

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

54/15

Институције

Законодавство

Економија

Финансије

Пољопривреда

Екологија

Спољна и безбедносна политика

Социјална политика

Људска права

Судска пракса

ПРИЛОЗИ



Београд, 2015.

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за меѓународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188

Година XIV, бр. 54, октобар-децембар 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 54, 2015.

Год. XIV

UDK 34

ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор	7
-----------------	---

Институције

Дарко ГОЛИЋ

КОМПАРАТИВНИ ПРЕГЛЕД ИЗБОРА ЛОКАЛНИХ ПРЕДСТАВНИЧКИХ ОРГАНА У ЕВРОПСКИМ ДРЖАВАМА	9
--	---

Законодавство

Драган ЈОВАШЕВИЋ

УСЛОВНИ ОТПУСТ У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ	32
---	----

Весна БИЛБИЈА

ГРАЂАНСКОПРАВНА КОНВЕНЦИЈА О КОРУПЦИЈИ И ЗАКОН О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	54
--	----

Јелена МАТИЈАШЕВИЋ-ОБРАДОВИЋ

ЗЛОУПОТРЕБЕ РАЧУНАРСКИХ МРЕЖА У ЦИЉУ ПЛАСИРАЊА САДРЖАЈА ДЕЧИЈЕ ПОРНОГРАФИЈЕ И ЕВРОПСКО ПРАВО	72
--	----

Економија

Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ, Сања ГОНГЕТА

НАДНАЦИОНАЛНА ФОРМА ЗАДРУГЕ – SOCIETAS COOPERATIVA EUROPAEA (SCE)	85
--	----

Слободан ЗЕЧЕВИЋ

ОДЛИКЕ ПРАВНИХ НОРМИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О СЛОБОДНОЈ КОНКУРЕНЦИЈИ	97
---	----

<i>Катарина ЈОВИЧИЋ</i> ОДГОВОРНОСТ ОРГАНИЗАТОРА ТУРИСТИЧКОГ ПУТОВАЊА ЗА НЕСАОБРАЗНУ УСЛУГУ	112
---	-----

Финансије

<i>Миленко ЦЕЛЕТОВИЋ</i> ФИНАНСИРАЊЕ ЈАВНИХ ФУНКЦИЈА ПО ОСНОВУ БУЏЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	125
--	-----

<i>Татјана ЈОВАНИЋ</i> УНАПРЕЂЕЊЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ КАО ФАКТОР ПРЕОБРАЖАЈА ЈАВНОГ СЕКТОРА	134
--	-----

<i>Слободан ЈОВАНОВИЋ, Јован СЛАВНИЋ</i> РЕФОРМА ПРАВА ОСИГУРАЊА У ЕНГЛЕСКОЈ И НОВИНЕ У ВЕЗИ СА ПРИЈАВОМ БИТНИХ ИНФОРМАЦИЈА ОСИГУРАВАЧУ, ПРЕ ЗАКЉУЧЕЊА ПОТРОШАЧКИХ УГОВОРА О ОСИГУРАЊУ	153
--	-----

<i>Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ</i> НОВЕ СМЕРНИЦЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ДРЖАВНОЈ ПОМОЋИ ЗА САНАЦИЈУ И РЕСТРУКТУРИРАЊЕ НЕФИНАНСИЈСКИХ ПРЕДУЗЕЋА У ТЕШКОЋАМА	167
--	-----

Пољопривреда

<i>Душан ДАБОВИЋ</i> ПРАВНИ ОКВИР НОВЕ ЗАЈЕДНИЧКЕ ПОЉОПРИВРЕДНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	176
---	-----

Екологија

<i>Љубо ПЕЈАНОВИЋ</i> ПОЛИТИКА БЕЗБЕДНОСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ	195
---	-----

<i>Ана ЧОВИЋ</i> МЕЂУНАРОДНА И УНУТРАШЊА ПРАВНА РЕГУЛАТИВА У ОБЛАСТИ РАДИЈАЦИЈСКОГ ЗАГАЂЕЊА	213
---	-----

<i>Сања Јелисавац, ТРОШИЋ, Јасмина СУБИЋ</i> КРИВИЧНО-ПРАВНА ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	228
---	-----

Драгољуб ТОДИЋ

ЊУЈОРШКА КОНВЕНЦИЈА О ПРАВУ НЕПЛОВИДБЕНИХ КОРИШЋЕЊА МЕЂУНАРОДНИХ ВОДОТОКОВА И РЕПУБЛИКА СРБИЈА: МОГУЋНОСТИ И ПОТРЕБА РАТИФИКАЦИЈЕ	255
--	-----

Спољна и безбедносна политика

Зоран МИЛОСАВЉЕВИЋ

ИМИГРАЦИОНИОНЕ ПОЛИТИКЕ У ЕУ – ОД СЛОБОДЕ КРЕТАЊА ДО ЗАШТИТНИХ МЕРА	272
--	-----

Александар ЈАЗИЋ, Милош ЈОНЧИЋ

ОДЛУКА САВЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ОД 8. НОВЕМБРА 2007. ГОДИНЕ О ОСНИВАЊУ МЕХАНИЗМА ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ ЗАЈЕДНИЦЕ	291
---	-----

Милан ЛИПОВАЦ, Владимир М. ЦВЕТКОВИЋ

ИНТЕГРИСАНИ СИСТЕМ ЗАШТИТЕ И СПАСАВАЊА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА – СИСТЕМ „БРОЈ 112 ЗА ХИТНЕ ПОЗИВЕ“	300
--	-----

Социјална политика

Милан КЛИСАРИЋ, Здравко СКАКАВАЦ

АКТУЕЛНИ ТРЕНДОВИ СТАЊА КРИМИНАЛИТЕТА ПУНОЛЕТНИХ ЛИЦА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	307
---	-----

Татјана СКАКАВАЦ, Сања СКАКАВАЦ

КАЗНЕНА ПОЛИТИКА ПРЕМА МАЛОЛЕТНИМ УЧИНИОЦИМА КРИВИЧНИХ ДЕЛА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ЕФЕКТИ И КАРАКТЕРИСТИКЕ	330
--	-----

Далибор КЕКИЋ, Дане СУБОШИЋ

ОБРАЗОВАЊЕ И СТРУЧНО ОСПОСОБЉАВАЊЕ И УСАВРШАВАЊЕ СПОРТСКИХ РАДНИКА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	344
--	-----

Људска права

Драгица ПОПЕСКУ

ЕВРОПСКА КОНВЕНЦИЈА О ЉУДСКОМ ПРАВИМА И СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА	354
---	-----

Јелица ГОРДАНИЋ

АКЦИОНИ ПЛАН ЕУ У ОБЛАСТИ ЉУДСКИХ ПРАВА И ДЕМОКРАТИЈЕ ЗА ПЕРИОД 2015-2019	374
--	-----

Судска пракса

Весна ЋОРИЋ

ПРИЗНАЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У ПОГЛЕДУ ВРШЕЊА КОНТРОЛЕ У ОБЛАСТИ ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ	388
---	-----

Прилози

Најновије публикације Европске уније доступне на Интернету	405
Најновије публикације Савета Европе	407
Часописи Европске уније доступни на Интернету	411
Адресе институција Европске уније	415
Европа на Интернету	418
Центар за европску документацију Института за међународну политику и привреду	425

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. Опредељујући се да истражује правне, политичке, економске и безбедносне аспекте хармонизације односа са Европском унијом, али и методе спољне политике Србије усаглашене са њеним реалним потребама, могућностима и интересима, Институт настоји да своју делатност приближи стандардима комунитарног права и уопште функционисању институција Европске уније. С обзиром на реноме који је Институт за међународну политику и привреду стекао 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 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 the Institute of International Politics and Economics, Belgrade, has acted upon these 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 the Institute of International Politics and Economics has achieved during its many years long work in exploring and analysing 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 the 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. Endeavouring to achieve this aim, it is also on this occasion that the Editorial Board expresses its sincere gratitude to all faithful associates of the periodical *Evropsko zakonodavstvo*.

Editorial Board

УДК: 342.8:352(4)
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 54, стр. 9–31
Извори научни рад

др Дарко ГОЛИЋ¹

КОМПАРАТИВНИ ПРЕГЛЕД ИЗБОРА ЛОКАЛНИХ ПРЕДСТАВНИЧКИХ ОРГАНА У ЕВРОПСКИМ ДРЖАВАМА

ABSTRACT

Electoral solutions are part of the system of local government. They are conditioned and shaped by other legal elements of that entity, such as territorial organization, jurisdiction, the organization of government, elements of consociationalism at the local level, funding, legal protection, etc. In addition, these solutions are determined by a multitude of extra-legal factors, ranging from geography, to the economic, demographic, social, ethnic... The basic dilemma in the creation of the local electoral system is the choice of its models – the majority or proportional. In theory, there are arguments in favor of the attitudes of some of them, criticism of their achievement, as well as different practices of their functioning, because the theoretical elaboration of the mentioned characteristics is not necessary guarantee of their success. In each country there are specific circumstances, needs, interests and traditions, as well as a certain degree of quality and development of political culture, which prevent undisputed application of theoretical patterns or solutions that are certified in other countries. The basic consideration in the standardization of local elections should always be an attempt to have, depending on the circumstances, the most democratic content of a stable and functional local government.

Key words: electoral system, local government, the representative body.

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, e-mail: g.darko83@gmail.com.

1) УВОД

Суштинско обележје савремене локалне самоуправе чини непосредан избор њених органа и постојање изворних послова, у погледу којих су јединице локалне самоуправе у извесном степену самосталне у односу на државну власт.² Степен њихове самосталности различито се одређује, али генерално он подразумева слабију зависност од центра, тако да правна контрола над њиховим актима и радњама редовно погађа једино законитост, а не и питања целисходности – они су, дакле, релативно самоуправног карактера.³ Непосредан избор органа јединица локалне самоуправе представља теоријски, али и формално, само један од облика непосредног учешћа грађана у вршењу локалних послова. Но, посматрајући праксу функционисања локалне самоуправе у свету, с релативно ретким изузецима (као нпр. у Швајцарској), други облици су релативно маргинални.⁴ У оквиру система локалне самоуправе, без обзира на облик њене организације, могу се уочити различите врсте њених органа. У најопштијем, у свакој европској држави постоје представнички и извршни органи локалне самоуправе. Једини изузетак од поменутог правила су општине у више швајцарских кантона, где грађани непосредно (уместо представничког органа) врше функције које му стандардно припадају. Где год да постоје, представнички органи бирају се непосредно од стране грађана.⁵ Ретки су изузеци према којима се представнички органи вишег степена локалне самоуправе бирају од стране представничких органа јединица првог степена које га чине. Ту се некада може поставити и питање – да ли се ради о облику локалне

² Благојевић наводи да локалну самоуправу битно одређују две компоненте: политичко-организациона, која подразумева непосредно одлучивање или учешће грађана у одлучивању о локалним пословима, и материјална компонента која представља круг изворних послова локалних заједница. (Милан Благојевић, Однос појма локалне самоуправе према појмовима аутономије, деконцентрације, децентрализације и комуналног система, *Локална самоуправа*, (6), 2000, стр. 94).

³ Зоран Томић, *Управно право: управна контрола управе*, Савремена администрација, Београд 1990, стр. 194.

⁴ О облицима непосредне демократије на локалном нивоу више у: Игор Милинковић, Облици непосредног учешћа грађана у одлучивању на локалном нивоу (традиционални и нови), *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањалуци*, 32 (31–32), 2010, стр. 257–279.

⁵ Кузмановић истиче да је суштинско својство локалне самоуправе да грађани непосредно или путем изабраних представника одлучују и управљају локалним заједницама. (Рајко Кузмановић, Институције непосредне демократије у функционисању локалне самоуправе, *Локална самоуправа*, (7–8), 2001, стр. 2.

самоуправе или интегрисаног облика међуопштинског повезивања и сарадње?⁶ С друге стране, извршни органи бирају се на различите начине. Данас су основни модели избора извршних органа: 1) непосредан избор (најчешће у случају када је то инокосни орган), 2) од стране представничког органа. Предмет овог рада су питања која се тичу избора локалних представничких органа у одабраним европским државама. Избор представничких органа јединица локалне самоуправе чини један аспект изборног права у објективном смислу.⁷ У оквиру овог питања јавља се неколико ужих питања која ће бити анализирана, а која углавном чине тзв. материјално изборно право, као што су: састав представничког органа, расписивање избора, бирачко право, изборни систем (изборна геометрија), начин расподеле мандата (изборна математика) и заштита изборног права.

2) ИЗБОРНИ СИСТЕМ КАО ДЕО СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Локални изборни систем представља део система локалне самоуправе, те свако озбиљно разматрање изборног аспекта подразумева приказ најосновнијих одредница система локалне самоуправе, које га битно или значајно опредељују.⁸ У делима теоријског карактера увек се наводи да основна компонента система локалне самоуправе, која је константна упркос свим променама унутар њега, јесте изборност њених органа, првенствено

⁶ Више о облицима међуопштинског повезивања и његовој правној природи у: Дарко Голић, Међуопштинске заједнице као полурегионалне (квази)власти, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 66/2014, стр. 275-292.

⁷ Под изборним правом сматрамо скуп правних норми које регулишу изборну материју. Она се увек односи на избор представничких органа, те извршних органа тамо где се они бирају непосредно. Изборно право обухвата: 1) материјално изборно право; 2) процесно изборно право; 3) изборну геометрију (изборне јединице); 4) изборну математику (распodelу мандата); 5) изборну технику. (Више о томе у Маријана Пајванчић, *Изборно право*, Правни факултет у Новом Саду, 2008, стр. 5-6).

⁸ Влатковић наводи да систем локалне самоуправе представља такав поредак делова који изражавају сам појам локалне самоуправе, преко кога се остварују основни циљеви локалне самоуправе, а то су: право грађана да учествују у вођењу јавних послова на локалном нивоу; постојање органа који су демократски образовани, посредством којих се доносе одлуке; да локална самоуправа, у оквиру који је законом утврђен, уређује и остварује послове у интересу локалног становништва, као и да за те циљеве располаже посебним средствима. Из овог одређења јасно произлази закључак о кључном положају изборног аспекта у систему локалне самоуправе. (Више о томе у: Милан Влатковић, *Право локалне самоуправе*, Правни факултет за привреду и правосуђе, 2009, стр. 79-82).

представничких. Иванишевић наводи да локална самоуправа представља скуп управних (управна надлештва, јавне службе) и политичких институција (скупштина, одбори, политичке организације и сл.), међусобно повезаних механизмом власти и деловањем које је ограничено на територији локалне заједнице, који делују као релативна аутономна целина, а уједно су део територијалног система државе.⁹ Лукић сматра да је овај систем „систем у коме локална заједница има самоуправу, што значи да њене органе бира локално становништво и да ови имају слободу у управљању локалним стварима, у оквиру закона који доноси држава.“¹⁰ Марковић је дефинише: „Најједноставније одређена, локална самоуправа је облик одлучивања и управљања у локалним заједницама, конституисана на ужим деловима државне територије, и то непосредно од стране њених становника или путем њиховог представништва, које они непосредно бирају, као и других локалних органа.“¹¹ Као елементи система локалне самоуправе наводе се: 1) однос локалне самоуправе са државом; 2) однос локалне самоуправе и становништва; 3) организација и органи локалне самоуправе; 4) самоуправни послови; 5) финансирање локалне самоуправе и 6) правна заштита. Систем локалне самоуправе нужно обезбеђује повезаност његових делова, али и њихову одговарајућу самосталност, као и динамичност, која на одређеном нивоу увек повлачи и међузависност. Локални изборни систем увек се институционализује на основу контура конкретног система локалне самоуправе, пратећи решења која се односе на друге елементе, њихов садржај и тенденције развоја. Он је умногоме одређен територијалном организацијом, надлежностима, степеном самосталности, организацијом власти, средствима, као и ванправним обележјима локалне самоуправе, као што су економски капацитети, демографска и етничка структура, географске и социјалне карактеристике, традиција и политичка култура. Међу европским државама постоје значајне разлике у погледу положаја, улоге и организације локалне самоуправе. Разлике у погледу државног уређења, историјских околности и традиција, демографске и етничке структуре, економских и политичких система пресудно су одредили систем локалне самоуправе, његове елементе и њихову међусобну корелацију. Ниво различитости је сувише велики да би

⁹ Стјепан Иванишевић, *Извршни слој у локалној самоуправи*, Правни факултет у Загребу, 1987, стр. 294.

¹⁰ Радомир Лукић, *Социолошки речник*, стр. 32, наведено према: Милан Влатковић, *op.cit.*, стр. 80.

¹¹ Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет у Београду, 2015, стр. 405.

се, сем на знатно високом нивоу општости, говорило о општеприхваћеном моделу локалне самоуправе, иако би се у суштинском смислу могле уочити одређене функционалне сродности, а једна од њих би била да се представнички органи у њеним јединицама бирају непосредно. Потреба да се успоставе принципи који би за циљ имали кодификацију најбољих пракси, заштиту и унапређење локалне самоуправе на европском нивоу резултирала је усвајањем Европске повеље о локалној самоуправи од Савета Европе 1985. године.¹² Иако представља веома флексибилан документ, са принципима који обезбеђују прилагођавање веома различитим системима и околностима које их детерминишу, Повеља је први мултилатерални, међудржавни правни инструмент који дефинише основне принципе локалне самоуправе као једног од стубова демократије. Европска повеља о локалној самоуправи¹³, као један од основних принципа локалне самоуправе, наводи непосредан избор представничких органа. Послове из надлежности локалне самоуправе „вршиће савети или скупштине, састављене од чланова који су слободно изабрани тајним гласањем на основу непосредног, равноправног и општег права гласа, који могу имати извршне органе који су њима одговорни. Овом одредбом ни на који начин се не отклања могућност скупштине, референдума или било ког другог облика непосредног учешћа тамо где су они статутом дозвољени.“ Основна дилема у институционализацији локалног изборног система јесте избор његовог модела – већинског или пропорционалног.¹⁴ У теорији постоје аргументована мишљења у прилог неког од њих, као и критике њиховог остваривања. Ипак, свака теоријска елаборација поменутих обележја није нужна гаранција њихове успешности. У свакој држави постоје специфичне околности, потребе, интереси и традиција, као и одређен степен и квалитет развоја политичке културе, који онемогућавају беспоговорну примену теоријских образаца или решења која постоје као потврђена у другим државама.¹⁵ Основно опредељење при нормирању локалних избора увек

¹² *European Charter of Local Self-Government ETS No. 122.*

¹³ Европска повеља о локалној самоуправи, Стразбур, 1985, (Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 70-2007).

¹⁴ Више о променама у изборном праву, од већинског ка пропорционалном систему у: Маријана Пајванчић, *op.cit.*, стр. 41-43.

¹⁵ Марковић наводи: „У теорији и публицистици још увек није преломљена расправа о предностима и недостацима система већине и система сразмерног представништва. То, по свој прилици, није ни могуће без увида у конкретне друштвене прилике одређене државе, њене уставне институције, политички менталитет грађана и сл. Због

треба да представља настојање да се у датим околностима обезбеди највећи демократски садржај стабилне и функционалне локалне самоуправе. У најопштијем, пропорционалном изборном систему може се приписати већи степен демократичности, односно најадекватнији састав представништва образованог спрам изворне воље бирача, а већинском стабилнији систем локалних органа и већи степен ефикасности. Ипак, свака од поменутих предности може се релативизовати или другачије квалификовати, те се постављају питања, да ли се спрам постојећих решења у европским државама могу утврдити извесни „стандарди“, односно тенденције у развоју локалног изборног права, вредности којима она теже, те да ли постоје критеријуми за мерење квалитета појединих решења независно од ванправних фактора њиховог обликовања?

3) ИЗБОР ЛОКАЛНИХ ПРЕДСТАВНИЧКИХ ОРГАНА У ХРВАТСКОЈ

У Хрватској постоји двостепена локална самоуправа. Први степен чине општине и градови, а други степен жупаније. Хрватска локална самоуправа је донекле политипског карактера, јер градови имају више надлежности од општина.¹⁶ Ипак, у погледу организације органа и начина њиховог избора постоје јединствена решења.¹⁷ У најопштијем овај систем карактерише пропорционални изборни систем, јединственост општина као изборних јединица, непосредан избор извршног органа (начелника, градоначелника, жупана), те гаранција заступљености припадника националних мањина у представничким органима.¹⁸ Једна од специфичности локалног изборног

тога се не може *a priori* тврдити да је један од два система расподеле мандата више демократски од другог, а посебно не да је један од њих недемократски.“ (Ратко Марковић, *Уставно право*, *op.cit.*, стр. 241).

¹⁶ Више о томе у: Ivan Koprić, *Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave, Hrvatska javna uprava*, br. 1, 2004, str. 35-79.

¹⁷ Више о територијалној организацији Хрватске у: Stjepan Ivanišević, *Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica, Hrvatska javna uprava*, br. 3, 2009, str. 712-713.

¹⁸ У Хрватској је од увођења вишестраначког система и општих и непосредних избора еволуирао изборни систем, од већинског ка пропорционалном. Имајући на уму посебности територијалне организације, овај еволутивни пут је веома сличан процесу институционализације изборног система у другим европским државама које су прошле процес транзиције. (Више о томе у: Милан Н. Јовановић, *Изборни системи посткомунистичких држава*, ЈП „Службени лист СЦГ”, Факултет политичких наука, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр. 379-400).

система јесте да постоји могућност кандидатуре и активног бирачког права и лица која нису држављани Хрватске, али јесу држављани неке од чланица Европске уније, под условима који су дефинисани законом. Влада Републике Хрватске расписује изборе за чланове представничких тела јединица и за начелнике, градоначелнике и жупане те њихове заменике. Од дана расписивања до одржавања не може проћи мање од 30, нити више од 60 дана. Кандидовање се врши по листама. Њих могу предлагати политичке партије, коалиције и бирачи. Уколико бирачи предлажу кандидате, кандидатуру мора својим потписом да подржи број бирача који је одређен законом, према укупном броју становника у тој јединици локалне самоуправе. Таква обавеза не постоји уколико кандидате предлажу политичке партије које су регистроване (и њихове коалиције). Изборни органи су Републичко, жупанијска и општинска (градска) изборна поверенства и бирачки одбори, који имају сталан и проширени састав (за сваке изборе), а који се бирају сразмерно заступљености политичких партија у представничком органу. Законом су утврђене класичне надлежности ових тела, с тим што се надзор над правилношћу поступка ставља у надлежност Државног поверенства, које располаже одређеним овлашћењима надзорног карактера. Једно од карактеристичних решења јесте могућност мировања мандата, у случају да је једно лице изабрано за члана представничког органа, а обавља функцију која је законом утврђена као неспојива. Изабрано лице се само опредељује да ли ће му мандат мировати, или ће одступити од друге функције. Такав случај је могућ и из личних разлога, на захтев одборника. У тим случајевима мења га заменик. На његов захтев мировање се окончава, а таква могућност може се само једном искористити. Решење о заменицима чланова представничких органа су, према начину њиховог одређивања и привременом карактеру њихове функције, оригинална. Чланови представничких тела имају заменике, за случај превременог престанка мандата (идентични разлози као и у Србији) или мировања мандата. Члана представничког тела изабраног на кандидатској листи политичке странке замењује неизабрани кандидат с исте листе с које је изабран и члан којем је мандат престао или му мирује, а одређује га странка која је била предлагач кандидатске листе. Два основна облика заштите изборног права у Хрватској су приговор изборном поверенству и жалба Уставном суду. Ипак, није сваки бирач субјект заштите у свим неправилностима које се тичу избора, што евентуално може негативно да се одрази на остваривање самог изборног права. Приговор због неправилности у поступку кандидовања или у поступку избора за чланове представничких тела јединица могу поднети политичке странке, носиоци кандидатске листе бирача, кандидати, најмање

100 бирача или најмање 5% бирача јединице у којој се проводе избори. Припадницима националних мањина гарантује се сразмерна заступљеност у локалним представничким органима локалне самоуправе. То питање је део система заштите који је прописан Уставним законом о правима националних мањина. Уколико припадници једне националне мањине чине бар 5% у укупном становништву дате јединице, а не обезбеде заступљеност путем сразмерног прерачунавања, гарантује им се једно одборничко место. Ако на изборима није постигнута одговарајућа заступљеност припадника националних мањина у представничком телу јединице, у складу с одредбама Уставног закона о правима националних мањина, број чланова представничког тела јединице повећаће се до броја који је потребан да би одговарајућа заступљеност била остварена. У случају немогућности оваквог попуњавања, заступљеност ће се обезбедити путем листа које нису прошле цензус од 5%, а уколико се ни тада не обезбеди одговарајућа заступљеност расписаће се допунски избори.

