, 1997.

²² *Hentrich против Француске* (22.09.1994) Серија А, број 296/А.

²³ Људска права у Србији 2014 (право, пракса и међународни стандарди људских права), БГ Центар за људска права, Београд, 2015, стр. 62.

Људска права у Србији 2014 (право, пракса и међународни стандарди људских права), БГ Центар за људска права, Београд, 2015.

Маринковић, Горан, „Стварање државне и друштвене својине на подручју Србије и бивше Југославије“, *Зборник радова Грађевинског факултета у Новом Саду* 21.

Обрадовић, Константин, Почетница за људска права, БГ Центар за људска права, Београд, 1998.

Ракитић, Душан: „Анализа основних елемената општег законског решења реституције у Србији из перспективе праксе Европског суда за људска права“, *Анали Правног факултета у Београду* LIX (2).

Ракић-Водинелић, Весна, „Прва и трећа генерација људских права“, *Зборник правног факултета у Загребу* 39 (5-6).

Рудић, Марија, Људска права, БГ Центар за људска права, Београд, 2000.

Соловјев, Александар, Историја словенских права - Законодавство Стефана Душана цара Срба и Грка, Службени лист СРЈ, Београд, 1998.

Прописи

Универзална декларација о људским правима (усвојена и проглашена резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 217 (III) од 10. децембра 1948. године).

Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима („Службени лист СФРЈ- Међународни уговори“, бр. 7/71).

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима („Службени лист СФРЈ- Међународни уговори“, бр. 7/71).

Протокол бр. 1. уз Конвенцију о људским правима и основним слободама (Париз, 20. марта 1952), Инструменти Савета Европе - људска права, БГ Центар за људска права, Београд, 2000.

Закон о конфискацији имовине и о извршењу конфискације („Службени лист ФНРЈ“, бр. 61/46, пречишћени текст 74/46).

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13 и 142/14).

Пресуде Европског суда за људска права

Пресуда Европског суда за људска права у предмету *Marckx v. Belgium* (13. јуни 1979) Серија А бр. 31.

Пресуда Европског суда за људска права у предмету *Papamichalopoulos против Грчке* је преузета са веб сајта: www.bgcentar.org.rs/presude-odluke-evropskog-suda-za-ljudska-prava (30.04.2015).

Пресуда Европског суда за људска права у предмету *Hentrich против Француске* (22.09.1994) Серија А, број 296/А.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Право на имовину припада категорији људских права којима се обезбеђује потпуна имовинска сигурност сваког човека. Његова правна верификација везује се за међународне пактове о људским правима. Отуда код разматрања права на имовину морамо имати у виду његову међународно-правну димензију. Поред тога, у европској правној перспективи ово право се везује за допунски протокол Европске конвенције о људским правима а потом и читаву лепезу европских правних инструмената, укључујући и сам правни инструментаријум Европске уније. Међутим, признавање међународног и европског карактера права на имовину не искључује указивање на њихову националну правну перспективу. Под тим се подразумева читав систем објективног права у једној држави, којим се регулишу имовинско-правни односи. Важност ратификовања правних инструмената којима се штити право на имовину од великог је значаја за Србију. Реч је о специфичној правној ситуацији у којој се Србија нашла, након државно-правне разградње проузроковане нестајањем, најпре СФРЈ а затим и СРЈ. С обзиром да се Србија сматра правним следбеником наведених држава, у којима је чинила једну од федералних јединица, није дошло до „очекиваног“ дисконтинуитета у важењу међународних и европских правних инструмената. Зато можемо рећи да је на нормативном плану Србија достигла неопходне правне стандарде у нормирању свих људских права, укључујући и право на имовину. Дакле, грађанима су *de iure* зајемчена њихова имовинска права кроз поштовање стандарда на мирно и неометано коришћење сопствене имовине. Међутим, у пракси ствари нису у потпуности задовољавајуће те захтевају шири друштвени односно институционални ангажман на подручју успостављања потпуније заштите имовинских права сваког грађанина. То можемо представити кроз више облика испољавања приликом кршења својинских права грађана у Србији.

а) Први облик испољавања се састоји у неадекватном спровођењу реституције у смислу враћања неправично одузете имовине у периоду после 1945. године. Иако су тадашње власти доносиле законе којима су

настојале успоставити бар привидну законитост у одузимању имовине сопственим грађанима, која прелази дозвољене лимите, чињеница је да је сам поступак и начин утврђивања накнаде (тамо где је било) вршена на крајње неправичан и правно немушт начин. Иако је Србија питање реституције законски уредила, о чему је претходно већ било речи, чињеница је да већи број власника, односно њихових наследника, још увек не могу да остваре повраћај или правичну накнаду у вредности предметне имовине. Оно што бисмо могли замерити држави јесте чињеница да је у периоду после 2000. године имовина за коју је било сасвим извесно да ће бити предмет реституције приватизована и продата новим власницима, који су у овим случајевима савесни купци, па није правно могуће оспоравати законитост њиховог стицања имовине.

б) Други облик испољавања огледа се у поступцима државе према власницима старе девизне штедње. Реч је о грађанима који су имали штедне улоге у државним банкама па су деведесетих година, услед познатих догађаја, остали без својих улога. После 2000. године држава је њима понудила издавање обвезница са одложеним временом наплате. У највећем броју случајева, услед вишедеценијског протека времена, изворни власници штедних улога нису за време свог живота дочекали да поврате свој новац. С друге стране, овакав начин решавања питања старе девизне штедње, на коју полажу својинска права њихови власници, отворила је путеве да појединци, откупом обвезница по знатно нижој цени од номиналне, остваре вишеструку новчану добит. Појединци су откупљеним обвезницама куповали имовину која је била предмет приватизације.

в) Поред наведених, у пракси је присутно кршење својинских права грађана и правних лица кроз повреду одређених правних принципа и начела којима се обезбеђује општа правна заштита. Реч је о праву на суђење у разумном року, праву на објективно и непристрасно суђење, неправедном спровођењу поступка експропријације, по знатно нижим накнадама од реалних (тржишних) и др. Ако бисмо спровели студијско истраживање кршења имовинских права наших грађана, који су довели до Европског суда за људска права, онда бисмо несумњиво утврдили велики раскорак између нормативног и стварног статуса права на имовину сваког човека. Ипак, ако је за утеху, далеко економски развијеније државе (чланице ЕУ) у пракси се сусрећу са сличним проблемима. О томе нам сведоче окончани али и актуелни судски процеси пред Европским судом за људска права у Стразбуру.