4) ИЗБОР ЛОКАЛНИХ ОРГАНА У СЛОВЕНИЈИ

Иако према Уставу Словеније постоје два нивоа локалне самоуправе, где први степен чине општине и градови, а други ниво покрајине, покрајине још увек нису успостављене. Оне егзистирају или могу егзистирати, још увек, само као облик међуопштинског повезивања. Локална самоуправа у Словенији је политипског карактера, јер постоје разлике између општина и градова у погледу њиховог правног статуса. Организација им је, пак, доста усклађена, с тим што постоје извесне разлике у погледу неких елемената изборног система, зависно од њихове величине и броја становника. У Словенији је присутан и већински и пропорционални изборни систем, са углавном стандардним решењима. У Словенији постоји непосредан избор и представничких и извршних органа локалне самоуправе.¹⁹ Одборнике и жупана бирају грађани на непосредним изборима на основу општег и једнаког бирачког права, на мандат од четири године. Редовни избори за веће (представнички орган) одржавају се истовремено, а расписује их Државни збор Словеније. Активно и пасивно бирачко право за одборнике имају сви словеначки држављани с навршених осамнаест година, као и држављани

¹⁹ Више о систему локалне самоуправе и његовом изборном аспект у Словенији у: Daria Dubajić, *Lokalna samouprava u Sloveniji*, *Hrvatska javna uprava*, br. 2, 2010, str. 465-487; и Teodor Antić, *Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama*, *Politička misao*, vol. 39, br. 4, 2002, str. 71-74.

других чланица ЕУ под условом да имају стално пребивалиште на подручју те општине. Странци који нису држављани чланица ЕУ са сталним пребивалиштем у Словенији имају само активно бирачко право. Број одборника је одређен бројем становника и прилично је мали. Њихов број је између 7 и 45, тако се у општини с мање од 3.000 становника бира њих 7-11. Највеће општине, с више од 100.000 становника, имају 36-45 већника. Уз друга решења, то обезбеђује индивидуализацију мандата, јача одговорност, смањује трошкове и обезбеђује ефикаснији рад. Ако се у општини бира 7-11 одборника, бирачи гласају за појединачног кандидата. Примењује се, дакле, већински систем, а изабрани су они кандидати који су добили највећи број гласова, једнокружним гласањем. У општинама у којима се бира више од 11 одборника бирачи гласају за једну од листа кандидата које могу бити независне (групе грађана) или предложене од неке политичке странке или коалиције. Примењује се пропорционални, Д'Онтов систем, са цензусом од 4%. У примени су отворене изборне листе. Сваки бирач може на листи за коју гласа дати тзв. преференцијални глас и појединачном (једном или више) кандидату. Пасивно бирачко право за жупана имају само држављани Републике Словеније с навршених осамнаест година живота, који су пословно способни. Активно бирачко право имају све особе које га имају и за избор одборника. Бирачи непосредно бирају жупана, гласањем за једног од предложених кандидата. Изабран је кандидат који добије апсолутну већину гласова. Ако ниједан кандидат не добије ту већину, одржава се други круг избора у који улазе два кандидата с највећим бројем гласова. Други круг избора за жупана, који расписује ДИП, мора се одржати најкасније у року 21 дан од одржаног првог круга.

5) ИЗБОР ЛОКАЛНИХ ПРЕДСТАВНИЧКИХ ОРГАНА У МАЂАРСКОЈ

У Мађарској постоји двостепена, монотипска локална самоуправа. Први степен су општине (и градови), а други степен су окрузи, с тим да поједини градови имају статус округа, ради се дакле о мешовитом облику територијалне организације. Главни град има посебан статус. Између њих не постоји хијерархијски однос, већ прецизна подела надлежности. Развојни региони представљају облик добровољног повезивања округа, с циљем обављања регионалних послова или обезбеђење развоја на ширем нивоу од локалног, те немају статус децентрализоване јединице, нити поседују изборне органе. Најважнији органи локалне самоуправе су представничко тело и градоначелник, с тим што је носилац локалне

самоуправе представнички орган. Оба органа бирају се на непосредним изборима, од стране грађана који имају пребивалиште у тој јединици локалне самоуправе. Право гласа је универзално и једнако, а гласање тајно. Право да бирају имају и лица која имају стално боравиште у одређеној општини, али не и мађарско држављанство. Систем избора за представнички орган разликује се између мањих и већих јединица, те постоје паралелно и већински и мешовити модели. У општинама са десет хиљада и мање становника кандидати се бирају простом већином, применом већинског система. Овај систем је олакшан веома малим бројем чланова представничких органа, који је одређен бројем становника. Мешовити изборни систем примењује се у општинама (и градовима) са више од десет хиљада становника, као и дисктриктима главног града. Зарад илустрације навешћемо да у Мађарској постоји преко 1700 општина са мањим бројем становника од једне хиљаде, између 1000 и 5000 становника има 1156 општина, између 5000 и 10 000 становника имају 136 општине, преко 10 000 становника има 122 општина, између 50 000 и 100 000 становника има 12 општина, између 100 000 и 500 000 има 8 општина, а изнад 500 000 – једна општина. Уколико општина има до 100 становника, бира се, већинским системом 3 одборника. У општинама од 100 до 600 становника бира се 5 одборника већинским системом, од 600 до 1300 становника бира се 7 одборника, од 1300 до 3000 становника бира се 9, а у општинама од 3000 до 5000 становника бира се, такође, већинским системом 11 одборника, а у општинама до 10 000 њих 13. У општинама у којима живи преко 10 000 становника примењује се мешовити систем. До 25 000 становника већински се бира 7, а пропорционално 10 одборника. Од 25 000 до 50 000 становника 9 се бира већински, а 14 пропорционално. До 60 000 становника бира се 10 већинским системом, а 15 пропорционалним. У општинама од 60 000 до 70 000 становника 11 одборника се бира већински, а 16 пропорционално. У општинама са преко 70 000 становника 16 (плус 1 на сваких 15 000 више становника) бира се већински, а 11 (плус 1 за сваких 10 000 становника више) пропорционално. Овај систем има за циљ да обезбеди ујединачен демократски капацитет јединица са изразито наглашеним разликама у броју становника и величини. Ипак, већи број одборника у општинама са мешовитим системом бира се пропорционално.

6) ИЗБОР ЛОКАЛНИХ ОРГАНА У БУГАРСКОЈ

У Бугарској постоји једноступена локална самоуправа, односно проста децентрализација. Јединице локалне самоуправе су општине, док су

јединице месне самоуправе кметства, односно дистрикти у градовима са преко 10 000 становника, који имају изборне органе (кмет за кметство преко 250 становника бира се непосредно, а у градским дистриктима постоје непосредно изабрана већа). Региони (области) немају карактер децентрализованих јединица, већ представљају облик деконцентрације, односно регионалног организовања државне управе, те немају ни непосредно изабране органе. Локални изборни систем у Бугарској обухвата избор општинских представничких органа (савета) и кметова (председника општине) који врше извршну функцију. Председник се бира на непосредним изборима, апсолутном већином гласова оних који су изашли на изборе. Уколико ниједан од кандидата не освоји апсолутну већину, одржава се други круг избора. Представнички орган (савет) бира се на сваке 4 године, на општим и непосредним изборима, једнаким правом гласа лица која која имају пребивалиште у тој општини. Број чланова представничког органа одређује се према броју становника, тако општине до 5 000 становника имају 11 одборника, до 10 000 имају 19 одборника, до 20 000 имају 25 одборника, до 30 000 имају 29 одборника, до 100 000 становника имају 45 одборника, а у главном граду имају 61 одборника. Ако се узме у обзир чињеница да бугарске општине спадају у ред просечно великих општина, са око 33 000 становника просечно, овај број одборника је релативно мали, обезбеђује већи ниво индивидуализације мандата, те рационалнији и економичнији парламентарни систем на општинском нивоу. Изборни систем у бугарским општинама је пропорционалан, без цензуса и других облика ограничења, као што су гарантована места и сл.²⁰ То решење је, између осталог, и резултат малог броја одборника који се бирају, те је увођење цензуса зарад онемогућавања претеране фрагментације непотребно. Кандидовање се врши углавном по листама које предлажу политичке партије и њихове коалиције, али постоји и независно кандидовање. Поступак кандидовања, утврђивања изборних листа, промене

²⁰ Изборни праг, генерално, представља облик корекције пропорционалног изборног система. Он је у суштини супротан концепту пропорционално изабраног представништва. Ипак, он представља облик нужне модификације пропорционалног система у циљу отежавања претеране фрагментације и парламентарног статуса екстремних политичких странака. Већи број изборних јединица, већи изборни праг, слободан мандат, отворене изборне листе и преференцијално гласање представљају начин „зближавања“ већинског и пропорционалног система, где се, у пропорционалном систему, обезбеђује персонализација мандата, онемогућава монополизација кандидовања и употпуњује бирачко право, што су претпоставке суштински слободног посланичког мандата. У супротном он може да представља креатуру или чак политичку фикцију.

у њиховом саставу и сл. не садрже специфичности које би их одвајале од класичних решења. Расподела мандата се врши по Д'Онтовој формули. Гуверенер области, као представник централних органа, сазива конститутивну седницу општинског већа.

7) ИЗБОР ЛОКАЛНИХ ПРЕДСТАВНИЧКИХ ОРГАНА У ЧЕШКОЈ

У Чешкој постоји монотипска, двостепена локална самоуправа. Јединице првог степена су општине (укупно 6248), а јединице другог степена су региони (укупно 14). Територијалну организацију Чешке карактерише постојање малих општина, са малим бројем становника (скоро 80% њих има мање од 1000 становника), и великим разликама у погледу броја становника међу регионима, као другостепеним јединицама. Основна обележја и парламентарног (државног) и локалног изборног система су пропорционалност, цензус од 5% и нешто флексибилнија решења у погледу стицања активног и пасивног бирачког права.²¹ Извршни органи се бирају посредно, у представничким органима. Бирачко право имају сви пунолетни грађани Чешке, тј. они који 18 година напуне последњег дана избора, а имају пребивалиште у датој општини. Право гласа имају и страни држављани који имају стално пребивалиште у општини, под условом да је оно признато међународним уговором који је ратификован. Пропорционалност је додатно потврђена јединственошћу општина као изборних јединица. И чешки систем локалне самоуправе карактерише мали број чланова општинског и регионалног представничког органа (већа). Број чланова регионалног већа

²¹ У европским државама које имају пропорционални изборни систем може се уочити постојање два облика законског цензуса, а то су фиксни и диференцирани. Фиксни законски цензус односи се на све политичке субјекте који учествују на изборима, са евентуалним изузетком за политичке субјекте који представљају националне мањине, док диференцирани цензус постоји за различите субјекте, углавном се различит цензус (као изборна препрека која захтева већи број гласова за одређене субјекте као услов да суделују у расподели мандата) односи на чињеницу да ли се као изборни субјект јавља једна политичка партија или пак коалиција више њих. Диференцирани законски цензус је први пут примењен у Грчкој, педесетих година прошлог века. Пред укидање овог решења осамдесетих година, за коалиције две партије цензус је износио 25%, а за за коалиције три партије чак 30% гласова. И данас се диференцирани цензус, иако ређе, примењује у неким бившим социјалистичким државама, нпр. у Румунији је цензус 5% и 10%, у Пољској 5% и 8%, у Чешкој се цензус увећава за сваку додатну странку у коалицији итд. (Милан Јовановић, Изборна јединица, изборни праг и страначки систем, *Српска политичка мисао*, бр. 1-2/2006, год. 13, вол. 16, стр. 42).

креће се између 45 и 65, зависно од броја становника. Број чланова општинског већа креће се између 5 и 55. Градови који имају више од 10 000 а мање од 50 000 становника имају право да бирају од 15 до 35 одборника, а они са више од 50 000 становника могу бирати између 25 и 45 одборника. Одлуку о броју одборника доноси актуелни сазив већа, најкасније 85 дана пре одржавања избора. Превремени избори за локална већа одржавају се у случају њиховог распуштања. До распуштања долази уколико веће не заседа у периоду од 6 месеци са пуним кворумом. Сви облици угрожавања изборног права уживају судску заштиту.

8) ИЗБОР ЛОКАЛНИХ ПРЕДСТАВНИЧКИХ ОРГАНА У ДАНСКОЈ

Данска представља пример успешног децентрализованог система власти. У овој држави постоји двостепена, монотипска локална самоуправа, парламентарног облика организације власти. Први степен локалне самоуправе су општине, а други степен региони. Тренутно постоји 98 општина, у просеку са 55 000 становника, а свега неколико њих има испод 20 000, које су обавезне да успоставе партнерство као начин вршења својих надлежности. Општине су груписане у пет региона (плус аутономне покрајине).²² Општински представнички органи имају непаран број чланова, који се креће између 25 и 31 (55 у Копенхагену), а у општинама које имају мањи број становника од успостављеног минимума бира се 9 чланова. Број чланова одређују сами представнички органи у поменутих оквирима. Регионална већа имају 41 члана. Имајући у виду број становника и уједначеност јединица, број одборника је крајње рационализован. Поред тога, он обезбеђује индивидуализацију мандата, као основно својство слободног мандата, и знатно мање трошкове. Одборници се бирају на 4 године. Датум избора је прецизно одређен, то је први уторак у другој половини новембра, у целој држави. Истовремено са општинским, одржавају се и избори за регионе (другостепене јединице самоуправе). Извршни органи се не бирају непосредно него од стране представничких органа. Бирачко право је једнако, имају га сви држављани са пребивалиштем у датој општини који имају преко 18 година. Држављани чланица ЕУ и других нордијских држава уживају иста бирачка права као и

²² Више о томе у: Marko Kovačić, *Reforma lokalne samouprave u Danskoj 2007. godine, Hrvatska javna uprava*, br. 4, 2009, str. 989-997. и Council of Europe, *Structure and operation of local and regional democracy in Denmark*, Strasbourg, Council of Europe, 2009.

домаћи држављани, уз услов да на територији те локалне самоуправе имају пребивалиште минимално 3 године. Кандидовање се врши по листама. Имајући у виду мали број одборника који се бирају, отворене изборне листе функционишу једноставније.²³ Оне омогућавају бирачима да гласају не само за листу, него и кандидате у оквиру ње којима желе дати приоритет. Избори се одржавају по пропорционалном изборном систему. Овај систем је заступљен на свим нивоима власти у Данској. Код државних избора постоји више изборних јединица, са компензационим мандатима за вишак гласова и строжијим захтевима у погледу њиховог освајања, који подразумевају извесну територијалну дисперзију гласова и цензус од 2%. Метод прерачунавања гласова у мандате је Сент-Лагиова формула.

9) ИЗБОР ЛОКАЛНИХ ОРГАНА У ФРАНЦУСКОЈ

У Француској постоји тростепена локална самоуправа. Под јединицама локалне самоуправе у Француској се подразумевају комуне, департмани и региони, а у француској теорији означавају се још и територијалним заједницама. Реформе од 2003. године, које су подразумевале децентрализацију као основни циљ, изнедриле су значајне промене у систему локалне самоуправе. Прво, регион је сада Уставом признат као децентрализована јединица уз општине и департмане (чл. 72 Устава). Омогућена је привремена делегација надлежности и право да се одступи од државне регулативе у прилагођавању послова локалним околностима.²⁴ Нове међуопштинске заједнице су, на неки начин, посматране као четврти управни слој у подручју економског развоја и просторног планирања, иако још увек не постоји њихов непосредан демократски легитимитет. На првом степену француске локалне самоуправе постоји око 36.670 комуна. Границе француских општина поседују историјске корене. Њихов број није значајније мењан законским решењима из 1959. и 1971. године, које су их смањиле са 38.000 приближно на данашњи број. Упркос великим разликама у величини – 3.000 општина има мање од 1.000 становника, 31 општина има више од

²³ Отворене изборне листе представљају један од начина да се избегну нежељена дејства пропорционалних система у којима бирачи бирају листе, а не кандидате, које самостално одређују политички субјекти, чиме се смањује изборна моћ бирача. На овај начин се обезбеђује персонализација мандата, јача политичка одговорност и демонополизује избор кандидата, јер редослед који утврде партије не обавезује бираче и није пресудан у додели мандата.

²⁴ Више о томе у: Alistair Cole, *The French State and its Territorial Challenges*, Public Administration, 90 (2), 2009, pp. 335-350.

100.000, а мање од 300.000 становника и пет њих више од 300.000, а огромна већина има испод 10.000 становника. Ипак, у погледу правног положаја задржан је монотипски концепт општина. Свака општина има исти статус, надлежности и исту организациону структуру, односно, општинско веће и градоначелника, који се бирају на сваких пет година. Директни избори општинских органа представљају принцип успостављен још 1789. године. Неки велики градови (Париз, Лион и Марсељ), који такође имају статус комуне, добили су право да на свом подручју формирају градске округе који представљају специфичне јединице месне самоуправе.²⁵ Други степен француске локалне самоуправе чини 96 департмана у континенталном делу, те пет департмана на прекоморским територијама (Мартиник, Гвадалуп, Француска Гвајана, Реунион и Мајот).²⁶ Департмани у просеку имају око 450.000 становника и 5.490 км² површине. Најмањи је департман Лозер са око 74.000, а највећи Норд са преко 2.500.000 становника. Чак 47 департмана има више од пола милиона становника. У просеку на један департман отпада око 380 комуна, што с гледишта одржавања редовних контаката између департмана и комуна у његовом саставу представља огроман распон контаката. Да би се тај проблем донекле ублажио, у департманима је успостављена мрежа ужих административних јединица која се састоји од 342 котара-округа (*Arrondissements*) и преко 4.000 кантона. Управна тела тих јединица делују првенствено као подручни органи централне управе, али такође помажу департманској управи у надзору над комунама и у њиховој координацији. Органи департмана су генерални савет (непосредно изабрано), представничко тело, његов председник и стална комисија као извршни органи. Трећи ниво локалне самоуправе у континенталном делу чине 22 региона који у просеку имају око 2.500.000 становника и око 25.000 км² површине. Донекле посебан статус уживају Корзика и Париз.²⁷ Међу регионима такође постоје доста велике разлике у популацији. Највећи је Париски регион који броји преко 10.000.000 становника. Просечно се у саставу регије налазе четири департмана. Региони имају непосредно изабрани регионални савет, председника савета, сталну комисију и социјално-економски савет (спровођење националног плана на регионалном

²⁵ Више о територијалној организацији комуна у Француској у: Željko Pavić, Veličina lokalnih jedinica: europske tendencije i hrvatske nedoumice, *Hrvatska javna uprava*, br. 1, 2010, str. 99-102.

²⁶ Прекоморски департмани (ДОМ) уједно имају статус региона (РОМ).

²⁷ Париз од 1975. године представља посебну територијалну јединицу у оквиру које постоји 20 арондисмана, а посебан положај имају и пацифичка острва која су део Француске.

нивоу у низу области).²⁸ У француском локалном изборном систему присутни су различити модели избора представничких органа, што је резултат другачијег положаја и улоге коју различити нивои локалне самоуправе имају у децентрализованом систему.²⁹ Примена различитих модела је карактеристика која је одређена традицијом, политичким односима и искуством у функционисању појединих нивоа власти, који су мењали своју природу и степен самосталности. Француска није олако прихватала туђа решења ни стандарде, него је градила сопствене, према властитим потребама и искуствима, обезбедивши ефикасан управни систем на нижим нивоима, иако има релативно централизовану структуру са становишта функција различитих нивоа власти. Представнички орган комуна – савет, има између 9 и 69 чланова, зависно од броја становника. У општинама са преко 3 500 становника они се бирају комбинованим методом већинског и пропорционалног система (мешовити систем), за који се сматра да обезбеђује адекватну заступљеност, а у исто време и професионализацију мандата. Политички легитимитет, односно непосредну изборност добијају и уже територијалне целине (насеља, квартави), чији се савети бирају истовремено са општинским. Представнички орган департмана има између 14 и 76 чланова, зависно од броја становника. Они се бирају већинским системом, тако да свака изборна јединица бира по једног члана. У другом кругу избора не учествују само два кандидата са највећим бројем гласова, што је основно обележје „стандардизованог“ већинског система. У Француској у други круг улазе сви кандидати који су освојили више од 12,5% гласова у првом кругу. Победник другог круга је кандидат са највише освојених гласова, без обзира да ли је освојио 50% гласова, дакле он се бира са релативном већином изашлих бирача. Овај систем избора није у потпуности већински јер омогућава надметање већег броја (5-6) кандидата. Ова варијанта назива се већинско-плурална варијанта. Сматра се да овај систем, поредећи га са решењима у другим европским државама, доводи до најмање пропорционалног резултата, али поседује дугу и стабилну традицију. Представнички орган регија – регионални савет, бира се пропорционалним системом, по департманима као изборним јединицама,

²⁸ Више о територијалној организацији Француске и организацији децентрализованих јединица у: Дејан Вучетић и Дејан Јанићијевић, *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије*, Центар за развој грађанског друштва ПРОТЕКТА, Ниш 2006, стр. 101-107.

²⁹ Компаративни приказ системских обележја локалне самоуправе у Немачкој и Француској у: Gordana Marčetić, Teo Giljević, *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj. Hrvatska javna uprava, br. 1*, 2010, стр. 67-79.