UDK: 341.231.14(4)(094.2)

341.24(4.672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 373–384

Извори научни рад

мр Биљана ЛЕПОТИЋ¹

СПРЕМНОСТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА ПРИСТУПАЊЕ ЕВРОПСКОЈ КОНВЕНЦИЈИ ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА

ABSTRACT

The European Union is an international organisation having elements of supranationality, whose democratic values and goals have been strengthened by the Treaty of Lisbon, for which reason it is also reasonable to expect that the European Union, as an entity, will comply with international law, the principles acknowledged by international law as well as the principles of protection of human rights prescribed by international instruments in its actions and activities, those primarily contained in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Upon the accession of the EU to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the decisions of the EU would become subject to the control by the European Court of Human Rights, thus providing another instance for the control of the EU acts, for which reason it may be expected that the strengthening of judiciary mechanism of protection of human rights would improve the rule of law in the EU. On the other hand, we must bear in mind that there is a risk that submissiveness of the European Union to the judiciary system of the European Convention might alter the law of the Union, because of which there is a justifiable fear that the accession might jeopardize the specific of the European Union and the law of the European Union.

Key words: European Union, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, International courts, EU accession to the Convention, Human rights.

¹ Судија Основног суда у Новом Саду, mail: lepotic.biljana@gmail.com

1) УВОД

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција), иако формално није део права Европске заједнице (у даљем тексту: ЕЗ),² најчешћи је извор права ком се прибегава у одлучивању о основним правима у ЕЗ.³ Ратификацијом Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција) и њеним ступањем на снагу, држава се обавезује да ће обезбедити примену одредаба Конвенције, односно да ће ускладити своје законодавство са стандардима предвиђеним Конвенцијом, истовремено прихватајући и облик надзора над испуњавањем преузетих обавеза који предвиђа Конвенција, односно обавезну надлежност Европског суда за људска права у Стразбуру.⁴ Европски суд за људска права потпуно је независан у раду и не представља вишу инстанцу у односу на домаће судове, стога се од њега не може тражити да преиначи, поништи или укине одлуку домаћег судског или управног органа нити да својом одлуком подносиоцу представке додели неко право које му је ускраћено, већ се може очекивати само да установи да ли је у конкретном случају прекршено неко право подносиоца представке и да одлучи на који начин ће оштећени добити задовољење или одговарајућу накнаду због штете која му је на тај начин учињена.⁴ Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода са својим Протоколима представља обавезујући правни акт за све земље уговорнице. Конвенција и њени Протоколи не само да прокламују основна људска права, него креирају и посебан судски механизам њихове заштите који је јединствен у свету и омогућава појединцима подношење представке против државе, уколико могу потврдити да су жртве повреде неких од права гарантованих Конвенцијом и њеним Протоколима. Европски суд за људска права у Стразбуру не може мењати одлуку коју су донеле или усвојиле јавне власти или домаћи судови, нити може давати упутства законодавним телима, као ни да обавља било какав апстрактни надзор над домаћим законодавством или правосудном праксом, већ искључиво испитује конкретне представке, да би установио да ли је дошло до кршења захтева Конвенције или Протокола уз Конвенцију. Суд у

² Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода потписана је од чланица Савета Европе 4. новембра 1950. године. Конвенција је ступила на снагу 3. септембра 1953. године.

³ Родољуб Етински, *Међународно јавно право*, Центар за издавачку делатност, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2004; Милан Пауновић, *Основи људских права*, Досије, Београд, 2002.

⁴ Ibid.

Стразбуру нема овлашћења да поништава одлуке домаћих власти, ни да налаже мере које изазивају такве последице, међутим, може да наложи “правично задовољење” у форми новчане компензације за материјалну и нематеријалну штету, као и накнаду свих трошкова подносиоца представке чија је представка успешна.⁵ Људска права представљају основ сваког правног система и изражена су и заштићена правним инструментима који заузимају највиши положај у правној хијерархији, као што су уставни или међународни уговори.⁶ Следствено напред наведеном, основано је очекивати и од Европске уније, као ентитета, да у демонстрацији својих моћи поштује међународно право, принципе предвиђене међународним правом, као и принципе заштите људских права прописане међународним инструментима, пре свега Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода.

2) ОДНОС ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА И СУДА ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Међународни судови у Луксембургу – Европски суд правде тј. Суд правде ЕУ (ECJ) и Суд опште надлежности (*General Court* тј. некадашњи CFI) и Стразбуру – Европски суд за људска права, имају строго утврђену надлежност, посебна правила процедуре и различите странке. Док се први претежно баве споровима из комерцијалних односа, други се бави заштитом људских права. Суд опште надлежности представља, такође, првостепени суд (CFI), који је установљен је дана 31. октобра 1989. године и чиме је Суд правде ЕУ фактички постао Апелациони суд, а након закључења Уговора из Лисабона назив овог суда је Општи суд. Правила процедуре се прилично разликују између ових судова а то се може рећи и за питање страначке способности оних који траже заштиту пред овим судовима. Ипак, између ових судова има и додирних тачака, а то је постало још очигледније након ступања на снагу Уговора из Лисабона у децембру 2009. године,⁷ јер је њиме створена могућност да ЕУ постане страна уговорница Конвенције.⁸

⁵ Интернет: www.bgcentar.org.yu./documents/

⁶ Миодраг Јовановић, Драгица Вујадиновић, Родољуб Етински, *Democracy and Human rights in the European Union*, Education and Culture, Tempus, Maribor/Belgrade 2009.

⁷ Уговор из Лисабона усвојен је на састанку Европског савета у Лисабону 19.10.2007. године, а свечано потписивање обављено је дана 13.12.2007. године у Лисабону.

⁸ Славољуб Царић, „Приступање Европске уније конвенцији о људским правима и основним слободама“, *Правни инструктор*, 2012.