применом највишег просека као изборне формуле. Извршни органи у општинама, департманима и регијама бирају се од стране савета одговарајуће територијалне јединице. Савет га, ипак, не може сменити, него се у случају блокаде власти, односно сукоба између представничког и извршног органа (који је иначе доминантан у француском систему локалне самоуправе) владиним декретом распушта се представнички орган и одржавају нови избори. Други облици непосредног учешћа грађана у вршењу послова локалне самоуправе не постоје, те отуда се локалним изборима придаје велики значај у француском систему децентрализације. Поред тога постоје посебни облици партиципације грађана у локалном јавном животу, путем удружења, комитета и сл. Кандидатура је ексклузивно право политичких партија, сем у комунама (општинама) са веома малим бројем становника, где партијски модел другачије функционише, те је доминантан непартијски облик организовања.

10) НЕКА ОБЕЛЕЖЈА ИЗБОРА ЛОКАЛНИХ ОРГАНА У НЕМАЧКОЈ

Имајући у виду федерално државно уређење Немачке, те надлежности федералних јединица за уређење питања организације локалне самоуправе и локалних избора (иако постоји савезним Уставом гарантована локална самоуправа), тешко је говорити о јединственим, стандардизованим или заједничким решењима. Постоје комбинације свих модела и решења која су уобличена у теорији или пракси, без настојања да се оствари посебна оригиналност у решењима. Та решења имају традицију која је веома успешна и општеприхваћена у земљи. Она је прилагођена немачким потребама, искуствима, традицији, економији и концепту државног, политичког и економског уређења. У Немачкој постоји тзв. мешовити систем локалне самоуправе. На већем делу постоји двостепена локална самоуправа, а на неким деловима само једностепена. Локална самоуправа је политипског карактера. СР Немачка је територијално децентрализована на округе, слободне градове ван округа (уколико имају више од 100.000 становника, изузетно и мање) и општине. У саставу округа налазе се тзв. велики градови у саставу округа (са најмање 30.000 становника, и широм надлежношћу од обичних градова), градови у оквиру округа (најмање 10.000 становника), самосталне општине (не мање од 3.000 становника) и општине повезане у управне зајединице.³⁰

³⁰ Више о систему локалне самоуправе у Француској и Немачкој у: Hellmut Wollmann, Geert Bouckaert, State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality. У:

Број чланова већа немачких општина зависи од броја становника. Имајући у виду њихов број, може се констатовати да није велики. Креће се од 4 одборника у малим општинама са неколико стотина становника, до 60 у општинама које имају преко 300 000 становника. Грађани чланове већа бирају непосредно, на мандат од 5 година. Пропорционални систем расподеле мандата је преовлађујући, са цензусом од 5%. Иако постоје разлике у погледу доступности изборног права, држављани држава чланица ЕУ који су навршили 16 година и најмање 3 месеца станују у датој општини најчешће имају оба бирачка права. Мандати се додељују према Нимајеровој формули.³¹ Службеник који руководи пословима градске управе носи назив виши градоначелник или, у мањим општинама, само градоначелник. Његов избор врше грађани непосредно (од 1996. године) и то у свим покрајинама. Раније су то чинили одборници градских и општинских скупштина. Положај градоначелника, према овлашћењима којима располаже, разликује се од покрајине до покрајине.

11) КАРАКТЕРИСТИКЕ ИЗБОРНОГ СИСТЕМА ШВАЈЦАРСКЕ

У Швајцарској постоје различити системи локалне самоуправе, јер је њихово регулисање у надлежности кантона. Ипак, могу се уочити неки

H. Wollmann, V. Hoffmann-Martinot (eds.), *State and local government reforms in France and Germany: Divergence and Convergence*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, стр. 11-37.

³¹ Илустрације ради, у сврху приказа успешног модела мешовитог система, који обезбеђује складан изборни систем у федерално уређеној држави, приказан је начин избора чланова немачког Бундестага. Половина његових чланова се бира по већинском једнокружном систему (релативном већином), у једномандатним изборним јединицама, а остатак посланика се бира са листа, пропорционално. Посланичка места прво се расподељују по федералним јединицама. Покрајине су изборне јединице, јединствене за листе, а за појединачне кандидате издељене на онолико ужих колико се бира посланика из ње. Једно лице у исто време може бити кандидат и на листи и појединачно. Бирач располаже са два гласа, један даје за појединачног кандидата у униноминалним јединицама, а други за покрајинску листу. При расподели мандата за листе се примењује Нимајерова формула и цензус од 5%. Распдела мандата се врши у две фазе. У првој фази се утврђује колико је једна листа освојила мандата, спреам укупног броја који датој федералној јединици припада у Бундестагу. У другој фази се од тог броја одбија број мандата који је освојен применом већинског модела. Разлика се попуњава кандидатима са листе, а пошто постоји могућност двојног кандидидовања, са листе се изостављају кандидати који су већ изабрани у једномандатним јединицама већински. На овај начин избегава се губљење гласова и обезбеђује њихово „пресипање“ листама, односно углавном се избегава подзаступљеност. (Више о примени Нимајерове формуле у Немачкој у: Маријана Пајванчић, *op.cit.*, стр. 227-228).

типови решења, из којих произлазе и извесна обележја изборног система у овој држави. То су једностепеност локалне самоуправе, неуједначеност величине и броја становника које су, генерално узевши по просеку мале, изразито битна улога непосредног одлучивања грађана о питањима јавног карактера, слабија улога политичких партија у остваривању локалне самоуправе. Облици непосредног учешћа грађана су референдуми, грађанске иницијативе, комунална већа састављена непосредно од грађана.³² Најзаступљеније јединице локалне самоуправе су оне у којима локалну скупштину чине сви пунолетни грађани. Они непосредно расправљају и одлучују о локалним пословима. Оваква скупштина постоји у око 90% швајцарских општина, скупштина се састаје 2-3 пута годишње и одлучује о најзначајнијим питањима за функционисање општине. У међувремену о тим питањима, уз законско овлашћење, могу да одлучују извршни органи, али те одлуке касније подлежу потврди. Кворум за пуноважно одлучивање је једна петина од бирачког тела општине. У случају непостојања кворума извршни орган поново заказује седницу. Други облик су општине у којима се непосредно бира комунално веће. Ова већа бирају се путем пропорционалног изборног система, а општине представљају једну изборну јединицу, мада су присутни, иако ретки, и примери већинског избора. Мандат изборима конституисаног већа је 4 године. Код неких изабраних комуналних већа постоји обавеза референдумске потврде неких одлука. Број чланова већа је за неке општине прецизно одређен кантоналним законом или је одређен у распону, зависно од броја становника, а у неким се број одборника одређује одлуком комуналног већа. Извршни органи (председник и извршни одбор, а у малим јединицама на пример са два заменика), бирају се углавном од стране скупштине или комуналног већа, а понегде, зависно од кантоналних закона, постоји и непосредан избор извршних органа). Политичке партије у швајцарском систему локалне самоуправе имају генерално мању улогу него у другим европским државама, мада је у неким кантонима та улога слична оној која им припада у европским државама. То је случај са већим општинама, а она се манифестује у поступку кандидовања, кампање, спровођењу референдума и сл. У општинама где грађани непосредно чине комунално веће та улога је знатно мања, чак и безначајна. Локална самоуправа у мањим јединицама остварује се на непартијској основи.

³² Више о функционисању непосредне демократије и локалном изборном систему у Швајцарској у: Ђорђије Блажић, *Систем локалне самоуправе*, Факултет за државне и европске студије, Подгорица 2011, стр. 155-156 и стр. 167.

12) ИЗВОРИ

- Antić, Teodor, „Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama“, *Politička misao*, vol. 39, br. 4, 2002.
- Благојевић, Милан „Однос појма локалне самоуправе према појмовима аутономије, деконцентрације, децентрализације и комуналног система“, *Локална самоуправа*, (6), 2000.
- Блажић, Ђорђевић, *Систем локалне самоуправе*, Факултет за државне и европске студије, Подгорица 2011.
- Влатковић, Милан, *Право локалне самоуправе*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2009.
- Вучетић, Дејан, Јанићијевић, Дејан, *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије*, Центар за развој грађанског друштва ПРОТЕКТА, Ниш 2006.
- Голић, Дарко, „Међуопштинске заједнице као полурегионалне (квази) власти“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 66/2014.
- Dubajić, Daria, „Lokalna samouprava u Sloveniji“, *Hrvatska javna uprava*, br. 2, 2010.
- Иванишевић, Стјепан, *Извршни слој у локалној самоуправи*, Правни факултет у Загребу, 1987.
- Ivanišević, Stjepan, „Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica“, *Hrvatska javna uprava*, god. 9, br. 3, 2009.
- Јовановић, Милан, „Изборна јединица, изборни праг и страначки систем“, *Српска политичка мисао*, бр. 1-2/2006, год. 13, вол. 16.
- Јовановић, Н. Милан, *Изборни системи посткомунистичких држава*, ЈП „Службени лист СЦГ“, Факултет политичких наука, Институт за политичке студије, Београд 2004.
- Kovačić, Marko, „Reforma lokalne samouprave u Danskoj 2007. godine“, *Hrvatska javna uprava*, br. 4, 2009.
- Koprić, Ivan, „Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave“, *Hrvatska javna uprava*, 4 (1), 2004.
- Кузмановић, Рајко, „Институције непосредне демократије у функционисању локалне самоуправе“, *Локална самоуправа*, (7–8), 2001.
- Марковић, Ратко, *Уставно право*, Правни факултет у Београду, 2015.
- Marčetić, Gordana, Giljević, Teo, „Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj“, *Hrvatska javna uprava*, 10 (1), 2010.

- Милинковић, Игор, „Облици непосредног учешћа грађана у одлучивању на локалном нивоу (традиционални и нови)“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањалуци*, 32 (31–32), 2010.
- Павић, Жeljко, „Veličina lokalnih jedinica: europske tendencije i hrvatske nedoumice“, *Hrvatska javna uprava*, 10 (1), 2010.
- Пајванчић, Маријана, *Изборно право*, Правни факултет у Новом Саду, 2008.
- Томић, Зоран, *Управно право: управна контрола управе*, Савремена администрација, Београд 1990.
- Cole Alistair, Mark, „*The French State and its Territorial Challenges*“, Public Administration, 90 (2), 2009.
- Council of Europe, *Structure and operation of local and regional democracy in Denmark*, Strasbourg, Council of Europe, 2009.
- Wollmann, Hellmut, Bouckaert, Geert, „State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality“, U: H. Wollmann, V. Hoffmann-Martinot (eds.), *State and local government reforms in France and Germany: Divergence and Convergence*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

13) ЗАКЉУЧАК

Избор локалних представничких органа представља основну компоненту локалног изборног система. Локални изборни систем може обухватати и избор извршних органа, но у том погледу између европских држава постоје разлике, али без изузетка он регулише избор представничких органа на различитим нивоима организације локалне самоуправе. Анализирајући изборне системе у различитим државама, првенствено се уочава да постоје различити типови решења, а у оквиру датих типова мноштво појединачних разлика, које могу у коначном дати различите закључке у погледу конкретног изборног система. Једно је неспорно, и то би могло да се издигне на ранг јединог неоспорног стандарда, избор представничких органа врши се на општим и непосредним изборима. Све друго је подложно разликама. Довољно је да се у једној држави одређено решење дуже времена примењује, да је као такво општеприхваћено у друштву, да обезбеђује делотворност свог садржаја, те да оспори карактер „стандардног решења“, који је неком другачијем, у оквиру неке теоријске елаборације, са више или мање аргумената признат. Изборна решења су део система локалне самоуправе. Она су условљена и уобличена другим правним елементима те целине. То су територијална организација, надлежности, организација власти, елементи

консоцијализма на локалном нивоу, финансирање, правна заштита итд. Поред тога, у материјалном смислу ова решења су одређена мноштвом ванправних фактора, почев од географских, до економских, демографских, социјалних, етничких итд. Поред тога, традиција и политичка култура су веома често оправдање одређених решења. Иако се систему тростепене локалне самоуправе у Француској у теорији упућује више критика, од уситњености комуна, до потребе за већим бројем департмана, система надзора над њеним функционисањем, те различитих изборних модела који се примењују за различите нивое, овај систем није подложен великим променама – њега карактерише стабилност, упркос повременим или спорадичним проблемима. Промене су у већини западноевропских држава еволутивног карактера, резултат општег консензуса и широке стручне расправе. Оне су праћене, између осталог, и настојањем да се очува традиција аутохтоне локалне самоуправе, да се не умањи њен демократски садржај и не доведе у питање карактер управног или политичког система. Политички систем у Француској није уподобљаван туђим искуствима, нити су изборна решења резултат плагирања иностраних. Умногome, она су оригинална, одражавају специфичности француског друштва и не оскудевају са демократским легитимитетом. Слично је и са Данском. Иако је њен систем доживео нешто радикалније захвате у систему локалне самоуправе, управо захваљујући општем консензусу, промишљености реформе, те чувању основних демократских традиција и вредности, те уподобљавању изборног аспекта осталим елементима система, он је обезбедио статус једног од најстабилнијих и најделотворнијих система у Европи. Немачка је пример државе у којој постоје различита решења о локалној самоуправи, али у исто време, вероватно и најделотворније оживотворен принцип о природној хармонизацији међу федералним јединицама, која није централно наметнута, већ је део богате традиције, великих материјалних могућности и стабилног политичког система. Стандардизација је резултат еволутивног развоја политичких односа, а не преписивања решења међу савезним покрајинама.

Међу државама које су прошле процес транзиције, након пропасти социјализма и реконституционализације вишепартијског система и општих и непосредних избора, више пута се, у релативно кратком времену, мењао изборни систем у битним елементима. Тек у скорије време може се уочити његова стабилизација. У овим државама се, у недостатку стасале традиције, олако приступало преузимању туђих решења, за која се, теоријски или чешиће политички, устврдило да се ради о „стандарду“. Такође, нису ретки случајеви обликовања решења спрам тренутних политичких интереса владајућих партија, за које није постојало објективно оправдање или општи

консензус. Једно од таквих решења јесте јесте висина законског цензуса, нарочито уколико је он диференцираног карактера, где се објективно оправдање тешко може наћи, мимо политичке калкулације, а додатно се ствара могућност манипулације. Изборни систем, што се некад превиђа, не обликује изворно политичке односе, он треба да их одражава и усмерава. Та решења некада нису ни била усклађена са потребама и околностима локалних заједница, те нису давала жељене ефекте. С друге стране, иако ретке, постоје и државе које су у креирању својих изборних система биле оригиналне. Такав случај је са Мађарском. Она је у већој мери настојала креирати изборни систем спрам сопствене традиције, територијалне организације и политичког система.

УДК: 343.265 (497.11:4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 54, стр. 32–53

Извори научни рад

проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ¹

УСЛОВНИ ОТПУСТ У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ

ABSTRACT

On the basis of accepted international standards contained in numerous documents of international organizations of a regional character (the Council of Europe, the European Union, etc.), the Republic of Serbia has with its new Criminal Code of 2005 and other supplementary legislation defined the terms, conditions for application, the manner of execution and other issues for the convicted offender to stay on freedom and supervision over his behavior, life and work. Although the sentence of imprisonment (deprivation of liberty) is the basic and the most important type of criminal sanction in our country, it does not need to be executed, to a greater or lesser extent, in institutional terms, but it is possible while the offender is free. The paper analyzes the application of European standards for supervision of convicted offenders on the probation and their implementation in the criminal legislation of Serbia with the theoretical and practical aspects.

Key words: European standards, the law, a prison sentence, conditional leave, supervision, freedom.

1) УВОД

У систему мера друштвене реакције на криминалитет преовладавају по свом значају казне, а међу њима казна затвора. То је лишење слободе кретања учиниоца кривичног дела за, у судској одлуци, одређено време. Она је прописана за највећи број кривичних дела самостално или алтернативно,

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

односно кумулативно са новчаном казном. Изриче се на одређено време у трајању од тридесет дана до двадесет година или у трајању од тридесет до четрдесет година (дуготрајни затвор). Али, изречена мера казне затвора не мора у сваком конкретном случају да се ефективно и изврши у потпуности. То значи да се осуђено лице може пустити са издржавања казне затвора и пре него што ју је у потпуности издржао ако су за то испуњени законом прописани услови. Тада долази до примене условног отпуста. То је извршење казне лишења слободе на слободи. Условни отпуст² састоји се у отпуштању осуђеног лица са издржавања казне затвора пре него што ју је у потпуности издржао, под условом да до истека времена за које је изречена казна не учини ново кривично дело (члан 46. Кривичног законика - КЗ).³ Ако такво лице не изврши кривично дело за време док му казна тече, неће доћи до опозивања условног отпуста. Условни отпуст је сличан условној осуди јер се оба института састоје у ослобађању учиниоца кривичног дела од издржавања казне, с тим што је код условне осуде то ослобођење у потпуности, а код условног отпуста се ради о делимичном ослобођењу од казне.⁴ У функционалном смислу, условни отпуст је саставни део изречене казне затвора јер утиче на њену садржину будући да се институционални третман у заводској установи замењује третманом на слободи. То је посебан облик издржавања „казне лишења слободе на слободи“.⁵

2) ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ О УСЛОВНОМ ОТПУСТУ

Међу бројним европским документима, који чине корпус европског кривичног права, по свом значају намеће се Европска конвенција о надзору над условно осуђеним или условно ослобођеним лицима⁶ (ЕТС 051), која је донета још 30. новембра 1964. године, а ступила на снагу 22. августа 1975. године. Интересантно је да је ову Конвенцију потписала и бивша СФР Југославија 1991. године.⁷ Циљ њеног доношења био је да се успоставе

² Драган Јовашевић, *Кривично право, Општи део*, Београд, Номос, 2010, стр. 216-219.

³ Velinka Grozdanić, Marisabel Škorić, Igor Martinović, *Kazneno pravo, Opći dio*, Rijeka, Pravni fakultet, 2013, str. 211-213.

⁴ Драго Радуловић, „Условни отпуст”, *Зборник радова, Казнено законодавство – прогресивна или регресивна решења*, Београд, 2005, стр. 515-528.

⁵ Zoran Stojanović, “Uslovni otpust : problemi i perspektive”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, broj 1-2/1984*, str. 185-197.

⁶ Berislav Pavišić, *Kazneno pravo Vijeća Europe, Zagreb, Golden marketing, 2006, str. 526-530.*

⁷ Службени лист СФРЈ – Међународни уговори број 4/1991.

минимални услови међу државама уговорницама – чланицама Савета Европе у пружању помоћи која је нужна за ресоцијализацију осуђених учинилаца кривичних дела путем одговарајућег надзора кроз примену одређених мера које треба да подстакну промену њиховог понашања и ресоцијализацију, а с друге стране, да контролом њиховог понашања омогуће извршење изречене казне и без њеног ефективног извршења. У одредбама чл. 4-9. Конвенција разрађује одредбе о начину, поступку и условима извршења условног отпуста у случају да је казна затвора изречена у једној држави, а да се она извршава у другој држави. Надзор над применом условног отпуста уређен је главом два, у одредбама чл.10-15. Конвенције које треба да омогуће ефикасну примену овог института у процесу извршења изречених казни путем судских пресуда. Извршење судских одлука (чл.16-21) предмет је разматрања у глави трећој Конвенције, док глава четврта (чл. 22-25) уређује уступање права на извршење изречене казне затвора, односно условног отпуста над осуђеним лицем у корист замољене државе.

Одредбе ове Конвенције су у потпуности имплементиране у законодавство Републике Србије, посебно, после новелирања Кривичног законика⁸ и доношења посебног Закона о извршењу ванзаводских санкција и мера.⁹

3) УСЛОВНИ ОТПУСТ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Појам и услови за примену условног отпуста

Условни отпуст¹⁰ представља криминалополитичку и пенолошку меру¹¹ којом се врши допунска индивидуализација казне и остварује

⁸ Службени гласник Републике Србије, број : 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.

⁹ Службени гласник Републике Србије, број 55/2014.

¹⁰ Миодраг Симовић, Драган Јовашевић, Марина Симовић, *Извршно кривично право*, Источно Сарајево, Правни факултет, 2014, стр. 189-193.

¹¹ У теорији се могу наћи схватања према којима је условни отпуст основ за гашење казне или законска сметња за даље извршење казне (Anita Kurtović, “Ustrojstvo i pravna priroda uvjetnog otpusta”, *ZbornikPravnog fakulteta u Rijeci, Rijeka, broj 2/1995*, str. 314). П. Новоселец сматра да ово није основ за гашење казне јер постоји могућност њеног извршења у случају опозива условног отпуста, па је чак тешко и тврдити да је условни отпуст сметња за даље извршење казне јер су неки облици извршења казне као мере помоћи и надзора могући и за време трајања условног отпуста (Petar Novoselec, *Opći dio kaznenog prava*, Zagreb, Pravni fakultet, 2004, str. 356).

ресоцијализација осуђеног уз његово лично и активно учешће када се, с обзиром на постигнуте резултате специјално превентивног садржаја, може скратити претходно одмерено трајање одузимања слободе. Он се може дати сваком лицу које издржава:¹² а) казну затвора (у свим облицима укључујући и казну кућног затвора), б) меру безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи, в) васпитну меру упућивања у васпитну установу, г) васпитну меру упућивања у васпитно поправни дом и д) казну малолетничког затвора.¹³ Условни отпуст обавезно се даје:¹⁴ а) ако је осуђени издржао две трећине изречене казне затвора, при чему се овај рок рачуна од дана када је започето извршење казне и б) ако се осуђени у току издржавања казне тако поправио да се са основом може очекивати да ће се на слободи добро владати, а нарочито да до истека времена за које је изречена казна неће учинити ново кривично дело. На тај начин је условни отпуст у складу са принципом индивидуализације казне јер је своди управо на ону меру која је стварно потребна у конкретном случају за остварење циљева кажњавања. При оцени да ли ће се осуђени условно отпустити суд узима у обзир његово владање за време издржавања казне, извршавање радних обавеза с обзиром на његову радну способност и друге околности које показују да је постигнута сврха кажњавања. Кривични законик је после новеле из децембра 2012. године искључио давање условног отпуста осуђеном лицу: а) који је током издржавања казне два пута дисциплински кажњаван и б) коме су одузете додељене погодности. И Закон о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима из априла 2013. године (члан 5. став 2.) искључио је давање условног отпуста учиниоцу следећих кривичних дела: 1) силовање, 2) обљуба над немоћним лицем, 3) обљуба са дететом, 4) обљуба злоупотребом положаја, 5) недозвољене полне радње, 6) подвођење и омогућавање вршења полног односа, 7) посредовање у вршењу проституције, 8) приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију, 9) навођење малолетног лица на присуствовање полним радњама и 10) искоришћавање рачунарске мреже или комуникације другим техничким средствима за извршење кривичних дела против полне слободе према малолетном лицу.

¹² Borislav Petrović, Dragan Jovašević, *Krivično (Kazneno) pravo Bosne i Hercegovine, Opći dio*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2005, str. 296-298.

¹³ Никола Милошевић, “Условни отпуст према малолетницима”, *Правни живот*, Београд, број 1/1983, стр. 28-37.

¹⁴ Željko Horvatić, *Kazneno pravo, Opći dio*, Zagreb, Pravni fakultet, 2003, str. 181-182.

Уколико испуњава законом прописане услове суд може условно отпустити и осуђеног:¹⁵ а) који издржава казну затвора од тридесет до четрдесет година, б) који је осуђен за: кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом, кривична дела против полне слободе, кривично дело насиља у породици, кривично дело неовлашћене производње и стављања у промет опојних дрога, кривична дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије, кривично дело примања мита и кривично дело давања мита, в) који је осуђен од стране надлежних судова, односно њихових посебних одељења, у поступцима који су вођени у складу са одредбама Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других тешких кривичних дела¹⁶ и г) који је више од три пута правноснажно осуђен на безусловну казну затвора, а није извршено брисање или не постоје услови за брисање неке од осуда.

Давање и опозивање условног отпуста

За разлику од ранијег решења када је о условном отпусту одлучивала посебна комисија за условни отпуст коју је образовало Министарство правде, према чл. 563-568. Законика о кривичном поступку (ЗКП)¹⁷ о условном отпусту сада одлучује суд који је донео одлуку у првом степену. У другим државама условни отпуст могу да дају административни органи (одбор или комисија за условни отпуст).¹⁸ Поступак за давање условног отпуста¹⁹ покреће молбом осуђени или његов бранилац. Ако суд молбу не одбаци (ако је поднета од неовлашћеног лица или пре испуњења законом прописаног минимума од две трећине издржане казне), судско веће у поступку обавезно тражи извештај од завода у коме осуђени издржава казну затвора о његовом владању и о другим околностима које указују да је постигнута сврха кажњавања, као и извештај повереника Управе за

¹⁵ Бора Чејовић, *Кривично право, Општи део*, Београд, Службени лист, 2002, стр. 488-491.

¹⁶ *Службени гласник Републике Србије*, број: 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 45/2005, 61/2005 и 72/2009. Више: Драган Јовашевић, *Организовани криминалитет – кривичноправни аспекти*, Ниш, Свен, 2012, стр.15-21.

¹⁷ *Службени гласник Републике Србије*, број: 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

¹⁸ Наташа Мрвић Петровић, *Кривично право*, Београд, Службени гласник, 2005, стр. 141-142.

¹⁹ Поступак за пуштање на условни отпуст покреће се само на молбу осуђеног лица (решење Окружног суда у Краљеву Кж. 1172005).

извршење кривичних санкција (члан 564. ЗКП). При томе суд је дужан и да саслуша надлежног јавног тужиоца. У одлуци о условном отпусту суд може да одреди дужност осуђеном лицу да испуни у одређеном року обавезе које су предвиђене кривичноправним прописима. Ако условни отпуст не буде опозван, сматра се да је осуђени издржао изречену казну у потпуности. Закон о извршењу кривичних санкција у члану 184. предвиђа могућност превременог отпуштања осуђеног лица из заводске установе. То је посебна врста условног отпуста који даје административни орган. У овом случају директор Управе за извршење кривичних санкција на предлог управника завода у коме се налази осуђено лице, а на основу претходно прибављеног мишљења стручног тима може да га пусти са издржавања казне затвора највише шест месеци до истека казне ако су испуњена два услова: а) ако је осуђени издржао девет десетина изречене казне и б) да се осуђени добро владао, па су постигнути резултати у програму поступања.²⁰ Ако условно отпуштени не оправда указано поверење долази до опозивања условног отпуста и његовог поновног враћања у заводску установу. Постоје две врсте опозивања условног отпуста (члан 47. КЗ).²¹ То су: а) обавезно опозивање и б) факултативно опозивање. О опозивању условног отпуста одлучује суд. До обавезног опозивања условног отпуста долази ако су испуњени следећи услови²²: а) када условно отпуштени за време док се налази на условном отпусту изврши кривично дело или када му се суди за кривично дело које је раније учинио, али се за њега није знало у време давања условног отпуста и б) да је за новоизвршено или новооткривено кривично дело изречена казна затвора преко једне године. До факултативног опозивања условног отпуста долази у случају: а) када условно отпуштени за време трајања условног отпуста учини једно или више кривичних дела или му се суди за кривична дела која је раније учинио, а за која је изречена казна затвора до једне године и б) када условно отпуштени не испуни неку од обавеза које су предвиђене кривичноправним одредбама, а које му је суд одредио. При оциени у овом случају да ли ће опозвати условни отпуст или не, суд нарочито узима у обзир следеће околности: а) сродност учињених кривичних дела, б) побуде из којих су дела учињена и в) друге околности које указују на оправданост опозивања условног отпуста. Када суд опозове условни отпуст,

²⁰ Милош Бабић, Иванка Марковић, *Кривично право, Општи део*, Бањалука, Правни факултет, 2008, стр. 387-390.

²¹ Ksenija Turković et al., *Komentar Kaznenog zakona*, Zagreb, Narodne novine, 2013, str. 87-95.

²² Драган Јовашевић, Вељко Икановић, *Кривично право Републике Српске, Општи део*, Бањалука, Универзитет Апеирон, 2012, стр. 260-263.

тада изриче казну применом правила о одмеравању казне за дела у стицају узимајући раније изречену казну као утврђену. Део казне који је осуђени издржао по ранијој осуди урачунава се у нову казну, а време које је провео на условном отпусту се не урачунава. Ако условно отпуштени буде осуђен на казну затвора до шест месеци, а суд не опозове условни отпуст, он се упућује у заводску установу на издржавање ове казне, при чему се продужава условни отпуст за време које је осуђени провео на издржавању казне затвора. Кривични законик је поставио ограничење према коме се условни отпуст може опозвати најкасније у року од две године од дана када је његов рок истекао.²³

4) ИЗВРШЕЊЕ УСЛОВНОГ ОТПУСТА

Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера предвиђа мере надзора над извршењем условног отпуста, без обзира да ли је он дат пунолетном или малолетном лицу, и без обзира о којој се кривичној санкцији институционалног (заводског) карактера ради. Надзор над условно отпуштеним лицем из заводске установе (члан 44.) обавља Повереничка служба ако је у одлуци о условном отпусту суд одредио да је осуђени дужан да испуни једну од следећих обавеза: 1) јављање органу надлежном за извршење заштитног надзора, 2) оспособљавање учиниоца за одређено занимање, 3) прихватање запослења које одговара способностима учиниоца, 4) уздржавање од посеђивања одређених места, локала или приредби, ако то може бити прилика или подстицај за поновно вршење кривичних дела, 5) благовремено обавештавање о промени места боравка, адресе или радног места, 6) уздржавање од употребе опојних дрога или алкохолних пића, 7) посеђивање одређених професионалних и других саветовалишта или установа, и поступање по њиховим упутствима и 8) испуњење других обавеза које су предвиђене кривичноправним одредбама. Суд који је донео одлуку о давању условног отпуста којом одређује испуњење једне или више наведених обавеза дужан је да извршну одлуку без одлагања достави Повереничкој служби. Надзор над условно отпуштеним лицем спроводи Повереник, који утврђује и прати програм извршења условног отпуста (члан 45). Закон по први пут предвиђа могућност примене електронског надзора као облик надзора над применом одређених мера над лицем које се налази на условном отпусту (члан 46). У

²³ Драган Јовашевић, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, Београд, 2003, стр. 19-22.

случају да је суд донео одлуку о условном отпусту којом је одредио да је осуђени дужан да испуни обавезе предвиђене кривичноправним одредбама уз примену електронског надзора, електронски надзор не може трајати дуже од једне године, нити дуже од трајања условног отпуста. На примену електронског надзора сходно се примењују одредбе Закона којима се уређује извршење казне затвора без напуштања просторија у којима осуђени станује (кућног затвора) са електронским надзором.²⁴

Закон је прецизно одредио права и дужности Повереника и осуђеног лица које се налази на условном отпусту²⁵ (члан 47). Према овом законском решењу осуђени је дужан да се одмах по пуштању на условни отпуст јави надлежној Повереничкој канцеларији. Повереник је дужан да одмах по пријему одлуке о условном отпусту успостави контакт са службом третмана у заводу, да предузме потребне радње за њено извршење и да по потреби успостави сарадњу са породицом осуђеног, полицијом, установама здравствене и социјалне заштите, послодавцем и другим установама, организацијама и удружењима. Повереник је такође дужан да у року од осам дана од дана пријема одлуке о давању условног отпуста осуђеном лицу донесе програм, узимајући у обзир утврђени програм припреме за отпуст из завода у коме је осуђени издржавао казну затвора. Повереник упознаје осуђеног са утврђеним програмом, као и са последицама неизвршења постављених обавеза. Овај програм Повереник доставља суду који је донео одлуку о условном отпусту и одговарајућем органу, установи, организацији. У циљу успешног спровођења програма извршења обавеза осуђени мора да се јавља Поверенику у време, на начин и на месту које Повереник одреди (члан 48). Осуђени је дужан да за време трајања условног отпуста испуњава обавезе редовног или ванредног школовања или друге утврђене облике стручног оспособљавања или стицања вештина (члан 49). Такође, осуђени у сарадњи са Повереником и Националном службом за запошљавање активно учествује у проналажењу одговарајућег запослења према понуђеним пословима на тржишту рада (члан 50). Осуђени је у смислу члана 51. Закона дужан да се придржава забране посећивања одређених места која могу бити прилика или подстицај за поновно вршење кривичних дела. Он је такође дужан да у року од три дана обавести Повереника о промени места боравка, адресе или о промени радног места. Ако то не

²⁴ Borislav Petrović, Dragan Jovašević, *Izvršno krivično (kazneno) pravo*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2006, str. 222-229.

²⁵ Вјекослав Видовић, “Увјетни отпуст осуђеног са издржавања затворске казне”, *Годишњак Правног факултета у Бањој Луци*, Бањалука, број 11/1987, стр. 59-71.

учини, сматраће се да није испунио обавезу из одлуке о условном отпусту (члан 52)²⁶. Осуђени је дужан да се уздржава од употребе опојне дроге, алкохола и других психоактивних супстанци (члан 53). Ако Повереник основано сумња да се осуђени не придржава ове обавезе, а на основу непосредног увида или информација добијених од породице или других лица блиских осуђеном, овлашћен је да обави одговарајуће тестирање на присуство психоактивних супстанци. Ако се на основу резултата теста утврди да се осуђени не придржава ове обавезе или ако осуђени одбије тестирање, сматра се да није испунио обавезу из одлуке о условном отпусту. Осуђени је дужан да се укључи у третман у одговарајућем саветовалишту или установи у складу са програмом извршења обавеза (члан 54). Повереник је дужан да након истека условног отпуста²⁷ обавести надлежни суд о испуњености свих постављених обавеза од стране условно отпуштеног лица (члан 55). Ако кривицом осуђеног извршење обавеза не отпочне у року од 15 дана од дана израде програма или осуђени не испуњава обавезе које су му одређене, односно испуњава их делимично, Повереник је дужан да одмах о томе обавести надлежни суд. У овом случају надлежни суд у року од осам дана доноси одлуку о опозиву условног отпуста или пак обавештава Повереника и осуђеног о наставку извршења условног отпуста.

5) ПРИМЕНА УСЛОВНОГ ОТПУСТА У СУДСКОЈ ПРАКСИ

На обим, природу и значај условног отпуста као облика (фазе) у извршењу изречене казне затвора (редовне, дуготрајне или казне кућног затвора) указују и бројни примери из домаће судске праксе:²⁸

1) „Има места условном отпуштању осуђеног са издржавања казне затвора само ако је постигнута сврха кажњавања. Да ли је у конкретном случају остварена сврха кажњавања утврђује се свим доказима. У ситуацији када осуђени по извештају КПЗ има негативан став према учињеном кривичном делу не може се закључити да би пуштањем била остварена сврха кажњавања и да на слободи неће учинити ново кривично дело”.²⁹

²⁶ Зоран Илић, „Условни отпуст као инструмент казнене политике”, Зборник радова, *Казнена политика (раскол између закона и његове примјене)*, Источно Сарајево, 2012, стр. 445-460.

²⁷ Дарко Радуловић, „Условни отпуст као алтернатива казни затвора у упоредном праву и пракси”, *Правна ријеч*, Бањалука, број 12/2007. године, стр. 523-536.

²⁸ Драган Јовашевић, *Практикум за кривично право, Општи део*, Ниш, Правни факултет, 2013.

²⁹ Решење Врховног суда Србије Кж. 492/2006 од 28. марта 2006. године, *Судска пракса*, Београд, број 5/2006, стр. 20.

2) „Основни услов за примену института условног отпуста је владање осуђеног за време издржавања казне, као и процена о његовом будућем понашању. Неосновани су наводи у жалби јавног тужиоца која је изјављена против решења првостепеног суда којим је усвојена молба за условни отпуст осуђеног да није било места за прихватање ове молбе јер се ради о извршењу тешког кривичног дела које је за последицу имало смрт једног лица, те да је после саобраћајне незгоде осуђени побегао са лица места. Из извештаја КПЗ у коме осуђени издржава казну затвора произилази добро понашање осуђеног, испољене радне навике, да је процес ресоцијализације окончан и да установа предлаже усвајање молбе осуђеног”.³⁰

3) „У ситуацији када осуђени издржава казну затвора због кривичног дела разбојништва, када је дисциплински кажњаван, када из извештаја КПЗ произилази да је сврха кажњавања остварена, не може се прихватити став првостепеног суда изнет у решењу којим је молба за условни отпуст усвојена и због кратког временског периода остатка казне затвора коју треба да издржи, па је уважена жалба јавног тужиоца и преиначено решење првостепеног суда тако да се молба осуђеног за условни отпуст одбија као неоснована”.³¹

4) „Нема места усвајању молбе за условни отпуст осуђеног у ситуацији када је остало да издржи казну затвора још у трајању од четири месеца, а из извештаја установе у којој се налази произилази да су само присутне промене у ставу и понашању осуђеног, да је процес ресоцијализације још у току и да нису испуњени циљеви генералне и специјалне превенције. Према закону за усвајање молбе за условни отпуст, поред неопходног протекла времена, потребно је имати у виду и садржину извештаја установе у којој осуђени издржава казну затвора”.³²

5) „Врховни суд налази да у конкретном случају сврха кажњавања не би била постигнута пуштањем на условни отпуст, те да се не може основано очекивати да ће се осуђени на слободи добро владати и да неће учинити ново кривично дело. У конкретном случају према разлозима побијаног решења првостепени суд налази на основу извештаја КПЗ да се процес

³⁰ Решење Окружног суда у Суботици Кж. 459/2007 од 3. децембра 2007. године, *Судска пракса*, Београд, број 2-3/2008, стр. 17.

³¹ Решење Врховног суда Србије Кж. 1617/2007 од 16. октобра 2007. године, *Судска пракса*, Београд, број 1/2008, стр. 18.

³² Решење Врховног суда Србије Кж. 1890/2007 од 5. новембра 2007. године, *Судска пракса*, Београд, број 1/2008, стр. 18.

ресоцијализације у коме осуђени активно учествује одвија без тешкоћа и у овој фази се може оценити позитивно, па је уважио молбу за условни отпуст закључујући да су испуњени законски услови за пуштање осуђеног на условни отпуст. Међутим, по оцени Врховног суда основано се у жалби јавног тужиоца истиче да из наведеног извештаја произилази да је осуђени због тежег дисциплинског преступа дисциплински кажњен и упућен у самицу у трајању од десет дана, као и да је процес ресоцијализације у току, да се одвија без потешкоћа и да је у овој фази оцењен позитивним, али да није окончан. Врховни суд налази да у конкретном случају сврха кажњавања не би била постигнута пуштањем осуђеног на условни отпуст, те да се не може основано очекивати да ће се осуђени на слободи добро владати и да неће учинити ново кривично дело”.³³

6) „Код одлучивања о молби за условни отпуст осуђеног првенствено је значајно његово понашање за време издржавања казне затвора. Основано се у жалби истиче да првостепени суд није ценио извештај окружног затвора о владању осуђеног за време издржавања казне затвора, па није јасно због чега је његова молба за пуштање на условни отпуст одбијена, а поготово због тога што се у разлозима решења набрајају правноснажне одлуке по којима је подносилац до сада осуђиван уз оцену да изречене казне нису утицале на осуђеног да промени своје понашање. Првенствено се указује првостепеном суду да се у поступку, а по молби за условни отпуст не одлучује о казни која је изречена осуђеном лицу, већ да ли је делом издржане казне постигнута сврха кажњавања, а с обзиром на владање осуђеног. То због тога што из извештаја окружног затвора произилази другачији закључак од оног који је изнео првостепени суд. Заиста, суд није искључиво везан мишљењем из извештаја установе где се налази осуђено лице на издржавању казне затвора, али је дужан да наведе разлоге због чега је одбијена његова молба за условни отпуст и поред позитивног мишљења установе у погледу владања осуђеног. У конкретном случају не само да нису наведени разлози, већ се не даје ни оцена извештаја окружног затвора, нити се констатује да су испуњени законом прописани услови”.³⁴

7) „Решењем првостепеног суда усвојена је молба осуђеног за условни отпуст са издржавања казне затвора, али је решењем другостепеног суда оно преиначено тако да се молба осуђеног одбија као неоснована. Описано

³³ Решење Врховног суда Србије Кж. 2266/2007 од 19. децембра 2007. године, *Судска пракса*, Београд, број 2-3/2008, стр. 16-17.

³⁴ Решење Окружног суда у Суботици Кж. 213/2008 од 6. маја 2008. године, *Судска пракса*, Београд, број 5-6/2010, стр. 20.

понашање осуђеног у образложењу извештаја КПЗ указује управо на супротан закључак да осуђени, иако је своје понашање ускладио са поменутиим захтевом и правилником, још увек нема дефинисан програм поступања јер се налази у фази дијагностификовања и дефинисања третмана, односно да се осуђени налази у фази процене и дефинисања његове личности тј. да је на почетку остваривања процеса ресоцијализације. Осуђени се по налажењу овог суда у току издржавања казне није тако поправио да се може основано очекивати да ће се на слободи добро владати, а нарочито да до истека времена на које је изречена казна неће вршити кривично дело, те део казне који је до сада издржао указују да процес ресоцијализације још увек није завршен, а сврха кажњавања у односу на осуђеног у погледу индивидуалне превенције још увек није остварена”.³⁵

8) „Основано се жалбом јавног тужиоца указује да нису испуњени услови за пуштање осуђеног на условни отпуст. У конкретном случају према разлозима побијаног решења првостепени суд је на основу извештаја о владању осуђеног у току издржавања казне затвора закључио имајући у виду кратко време до истека казне (45 дана), као и коректно понашање током издржавања, да је сврха кажњавања постигнута, па је усвојена молба осуђеног за пуштање на условни отпуст. Међутим, по оцени Врховног суда таква одлука је преурањена посебно због тога што се ради о тешком кривичном делу и да је првостепени суд приликом одмеравања казне ублажио законом прописану казну скоро до границе законског минимума. Код оваквог стања ствари Врховни суд налази да сврха кажњавања још није постигнута, а из извештаја окружног затвора произилази да у току третмана нису постигнути позитивни ефекти због специфичне структуре личности осуђеног и недовољне мотивације из чега произилази да процес ресоцијализације још није окончан”.³⁶

9) „Правилно је првостепени суд одбио молбу осуђеног за условни отпуст јер није постигнута сврха кажњавања. Правилно је првостепени суд одбио молбу за пуштање на условни отпуст осуђеног јер је правилно оценио извештај о владању осуђеног у току издржавања казне затвора у коме је наведено да је осуђени испољио променљиво понашање, да је два пута мењао васпитне групе због неприлагођености, да је пет пута дисциплински

³⁵ Решење Окружног суда у Суботици Кж. 389/2008 од 30. јула 2008. године, *Судска пракса*, Београд, број 5-6/2009, стр. 14.

³⁶ Решење Врховног суда Србије Кж. 573/2008 од 18. марта 2008. године, *Судска пракса*, Београд, број 7-8/2008, стр. 19.

кажњаван, као и дужину неиздржаног дела казне затвора у укупном трајању од девет година. Поред тога и наводима из жалбе да је осуђеном за време издржавања казне мајка преминула, да му је отац незапослен и срчани болесник и да се за време издржавања казне оженио, односно да живи у ванбрачној заједници, без утицаја су на правилност побијаног решења јер и по оцени овог суда процес ресоцијализације још није завршен, односно није постигнута сврха кажњавања”.³⁷

10) „Да би се уважила молба осуђеног за пуштање на условни отпуст процес ресоцијализације мора бити окончан. Из извешаја установе у којој осуђени издржава казну произилази да је изречена казна на осуђеног позитивно деловала, а процес ресоцијализације се креће у жељеном смеру без застоја, па се предлаже примена института условног отпуста. На овај закључак из извештаја, уз чињеницу да је осуђеном до истека времена изречене казне затвора остало још девет дана, да се ради о кратком временском периоду, у разлозима побијаног решења позива се и првостепени суд. Имајући у виду напред наведено, жалба јавног тужиоца је основана јер су одлучне чињенице које произилазе из извештаја КПЗ погрешно оцењене од стране првостепеног суда. Према наведеном извештају процес ресоцијализације у односу на осуђеног се креће у жељеном смеру што би значило да још увек није окончан”.³⁸

11) „Није дозвољен условни отпуст осуђеног са издржавања казне затвора која се издржава по решењу суда којим је неплаћена новчана казна замењена казном затвора. Казна затвора која се издржава као замена за неплаћену новчану казну не може се поистоветити са казном затвора јер је ова казна аутономна и специфична по својој природи и представља само начин извршења новчане казне”.³⁹

12) „Решењем је одбијена молба осуђеног за пуштање на условни отпуст јер процес ресоцијализације још увек није окончан, па није остварена сврха специјалне превенције. Врховни суд налази да подаци садржани у извештају КПЗ о томе да је осуђени испољио прилагођено понашање, да радне задатке извршава савесно и одговорно, дисциплински није кажњаван, признаје

³⁷ Решење Врховног суда Србије Кж. 621/2008 од 25. марта 2008. године, *Судска пракса*, Београд, број 7-8/2008, стр.18.

³⁸ Решење Врховног суда Србије Кж. 732/2008 од 31. марта 2008. године, *Судска пракса*, Београд, број 6/2008, стр. 9.

³⁹ Решење Окружног суда у Нишу Кж. 1110/2008, *Билтен судске праксе Окружног суда у Нишу*, Ниш, број 28/2008, стр. 45.