3) ОДНОС СУДОВА НАКОН ЕВЕНТУАЛНОГ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЕВРОПСКОЈ КОНВЕНЦИЈИ ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА

Када је реч о односу између судова у Стразбуру и Луксембургу након евентуалног приступања ЕУ Конвенцији, може се рећи да би позиција Суда правде ЕУ била аналогна оној коју имају национални судови у односу на Суд у Стразбуру у овом тренутку. Суд правде ЕУ задржао би коначни ауторитет на тумачење права ЕУ, а Суд у Стразбуру имао би коначни ауторитет када је у питању тумачење Конвенције. За случај повреде Конвенције, односно по притужби против ЕУ, Суд правде ЕУ се може сматрати “домаћим” судом, када ће појединци морати да се обрате том суду пре него што поднесу апликацију Европском суду за људска права. Европски суд за људска права не може се сматрати хијерархијски вишим судом, супериорнијим у односу на Суд правде ЕУ, већ специјализованим судом за људска права, који остварује спољну контролу међународног права у односу на обавезе које проистичу из приступања ЕУ Конвенцији. Дакле, неће бити сукоба или преклапања између њихових надлежности. Такво постојање извесног европског контролног механизма, који егзистира изван система ЕУ, даје грађанима важну спољну гаранцију да ће њихова права бити ефикасно заштићена као додатак заштити тих права коју пружа ЕУ.⁹ Европски суд за људска права као основни извор у свом раду користи Конвенцију и оцењује њену примену и тумачење у националним правним системима, међутим неретко се, као релевантно право у случајевима пред овим судом користе и други правни извори, при чему значајно место заузима право ЕУ. С друге стране, Суд правде ЕУ може тумачити и Конвенцију, када се ради о питањима која су део комунитарног права, што је видљиво и у случајевима судске праксе који следе. Наиме, у случају *Senator Lines GmbH* (*Senator Lines GmbH* против *the 15 Member States of the European Union*), тужено је петнаест држава чланица ЕУ. Поступак је покренула компанија *Senator Lines GmbH*, компанија са ограниченом одговорношћу, чија је делатност поморски транспорт, са седиштем у Бремену, у Немачкој.¹⁰ Повод покретања поступка пред Европским судом за људска права је новчана казна у висини 273 милиона евра коју је Европска Комисија изрекла према овој компанији, али и према још петнаест других компанија, због повреде правила о

⁹ Ibid.

¹⁰ “Application no. 56672/00”, ECHR 2004-Ivdec, no 508 of 16 October 2003.

конкурвенцији из Уговора о Европској Заједници. Ова компанија је истакла повреду члана 6. Конвенције (право на приступ суду), тврдећи да је новчана казна, која је довела до инсолвентности и стечаја компаније, изречена пре него што је Суд правде ЕУ донео одлуку о суштини спора. С обзиром да је Првостепени суд (CFI) у међувремену укинуо изречену новчану казну, тужена компанија изгубила је статус жртве, који је као један од услова за прихватљивост представке постављен чланом 34. Конвенције, па је поступак пред Европским судом за људска права окончан без доношења пресуде а усмена расправа, заказана пред Европским судом за људска права за 22. октобар 2003. године, отказана је наредбом председника Европског суда за људска права. Надаље, у случају *Stapleton v. Ireland* представка је проглашена недопуштеном као очигледно неоснована у вези са наводним кршењем права на правично суђење, које је гарантовано чланом 6. став 1. Конвенције.¹¹ Наиме, подносилац представке ухапшен је у Ирској 2005. године на основу Европског налога за хапшење (*European Arrest Warrant – EAW*), установе из права ЕУ. Овај налог издат је 2004. године због наводне проневере извршене у Великој Британији 1978. и 1982. године. Подносилац је тврдио да му неће бити обезбеђено право на правично суђење, јер је *EAW* издат за дело извршено пре више од 20 година. Европски суд за људска права је на тај начин посредно тумачио законитост издатог *EAW*, па је закључио да кашњење у кривичном гоњењу не мора нужно значити да ће поступак бити неправичан. О међусобном утицају судова у Стразбуру и Луксембургу говори и случај *Matthews v. The United Kingdom*, у ком случају је Велика Британија применила одредбе Европске заједнице о избору за Европски парламент, које не предвиђају могућност да се избори одрже и у Гибралтару.¹² Да би донео одлуку у овом случају Европски суд за људска права морао је да испита односе Гибралтара са Европском Заједницом по основу члана 227. став 4. Уговора о Европској Заједници, те одредбе Уговора о приступању Велике Британије ЕЕЗ од 22. јануара 1972. године. Поред тога Суд је у овом случају детаљно анализирао структуру и начин функционисања ЕЗ и прописе о избору за Европски парламент, те установио повреду члана 3. Протокола бр. 1 уз Конвенцију, којим се гарантује право на слободне изборе, због чега је од Велике Британије затражено да омогући житељима Гибралтара да гласају на изборима за Европски парламент. Након тога покренут је у вези са овим питањем спор пред Судом правде ЕУ од

¹¹ “Application no. 56588/07”, Dec. of 4 May 2010.

¹² Application no. 24833/94, judgment of 18 February 1999, ECHR 1999-I ; Annex II of the EC Act on Direct Elections из 1976. године.

стране Шпаније, а против Велике Британије, дакле очигледна је веза између Европског суда за људска права и Суда правде ЕУ.¹³ И након евентуалног приступања Конвенцији, ЕУ ће учествовати у надзору извршења пресуда Суда, имајући у виду да је један од главних принципа на којима почива ЕУ принцип равноправне заступљености у Комитету министара Савета Европе, код надзора извршења пресуда Суда у Стразбуру. У супротном, одсуством ЕУ у овом механизму, створила би се правна несигурност, односно ситуација у којој би и ЕУ и држава чланица могле да буду одговоране за кршење Конвенције, при чему Комитет министара треба да испита да ли су све потребне мере (на нивоу ЕУ и на националном нивоу) предузете да се поправи тај прекршај.

4) ПРИСТУПАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЕВРОПскоЈ КОНВЕНЦИЈИ ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА

Питање приступања Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода разматрано је још давних 1970-их година, али је постало је правна обавеза када је Лисабонски споразум ступио на снагу, дана 1. децембра 2009. године. Оно, при томе, неће утицати на компетенције Уније дефинисане у Уговорима о Европској унији. Протокол бр. 8 уз Лисабонски споразум поставља даље захтеве за закључење Споразума о приступању, док је протокол бр. 14 уз Конвенцију, који је усвојен 2004. године, а ступио је на снагу дана 1. јуна 2010. године, допунио Конвенцију одредбом којом се дозвољава Европској унији да приступи Конвенцији. Ипак, наведене одредбе нису биле довољне за само приступање ЕУ Конвенцији. Наиме, Конвенција, са својим протоколима бр. 11 и бр. 14, била је намењена да се примени само на стране уговорнице које су такође и чланице Савета Европе. Како ЕУ није ни држава, као ни чланица Савета Европе и има свој посебан правни систем, њено приступање захтева одређене адаптације у систему Конвенције. Ово укључује: амандмане на одредбе Конвенције како би осигурало њену ефективност и уз учешће ЕУ; допунске интерпретативне одредбе; адаптације процедура пред Европским судом за људска права, како би се узеле у обзир карактеристике правних правила Европске уније, посебно специфичне везе између правних правила земаља чланица Европске уније и саме Европске уније, као и друге техничке и административне адаптације система, које се не односе директно на текст

¹³ Славољуб Царић, *op.cit.*

Конвенције, али за које је неопходна правна база. Због тога је Споразумом између ЕУ и високих земаља уговорница Конвенције, било неопходно установити услове приступања и усклађивања у систему Конвенције.¹⁴ Евентуалним приступањем ЕУ Конвенцији, акти, мере и пропусти Европске уније, као и сваке високе државе уговорнице, били би предмет спољне контроле од стране Европског суда за људска права у светлу права гарантованих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. У исто време, компетенције Европског суда за људска права да процени усклађеност права Европске уније са одредбама Конвенције, неће осујетити принцип аутономне интерпретације права Европске уније, а у сваком случају приступање Европске уније Конвенцији повећало би кохерентност судске заштите људских права у Европи.¹⁵ Из објашњења уз Нацрт Споразума о приступању ЕУ Конвенцији, произлази тежња да се очувају једнака права свих индивидуа на које се односи и примењује Конвенција, права подносилаца представки и једнакост свих високих страна уговорница. Важећи механизам контроле поштовања Конвенције требало би да буде очуван што је даље могуће и примењен на ЕУ на исти начин као и на остале високе земље уговорнице, вршењем само оних измена које су неопходне. ЕУ треба да приступи Конвенцији на једнаким основама као и остале високе стране уговорнице, односно са истим правима и обавезама, с тим да се узме у обзир да ЕУ није држава, стога да ће у том смислу неке промене бити неопходне. Истовремено се има у виду да постојећа права и обавезе држава потписница Конвенције, било да су чланице ЕУ или не, не треба да буду под утицајем приступања, те да треба да буде поштована расподела компетенција између ЕУ и њених држава чланица и институција Европске уније.¹⁶ Пре него што је предметни Споразум елабориран, приступање ЕУ Конвенцији било је разматрано неколико пута. Наиме, још док је у изради био Протокол 14 уз Конвенцију од 13. маја 2004. године, високе чланице уговорнице су одлучиле да додају одредби чл. 59. Конвенције нови параграф којим је регулисано могуће приступање ЕУ Конвенцији, што би према тадашњем становишту захтевало извесне измене

¹⁴ “Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013, Интернет: <http://www.coe.int/>

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

и допуне Конвенције и њених протокола или самог Споразума о приступању.¹⁷ Закључењем Лисабонског споразума, у децембру 2009. године, и Протокола 14 уз Конвенцију, у јуну 2010. године, створени су неопходни правни услови за приступање. С тим у вези, Комитет министара је на 1085-ом састанку заменика министара одржаном дана 26. маја 2010. године, усвојио *ad hoc* правила и услове којим би Управни комитет за људска права (*Steering Committee for Human Rights – CDDH*) у сарадњи са представницима ЕУ, саставио правни инструмент или инструменте којима би били разрађени модели приступања ЕУ Конвенцији. На страни ЕУ, Европски савет је дана 04.06.2010. године усвојио Одлуку којом овлашћује Европску комисију да преговара око споразума којим би ЕУ приступила Конвенцији. Управни комитет за људска права поверио је овај задатак неформалној групи која се састоји од 14 чланова (7 који долазе из држава чланица и 7 из држава које нису чланице ЕУ), изабраних на бази стручности. Ова неформална група одржала је више састанака са Европском Комисијом, уредно извештавајући Управни комитет о прогресу и о ванредним питањима. Управни комитет за људска права одобрио је Нацрт Споразума о приступању и послао га Комитету министара.¹⁸ Ипак, да би до приступања ЕУ Конвенцији дошло, потребно је предузети одређене законске мере. Наиме, ступањем на снагу Протокола 14 уз Конвенцију, за Европски суд за људска права је већ створен правни основ за приступање ЕУ Конвенцији, међутим ова одредба сама по себи није довољна да дозволи приступање, јер ће њени модалитети даље бити прилагођени договору ЕУ и осталих чланица Савета Европе, при чему ће неки модалитети приступања захтевати додатне техничке измене Конвенције и њених протокола, као и низ других посебних одредаби које ће бити укључене у споразум о приступању, а који ће бити

¹⁷ Члан 59. Конвенције: „Потпис и ратификација 1. Ова Конвенција је отворена за потпис чланицама Савета Европе. Она се ратификује. Ратификације се депонују код генералног секретара Савета Европе. 2. Европска унија може да приступи овој Конвенцији. 3. Ова Конвенција ступа на снагу по депоновању десет ратификационих инструмената. 4. У погледу сваког потписника који је буде ратификовао после тога, Конвенција ступа на снагу на дан када овај депонује свој инструмент ратификације. 5. Генерални секретар Савета Европе обавештава све чланице Савета Европе о ступању на снагу ове Конвенције, о именима Високих страна уговорница које су је ратификовале и о свим накнадно депонованим ратификационим инструментима.“

¹⁸ “Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”, Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013 Интернет: <http://www.coe.int/>

закључен између ЕУ и осталих држава потписница Конвенције. ЕУ такође треба да усвоји интерна правила за спровођење споразума о приступању. Приступање ће бити правно могуће, ако и када споразум о приступању, са могућим другим правним инструментима који би поставили модалитете придруживања, ступе на снагу. Лисабонски споразум захтева да приступање буде договор Савета ЕУ и Европског парламента, који ће ратификовати све земље чланице ЕУ. Поред тога, све државе чланице Европске конвенције морају да изразе свој пристанак да буду обавезане кључним модалитетима приступања, што ће захтевати формалну сагласност њихових националних парламената. Са политичке тачке гледишта, веза између приступања и инкорпорирања Повеље ЕУ, мора се одржавати како би се осигурала кохерентна примена људских права широм Европе.¹⁹