извршење кривичног дела, да је процес ресоцијализације у току и да се одвија по плану и програму завода без проблема, очигледно указује да процес ресоцијализације осуђеног још увек није завршен, будући да се осуђени није тако поправио да се са основом може очекивати да ће се он на слободи добро владати, а посебно да неће вршити кривична дела. У тој ситуацији није постигнута сврха кажњавања са становишта специјалне превенције, па нису испуњени услови за пуштање на условни отпуст осуђеног”.⁴⁰

13) „Нема места прихватању молбе за условни отпуст осуђеног ако процес ресоцијализације није окончан у потпуности. Иако је осуђени издржао више од половине изречене казне затвора, из извештаја установе у којој издржава казну, произилази да у протеклом периоду издржавања казне није своје понашање у потпуности ускладио са захтевима заводског третмана, да вербално изражава кајање и прихвата одговорност, али није у довољној мери свестан тежине и друштвене опасности учињеног кривичног дела, да се са њим обавља третмански рад по плану и без значајнијих проблема уз сарадњу са осуђеним, али се достигнути степен ресоцијализације не може оценити довољним. Стога се и по налажењу овог суда пуштањем осуђеног са даљег издржавања казне затвора не би остварила сврха кажњавања, како у погледу специјалне, тако и у погледу генералне превенције, па се његова жалба одбија као неоснована”.⁴¹

14) „Нема места прихватању молбе за условни отпуст осуђеног ако из извештаја КПЗ у којем издржава казну затвора произилази да се процес ресоцијализације карактерише позитивним променама у ставовима и понашању осуђеног. Закључак првостепеног суда да има места усвајању молбе осуђеног за пуштање на условни отпуст је за сада неприхватљив јер не садржи ни довољне, ни правилне разлоге у погледу постојања свих одлучних чињеница од значаја за пуштање на условни отпуст са издржавања казне затвора, а и дати разлози су у супротности са стањем у списима предмета. У извештају КПЗ наведено је да је понашање осуђеног на издржавању казне затвора примерно, да поштује службена лица, не долази у конфликт са осталим осуђеним лицима, радне задатке извршава одговорно и савесно, користи погодности без злоупотребе, али је истовремено наведено да се процес ресоцијализације карактерише

⁴⁰ Решење Врховног суда Србије Кж. 2143/2008 од 2. септембра 2008. године, *Судска пракса*, Београд, број 10/2008, стр. 14.

⁴¹ Решење Врховног суда Србије Кж. 3137/2008 од 9. фебруара 2009. године, *Судска пракса*, Београд, број 4/2009, стр. 16.

позитивним променама у ставовима и понашању осуђеног. Таква формулација у извештају КПЗ не пружа довољно података за поуздан закључак да је процес ресоцијализације код осуђеног окончан, пошто се говори само о позитивним променама. Потребно је да првостепени суд наведену чињеницу провери тако што ће од одговарајуће управе КПЗ затражити изјашњење из кога би било јасно и неспорно утврђено да је код осуђеног остварена сврха ресоцијализације и постигнута сврха кажњавања, и то како специјална, тако и генерална превенција”.⁴²

15) „Решењем првостепеног суда одбијена је као неоснована молба за условни отпуст осуђеног. Правилно је првостепени суд одбио молбу за пуштање на условни отпуст јер процес ресоцијализације осуђеног није окончан. Из извештаја КПЗ произилази да је осуђени радно ангажован, да у његовом понашању није било проблема, да није дисциплински кажњаван уз изражено кајање и грижу савести, као и да се програм поступања одвија без проблема уз активно учешће осуђеног у прихватању третмана и изражених позитивних манифестација у његовом понашању. То значи да из наведеног произилази да процес ресоцијализације није окончан у конкретном случају. При томе је првостепени суд правилно ценио и тежину учињеног кривичног дела, начин његовог извршења, висину изречене казне, као и остатак неиздржаног дела казне”.⁴³

(решење Врховног суда Србије Кж. 3315/2008 од 24. фебруара 2009. године, Судска пракса, Београд, број 7-8/2009. године, стр. 17)

16) „Решењем првостепеног суда одбијена је као неоснована молба осуђеног за условни отпуст. У обрзложењу решења је наведено да је преурањено одобрити условни отпуст у моменту одлучивања јер није остварена сврха кажњавања, а имајући у виду тежину извршених кривичних дела, степен кривице осуђеног, околности које су пратиле њихово извршење, као и преостали неиздржани део казне. Према подацима из списка предмета, осуђени је издржао више од половине изречене казне затвора, па је тиме испуњен објективни услов, а што се тиче субјективног услова из извештаја КПЗ произилази да је осуђени ускладио своје понашање и поступа по правилнику о кућном реду, дисциплински није кажњаван, користи посебне погодности, па је процес ресоцијализације

⁴² Решење Врховног суда Србије Кж. 3167/2008 од 25. децембра 2008. године, *Судска пракса*, Београд, број 5-6/2009, стр. 10-11.

⁴³ Решење Окружног суда у Суботици Кж. 349/2009 од 15. јуна 2009. године, *Судска пракса*, Београд, број 11-12/2009, стр. 16.

завршен и сврха кажњавања постигнута. При таквом стању ствари има места преиначењу првостепеног решења тако да се усваја молба за условни отпуст. У вези с тим треба напоменути да условни отпуст није опроштај преосталог дела изречене казне затвора, већ предвиђа могућност наставка издржавања казне у случају ако осуђени до истека времена за који је казна изречена учини ново кривично дело, када се условни отпуст опозива (или се може опозвати)”.

17) „Решењем првостепеног суда одбијена је молба осуђеног за условни отпуст као неоснована. По налажењу овог суда правилно је првостепени суд поступио када је закључио да се осуђени у току издржавања казне затвора није поправио, да се основано може очекивати да ће се на слободи добро владати, а нарочито да до истека времена на које је казна затвора изречена неће вршити ново кривично дело. Осим тога, правилно је првостепени суд имао у виду чињеницу да осуђени у току издржавања казне затвора није био радно ангажован јер није радно способан, да није мотивисан за било који облик активности, да му је психичко стање лабилно, да његов однос са мајком са којом једино одржава контакт није складан, па да пенални третман још увек није окончан и да се исти одвија отежано. При таквом стању ствари правилно је првостепени суд одбио молбу за условни отпуст, без обзира што осуђени није дисциплински кажњаван, али не учествује у активирању његовог третмана, није мотивисан за било који облик активности, да се опоравак одвија отежано, те да исти није остварио сврху”.⁴⁴

18) „Има места усвајању молбе за условни отпуст осуђеног само ако је остварена сврха кажњавања у потпуности. Из извештаја КПЗ произилази да је осуђени манифестовао прилагођено понашање, да активно учествује у процесу ресоцијализације и да постоје објективне могућности и спремност за корекцију понашања на слободи, а да се резултати третмана оцењују задовољавајућом проценом, да је сврха кажњавања у великој мери постигнута. Како се осуђени може условно отпустити са издржавања казне затвора само уколико је постигнута сврха кажњавања, а што се из наведеног извештаја не може утврдити, то су по оцени Врховног суда разлози дати у образложењу ожалбеног решења о овој одлучној чињеници нејасни и у знатној мери противуречни закључку првостепеног суда да је према осуђеном постигнута сврха кажњавања”.⁴⁵

⁴⁴ Решење Окружног суда у Суботици Кж. 370/2009 од 11. јуна 2009. године, *Судска пракса*, Београд, број 11-12/2009, стр. 17.

⁴⁵ Решење Врховног суда Србије Кж. 578/2009 од 24. марта 2009. године, *Судска пракса*, Београд, број 9-10/2009, стр. 13.

19) „Да би се усвојила молба осуђеног за условни отпуст, недовољно је за доношење решења којим се молба усваја оцена само извештаја КПЗ о владању осуђеног и о испуњавању његових радних обавеза без коначног закључивања да ли је процес ресоцијализације остварен. У конкретном случају према разлозима побијаног решења првостепени суд је на основу извештаја КПЗ о владању осуђеног из кога произилази да је на издржавање казне дошао сам, да је радно ангажован и задатке уредно испуњава, да има коректан однос са службеним и осталим осуђеним лицима и да користи погодности без злоупотребе, даље се наводи да према извршеном кривичном делу нема објективан став иако изречену казну сматра реалном, и на крају, првостепени суд закључује да има места прихватању молбе за пуштање на условни отпуст осуђеног. Међутим, по оцини Врховног суда из наведеног извештаја не произилази да је процес ресоцијализације окончан, па самим тим да ли су остварени циљеви генералне и специјалне превенције на што се основано указује у жалби јавног тужиоца”.⁴⁶

20) „Има места усвајању молбе за условни отпуст осуђеног иако у извештају КПЗ није директно наведено да је код њега остварена сврха кажњавања, ако из извештаја о његовом владању произилазе све позитивне околности које указују да ће се исти на слободи добро владати. Из списка предмета произилази да је осуђени издржао више од половине затворске казне, из извештаја КПЗ види се да је у случају осуђеног постигнута сврха кажњавања с обзиром на његово примерно понашање, а све то имајући у виду тежину извршеног кривичног дела и степен кривице. Све су то околности које указују да је у конкретном случају постигнута сврха кажњавања и да ће се осуђени на слободи добро владати, па су код таквог стања ствари супротни жалбени наводи јавног тужиоца, засновани на ставу да из извештаја КПЗ не произилази да је у случају осуђеног постигнута сврха кажњавања, пошто то није изричито наведено у извештају КПЗ, као и с обзиром да из тог извештаја произилази да осуђени не признаје потпуно извршење кривичног дела за које је осуђен, а казну доживљава као неправедну”.⁴⁷

21) „Не може се прихватити молба за условни отпуст осуђеног када процес ресоцијализације има позитивне ефекте у пеналној средини, а рецидив се не очекује. Код оваквог стања ствари и извештаја затворске

⁴⁶ Решење Врховног суда Србије Кж. 929/2009 од 28. априла 2009. године, *Судска пракса*, Београд, број 1-2/2010, стр. 14.

⁴⁷ Решење Врховног суда Србије Кж. 1414/2009 од 23. јуна 2009. године, *Судска пракса*, Београд, број 1-2/2010, стр. 13.

установе да процес ресоцијализације има позитивне ефекте у пеналној средини, а рецидив се не очекује, Врховни суд налази да и поред чињенице да је осуђена своје понашање ускладила са правилима кућног реда, да није дисциплински кажњавана, да радне обавезе извршава уредно, не може се основано очекивати да ће се на слободи добро владати јер из наведеног извештаја произилази да се процес ресоцијализације само успешно одвија, али да исти није окончан, па самим тим није ни постигнута сврха кажњавања, а имајући у виду остатак казне затвора коју осуђена треба да издржи у трајању од седам месеци”.⁴⁸

22) „Решењем првостепеног суда одбијена је као неоснована молба осуђене за пуштање на условни отпуст. Иако је осуђена издржала више од половине изречене казне из извештаја КПЗ произилази да она кривично дело не признаје, да су прогнозе њеног будућег понашања неизвесне, да је правилан став првостепеног суда да њену молбу за условни отпуст треба одбити као неосновану с обзиром да у односу на осуђену нису постигнути циљеви специјалне и генералне превенције, а самим тим није остварена ни сврха кажњавања, што је неопходна претпоставка за пуштање на условни отпуст”.⁴⁹

23) „Решењем првостепеног суда усвојена је молба за условни отпуст осуђеног. Веће првостепеног суда је, имајући у виду прикупљене доказе, нашло да је сврха кажњавања у односу на осуђеног постигнута због чега је усвојена молба за условни отпуст. Према закону осуђени се може условно отпустити ако се у току дотадашњег издржавања казне тако поправио да се са основом може очекивати да ће се на слободи добро владати, односно да до истека времена на које је изречена казна неће учинити ново кривично дело. То значи да је предуслов за позитивно решење оцена суда да је процес ресоцијализације код осуђеног завршен као показатељ постигнуте сврхе кажњавања на плану специјалне превенције. Из извештаја о владању осуђеног произилази да се реализација васпитно корективног третмана у циљу реинтеграције у социјалну средину одвија у позитивном смеру из чега се може закључити да је овај процес окончан”.⁵⁰

⁴⁸ Решење Врховног суда Србије Кж. 1430/2009 од 16. јуна 2009. године, *Судска пракса*, Београд, број 1-2/2010, стр. 15.

⁴⁹ Решење Врховног суда Србије Кж. 1866/2009 од 14. јула 2009. године, *Судска пракса*, Београд, број 1-2/2010, стр. 14.

⁵⁰ Решење Врховног суда Србије Кж. 1958/2009 од 27. јула 2009. године, *Судска пракса*, Београд, број 3-4/2010, стр. 17.

6) ПОСТПЕНАЛНА ПОМОЋ

Ресоцијализација⁵¹ учиниоца кривичног дела не завршава се у заводској установи са издржавањем изречене казне затвора, већ се наставља и после издржане казне када осуђени изађе на слободу. Тада се према њему примењују мере постпеналне помоћи, односно мере које му помажу да се брже, лакше и безболније укључи у нормалан друштвени живот. По изласку из заводске установе на слободу осуђени наилази на бројне тешкоће материјалне, социјалне, психолошке, стамбене и здравствене природе које сам није у могућности да савлада, а пред искушењима обесхрабрен и разочаран може да поклекне и да се врати на пут вршења кривичних дела. Да би се спречило поновно враћање таквог осуђеног на пут криминала, њему се пружају мере помоћи које се састоје у моралној потпори да истраје у савладавању тешкоћа и добром владању, те да избегне сва искушења и изазове који га могу поново одвести на вршење кривичних дела, а с друге стране, њему се пружа помоћ: проналажењем запослења или смештаја, решењем стамбеног проблема, обезбеђењем исхране и лечења, сређивањем породичних прилика, пружањем материјалне помоћи, омогућавањем започињања или настављања школовања или стручног оспособљавања и сл.⁵² Према члану 48. Закона о извршењу кривичних санкција заводска установа у којој се налази осуђено лице је дужна пре отпуштања таквог лица да утврди Програм пружања помоћи након његовог отпуштања из завода. У остваривању ове помоћи завод сарађује са Повереничком службом Управе за извршење кривичних санкција, органом старатељства (центром за социјални рад) према месту пребивалишта, односно боравишта осуђеног, органом полиције и другом одговарајућом организацијом или удружењем (чл. 56-57. Закона о извршењу ванзаводских санкција и мера). У нашој држави постпеналну помоћ пружају центри за социјални рад којима се осуђено лице може и само обратити за помоћ. Могуће је да се организују у већим градовима и посебна прихватилишта за смештај осуђених лица по изласку на слободу, односно да се таква лица упошљавају у одређеним предузећима, установама и организацијама где је њихов рад потребан. Овим предузећима може се омогућити и посета заводским установама ради упознавања са осуђеним лицима и њиховим потребама, као и могућностима за упослење. У неким страним земљама постоје

⁵¹ Ljiljana Selinšek, *Kazensko pravo, Splošni del in osnove posebnega dela*, Ljubljana, Založba GV, 2007, str. 271-272.

⁵² Бора Чејовић, *Кривично право, Општи део*, op.cit., стр. 491-492.

посебни државни органи за пружање постпеналне помоћи, а у ове послове укључују се: добротворне и хуманитарне организације, удружења грађана и поједине верске организације. Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера Републике Србије из маја 2014. године предвиђа посебан поступак за пружање помоћи лицу после извршења изречене казне затвора као кривичне санкције институционалног карактера. То су тзв. мере „постпеналне помоћи“. Према члану 56. овог Закона ако служба за третман Управе за извршење кривичних санкција процени да постоји потреба за пружањем помоћи осуђеном лицу након изласка са извршења изречене казне затвора или ако сам осуђени затражи такву помоћ, Повереник најкасније у року од месец дана пре отпуста осуђеног лица започиње израду програма помоћи. Приликом израде тог програма он сарађује са службом за третман и осуђеним у заводској установи којој се налази осуђено лице. Програм помоћи (члан 57.) је скуп мера и поступака које лице после извршене казне затвора добровољно прихвата, а који се примењује у циљу његовог укључивања у живот на слободи. Програм помоћи се састоји од више предвиђених мера као што су: 1) пружање помоћи приликом проналажења смештаја и исхране, 2) пружање помоћи у остваривању права на здравствену и социјалну заштиту, 3) давање савета у циљу усклађивања породичних односа, 4) пружање подршке и помоћи приликом проналажења запослења, односно довршавања школовања или стручног оспособљавања, 5) успостављање сарадње са надлежним центром за социјални рад у циљу давања новчане подршке за подмиривање најнужнијих потреба, 6) пружање подршке и помоћи у уздржавању од употребе опојних дрога и алкохола и 7) пружање других облика помоћи и подршке. Примена овог програма се обуставља, ако лице према коме се он спроводи не сарађује са повереником.

7) ИЗВОРИ

- Grozđanić, Velinka, Škorić, Marisabel, Martinović Igor, *Kazneno pravo, Opći dio*, Rijeka, Pravni fakultet, 2013.
- Horvatić, Željko, *Kazneno pravo, Opći dio*, Zagreb, Pravni fakultet, 2003.
- Kurtović, Anita, „Ustrojstvo i pravna priroda uvjetnog otpusta“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, Rijeka*, broj 2/1995.
- Novoselec, Petar, *Opći dio kaznenog prava*, Zagreb, Pravni fakultet, 2004.
- Pavišić, Berislav, *Kazneno pravo Vijeća Europe*, Zagreb, Golden marketing, 2006.

- Petrović, Borislav, Jovašević, Dragan, *Izvršno krivično (kazнено) право*, Сарајево, Правни факултет, 2006.
- Petrović, Borislav, Jovašević, Dragan, *Krivično (Kazнено) право Bosne i Hercegovine, Opći dio*, Сарајево, Правни факултет, 2005.
- Selinšek, Ljiljana, *Kazensko право*, Splošni del in osnove posebnega dela, Ljubljana, Založba GV, 2007.
- Stojanović, Zoran, „Uslovni otpust: problemi i perspektive“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, broj 1-2/1984.
- Turković, Ksenija et al., *Komentar Kaznenog zakona*, Zagreb, Narodne novine, 2013.
- Бабић, Милош, Марковић, Иванка, *Кривично право, Општи део*, Бањалука, Правни факултет, 2008.
- Видовић, Вјекослав, „Увјетни отпуст осуђеног са издржавања затворске казне“, Годишњак Правног факултета у Бањој Луци, Бањалука, број 11/1987.
- Илић, Зоран, „Условни отпуст као инструмент казнене политике“, Зборник радова, Казнена политика (раскол између закона и његове примјене), Источно Сарајево, 2012.
- Јовашевић, Драган, Икановић Вељко, *Кривично право Републике Српске*, Општи део, Бањалука, Универзитет Апеирон, 2012.
- Јовашевић, Драган, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, Београд, 2003.
- Јовашевић, Драган, *Кривично право, Општи део*, Београд, Номос, 2010.
- Јовашевић, Драган, *Организовани криминалитет – кривичноправни аспекти*, Ниш, Свен, 2012.
- Јовашевић, Драган, *Практикум за кривично право, Општи део*, Ниш, Правни факултет, 2013.
- Милошевић, Никола, „Условни отпуст према малолетницима“, Правни живот, Београд, број 1/1983.
- Мрвић, Петровић Наташа, *Кривично право*, Београд, Службени гласник, 2005.
- Радуловић, Дарко, „Условни отпуст као алтернатива казни затвора у упоредном праву и пракси“, Правна ријеч, Бањалука, број 12/2007.
- Радуловић, Драго, „Условни отпуст“, Зборник радова, Казнено законодавство – прогресивна или регресивна решења, Београд, 2005.

Симовић, Миодраг, Јовашевић, Драган, Симовић, Марина, *Извршно кривично право*, Источно Сарајево, Правни факултет, 2014.

Службени гласник Републике Србије, број 55/2014.

Службени гласник Републике Србије, број: 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 45/2005, 61/2005 и 72/2009.

Службени гласник Републике Србије, број: 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

Службени гласник Републике Србије, број: 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.

Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, број 4/1991.

Чејовић, Бора, *Кривично право, Општи део*, Београд, Службени лист, 2002.

8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Новелирањем Кривичног законика 2009. и 2012. године, а посебно доношењем Закона о извршењу ванзаводских санкција и мера 2014. године, Република Србија је у потпуности имплементирала европске стандарде у области извршења условног отпуста као специфичне фазе у процесу извршења изречене кривичне санкције институционалног (заводског) карактера који су инаугурисани одредбама Европске конвенције о надзору над условно осуђеним или условно ослобођеним лицима из 1964. године. На овај начин је у потпуности остварен циљ примене кривичних санкција - утицање на осуђеног учиниоца кривичног дела да више не понови кривично дело, односно утицање на његово касније понашање и ресоцијализација његове личности. С друге стране, на овај начин је појачан систем заштите људских права и слобода осуђених лица који својим понашањем, залагањем и радом за време извршења изречених кривичних санкција заводског карактера, у првом реду казне затвора, заслуже да на слободи дочекају ефективно окончање изречене казне или друге санкције ове врсте. Све то треба да учврсти правни поредак и поверење грађана у правну државу и владавину права.

УДК: 342.726-057.1:343.353(497.11)

343.85:343.352(497.11)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 54, стр. 54–71

Изворни научни рад

Весна БИЛБИЈА¹

ГРАЂАНСКОПРАВНА КОНВЕНЦИЈА О КОРУПЦИЈИ И ЗАКОН О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ABSTRACT

By the Law on Ratification of the United Nations' Convention against corruption and the Law on validation of the Civic-legal convention on corruption, the Republic of Serbia has made a commitment to arrange the issue of the protection of those who report the suspected corruption and other illegal conduct, comprehensively and by law. According to the Article 9 of the Civic-Legal convention on corruption, each contracting party should provide, in the domestic law, appropriate protection from any unjustified sanction against the employees, who have justified reason to suspect corruption and who, in good faith, report their suspicions to responsible persons or bodies. The National Strategy for combating against corruption in the Republic of Serbia for the period from year 2013 until 2018 and the accompanying Action Plan foresee, as one of the goals, the establishing of efficient and beneficial protection of whistleblowers who report suspicion of corruption. By passing the Law on Protection of Whistle-blowers, the Republic of Serbia has taken the necessary steps towards the establishing of the normative framework and capacity for determined combat against corruption and at the same times it realizes the obligations undertaken from the international acts, and above all the recommendations of the Group of states for the combat against corruption of the Council of Europe (GRECO).

Key words: Convention against corruption, the Law of corruption, whistleblower, protection, compensation.

¹ Јавно предузеће „Пошта Србије“, Арбитар/миритељ код Републичке агенције за мирно решавање радних спорова. Е-маил: vesna_bilbija@yahoo.com

1) СВРХА

Упоредно право протеклих неколико деценија све већу пажњу посвећује заштити узбуњивача (енг. *Whistleblower*) и признању права запосленог на “дување у пиштаљку” (енг. *Right to whistleblow*).² Посебна заштита је неопходна како би се подстакли запослени на борбу против корупције, на заштиту јавног интереса, који је и правно и морално супериорнији у односу на приватни интерес (добит) послодавца.³ Другим речима, заштита узбуњивача-запосленог је вид охрабривања културе отворености организација (послодавца), доброг управљања, наменског коришћења средстава (посебно у јавном сектору), законитости пословања и рада послодавца, те заштите јавног интереса. Организациона култура налаже да се не сме толерисати спровођење злостављања узбуњивача (*victimisation for whistleblowing is not tolerated*), због чега је у упоредном праву последњих пар деценија дошло до законског уређивања посебне заштите узбуњивача-запослених, нпр. америчко, британско, холандско, јужноафричко законодавство.⁴ Законом о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције и Законом о потврђивању Грађанскоправне конвенције о корупцији, Република Србија се обавезала да на свеобухватан начин законом уреди питање заштите лица која пријављују сумњу на корупцију и друго незаконито поступање.⁵ Опредељење Републике Србије за одлучну борбу против корупције које подразумева стварање уређеног нормативног оквира, системску изградњу и јачање институција као предуслов за ефикасну борбу против корупције, потврђено је доношењем Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и пратећим Акционим планом.⁶ Да је заштита запослених који своје право на изражавање мишљења остварују у својству запосленог-узбуњивача од посебног значаја за сузбијање корупције, Националном Стратегијом посебно је истакнуто. У поглављу о превенцији корупције, дефинишући циљеве које је неопходно остварити и дајући кратко образложење сврхе циљева, Национална Стратегија указује да је заштита узбуњивача регулисана Законом о државним службеницима, Законом о

² О заштити запосленог узбуњивача у упоредном праву видети више: Бранко Лубарда, Посебна заштита запосленог узбуњивача, *Правни живот*, бр. 11/2011., стр. 439-449.

³ Ibidem, стр. 442.

⁴ Ibidem, стр. 443.

⁵ „Сл. Гласник СЦГ-међународни уговори”, бр. 12/2005; „Сл. Гласник РС-међународни уговори”, бр. 102/2007.

⁶ „Сл. Гласник РС”, бр. 57/2013; „Сл. Гласник РС”, бр. 79/13.

слободном приступу информацијама од јавног значаја и Законом о Агенцији за борбу против корупције, као и Правилником о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, ограниченог обима по више основа: дефинисање лица које ужива заштиту, обим заштите, случајеви у којима се заштита даје, нерегулисана област санкција за оне који спроводе одмазду или надокнада штете, као и награђивање узбуњивача. У вези с тим, даље је истакнута неопходност заокруживања правног оквира у овој области, кроз доношење посебног закона који би се бавио заштитом лица која чине разоткривање у јавном интересу, како у јавном, тако и у приватном сектору. Истакнуто је и да је неопходно придобити поверење јавности и лица која су потенцијални узбуњивачи, да ће усвојени закон заиста гарантовати пуну заштиту ових лица. У складу са чл. 97. тачка 17. Устава Републике Србије, донет је дуго најављивани Закон о заштити узбуњивача.⁷ У транзиционом друштву, као што је наш случај, један од највећих проблема је проблем корупције, а Закон о заштити узбуњивача је, према речима предлагача, такав да, с једне стране пружа заштиту лицима која пријављују сумњу на корупцију у пуном обиму, а с друге, њиме се, на посредан начин штити јавни интерес, кроз заштиту оних који корупцију пријављују. Како је истакнуто, обавеза Републике Србије да целовито, једним посебним законом, уреди питање заштите лица која пријављују сумњу на корупцију и друго незаконито поступање, произилази из међународних уговора које је Република Србије потврдила: Конвенције Уједињених нација против корупције и Грађанаскоправне конвенције о корупцији. Наиме, уређујући хијерархију домаћих и међународних општих правних аката, Устав Републике Србије, прописује јединственост правног поретка Републике Србије, затим да је највиши правни акт Републике Србије Устав и да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом.⁸ Даље је прописано да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије, да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом, а да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права. Према томе, потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део су правног поретка Републике Србије, чине саставни део унутрашњег правног поретка, непосредно се примењују и имају примат у односу на законе и друге опште правне акте.

⁷ „Сл. Гласник РС”, бр. 98/2006; „Сл. Гласник РС”, бр. 128/2014.

⁸ Устав Републике Србије, чл. 194.

2) САДРЖАЈ

Грађанскоправна конвенција о корупцији донета је у Стразбуру, 4. новембра 1999. године. У преамбули је истакнуто да су се, с обзиром на то да је циљ Савета Европе да постигне веће јединство међу својим чланицама, свесне значаја јачања међународне сарадње у борби против корупције и наглашавајући да корупција представља велику претњу владавини права, демократији и људским правима, правичности и социјалној правди, да кочи економски развој и угрожава правилно и поштено функционисање тржишне привреде, те признајући неповољне финансијске последице које корупција има по појединце, предузећа, државе и међународне институције и уверене у значај грађанског права у доприносу борби против корупције, нарочито у омогућавању добијања правичне накнаде лицима која су претрпела штету, државе чланице Савета Европе, друге државе и Европска заједница, као потписнице конвенције, споразумеле о истој. За потребе Конвенције, корупција је дефинисана као захтевање, нуђење, давање или примање, директно или индиректно, мита или било које незаслужене користи или њено стављање у изглед, које ремети правилно обављање било које дужности или понашање које се тражи од примаоца мита, незаслужене користи или користи која се ставља у изглед. Свака страна уговорница треба да обезбеди у домаћем праву делотворна правна средства лицима која су претрпела штету као последицу коруптивних радњи, која би им омогућила да бране своја права и интересе, укључујући могућност добијања накнаде штете.

Накнада штете и одговорност

У вези са накнадом штете, свака страна уговорница треба да обезбеди у домаћем праву да лица која су претрпела штету као последицу корупције, имају право на покретање поступка ради добијања пуне накнаде за штету, а таква накнада може да обухвати материјалну штету, измаклу добит или нематеријалну штету. Према конвенцији, како би се штета надокнадила, потребно је да претходно буду испуњена следећа три услова: да је тужени извршио или одобрио коруптивну радњу или да је пропустио да предузме разумне мере да спречи такву радњу, да је тужилац претрпео штету и да постоји узрочна веза између радње корупције и штете. Уколико је више тужених одговорно за штету проистеклу из исте корупцијске активности, таква лица су солидарно одговорна. Што се тиче одговорности државе за накнаду штете коју је неко лице претрпело услед коруптивне радње извршене од стране њених службених лица у вршењу њихових дужности, конвенцијом је предвиђено да

свака страна уговорница треба да обезбеди у домаћем праву одговарајуће поступке, како би им се омогућило да потражују накнаду од државе или у случају да страна уговорница није држава, од њених надлежних органа.

Ипак, узимајући у обзир све околности, уколико је тужилац својом грешком допринео настанку или повећању штете, конвенција предвиђа да накнада буде умањена или да се не одобри. Конвенцијом су опредељени рокови застарелости. Наиме, поступци за накнаду штете застаревају у року који не може да буде краћи од три године, од дана када је оштећени сазнао или основано могао да сазна за штету или коруптивну радњу и за идентитет одговорног лица. Такви поступци не могу да се покрену након истека рока застарелости, који не може да буде краћи од десет година од дана када је коруптивна радња извршена, закони страна уговорница који регулишу застој или прекид рока застарелости примењују се када је то целисходно.

Ваљаност уговора, извештаји и ревизија

Надаље, потписнице су се споразумеле да у домаћем праву обезбеде да сваки уговор или његова одредба која омогућује корупцију, треба да се прогласи ништавим и да се све уговорне стране, чија је сагласност доведена у питање коруптивном радњом, обрате суду, како би уговор био проглашен неважећим, чиме не губе право на потраживање накнаде штете. Такође, споразумеле су се да у свом домаћем праву обезбеде све неопходне мере да годишњи извештаји предузећа буду израђени јасно и да дају тачан и веродостојан приказ финансијског пословања тог предузећа, те да у циљу спречавања коруптивних радњи, ревизори потврђују да је годишњи извештај о финансијском пословању предузећа тачан и да представља веродостојан приказ финансијског пословања тог предузећа.

Заштита запослених, прибављање доказа и доказни поступак

Што се тиче заштите запослених, свака страна уговорница треба да обезбеди у домаћем праву одговарајућу заштиту од било које неоправдане санкције против запослених, који имају основаног разлога да сумњају у корупцију и који, у доброј вери, своју сумњу пријаве одговорним лицима или органима. Конвенцијом је истакнута важност одређивања привремених мера, те обезбеђивања делотворних начина прибављања доказа. Наиме, за стране уговорнице предвиђене су обавезе да у домаћем праву обезбеде делотворне начине прибављања доказа у грађанским поступцима, који

произилазе из коруптивних радњи, односно да обезбеде привремене мере-могућност да суд изда налоге неопходне да се заштите права и интереси странака у грађанским поступцима, који произилазе из коруптивних радњи.

Међународна сарадња и надзор над спровођењем Конвенције

Конвенцијом је утврђена и међународна сарадња и надзор над спровођењем. Спровођење Конвенције надгледа Група држава против корупције (*The Group of States against Corruption (GRECO)*), а међународна сарадња подразумева да стране уговорнице ефикасно сарађују у стварима које се односе на грађанске поступке у случајевима корупције, нарочито у вези са доставом докумената, прибављањем доказа у иностранству, надлежношћу, признавањем и извршењем страних пресуда и трошковима поступка, у складу са одредбама релевантних међународних инструмената о међународној сарадњи у грађанским и привредним стварима чије су стране уговорнице, као и у складу са домаћим правом.

Приступање Конвенцији, резерва, примена и однос према другим инструментима и споразумима

Након ступања на снагу ове конвенције, Комитет министара Савета Европе, по обављеним консултацијама са странама уговорницама, може да позове било коју државу која није чланица Савета Европе и није учествовала у њеној изradi, да приступи Конвенцији, одлуком донетом већином, како је предвиђено чланом 20д. Статута Савета Европе и једногласно од стране представника страна уговорница које имају право да седе у Комитету. У односу на било коју државу која приступа Конвенцији, она ступа на снагу првог дана у месецу после истека периода од три месеца након датума депоновања инструмента о приступању код генералног секретара Савета Европе. Свака држава која приступи овој конвенцији аутоматски постаје чланица GRECO, уколико већ није чланица у тренутку приступања, даном када у односу на њу Конвенција ступи на снагу.

Резерва не може да се стави ни на једну одредбу Конвенције

Свака држава или Европска заједница може да, приликом потписивања или депоновања инструмента о потврђивању, прихватању, одобравању или приступању, назначи територију или територије на којима се ова конвенција примењује и може да, било ког каснијег датума, изјавом генералном

секретару Савета Европе, прошири примену ове конвенције на било коју територију назначену у изјави. У односу на ту територију, Конвенција ступа на снагу првог дана у месецу после истека периода од три месеца након датума када је генерални секретар такво обавештење примио. Свака таква изјава дата може да се, у односу на било коју територију назначену у њој, повуче на основу обавештења генералном секретару Савета Европе, а повлачење ступа на снагу првог дана у месецу после истека периода од три месеца након датума када је генерални секретар такво обавештење примио. Конвенција не утиче на права и обавезе које произилазе из међународних мултилатералних инструмената о одређеним питањима. Стране уговорнице Конвенције могу међусобно да закључе билатералне или мултилатералне споразуме о стварима које регулише ова конвенција, у циљу употпуњавања или јачања њених одредби или лакше примене њених начела или да се, не дирајући у циљеве и начела ове конвенције, подвргну правилима о овим питањима, у оквиру посебног система, који је обавезујући у тренутку отварања ове конвенције за потписивање, а уколико су две или више страна уговорница већ закључиле споразум или уговор о предмету којим се бави ова конвенција, или су на неки други начин успоставиле своје односе у вези са тим питањем, оне имају право да уместо ове конвенције примењују тај споразум или уговор или да регулишу односе према њима.

Измене Конвенције, отказивање Конвенције и решавање спорова

На крају, Конвенцијом је предвиђена могућност измене коју може да предложи било која Страна уговорница и уређен је поступак измене. Исто тако, предвиђена је и могућност отказивања, односно да свака страна уговорница може да, у било које време, откаже ову конвенцију слањем обавештења генералном секретару Савета Европе и уређен је поступак отказивања. У случају спора између Страна уговорница у вези са тумачењем и применом ове конвенције, Стране уговорнице покушаће да реше спор преговорима или на било који други миран начин, по њиховом избору, укључујући подношење спора Европском комитету за правну сарадњу, арбитражном трибуналу, чије су одлуке обавезујуће за Стране уговорнице или Међународном суду правде, у складу са договором Страна уговорница у спору.

3) УСВАЈАЊЕ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА КАО МЕРА ЕУ

Основне одредбе

У Републици Србији, Законом о заштити узбуњивача уређује се узбуњивање, поступак узбуњивања, права узбуњивача, обавеза државних и других органа и организација и правних и физичких лица у вези са узбуњивањем, као и друга питања од значаја за узбуњивање и заштиту узбуњивача. Уводне одредбе о предмету закона и значењу појединих израза чине садржај Главе I, Опште одредбе о узбуњивању и праву на заштиту уређене су у Глави II.⁹ Сходно уводним одредбама, „узбуњивање” је откривање информације о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера, а „узбуњивач” је физичко лице које изврши узбуњивање у вези са својим радним ангажовањем, поступком запошљавања, коришћењем услуга државних и других органа, носилаца јавних овлашћења или јавних служби, пословном сарадњом и правом власништва на привредном друштву. Наведеним одредбама опредељена су и значења израза „послодавац”, „одговорно лице”, „радно ангажовање”, „овлашћени орган” и „штетна радња”. Општим одредбама о узбуњивању, забрањено је спречавање узбуњивања, одредба општег акта или појединачног акта којом се спречава узбуњивање је ништава и забрањено је предузимање штетне радње. Општим одредбама одређен је и персонални опсег, односно које категоричке лица могу имати заштиту у случају узбуњивања. Ту су, пре свега, узбуњивачи, затим повезана лица, лица која су погрешно означена као узбуњивачи, службена лица као и лица која прикупљају информације, тј. потенцијални узбуњивачи. Узбуњивач има право на заштиту, у складу са законом, ако изврши узбуњивање код послодавца, овлашћеног органа или јавности на начин прописан законом, затим открије информацију о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера у року од једне године од дана сазнања за извршену радњу због које врши узбуњивање, а најкасније у року од десет година од дана извршења те радње и ако би у тренутку узбуњивања, на

⁹ Глава I, чл. 1-2 и Глава II, чл. 3-11 Закона о заштити узбуњивача.

основу расположивих података, у истинитост информације, поверовало лице са просечним знањем и искуством као и узбуњивач. Овде се не ради о року за подношење тужбе суду за остваривање заштите, већ о року у коме је потребно извршити узбуњивање да би се касније, у случају евентуалне штете, могла потражити заштита. Откривање информације, односно узбуњивање, узбуњивач треба да изврши у року од једне године од дана сазнања за извршење радње (која је релевантна за узбуњивање), а уколико постоје околности због којих није у могућности да то учини у једногодишњем року, узбуњивач то може учинити у року од десет година од дана извршења релевантне радње. Десетогодишњи рок је одређен објективно, од дана извршења радње, а не од дана сазнања за њу. С друге стране, судска заштита остварује се подношењем тужбе за заштиту у вези са узбуњивањем надлежном суду, у року од шест месеци од дана сазнања за предузету штетну радњу, односно три године од дана када је штетна радња предузета.

Заштита узбуњивача и накнада штете

Заштита узбуњивача и накнада штете регулисане су у Глави IV Закона о заштити узбуњивача, а пре тога је у Глави III уређен Поступак.¹⁰ Узбуњивање може бити унутрашње, спољашње или узбуњивање јавности. Унутрашње узбуњивање је откривање информације послодавцу, спољашње узбуњивање је откривање информације овлашћеном органу, а узбуњивање јавности је откривање информације средствима јавног информисања, путем интернета, на јавним скуповима или на други начин којим се обавештење може учинити доступним јавности. Конвенцијом предвиђена заштита запослених, која подразумева да свака страна уговорница треба да обезбеди у домаћем праву одговарајућу заштиту од било које неоправдане санкције против запослених, који имају основаног разлога да сумњају у корупцију и који, у доброј вери, своју сумњу пријаве одговорним лицима или органима, у Закону о заштити узбуњивача у Републици Србији је регулисана тако што је прописано да послодавац не сме чињењем или нечињењем да стави узбуњивача у неповољнији положај у вези са узбуњивањем, а нарочито ако се неповољнији положај односи на запошљавање; стицање својства приправника или волонтера; рад ван радног односа; образовање, оспособљавање или стручно усавршавање; напредовање на послу, оцењивање, стицање или губитак звања; дисциплинске мере и казне; услове

¹⁰ Глава III, чл. 12-20 и Глава IV, чл. 21-36. Закона о заштити узбуњивача.

рада; престанак радног односа; зараду и друге накнаде из радног односа; учешће у добити послодавца; исплату награде и отпремнине; распоређивање или премештај на друго радно место; непредузимање мера ради заштите због узнемиравања од стране других лица; упућивање на обавезне здравствене прегледе или упућивање на прегледе ради оцене радне способности, те да су ништаве одредбе општег акта којима се узбуњивачу ускраћује или повређује право, односно којима се ова лица стављају у неповољнији положај у вези са узбуњивањем. При томе, напред наведена листа није исцрпљујућа, већ су ситуације у вези са којима се узбуњивач ставља у неповољнији положај наведене *exempli causa*, што подразумева да се под ову законску одредбу могу подвести сви други варијетети неравноправног поступања послодавца према узбуњивачу, односно чињења или нечињења послодавца којим може да стави узбуњивача у неповољнији положај у вези са узбуњивањем. Узбуњивач према коме је предузета штетна радња у вези са узбуњивањем има право на судску заштиту. Израз „штетна радња” је дефинисан као свако чињење или нечињење у вези са узбуњивањем којим се узбуњивачу или лицу које има право на заштиту као узбуњивач угрожава или повређује право, односно којим се та лица стављају у неповољнији положај. Тужбом за заштиту у вези са узбуњивањем може се тражити утврђење да је према узбуњивачу предузета штетна радња, забрана вршења и понављања штетне радње, уклањање последица исте, накнада материјалне и нематеријалне штете, те објављивање пресуде донете по тужби поднетој из наведених разлога у средствима јавног информисања, о трошку туженог У случајевима наношења штете због узбуњивања, узбуњивач има право на накнаду штете, у складу са законом који уређује облигационе односе. Наведено подразумева да право на накнаду штете у случају наношења штетних последица услед узбуњивања „извире“ у одредбама Закона о заштити узбуњивача, а питања врсте, обима и друга питања у вези накнаде штете остварују се сходно одредбама Закона о облигационим односима.¹¹ У вези с тим, ко другоме проузрокује штету дужан је надокнадити је, уколико не докаже да је штета настала без његове кривице.¹² Међу своја основна начела, ЗОО је сврстао забрану проузроковања штете, а одмах затим и дужност испуњења обавеза.¹³ Штета је умањење нечије имовине (обична штета) и спречавање

¹¹ Сл. лист СФРЈ”, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, “Сл. лист СРЈ”, бр. 31/93 и “Сл. лист СЦГ”, бр. 1/2003 - Уставна повеља, даље у тексту ЗОО.

¹² Чл. 154. ст. 1, ЗОО.

¹³ Чл. 16-17. ЗОО.

њеног повећања (измакла корист), као и наношење другоме физичког или психичког бола или страха (нематеријална штета).¹⁴ Према томе, пуна накнада штете према Конвенцији, као и према правилима ЗОО у нашем праву, значи накнаду материјалне штете, како стварне штете, тако и измакле користи, те накнаду нематеријалне штете.

Материјална и нематеријална штета

Код накнаде материјалне штете, штетник је дужан успоставити стање које је било пре него што је штета настала. Уколико реституција не уклања штету потпуно, одговорно лице дужно је за остатак штете дати накнаду у новцу, а уколико успостављање ранијег стања није могуће, или кад суд сматра да није нужно да то учини одговорно лице, суд ће одредити да оно исплати оштећенику одговарајућу своту новца на име накнаде штете. Такође, суд ће оштећенику досудити накнаду у новцу кад он то захтева, изузев ако околности датог случаја оправдавају успостављање ранијег стања.¹⁵ Што се тиче обима накнаде материјалне штете,¹⁶ правило је облигационог права да оштећеник има право како на накнаду обичне штете (*damnum emergens*), тако и на накнаду измакле користи (*lucrum cessans*). Такође је правило облигационог права да суд, узимајући у обзир и околности које су наступиле после проузроковања штете, досуђује накнаду у износу који је потребан да се оштећеникова материјална ситуација доведе у оно стање у коме би се налазила да није било штетне радње или пропуштања, док, при оцени висине измакле користи узима у обзир добитак који се могао основано очекивати према редовном току ствари или према посебним околностима, а чије је остварење спречено штетниковом радњом или пропуштањем. Због чињења или нечињења послодавца којим ставља узбуњивача у неповољнији положај у вези са узбуњивањем, може настати и нематеријална штета. За разлику од института материјалне штете који штити имовинске интересе једног лица, институт нематеријалне штете штити његове моралне, идеалне интересе. Имовинска добра се могу тачно изразити у новчаној противвредности, имају тржишну вредност, заменљива су, могу бити у правном промету јер су за та добра заинтересована и друга лица, док се неимовинска добра, супротно томе, не могу изразити у новцу,

¹⁴ Чл. 155. ЗОО.

¹⁵ Чл. 185. ЗОО.

¹⁶ Чл. 189-192. ЗОО.

незаменљива су и имају вредност само за свог титулара.¹⁷ У случајевима накнаде нематеријалне штете не ради се о обештећењу у класичном смислу, већ о сатисфакцији оштећеном којом му се жели омогућити прибављање неких задовољстава и ужитака помоћу којих ће он покушати да ублажи све оне неугодности које је због претрпљене штете имао. Несумњиво је да су физичка и психичка бол, те страх, појаве које су настале у унутрашњем психичком животу оштећеног и њихова садржина често је субјективна, па се о њима сазнаје на основу исказа или пак одређених симптома у његовом понашању. Познато је да људи веома различито реагују у психичко-емоционалној сфери, а с друге стране, нема дилеме да се при утврђивању нематеријалне штете не може поћи само од субјективног доживљава оштећеног и његове прецепције, већ се морају имати у виду и друштвена схватања и третирања таковог стања које постоји у одређеним приликама.¹⁸ Несумњиво је да вештаци играју изузетно важну улогу у поступцима за накнаду нематеријалне штете и да помажу суду да, како је то прописано одредбама ЗОО, код одлучивања о захтеву за накнаду нематеријалне штете и њеној висини, води рачуна о значају повређеног добра и циљу коме служи та накнада, али и о томе да се њоме не погодује тежњама које нису спојиве са њеном природом и друштвеном сврхом.¹⁹ Уз то, правичност као особен начин примене права, који значи да се конкретан случај не расправља (само) са аспекта строге законске регулативе, него првенствено у светлу владајућег поимања правде у друштву,²⁰ може да допринесе бољој индивидуализацији случаја и инструментализацији правде и правичности, поготово у области заштите узбуњивача. Право је позвано да успостави деликатан баланс између правичног обештећења жртвама психичких штета до којих је активно довео тужени, док у исто време покушава да задовољи политички засноване ставове да треба избећи могућност неограничене одговорности према неограниченој врсти индивидуа.²¹

¹⁷ Илија Бабић, „Претпоставке одговорности за штету“, *Зборник радова Осигурање, накнада штете и нови грађански поступци*, Интермех, Београд, 2011, стр. 186.

¹⁸ Видети више: Душко Медић, „Накнада нематеријалне штете за претрпљене душевне болове“, *Зборник радова Осигурање, накнада штете и нови Закон о парничном поступку*, Интермех, Златибор, 2012, стр. 249.

¹⁹ Чл. 200, ст. 2. ЗОО.

²⁰ Душко Медић, „Накнада нематеријалне штете за претрпљене душевне болове“, *op. cit.*, стр. 250.

²¹ Хајрија Мујовић-Зорнић, *Право, ментално здравље и накнада штете*, *Зборник радова Осигурање, накнада штете и нови Закон о парничном поступку*, Интермех, Златибор, 2012, стр. 356.