5) МИШЉЕЊЕ 2/13 СУДА ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Сам Нацрт Споразума о приступању не презентује однос два суда у светлу субординације, већ сарадње, те повременог сучељавању мишљења, што произлази и из напред анализираних случајева. Штавише, „Европски суд за људска права у појединим случајевима показује да није спреман мериторно да процењује заштиту људских права у оквиру ЕУ.“²⁰ Наиме, према ставу неких аутора подвргавање ЕУ надлежности Европског суда за људска права, могло би угрозити специфичности ЕУ и права ЕУ, имајући у виду правни карактер овог међународног ентитета. Наиме, није сигурно да би механизми представљени у Нацрту узели у обзир те специфичности.²¹ И сам Суд правде ЕУ се на предметни Нацрт Споразума огласио Мишљењем бр. 2/13 од 18. децембра 2014. године у коме изражава неслагање са његовим одредбама указујући на специфичности ЕУ и права ЕУ, те налазећи да исти није компатибилан са оснивачким уговорима ЕУ, следствено томе исказао противљење закључењу таквог споразума. Суд у Луксембургу, надаље, у Мишљењу наводи да међународни уговор не може да утиче на расподелу надлежности како је то прописано уговорима, сходно томе, и на аутономију правног система ЕУ. Тај принцип садржан је у члану 344. Уговора о

¹⁹ Славољуб Царић, *op.cit.*

²⁰ Маја Лукић, *Аутономија права Европске уније у светлу новије праксе европских судова*, докторска дисертација“, Интернет: <http://www.doiserbia.nb.rs/>

²¹ Ritleng Dominique, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms A Threat to the Specific Characteristics of the European Union and Union Law?*, Uppsala Faculty of Law Working Paper 2012:1.

функционисању ЕУ, који предвиђа да државе чланице ЕУ не могу да покрену спор у вези са тумачењем или применом Уговора на било који начин, осим оних предвиђених самим уговорима. Имајући у виду да Нацрт Споразума није искључио могућност да Европски суд за људска права одлучује о тим споровима, Суд правде ЕУ је нашао да би се на овај начин занемарило право ЕУ.²² Слично и у ситуацији када је реч о судском преиспитивању одлука везаних за спољну и безбедносну политику Уније. Наиме, Суд у Луксембургу у погледу ових питања има ограничену надлежност, па би могло доћи до тога да исти не добије прилику да тумачи спорне одредбе везане за усклађеност мера спољне и безбедносне политике са системом људских права, пре самог Суда у Стразбуру, односно Суд у Стразбуру би дошао у ситуацију да самостално тумачи право ЕУ, без помоћи Суда правде ЕУ.²³ Надаље, у истом Мишљењу Суд правде ЕУ осврнуо се и на коресподентни механизам, који предвиђа да страна уговорница може да постане кореспондент било прихватањем позива од Суда у Стразбуру или одлуком овог Суда на захтев те уговорне стране. На овај начин је на Суду у Стразбуру да процени правила права ЕУ која регулишу поделу надлежности између ЕУ и њених држава чланица, те би према становишту Суда у Луксембургу, уколико се Европском суду за људска права у Стразбуру дозволи оваква процена, постојао ризик да исти негативно утиче на поделу надлежности између ЕУ и њених држава чланица.²⁴

5) ИЗВОРИ

Општа дела и чланци

Царић, Славољуб, „Приступање европске уније конвенцији о људским правима и основним слободама“, *Правни инструктор*, 2012.

Douglas-Scott, Sionaidh, “Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice, UK Constitutional Association”, Интернет: <http://ukconstitutionallaw.org/> – јануар 2015.

Етински, Родољуб, *Међународно јавно право*, Центар за издавачку делатност, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2004.

²² Steve Peers, The CJEU and the EU’s accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection, EU Law Analysis, Интернет: www.eulawanalysis.blogspot.com – December, 2014.; Sionaidh Douglas-Scott, 2. “Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice”, UK Constitutional Association, Интернет: <http://ukconstitutionallaw.org/> – јануар 2015.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

Јовановић, Миодраг, Вујадиновић, Драгица, Етински, Родољуб, *Democracy and Human rights in the European Union, Education and Culture*, Tempus, Maribor/Belgrade 2009.

Лукић, Маја, *Аутономија права Европске уније у светлу новије праксе европских судова*, докторска дисертација, <http://www.doiserbia.nb.rs/>

Пауновић, Милан, *Основи људских права*, Досије, Београд, 2002.

Peers, Steve, "The CJEU and the EU's accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection, EU Law Analysis", Интернет: www.eulawanalysis.blogspot.com – December, 2014.

Ritleng, Dominique, *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms A Threat to the Specific Characteristics of the European Union and Union Law?*, Uppsala Faculty of Law Working Paper 2012:1.

Прописи

"Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms", Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and The European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2 April 2013.

"Protocol (No 8) relating to article 6(2) of the Treaty on European Union on the accession of the Union to the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms", *Official Journal C* 326, 26/10/2012.

"Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community", signed at Lisbon, 13 December 2007.

„Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода“.

„Закон о ратификацији Протокола бр. 14 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода“, *Службени лист СЦГ – међународни уговори*, бр. 5/2005 од 01.07.2005. године и 7/2005.

Јуриспруденција

Stapleton v. Ireland, Application no. 56588/07, Dec. of 4 May 2010.

Matthews v. The United Kingdom Application no. 24833/94, judgment of 18 February 1999, ECHR 1999-I

Senator Lines GmbH (Senator Lines GmbH против the 15 Member States of the European Union, Application no. 56672/00, ECHR 2004-Ivdec, no 508 of 16 October 2003.

6) ЗАКЉУЧАК

Код оваквог стања ствари, врло је отежан пут ка закључењу Споразума о приступању Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, следствено томе и пут унапређења људских права у Европи. Постоје, дакле, разлози који говоре у прилог приступању Европске уније Европској конвенцији, а с друге стране и они који говоре против таквог приступања. Подвргавање Европске уније надлежности Европског суда за људска права, могло би угрозити специфичности ове организације и европског права, те постоји могућност да би потчињеност Европске уније правосудном систему Европске конвенције изменило њено право, при чему ништа није предвиђено у Нацрту Споразума се избегао такав ризик. Међутим, ваља истаћи да би, како на страни Европске уније тако и на страни Савета Европе, требало извести одређене реформе да би до приступања дошло. Предуслов за то је, свакако, унапређење како политичке свести држава чланица тако и њихових грађана.

Најновије публикациије Европске уније доступне на Интернету

- 5 years of Erasmus for Young Entrepreneurs: A springboard for business creation and growth / European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 19 стр.
- Annual report 2014: Executive summary / The European Data Protection Supervisor. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 28 . стр
- Better together: 10 European transport infrastructure cross-border projects to build a connected continent / INEA - Innovation and Networks Executive Agency. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 14 стр.
- Building blocks of the ubiquitous digital single market: Proceedings of the workshop : Brussels, 13 November 2014 / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 118 стр.
- Cross-cutting effects of the EU's preferential trade agreements (PTAs) on developing economies / European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 57 . стр
- EASO country of origin information report:Eritrea : country focus / EASO - European Asylum Support Office. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 76 стр.
- Estimating the costs of gender-based violence in the European Union / EIGE - European Institute for Gender Equality. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 143 стр.
- EU budget at a glance / European Commission, Directorate-General for the Budget. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 28 стр.

- European energy consumers' rights: What you gain as an energy consumer from European legislation / European Commission, Directorate-General for Energy. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 20 стр.
- European Union external action / European External Action Service. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015.
- Executive summary of the annual report 2014 / European Banking Authority. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 17 стр.
- Financial instruments in support of territorial development / Committee of the Regions of the European Union. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015.
- Gender equality index 2015: Measuring gender equality in the European Union 2005-2012 : report / EIGE - European Institute for Gender Equality. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 189 стр.
- Good for youth, good for business: European Alliance for Apprenticeships / European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 48 стр.
- Humanitarian assistance: Saving lives and alleviating human suffering / Council of the European Union, General Secretariat of the Council. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015.
- Keeping European consumers safe: Rapid alert system for non-food dangerous products, 2014 : complete statistics / European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015.
- Local and regional authorities promoting fair trade / Committee of the Regions of the European Union. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015.
- New forms of employment / Eurofound — European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 68 стр.
- Schengen: Your gateway to free movement in Europe / Council of the European Union, General Secretariat of the Council. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 16 стр.
- Statistical requirements compendium: 2015 edition / European Commission, Eurostat. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 223 . стр
- The European Consumer Centres Network: 10 years serving Europe's consumers : anniversary report 2005-2015 / European Commission, Directorate-General for

- Justice and Consumers. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 76 стр.
- The European higher education area in 2015: Bologna Process : implementation report / European Commission, EACEA — Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 300 стр.
- The OLAF report 2014: Fifteenth report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2014 / European Commission, European Anti-Fraud Office. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 46 стр.
- Travelling in Europe 2015-16 / European Commission, Directorate-General for Communication. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 28 стр.
- Trends in differentiation of EU law and lessons for the future: In-depth analysis / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 18 . стр
- TTIP impacts on European energy markets and manufacturing industries / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 119 . стр
- Your Europe, your rights: A practical guide for citizens and businesses on their rights and opportunities in the EU's single market / European Commission. – 1. изд. – Luxembourg: Office for Official Publications of European Union, 2015. – 28 стр.

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, 2014. -85 p.

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 Action against Trafficking in Human Beings Victims' rights. - 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.

Cultural heritage and cultural diversity lessons - A handbook for teacher. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2015. -75 p.

The units on cultural heritage and cultural diversity, presented in this handbook, have been designed for the purpose of providing an introduction to general topics related to cultural heritage and cultural diversity. It is meant to be used as supplemental material within the civic education course to provide a basic understanding of some of the issues and begin conversations and thinking about the topic of culture. The themes and learning objectives are meant to be used as a starting point and guide for educators. Thus, teachers are encouraged to develop further discussions and activities beyond what is mentioned.

There are eight different lesson units that address cultural heritage and cultural diversity. Each lesson unit has a thematic focus and contains learning objectives, background information and activities for grades 3-6 and 6-9. After evaluating the level of the students, the teacher can choose a lesson that is grade appropriate. The lessons are designed for a forty minute class period, yet activities can be adapted or revised to be used over several class periods. The activities for each of the lessons are detailed in the procedural instructions and there are basically three components for the lesson activity: Introduction activity, Main activity and Debriefing. This structure provides the teacher with an activity to introduce the learning topic, and then the teacher and students explore the ideas/themes in more depth during the main activity. Finally, students have the opportunity to share what they learned and felt during the debriefing stage. Follow-up activities and variation of activities are provided in case the teacher would like to further investigate the concepts or adapt activities for each lesson.

Freedom(s) - Learning activities for secondary schools on the case law of the European Court of Human Rights . - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2015. -147 p.

This human rights education textbook presents 12 learning activities based on landmark decisions of the European Court of Human Rights. It aims to familiarize secondary school students with the key principles of European law related to human rights in order to help them understand how the European Court of Human Rights works. It also seeks to foster the role and responsibilities of the teacher as a key actors in ensuring the effective implementation of the principles of the European human rights system.

L'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme, c'est quoi? - Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2015. -44 p.

L'éducation à la citoyenneté et aux droits de l'homme, c'est apprendre à vivre ensemble dans le respect de l'autre. C'est aussi connaître et comprendre tes droits pour jouer un rôle actif dans les décisions qui te concernent.

Student engagement in Europe: society, higher education and student governance / Manja Klemenčič, Sjur Bergan and Rok Primožič (editors) (Council of Europe Higher Education Series No. 20) - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2015. -396 p.

Democratic institutions and laws are essential, but they cannot bring about democracy on their own. They will only function if they build on a culture of democracy, and our societies will not be able to develop and sustain such a culture unless education plays an essential role. Student engagement is crucial: democracy cannot be taught unless it is practised within institutions, among students and in relations between higher education and society in general.