Доказни поступак

Што се тиче делотворних начина прибављања доказа у грађанским поступцима, који произилазе из коруптивних радњи, на које Конвенција упућује, Законом о заштити узбуњивача прописано је одступање од класичног правила о терету доказивања, *actori incumbit probatio*, које значи да странка која тврди да има неко право, сноси терет доказивања чињенице која је битна за настанак или остваривање права. Наиме, ако је у току поступка тужилац учинио вероватним да је према њему предузета штетна радња у вези са узбуњивањем, на туженом је терет доказивања да штетна радња није у узрочној вези са узбуњивањем. Након што су решење по коме је терет доказивања на туженом, преузели новији национални прописи о забрани дискриминације, у складу са начелом хуманизације радног права и начелом *in favor laborem*, овај доказни поступак предвиђен је најпре одредбама Закона о спречавању злостављања на раду. На опредељење за системски приступ у изграђивању законодавног и институционалног миљеа, који подразумева ефикасан механизам заштите од дискриминације, укључујући и дискриминацију у области рада, указују и измене и допуне Закона о раду из јула месеца 2014. године,²² које утврђују да је терет доказивања у поступцима поводом дискриминације на раду на туженом тј. на послодавцу.²³ Поред посебно прописаног терета доказивања, посебно је прописано и истражно начело. Наиме, у поступку за заштиту у вези са узбуњивањем суд може утврђивати чињенице и када оне међу странкама нису спорне, а може и самостално истраживати чињенице које ни једна странка није изнела у поступку, ако оцени да је то од значаја за исход поступка. Прописивање правила о терету доказивања и истражном начелу у складу је са презетом обавезом из Конвенције да свака страна уговорница треба да обезбеди у домаћем праву делотворне начине прибављања доказа у грађанским поступцима, који произилазе из коруптивних радњи. Сви делотворни начини прибављања доказа у грађанским поступцима, тако у онима који су покренути ради заштите узбуњивача, у истој мери служе циљу који је важан у сваком судском поступку без изузетка-начелу материјалне истине које значи да у поступку треба утврдити све чињенице и околности које су бите за доношење законите и правиле одлуке. На крају, у поступку заштите у вези са узбуњивањем, односно у посебном поступку

²² Закон о раду, „Сл. Гласник РС”, бр.24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014.

²³ Весна Билбија, „Терет доказивања (*onus probandi*) у споровима о дискриминацији и злостављању на раду“, *Избор судске праксе*, бр. 4/2015, стр. 14-18.

оцене основаности навода да појединачни акт послодавца представља штетну радњу у вези са узбуњивањем, суд који води поступак може одредити привремену меру у складу са законом којим се уређује извршење и обезбеђење. Предлогом за одређивање привремене мере може се захтевати да суд одложи правно дејство акта, забрани вршење штетне радње, као и да наложи отклањање тако проузрокованих последица. Предлог се може поднети пре покретања, за време трајања, као и по окончању судског поступка, све док извршење не буде спроведено, с тим да привремену меру може одредити и суд по службеној дужности.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Конвенција отворена је за потписивање државама чланицама Савета Европе, државама које нису чланице, а које су учествовале у њеној изради и Европској заједници. Конвенција подлеже потврђивању, прихватању или одобравању, с тим да се инструменти о потврђивању, прихватању или одобравању, депонују код генералног секретара Савета Европе. Конвенција ступа на снагу првог дана у месецу после истека периода од три месеца након датума када је четрнаест потписница изразило сагласност да буду обавезане Конвенцијом, у складу са наведеним одредбама о потврђивању, прихватању или одобравању којима Конвенција подлеже. Свака од тих потписница, која није члан Групе држава против корупције – *The Group of States against Corruption* (GRECO) у тренутку потврђивања, прихватања или одобравања, аутоматски постаје чланица, од датума ступања на снагу Конвенције. Што се тиче потписнице која накнадно изрази сагласност да буде обавезана Конвенцијом, она ступа на снагу првог дана у месецу после истека периода од три месеца након датума изражавања сагласности да буде обавезана Конвенцијом у складу са одредбама о потврђивању, прихватању или одобравању Конвенције. Свака потписница, која није чланица Групе држава против корупције (GRECO) у тренутку потврђивања, прихватања или одобравања, аутоматски постаје чланица, од датума када у односу на њу Конвенција ступи на снагу. Сви посебни начини учешћа Европске заједнице у Групи држава против корупције (GRECO) утврђују се, у мери у којој је то неопходно, заједничким споразумом са Европском заједницом. Закон о потврђивању Грађанскоправне конвенције о корупцији објављен је у “Службеном гласнику РС – Међународни уговори”, бр. 102/2007 од 07.11.2007. године. Овим законом потврђује се Грађанскоправна конвенције о корупцији, сачињена 4. новембра 1999. године у Стразбуру, у оригиналу на француском и енглеском језику (чл. 1). Потом следи текст Конвенције у

оригиналу на енглеском језику и у преводу на српски језик (чл. 2). Закон је ступио на снагу осмог дана од дана објављивања у “Службеном гласнику РС – Међународни уговори”, тј. 15.11.2007. године.

5) ИЗВОРИ

- „Акциони план за спровођење Националне стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. Године“, *Службени гласник РС*, бр. 79/13.
- Бабић, Илија, „Претпоставке одговорности за штету“, *Зборник радова Осигурање, накнада штете и нови грађански поступци*, Интермех, Београд, 2011.
- Билбија, Весна, „Терет доказивања (onus probandi) у споровима о дискриминацији и злостављању на раду“, *Избор судске праксе*, бр. 4/2015.
- Закон о заштити узбуњивача, *Службени гласник РС*, бр. 128/2014
- Закон о облигационим односима, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89-одлука УСЈ и 57/89, *Сл. лист СРЈ*, бр. 31/93 и *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/2003-Уставна повеља,
- Закон о потврђивању Грађанскоправне конвенције о корупцији, *Службени гласник РС-међународни уговори*, бр. 102/2007
- Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр.24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014.
- Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције, *Сл. Гласник СЦГ- међународни уговори*, бр. 12/2005.
- Лубарда, Бранко, „Концепт радника-грађанина у праву Европске уније, од радника-роба, радника-робе до радника грађанина“, *Право и привреда*, бр. 7-9/11.
- Лубарда, Бранко, „Посебна заштита запосленог узбуњивача“, *Правни живот*, бр. 11/2011.
- Медић, Душко, „Накнада нематеријалне штете за претрпљене душевне болове“, *Зборник радова Осигурање, накнада штете и нови Закон о парничном поступку*, Интермех, Златибор, 2012.
- Мујовић-Зорнић, Хајрија, „Право, ментално здравље и накнада штете“, *Зборник радова Осигурање, накнада штете и нови Закон о парничном поступку*, Интермех, Златибор, 2012.

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

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006

6. ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Постизање пуне хармонизације нормативног оквира Републике Србије са међународним стандардима захтева велики степен законодавног ангажовања. Судаћи по свом формалном изгледу, правни оквир Републике Србије креће се већ двадесетак година, путем европских интеграција. Многа законска решења инспирисана су усвојеним међународним стандардима, као и самом праксом, најпре праксом Европске уније. Пуко преузимање законских решења заслужује и наилази на критички осврт. Пресађивање („правни транспланти“) правних правила других култура који немају корен у култури нашег друштва, а тиме ни претпоставки за успешно функционисање, те у вези с тим слабост постојећих институција и некритичко пресађивање институција из другог окружења, имају слабе гаранције за успех. Предмет оправдане критике је и правна „пренормираност“. Иако критике на рачун законописаца нису без аргумената, терет примене закона, односно њихова отежана примена није само у њиховим рукама. Уопште, ноторни је факт да је квалитет наших прописа далеко изнад квалитета њихове примене, а узрок њиховог непримењивања не налази се доминантно у равни квалитета прописа, већ у равни владајућег стандарда наше правне (не)културе - непримењивање прописа. Поред Грађанскоправне Конвенције о крупцији, Република Србија ратификовала је Конвенцију УН против корупције. Конвенција Уједињених нација за борбу против корупције усвојена је у Њујорку 31. октобра 2003. године, када су се уговорнице, забринуте због озбиљности проблема и претњи које корупција представља за стабилност и безбедност друштава, подривајући институције и вредности демократије, етичке вредности и правду, те угрожавајући одржив развој и владавину права, забринуте такође због повезаности корупције и других облика криминала, посебно организованог криминала и привредног криминала, укључујући прање новца, забринуте надаље због случајева корупције који укључују огромне количине средстава која могу представљати значајан део ресурса држава, а који прете политичкој стабилности и одрживом развоју тих држава, убеђене да корупција није више локална ствар већ транснационална појава која погађа сва друштва и привреде, што чини међународну сарадњу на њеном спречавању и сузбијању неопходном,

убеђене такође да је потребан свеобухватни и мултидисциплинарни приступ за ефикасно спречавање и борбу против корупције, убеђене надаље да пружање техничке помоћи може играти значајну улогу у повећању способности држава, укључујући и јачање капацитета и изградњу институција, да успешно спречавају и да се боре против корупције, убеђене да незаконито стицање личног богатства може бити посебно штетно по демократске институције, националне привреде и владавину права, одлучне да на ефикаснији начин спрече, открију и предупреду међународни трансфер незаконито стечених средстава и да ојачају међународну сарадњу у повраћају средстава, увиђајући значај основних начела прописаног законског поступка у кривичном поступку и грађанском и управном поступку за доношење пресуда у вези са имовинским правима, имајући у виду да је спречавање и искорењивање корупције одговорност свих држава, те да оне морају међусобно сарађивати, уз подршку и ангажовање појединаца и група изван јавног сектора, као што су цивилно друштво, невладине организације и организације локалних заједница да би напори у овој области били успешни, имајући такође у виду начела доброг управљања јавним пословима и јавном имовином, правичност, одговорност и једнакост пред законом, те потребу заштите интегритета и неговања културе одбацивања корупције, а подсећајући на рад других међународних и регионалних организација у овој области, сагласиле о следећим циљевима: (а) да се унапреде и ојачају мере за ефикасније и успешније спречавање и борбу против корупције; (б) да се унапреди, олакша и подржи међународна сарадња и техничка помоћ у спречавању и борби против корупције, укључујући повраћај средстава; (в) да се унапреди интегритет, одговорност и правилно управљање јавним пословима и јавном имовином. Осим преамбулом, која у препознатљивом свечаном и декларативном стилу и у одсуству обавезујућих парагарафа, не пропушта да истакне све забрињавајуће чиниоце који су разлог доношења Конвенције, те циљеви исте, члан 33. садржи обавезујућу одредбу којом је прописано да ће свака држава уговорница размотрити могућност да у свом домаћем правном систему предвиди одговарајуће мере пружања заштите од било ког неоправданог поступања према било ком лицу које надлежним органима пријави у доброј намери и на разумној основи било које чињенице које се одосе на кривична дела предвиђена Конвенцијом. Потреба да се заштите запослени који своје право на изражавање мишљења остварују у својству запосленог-узбуњивача од посебног је значаја за сузбијање корупције. Развој концепта запосленог-грађанина прешао је дуг пут од радника-роба

преко радника-робе до радника-грађанина,²⁴ У Републици Србији тај је пут био нарочито трновит. Чињеницу да живимо у друштву са корупцијом драстичних размера показују сви релевантни индекси перцепције корупције. Борба против системске корупције почела је поступцима храбрих појединаца, које су следили стручна јавност и поједине надлежне институције, пре свега Повереник за заштиту информација од јавног значаја. Од кључне важности био је притисак шире јавности, да би борба против корупције добила своје крајње упориште у решености да се свеобухватно, једним законом, уреди област заштите узбуњивача. Иако је превасходно антикорупцијски, Закон о заштити узбуњивача је и анти-дискриминациони закон, јер оно што је заједничко свим људима захваљујући чијој је храбрости и освешћености откривена нека коруптивна афера, јесте што су након свог сведочења постали предмет шиканирања и дискриминације, неки су остали без посла, а њихови и животи њихових породица су у једном броју случајева били чак и угрожени. Изнето је тема и овог рада, али тачан одговор на питање да ли ће Закон о заштити узбуњивача заиста заштитити узбуњиваче и бити кључна одредница у сузбијању корупције, даће тек примена истог.

²⁴ Бранко Лубарда, „Концепт радника-грађанина у праву Европске уније, од радника-роба, радника-робе до радника грађанина“, *Право и привреда*, бр. 7-9/11, стр. 388-404.

УДК: 004.738:[343.541/.545-053.2/.6(4)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 54, стр. 72–84

Изворни научни рад

Доц. др Јелена МАТИЈАШЕВИЋ-ОБРАДОВИЋ¹

ЗЛОУПОТРЕБЕ РАЧУНАРСКИХ МРЕЖА У ЦИЉУ ПЛАСИРАЊА САДРЖАЈА ДЕЧИЈЕ ПОРНОГРАФИЈЕ И ЕВРОПСКО ПРАВО

ABSTRACT

Development of information technologies has caused the expansion of existing and the emergence of new forms of expression of sexual exploitation of children. With the abuse of credit cards and piracy, the abuse of children for the pornography industry over the Internet is the most common form of cyber crime. Offenses in the sphere of sexual exploitation of children, are very specific crimes which include grave breaches of human rights and fundamental freedoms. The national criminal legislation is complemented by the legislation which sanctions offenses in the area of cyber crime. The Criminal Code included the offenses in areas that are the subject of this article. In addition, the subject of analysis is legal solutions of the European countries in penalizing child pornography, but special review was made to the provisions of Article 9 of the Convention on Cybercrime concerning the above mentioned issues.

Key words: Child pornography, Internet, Cyber Crime, Criminal legislation, European countries

1) УВОД

Рачунарска технологија се може појавити у вишеструкој улози, односно као циљ напада (нападају се садржаји рачунарских мрежа); алат (коришћење рачунарске технологије као средства напада нарочито је популарно код дечије порнографије, злоупотреба интелектуалне својине

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

или *online* продаје недозвољене робе); затим као окружење у коме се напади реализују (најчешће то окружење служи за прикривање криминалних радњи, као што то веома вешто успевају да ураде педофили), и на крају, као доказ (и мрежа и информационо комуникациона технологија могу се јавити у доказном поступку за кривична дела високотехнолошког криминала). Посебно изражен проблем у овој области јесте злоупотреба рачунарских мрежа, нарочито Интернета као основне глобалне комуникацијске компјутерске мреже. Проблем који постоји на Интернету, а који веома погодује вршењу различитих недозвољених радњи, јесте проблем идентитета. Наиме, тешко је на Интернету утврдити нечији прави идентитет. Огромне могућности које ова глобална мрежа свакодневно пружа свим својим корисницима константно су подложне различитим злоупотребама. Све чешћи начини злоупотреба рачунарских мрежа, и уопште рачунарских технологија, јесу радње које спадају у област интернет педофилије и пласирања порнографских садржаја. Међутим, рачунарске мреже, а нарочито Интернет, нису произвеле педофилију. Њихове могућности, нарочито анонимност услед непрегледног броја свакодневних корисника, педофили су итекако добро искористили.

2) ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ ДЕЧИЈЕ ПОРНОГРАФИЈЕ

Под дечијом порнографијом подразумевају се порнографски садржаји који визуелно представљају децу укључену у експлицитан сексуални однос уз ласцивно приказивање дечијих гениталија и околни део тела.² Уз злоупотребу платних картица и пиратерију, злоупотреба деце за порнографију путем Интернета представља најзаступљенији вид високотехнолошког криминала. Глобална мрежа створила је нове могућности за деловање извршилаца ове врсте кривичних дела, њихово повезивање и размену педофилског материјала. У ранијим фазама развика Интернета било је релативно лако открити и лоцирати ове криминалне групе и утврдити садржину материјала који се размењују или продају. Данас је обичном претрагом Интернета немогуће пронаћи педофилске веб странице или форуме. Овакви сајтови су заштићени шифрама, имају више нивоа приступа, а заинтересоване особе морају и саме понудити материјал како би постали чланови. Материјал који се размењује такође је заштићен неким од метода криптовања. Да извршиоци овог дела нису само настрани

² С. Кораћ, (2008), Сузбијање дечије порнографије на Интернету: ЕУ стандарди, *Ревизија за безбедност*, Центар за безбедносне студије, Година II, бр. 11. Београд, стр. 46.

особе измењеног сексуалног нагона, говоре нам карактеристике овог вида криминала, а то су добра организованост и затвореност група, као и уносност, јер су приходи који се остварују оваквом злоупотребом деце огромни.³ Иако се овом проблему дуго година није посвећивао довољан степен пажње, последњих година, развијене земље не само да позитивноправну кривичну регулативу усмеравају и на ово подручје, већ спроводе и међународне полицијске операције у којима се откривају транснационалне педофилске мреже. Само у операцији „Коала“, спроведеној 2007. године у 29 чланица Европске уније и трећих земаља, идентификовано је око 400 осумњичених лица, док је четвртина процесуирана пред националним судовима.⁴ У САД-у је спроведена акција хапшења педофила названа „Пројекат Лавина“, када је у Тексасу ухапшено двоје људи који су се бавили продајом педофилских садржаја преко Интернета. Њихов бизнис *Landslide Productions Inc.* увећавао се за читавих 1,4 милиона америчких долара месечно, с тим што су „клијенти“ плаћали тек 14,95 долара да би приступили сајтовима попут „Cyber Lolita“ и „Child Rape“. Ридијеви су за чланарину дозвољавали приступ сајтовима на 30 дана.⁵ Злоупотребе деце и малолетника од стране одраслих најчешће укључује лажно представљање и манипулисање, са циљем придобијања и навођења на непожељна понашања, као што су сексуална. Због тога је потребан и извесан степен пажње родитеља, јер у ситуацијама када су потенцијалним злоупотребима изложена деца, која доста времена проводе на Интернету, од изузетног је значаја опрез и њихова благовремена реакција. Република Србија је такође захваћена овим проблемом. Ни наша земља није поштеђена разних видова злоупотребе достигнућа информационе технологије у сврху вршења овог појавног облика криминалног понашања. Пре осврта на решења нашег кривичног законодавства, укратко ће се представити одредбе Конвенције о високотехнолошком криминалу које се односе на проблематику злоупотребе рачунарских технологије у циљу пласирања садржаја дечије порнографије.

³ Д. Ћировић, Н. Јанковић, М. Лађевић, (2005), *Cyber подземље у Србији*, Репортер. 16.11.2005. стр. 12.

⁴ Child abuse in relation to trafficking in human beings. Europol. 2008. p. 3. http://www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/Child_abuse_2008.pdf(18.11.2010.)

⁵ Д. Ћировић, Н. Јанковић, М. Лађевић, *Cyber подземље у Србији*, op. cit.

3) САНКЦИОНИСАЊЕ ЗЛОУПОТРЕБА РАЧУНАРСКИХ ТЕХНОЛОГИЈА У ЦИЉУ ПЛАСИРАЊА САДРЖАЈА ДЕЧИЈЕ ПОРНОГРАФИЈЕ ПРЕМА КОНВЕНЦИЈИ О ВИСОКОТЕХНОЛОШКОМ КРИМИНАЛУ

Конвенција Савета Европе о високотехнолошком криминалу усвојена је 23. новембра 2001. године у Будимпешти.⁶ Ступила је на снагу 1. јула 2004. године, и отворена је за потписивање и према државама које нису чланице Савета Европе. Србија је Конвенцију потписала 7. априла 2005. године и ратификовала 14.04.2009. године.⁷ Године 2003. донет је Додатни протокол уз Конвенцију о високотехнолошком криминалу који се односи на инкриминацију дела расистичке и ксенофобичне природе извршених преко рачунарских система. Ступио је на снагу 1. марта 2006. године.⁸ Конвенција о високотехнолошком криминалу (у даљем тексту: Конвенција) има, пре свега, следеће циљеве: 1) усклађивање националних законодавстава када је реч о материјалним одредбама у области високотехнолошког криминала; 2) увођење адекватних инструмената у национална законодавства када је реч о процесним одредбама у циљу стварања неопходних основа за истрагу и кривично гоњење учинилаца кривичних дела из ове области; 3) установљавање брзих и ефикасних институција и процедура међународне сарадње.⁹

Конвенција се састоји из четири поглавља:

- (I) Употреба термина;
- (II) Мере које треба да се предузму на националном нивоу - материјално и процесно право;
- (III) Међународна сарадња;

⁶ Council of Europe, Convention on Cybercrime, European Treaty Series (ETS) – No. 185, Budapest, 23.XI 2001

⁷ Закон о потврђивању Конвенције о високотехнолошком криминалу, „Службени гласник РС“, бр. 19/09.

⁸ Србија је Додатни протокол ратификовала доношењем Закона о потврђивању Додатног протокола уз Конвенцију о високотехнолошком криминалу који се односи на инкриминацију дела расистичке и ксенофобичне природе извршених преко рачунарских система, „Службени гласник РС“, бр. 19/09

⁹ Извештај у функцији образложења који не пружа ауторитативно тумачење Конвенције, али битно олакшава примену њених одредби - Council of Europe, Convention on Cybercrime, ETS No. 185 – Explanatory Report, <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/185.htm> (20.03.2011.)

(IV) Завршне одредбе.

Трећи сегмент другог поглавља Конвенције бави се делима која су везана за садржај комуникације на рачунарској мрежи и посвећен је кривичним делима повезаним са дечијом порнографијом, у члану 9. (*Offences related to child pornography, Article 9*).¹⁰ Државе потписнице се обавезују да као кривично дело у националним законодавствима инкриминишу следеће активности: 1) производњу дечије порнографије у циљу њеног дистрибуирања кроз рачунарски систем; 2) нуђење или чињење доступним дечије порнографије кроз рачунарски систем; 3) дистрибуцију или слање дечије порнографије кроз рачунарски систем; 4) набављање дечије порнографије за себе или другог путем рачунарског система; 5) поседовање дечије порнографије на рачунарском систему или на медијуму за пренос рачунарских података. Дакле, инкриминисано је свако понашање везано за дечију порнографију. Дела из области високотехнолошког криминала имају јасно изражен транснационални карактер. Поред одредби које се односе на дечију порнографију у контексту злоупотребе рачунарских технологија, Конвенција у свом садржају даје одговоре на неколико битних питања приликом решавања проблема из овог домена. То су пре свега:

- како перципирати дело високотехнолошког криминала,
- како бити сигуран ко је починилац кривичног дела у питању, затим,
- како доказивати дело на суду,
- како едуковати запослене у правосуђу, с обзиром да је адекватна едукација и обученост људи из праксе веома битан задатак и потреба, и на крају,
- како успоставити ефикасан систем превенције, што је свакако темељ савремене кривичноправне мисли.

4) САНКЦИОНИСАЊЕ ДЕЧИЈЕ ПОРНОГРАФИЈЕ ПРЕМА КРИВИЧНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У складу са потребом прилагођавања нашег друштва променама које се дешавају у савременом свету, развоју рачунарских технологија и уопште информационих система, као и заштити од опасности које могу настати њиховом злоупотребом, кривично законодавство Србије употпуњено је

¹⁰ Content-related offences, Title 3, Section 1, Chapter II, Council of Europe, Convention on Cybercrime, ETS No. 185 – Explanatory Report; <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/185.htm> (20.03.2011.)