This 20th volume of the Council of Europe Higher Education Series demonstrates the importance of student engagement for the development and maintenance of the democratic culture that enables democratic institutions and laws to function in practice. This volume covers three aspects of student engagement that are seldom explored: its role in society through political participation and civic involvement; its place in higher education policy processes and policy-making structures; and how student unions represent the most institutionalised form of student engagement. The authors are accomplished scholars, policy makers, students and student leaders.

The wider benefits of investment in cultural heritage . - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2015. -106 p.

Dozens of investments have been made in cultural monuments and historic environments in the countries of South-East Europe over the last decade in accordance with the principles of the European Union and Council of Europe Ljubljana Process. Whether investing in cultural heritage actually produces dividends for local economies and improves the quality of life of communities has not been previously demonstrated, however. This book reports on a pilot exercise carried out by the Research Unit on South Eastern Europe at the European Institute of the London School of Economics and Political Science. It develops a methodology for the collection of evidence needed to monitor and evaluate the wider benefits of investment in cultural heritage.

This book presents the findings of a study on six completed projects in Bosnia and Herzegovina and Serbia. It identifies the challenges to achieving sustainable development goals – and how they may be met – and the benefits, both direct and indirect, that can arise from developing and valorising cultural heritage sites and increasing their influence on the sustainability of the local economy and on quality of life.

On the basis of detailed case studies, the book provides an overview of the main challenges facing cultural heritage in South-East Europe from a pan-European perspective and analyses the institutional and policy framework for effective sustainable rehabilitation. It concludes with an assessment of lessons learned from the study and makes some suggestions for generating wider benefits from future investment in the cultural heritage of South-East Europe.

What is citizenship and human rights education? . - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2015. -44 p.

Citizenship and human rights education is about learning to live together and respect each other. It is also about knowing and understanding your rights in order to play an active role in decisions that concern you.

Гордана ТЕРЗИЋ

Часописи Европске уније доступни на Интернету

Activities of the institutions and bodies

EP Newshound review (Themes: Activities of the European Union, Law and justice)

Eurojust news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Justice and home affairs)

Eurofound news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Working conditions, Social policy)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy, Economic and Monetary Union)

Journal (Themes: Activities of the institutions and bodies, Community finance)

Quarterly report on the euro area (Themes: Community finance)

Law and justice

Official Journal of the European Union (Themes: Information - Documentation, Law and justice)

Involuntary placement and involuntary treatment of persons with mental health problems (Themes: Fundamental rights, Social policy)

Debates of the European Parliament (Themes: Activities of the institutions and bodies, Law and justice)

External relations

Newsletter (Themes: External relations, Foreign and security policy - defence)

CBRN CoE newsletter (Themes: External relations, International policy, Relations with non-member countries)

Trade - Competition policy

Competition policy newsletter (Themes: Competition policy)

The EU's place in the global market (Themes: Commercial policy, External trade)

International trade in transportation services (Themes: Economy and finance, External trade)

Single market news (Themes: *market*)

Economy - Finance

European vacancy monitor (Themes: Economy - Finance)

Single market news (Themes: Economy - Finance)

Quarterly note on the euro-denominated bond markets (Themes: Economy - Finance)

Monetary poverty in EU Acceding and Candidate Countries (Themes: Population and social conditions, Monetary policy)

Regions & cities of Europe (Themes: Regional policy and regional economies)

Social policy

Foundation focus (Themes: Social policy, Working conditions)

An opportunity and a challenge (Themes: Social policy, Demography and population)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy - Economic and Monetary Union)

Social agenda (Themes: Social policy, Employment policy)

Drug demand reduction: global evidence for local actions (Themes: Social problems, Social policy, Health policy)

Drugnet Europe (Themes: Social problems, Social policy, Health policy)

Integration of migrants in the European Social Fund 2007-2013 (Themes: European Social Fund, Social policy, Labour market - free movement of workers)

Information - Education - Culture - Sport

ENISA quarterly review (Themes: Information policy)

Live & learn (Themes: Vocational training, Activities of the institutions and bodies)

VetAlert (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

The Magazine (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

Welcome to the European Commission (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

Agriculture - Forestry - Fisheries

MARS bulletin (Themes: Agricultural policy, Earth sciences research)

EU rural review (Themes: Agricultural policy)

EFSAnews (Themes: Agricultural policy)

Industry - Enterprise - Services

Innovation & technology transfer (Themes: Industrial research and development, Industrial policy)

EIRObserver (Themes: Industrial policy)

Economic change and restructuring in the European Social Fund 2007-13 (Themes: European Social Fund, Industrial policy, Employment policy)

Industrial import prices (Themes: Industry, trade and services, Industrial policy)

Networth (Themes: Enterprise)

Buy and sell services in Europe (Themes: Construction of Europe, Services, Freedom of establishment and freedom to provide services)

Energy

F4E news (Themes: Energy)

Mag (Themes: Energy policy, Energy research)

Intelligent energy. News review (Themes: Energy policy, Energy research)

ESARDA bulletin (Themes: Nuclear energy and safety, Industrial research and development)

Transport

Managing risks to drivers in road transport (Themes: Workers' health and safety, Transport regulations and safety, Land transport (road, rail))

Saving time and money in the shipping industry (Themes: Transport policy, Means of transport)

On the right track (Themes: Transport policy, Means of transport, Land transport (road, rail))

Environment - Ecology

Environment for Europeans (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Natura 2000 (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Scientific and technical research

Research eu focus (Themes: Research policy and organisation)

Research eu results magazine (Themes: Research policy and organisation)

R&D and the financing of innovation in Europe (Themes: Economic policy - Economic and Monetary Union, Scientific and technical research)

Forest fires in Europe 2009 (Themes: Natural disasters, Forestry, Environmental research)

Statistics

Statistical references (Themes: Information - Documentation, Statistics)

Young workers, facts and figures (Themes: Workers' health and safety, Statistics)

Your free access to European statistics (Themes: General statistics, Information - Documentation)

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 C.

www.europarl.europa.eu/en/headlines

Документа Европског парламента.

www.europarl.europa.eu/oeli/en/index.jsp

OEIL (Legislative Observatory): преглед правних аката и актуелног стања поступака за доношење законодавних аката уз учешће ЕП.

http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm

Укратко о европским правним прописима. За све које интересује укратко, лако за читање о европским прописима SCADplus: «Online» верзија SCAD билтена са *background* информацијама о појединим областима политике ЕУ.

Документи, законодавство и правосуђе

eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm

Комплетне верзије уговора ЕУ.

europa.eu/generalreport/index_en.htm

Комплетни извештаји о активностима ЕУ.

europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm и

europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm

«Online» верзије «зелених» и «белих» књига Европске комисије почев од 1995. године («зелене» књиге), одн. 1993. године («беле» књиге)

ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm /

Комплетна верзија Агенде 2000.

ec.europa.eu/archives/european-council/index_en.htm

Закључци Европског савета.

http://ec.europa.eu/public_opinion/

Европски барометар и резултати испитивања јавног мњења у ЕУ.

ec.europa.eu/eurostat.htm

Полазне странице службе за статистику ЕУ, измедју 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 Žan Mone-Papers Harvard Law School.

www.iue.it/LIB/collections/Wponline/html

Страница Европског високошколског института са линковима који упућују на «online» радни материјал.

www.deutsche-aussenpolitik.de

Пројекат 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

Europa-Digital: актуелне информације али и дубље анализе и досијеи.

www.lib.berkeley.edu/GSSI/eu.html

Библиотека Berkeley-Универзитета са многобројним линковима ка свим тематским областима ЕУ.

www.europaportal.net

Приватни сајт са линковима, чланцима који обрађују актуелне теме и рецензијама књига о ЕУ.

www.clickfish.com/clickfish/guide-area/pp/pg/eu

Приватни сајт са основним информацијама о ЕУ, актуелним прилозима и дискусионим форумима.

www.europeanaccess.co.uk

Британски ЕУ-сајт са списком линкова и могућношћу претраживања (комерцијална понуда)

www.euractiv.com

Сајт са линковима ка органима ЕУ, државама и регијама, предузећима, невладиним организацијама итд. Свакодневно актуелизоване вести.

Студије и студијска понуда у вези са ЕУ

www.ecsanet.org/odn/europa.eu.int/comm/dg10/universitz/3cycle/index_en.html

Преглед студијских група у вези са европском интеграцијом у оквиру постдипломских студија.

www.coleurop.be

Европска универзитетска предавања у Бриђу 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 фусноти на насловној страни наводи се извор из којег је прилог преузет.
- Аутори прилога дужни су да се придржавају научне методологије приликом писања радова, као и да поштују следећа упутства:

Упутство за писање чланака

С обзиром на значај часописа за усаглашавање законодавства и правне праксе Републике Србије са законодавством и правном праксом Европске уније, прилози који обрађују поједине нормативне акте и праксу органа Европске уније морају бити типског карактера. Од аутора се захтева да се код писања и достављања ауторских прилога придржавају следећих правила:

1. Радови се пишу у електронском облику у програму *Microsoft Office Word*, у фонту *Times New Roman* ћирилица (*Serbian – Cyrillic*) (осим оригиналних латиничних навода), величина фонта 12pt, размак између редова 1 маргине 2,5 (горња и доња, лева и десна). Текст се равна са обе маргине (*Format, Paragraph, Indents and Spacing, Alignment, Justified*), не треба делити речи на крају реда на слоге. Све стране треба да буду нумерисане.
2. Ауторски прилози не треба да буду дужи од једног ауторског табака.

3. Наслов рада писати великим словима, задебљано (**Bold**), величина слова 14 pt. Наслов се одваја од текста са — *spacing before 18 pt*. Ако је наслов на српском језику, наслов се исписују и на енглеском језику испред сажетка или резимеа на крају текста састављеном такође на енглеском језику.
4. Испод наслова текста стоји име и презиме аутора чланка. По правилу се наводи пуно име и презиме (свих) аутора. Наводи се још и пун, званични назив и седиште установе у којој је аутор запослен, а евентуално и назив установе у којој је аутор обављао истраживање. Афилијација се исписује непосредно након имена аутора. Функција и звање аутора се не наводе. Адреса или е-адреса аутора даје се у напомени при дну прве странице чланка. Ако је аутора више, даје се само адреса једног, обично првог аутора.
5. У чланцима се дају сажетци (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 фуснога, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим **ор. cit.** И на крају број стране (нпр. Michael Levi, “The Organisation of Serious Crimes”, *ор. cit.*, р. 879). **Ibid.** или *ibidem* користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. *Ibid.*, стр. 11).

* * *

Радови се достављају на дискети или у виду електронског писма (attachment) на адресу главног уредника часописа *Европско законодавство*,

др Душка Димитријевића,

Институт за међународну политику и привреду,

Македонска 25, 11000, Београд или на

e-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.

Рукописи подлежу анонимној рецензији.

Редакција

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni
urednik Duško Dimitrijević. – God. 1, br. 1
(2002) –. – Beograd : Ministarstvo pravde
Republike Srbije : Institut za međunarodnu
politiku i privredu, 2002 –. – 24 cm

Raniji naslov (pre 2002): Pregled evropskog
zakonodavstva – ISSN 1450-6815. –
Tromesečno

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo

COBISS.SR-ID 183321351

ИЗБОР ИЗДАЊА

ИНСТИТУТА ЗА МЕЂУНАРОДНУ ПОЛИТИКУ И ПРИВРЕДУ

Међународна политика, специјализовани часопис за међународне односе
Review of International Affairs, специјализовани часопис за међународне односе
(на енглеском језику)

Међународни проблеми, научни часопис на српском и енглеском језику
Европско законодавство, научно-стручни часопис за право Европске уније
Часописи излазе тромесечно

НАЈНОВИЈА ИЗДАЊА:

- Драган Петровић и Ана Јокић, *Енергетска политика Русије*, броширано, 2015, 240 стр.
- Србија, регион и Европска унија, зборник радова, Драган Ђукановић, Александар Јазвић и Милош Јончић (прир.), броширано, 2015, 380 стр.
- Ана Јовић-Лазич, *Односи између Европске уније и Руске Федерације – крај XX и почетак XXI века*, броширано, 2015, 384 стр.
- Брано Милџуш, *Европска унија – најуспешнија интеграционистичка политика Европе*, броширано, 2015, 320 стр.
- Сања Јелисавац Трошић, *Преговори у оквиру ГАТТ и СТО*, броширано, 2015, 342 стр.
- 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.