прописима којима су санкционисана кривична дела из области високотехнолошког криминала. Кривични законик¹¹ спада у другу групу прописа - прописе материјалног карактера у законодавству Републике Србије, који се тичу високотехнолошког криминала. Конкретна кривична дела, прописана кривичним законодавством, јесу пре свега она која се односе на безбедност рачунарских података. У Кривичном законик у прописана су у Глави XXVII (чланови 298-304а). Ова кривична дела познаје и *lex specialis* у овој области, у односу на Кривични законик, а то је Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала¹², којим се уређује образовање, организација, надлежност и овлашћења посебних организационих јединица државних органа ради откривања, кривичног гоњења и суђења за кривична дела одређена овим законом. Наиме, Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала у члану 3. тачка 1. наводи да се његове одредбе примењују ради откривања, кривичног гоњења и суђења између осталих и на кривична дела против безбедности рачунарских података одређена Кривичним закоником. То су следећа кривична дела: 1) Оштећење рачунарских података и програма (члан 298. КЗ); 2) Рачунарска саботажа (члан 299. КЗ); 3) Прављење и уношење рачунарских вируса (члан 300. КЗ); 4) Рачунарска превара (члан 301. КЗ); 5) Неовлашћени приступ заштићеном рачунару, рачунарској мрежи и електронској обради података (члан 302. КЗ); 6) Спречавање и организирање приступа јавној рачунарској мрежи (члан 303. КЗ); 7) Неовлашћено коришћење рачунара или рачунарске мреже (члан 304. КЗ); 8) Прављење, набављање и давање другом средстава за извршење кривичних дела против безбедности рачунарских података (члан 304. а КЗ). Поред кривичних дела против безбедности рачунарских података, у ову групу обавезно сврставамо и кривична дела Приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију из члана 185. КЗ и Искоришћавање рачунарске мреже или комуникације другим техничким средствима за извршење кривичних дела против полне слободе према малолетном лицу из члана 185.б КЗ, која су према одредбама Конвенције сврстана у групу кривичних дела високотехнолошког карактера и која по својој природи то и јесу, и у

¹¹ Кривични законик, „Службени гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.

¹² Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала, „Службени гласник РС“, бр. 61/2005 и 104/2009.

националном законодавству припадају домену Тужилаштва за борбу против високотехнолошког криминала, а у складу са чланом 3. Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала. У делу рада који следи, ближе ће бити анализирана оба кривична дела.

Приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију (члан 185. КЗ)

Ово кривично дело припада Глави XVIII Кривичног законика - Кривична дела против полне слободе. Кривично дело чини лице које малолетнику прода, прикаже или јавним излагањем или на други начин учини доступним текстове, слике, аудио-визуелне или друге предмете порнографске садржине или му прикаже порнографску представу. Лице се кажњава новчаном казном или затвором до шест месеци (став 1. члан 185. КЗ). Уколико неко искористи малолетника за производњу слика, аудио-визуелних или других предмета порнографске садржине или за порнографску представу, казниће се затвором од шест месеци до пет година (став 2. члан 185. КЗ). Ако је дело из ст. 1. и 2. овог члана извршено према детету, учинилац ће се казнити за дело из става 1. затвором од шест месеци до три године, а за дело из става 2. затвором од једне до осам година. Ко прибавља за себе или другог, поседује, продаје, приказује, јавно излаже или електронски или на други начин чини доступним слике, аудио-визуелне или друге предмете порнографске садржине настале искоришћавањем малолетног лица, казниће се затвором од три месеца до три године (став 4. члан 185. КЗ). Предмети којима се врши ово дело се одузимају. Пописивањем дела законодавац је имао намеру да заштити психофизички и полни интегритет деце. У члану 112. КЗ дефинисани су појмови релевантни за анализу овог кривичног дела. Па тако, дететом се сматра лице које није навршило четрнаест година (став 8). Малолетником се сматра лице које је навршило четрнаест година, а није навршило осамнаест година (став 9). Малолетним лицем сматра се лице које није навршило осамнаест година (став 10). Дакле, радња извршења кривичног дела прописана је алтернативно, што значи да кривично дело постоји уколико је предузета било која од наведених радњи. Дело се, према ставу 1 члана 185. може извршити према малолетнику или детету, и то продајом, приказивањем, јавним излагањем или чињењем доступним на други начин текстова, слика, аудио-визуелних или других предмета порнографске садржине или приказивањем порнографске представе. Учинилац дела поступа са умишљајем. Дело из става 2. састоји

се у искоришћавању малолетника или детета за производњу слика, аудио-визуелних или других предмета порнографске садржине или за порнографску представу, што подразумева злоупотребу малолетника или детета, које често није ни свесно такве ситуације, нити последица. Учиница дела и овде поступа са умишљајем. У ставу 4. као радње дела предвиђене су следеће активности: прибављање за себе или другог, поседовање, продају, приказивање, јавно излагање, као и електронски или на други начин чињење доступним слика, аудио-визуелних или других предмета порнографске садржине насталих искоришћавањем малолетног лица. За доказивање кривичног дела потребно је на несумњив начин утврдити време и место извршења кривичног дела, начин извршења - која од радњи извршења је спроведена и према ком лицу, а за поједине облике овог дела потребно је утврдити да је реч о малолетном лицу млађем од четрнаест година. Такође, потребно је утврдити у ком облику је наведени порнографски садржај манифестован, да ли је реч о сликама, аудио-визуелним записима, као и начин на који је учињен доступним. Веома је важно истаћи чињеницу да је у случају овог кривичног дела реч о малолетним лицима, што захтева посебну пажњу у поступању, имајући у виду њихове године, специфично психофизичко стање и процес развоја и сазревања, било да је у питању малолетно лице као извршилац кривичног дела или такво лице као оштећени или сведок.¹³ Сексуална експлоатација деце не представља „обично“ кривично дело, већ тешко кршење основних људских права и слобода које услед примене психичког и физичког насиља као главног метода рада криминалаца трајно ремети складан и неометан раст и развој личности, јер су жртве беспомоћне и тиме лако подложне различитим видовима психичке манипулације. Сузбијање дечије порнографије на Интернету представља велики изазов за полицију и правосудне органе, посебно у транзиционим земљама попут Србије, јер криминалци стално усавршавају начине извршења кривичног дела како би даље „развили“ тржиште, осигурањем бржег и лакшег приступа педофилским садржајима, уз што је могуће већу анонимност „клијената“.¹⁴ До сада су пред Окружним судом у Београду вођени поступци против извршилаца овог кривичног дела, а ова лица су осуђивана на вишегодишње

¹³ Група аутора (2008), *Приручник за истрагу кривичних дела у области високотехнолошког криминала*. Савет Европе. 2008, стр. 148, Цит. према: Л. Комлен-Николић, Р. Гвозденовић, С. Радуловић, А. Милосављевић, Р. Јековић, В. Живковић, С. Живановић, М. Рељановић, И. Алексић, (2010). *Сузбијање високотехнолошког криминала*. Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, стр. 112.

¹⁴ С. Кораћ, Сузбијање дечије порнографије на Интернету: ЕУ стандарди, *op. cit.*, стр. 47.

затворске казне. Тако је неправоснажном пресудом К бр. 1930/05 осуђен Ј. С. на казну затвора у трајању од дванаест година затвора због четири кривична дела *Искоришћавање малолетних лица за порнографију* из члана 111.а став 2. у вези са ставом 1. КЗ РС у стицају са кривичним делом *Обљуба или противприродни блуд са лицем које није навршило 14 година* из члана 106. став 1. КЗ РС. Ово лице је преко Интернета растурало фотографске снимке порнографског садржаја малолетних лица која нису навршила 14 година, мушког и женског пола, као и беба, на којима су приказане радње обљубе, сексуалног злостављања и противприродног блуда, али и 211 фотографија које је сам сачинио док је злостављао малолетну девојчицу. Други, не тако драстичан пример је неправоснажна пресуда К бр. 1207/05, којом је Б. Н. осуђен на три године затвора, јер је у периоду између 12. марта 2005. године и 18. јуна 2005. године у Београду, у два наврата продао и покушао да прода фотографске, филмске и друге снимке порнографског садржаја малолетних лица која нису навршила 14 година, тако што је преко Интернета оглашавао продају оваквог материјала, а затим ступао у контакт са заинтересованим лицима и уговарао продају по цени од 100 до 150 евра.¹⁵

ИСКОРИШЋАВАЊЕ РАЧУНАРСКЕ МРЕЖЕ ИЛИ КОМУНИКАЦИЈЕ ДРУГИМ ТЕХНИЧКИМ СРЕДСТВИМА ЗА ИЗВРШЕЊЕ КРИВИЧНИХ ДЕЛА ПРОТИВ ПОЛНЕ СЛОБОДЕ ПРЕМА МАЛОЛЕТНОМ ЛИЦУ (ЧЛАН 185.Б КЗ)

С обзиром да се компјутерске мреже врло често злоупотребљавају у циљу вршења или прикривања кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима, у Кривичном законiku у поглављу осамнаест, у члану 185.б, уређено је кривично дело Искоришћавања рачунарске мреже или комуникације другим техничким средствима за извршење кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима. Наиме, дело има основни и тежи облик. Основни облик чини лице које у намери извршења кривичног дела из чл. 178. став 4. (Кривично дело Силовање - уколико је дело учињено према детету); 179. став 3. (Кривично дело Обљуба над немоћним лицем - уколико је дело учињено према детету); 180. ст. 1. и 2. (Кривично дело

¹⁵ Ј. Комлен-Николић, Р. Гвозденовић, С. Радуловић, А. Милосављевић, Р. Јековић, В. Живковић, С. Живановић, М. Рељановић, И. Алексић, (2010), *Сузбијање високотехнолошког криминала*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, стр. 114.

Обљуба над дететом - ако је извршена обљуба над дететом (став 1) и ако је услед обљубе наступила тешка телесна повреда детета или ако је дело извршено од стране више лица или је дело имало за последицу трудноћу (став 2)); 181. ст. 2. и 3. (Кривично дело Обљуба злоупотребом положаја - ако дело изврши наставник, васпитај, старалац, усвојилац, родитељ, очух, маћеха или друго лице које злоупотребом свог положаја или овлашћења изврши обљубу над малолетником који му је поверен ради учења, васпитавања, старања или неге (став 2.) и ако је дело учињено према детету (став 3.)); 182. став 1. (Кривично дело Недозвољене полне радње - уколико се у претходно наведеним ситуацијама изврши нека друга полна радња); 183. став 2. (Кривично дело Подвођење и омогућавање вршења полног односа - уколико се омогућава вршење обљубе, са њом изједначеног чина или друге полне радње са малолетним лицем); 184. став 2. (Кривично дело Посредовање у вршењу проституције - уколико се наведено дело изврши према малолетном лицу); 185. став 2. (Кривично дело Приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију) и 185.а (Кривично дело Навођење малолетног лица на присуствовање полним радњама) Законика, користећи рачунарску мрежу или комуникацију другим техничким средствима договори са малолетником састанак и појави се на договореном месту ради састанка. За овај облик предвиђена је казна затвора од шест месеци до пет година, с тим да се учинилац кажњава и новчаном казном. Тежи облик дела постоји ако се та иста кривична дела изврше према детету, и тада се учинилац кажњава затвором од једне до осам година. Радња кривичног дела састоји се договарању састанка са малолетником, односно дететом уколико је тежи облик дела у питању, и појављивањем на договореном месту ради састанка. Из формулације у члану 185.б се види да је радња дела одређена кумулативно, јер је за његово постојање потребно извршење обе активности од стране учиниоца: 1) договарање састанка и 2) појављивање на договореном месту.

Учиниоца може бити свако лице које поступа са директним умишљајем. Очито је да је намера законодавца санкционисање чињења било које форме криминалног понашања у односу на малолетника и деце, при чему би могућности рачунарске технологије пружиле значајан допринос.

5) УПОРЕДНА АНАЛИЗА САНКЦИОНИСАЊА ДЕЧИЈЕ ПОРНОГРАФИЈЕ У НАЦИОНАЛНИМ ЗАКОНОДАВСТВИМА ЕВРОПСКИХ ДРЖАВА

У табели која следи представљена је упоредна анализа законских решења европских земаља из области кривичног права у погледу санкционисања дечије порнографије, а имајући при томе за полазну основу усаглашеност националних законодавстава са одредбама члана 9. Конвенције посвећеним кривичним делима повезаним са дечијом порнографијом.

	Држава	Одредбе кривичног законодавства европских земаља у погледу санкционисања дечије порнографије (члан 9 Конвенције)
1	Аустрија	чл. 207а. Кривичног законика
2	Бугарска	чл. 159(2-5) Кривичног законика
3	Чешка Република	чл. 205. Кривичног законика
4	Француска	чл. 227-23. и 227-24. Кривичног закона
5	Хрватска	чл. 197а. Кривичног закона
6	Италија	чл. 600ter, quarter, quarter I, quinquies, sexies, septies. Кривичног законика
7	Мађарска	чл. 204. Кривичног законика
8	Немачка	чл. 184б. Кривичног законика
9	Португал	чл. 172. Кривичног закона
10	Румунија	чл. 51(1). Закона 161/2003
11	Словачка	чл. 368-370. Кривичног законика
12	Албанија	чл. 117. Кривичног законика

Табела 1. Одредбе кривичног законодавства европских земаља и усаглашеност са чланом 9. Конвенције о високотехнолошком криминалу

Извор: Handbook of Legislative Procedures of Computer and Network Misuse in EU Countries for assisting Computer Security Incident Response Teams (SCIRTs), p. 72; цит. према: Анализе рађене у оквиру „CARNet CERT-a – Croatian Academic and Research Network“, CCERT-DOC-2006-03-1, стр. 33; <http://www.cert.hr> (01.05.2010)

Из података представљених у табели увиђа се да су наведене европске земље ускладили одредбе својих националних кривичних закона са чланом 9. Конвенције који се односи на дечију порнографију. Другим речима,

кривични закон сваке државе садржи инкриминацију која се односи на дечију порнографију, што у основи и представља главни циљ усвајања Конвенције о високотехнолошком криминалу - хармонизацију националних законодавстава и актуелизацију постојећих, односно усвајање нових законских текстова са циљем ефикасног санкционисања кривичних дела која се врше различитим злоупотребима рачунарске технологије.

6) ИЗВОРИ

„CARNet CERT-a – Croatian Academic and Research Network“, CCERT-DOC-2006-03-1, стр. 33; <http://www.cert.hr> (01.05.2010.)

Child abuse in relation to trafficking in human beings. Europol. 2008. p. 3. http://www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/Child_abuse_2008.pdf(18.11.2010.)

Content-related offences, Title 3, Section 1, Chapter II, Council of Europe, Convention on Cybercrime, ETS No. 185 – Explanatory Report; <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/185.htm> (20.03.2011.)

Council of Europe, Convention on Cybercrime, ETS No. 185 – Explanatory Report, <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/185.htm> (20.03.2011.)

Council of Europe, Convention on Cybercrime, European Treaty Series (ETS) – No. 185, Budapest, 23.XI 2001.

Група аутора (2008), Приручник за истрагу кривичних дела у области високотехнолошког криминала, Савет Европе, 2008.

Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала, „Службени гласник РС“, бр. 61/2005 и 104/2009.

Закон о потврђивању Додатног протокола уз Конвенцију о високотехнолошком криминалу који се односи на инкриминацију дела расистичке и ксенофобичне природе извршених преко рачунарских система, „Службени гласник РС“, бр. 19/09.

Закон о потврђивању Конвенције о високотехнолошком криминалу, „Службени гласник РС“, бр. 19/09.

Комлен-Николић, Л., Гвозденовић, Р., Радуловић, С., Милосављевић, А., Јековић, Р., Живковић, В., Живановић, С., Рељановић, М., Алексић, И.

- (2010), Сузбијање високотехнолошког криминала, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд.
- Кораћ, С. (2008), Сузбијање дечије порнографије на Интернету: ЕУ стандарди, *Ревизија за безбедност*, Центар за безбедносне студије. Година II, бр. 11. Београд.
- Кривични законик, „Службени гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.
- Ћировић, Д., Јанковић, Н., Лађевић, М. (2005), *Cyber подземље у Србији, Репортер*, 16.11.2005.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Јасно је да је развој информационих технологија, као и доступност персоналних рачунара и пратећих медија за чување и пренос података условио и експанзију постојећих, али и појаву нових облика испољавања сексуалног искоришћавања деце. Сваким даном све је већи број различитих злоупотреба у области дечије порнографије. Сексуална експлоатација деце представља изузетно значајан проблем великог броја држава. Република Србија је такође захваћена овим проблемом. У контексту сузбијања манифестационих облика дечије порнографије, значајни кораци предузимају се на нивоу кривичноправне регулативе, што је и постигнуто увођењем кривичних дела против безбедности рачунарских података. Поред уподобљавања кривичноматеријалних законских решења актуелним међународним стандардима, морају се предузети и друге стратешке активности, уколико се адекватно супротстављање појавним облицима високотехнолошког криминала, а нарочито дечијој порнографији, ставља као приоритет на лествици непходних мера и активности државе и њених органа.

УДК 339.97(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 54, стр. 85-96
Изворни научни рад

др Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ¹
др Сања ГОНГЕТА²

НАДНАЦИОНАЛНА ФОРМА ЗАДРУГЕ – SOCIETAS COOPERATIVA EUROPAEA (SCE)

APSTRACT

Cooperatives as forms of association are known in all Member States of the European Union, as well as in the countries outside the European borders. The paper gives an overview of the legal regulation of the supranational legal form of cooperatives, which could be established in the European Union since 2003. Societas Cooperativa Europaea or European cooperative is introduced into the legal system of the European Union by the Council Regulation (EC) no. 1435/2003, on the Statute of the European Cooperative Society (SCE). The European legislator wanted to provide cooperatives with the same conditions as their competitors, i.e. companies have in market competition. Although entrepreneurs do not exploit the full potential of cooperatives, their importance is emphasized by the fact that the legislators of the European member states, but other countries also are in a constant process of updating the national regulations on cooperatives. The aim of this paper is to point out that the appropriate legal framework for cooperatives at the national and supranational level can contribute to economic development.

Key words: cooperative, *Cooperativa Europaea Soceitas*, supranational legal form, the EU *acquis*.

¹ Универзитет у Новом Саду, Економски факултет, Суботица, Е-маил: marijana.dukic.mijatovic@gmail.com.

² Велеучилиште Лавослав Ружичка у Вуковару.

1) УВОД

Европска унија као јединствен простор и јединствено тржиште тежи хармонизацији националних прописа држава чланица. Та се хармонизација спроводи кроз три инструмента којима Европска унија осигурава да правна правила у области компанијског права међу државама чланицама буду компатибилна. На првом месту је хармонизација националних прописа из области компанијског права које државе чланице кроз усвојене директиве морају да уврсте у своја национална законодавства. Други инструмент је стварање нових наднационалних организационих форми за обављање привредне делатности, који постоје заједно с националним формама и представљају алтернативу предузетницима. Важно је нагласити да наднационалне форме привредних друштава немају за улогу да замене постојеће правне форме у националним законодавствима, већ привредницима пружају слободан избор привредног друштва у складу с моделима предвиђеним у националном законодавству сваке од држава чланица.³ Трећи, не мање важан инструмент, који служи хармонизацији правних прописа је судски надзор над националним компанијским правом држава. Осим већ постојећих наднационалних правних форми, европског економског интересног удружења – *European Economic Interest Grouping* (EEIG) и европске компаније – *Societas Europea* (SE), на простору Европске уније могуће је основати и *Societas Cooperativa Europaea*, европску задругу регулисану Уредбом Већа (ЕЗ) бр. 1435/2003, од 22.07.2003. о Статуту европске задруге (СЦЕ).⁴ Уредба о Статуту СЦЕ-а омогућава оснивање европске задруге физичким и правним лицима из различитих држава чланица, при чему их је потребно минимално пет, спајање двеју постојећих задруга без њихове ликвидације као и трансформацију националне задруге у нову форму без њеног престанка ако задруга има седиште у једној држави чланици, а друштво ћерку или огранак у другој држави чланици.⁵ Након приказа садржаја саме Уредбе о статуту европске задруге (СЦЕ), као наднационалне форме задруге у оквиру јединственог европског тржишта, у раду се анализира хрватски пример имплементације европске задруге

³ R. Guidotti, "The European Private Company: The Current Situation", German Law Journal, 2013, Vol. 13 No. 03, p. 331.

⁴ Council Regulation (EC) No. 1435/2003 of 22 July 2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE), OJ L 207, 18.08.2003.

⁵ Ibid., p. 2; H. Horak, K. Dumančić, J. Pecotić Kaufman, Uvod u europsko pravo društava, Zagreb, 2010, str. 203.

(СЦЕ) у хрватски правни систем, а затим је дат осврт на тренутне измене правне регулативе задруге у Републици Србији. О актуелности теме, као и потреби сталног ажурирања законодавног оквира задругарства говори доношење новог Закона о задругама у Републици Србији, али и измене и допуне Закона о увођењу европске задруге у Републици Хрватској.

2) ЗАДРУГЕ КАО ФОРМА УДРУЖИВАЊА

Пре детаљније анализе законодавног оквира Европске задруге потребно је указати на основне карактеристике задруга и претпоставке развоја идеје за овом правном формом у Европској унији. Задругом се подразумева самостално удружење лица која се уједињују на добровољном основу ради задовољења њихових заједничких привредних, социјалних и културних потреба, посредством заједничког власништва и демократског надзора над предузећем. Српски законодавац задругу дефинише као облик организовања физичких лица, задругара, у којој они, пословањем на задружним принципима добровољности и солидарности, демократичности, економског учешћа, једнаког права управљања, самосталности, задружног образовања и међузадружне сарадње, остварују своје економске, социјалне и културне интересе.⁶ Према хрватском Закону о задругама задруга је „драговољно, отворено, самостално и неовисно друштво којим управљају њезини чланови, а својим радом и другим активностима или коришћењем њезиних услуга, на темељу заједништва и узајамне помоћи остварују, унапређују и заштићују своје појединачне и заједничке господарске, економске, социјалне, образовне, културне и друге потребе и интересе и остварују циљеве због којих је задруга основана.“⁷ Основним обележјима задруге сматрају се могућност слободног и добровољног прикључења и иступања из задруге, демократска унутрашња структура задруге која се огледа у примени начела „један члан - један глас“, доношењу одлука већином гласова и избору управника задруге који одговарају члановима као и једнаком и праведном распоређивању привредних резултата пословања задруге.⁸ Задруге окупљају различите чланове ради промовисања њихових заједничких циљева и повезивања на тржишту роба и услуга, а акценат им

⁶ Члан 1. Закона о Задругама, Службени лист СРЈ, бр. 41/96 и 12/98; Службени гласник РС, бр. 101/2005 - др. Закон и 34/2006.

⁷ Члан 1. Закона о задругама, Narodne novine RH, бр. 34/11, 125/13, 76/14.

⁸ Commission of the European Communities, Draft Consultation Paper Co-operatives in Enterprise Europe, Bruxelles, 2001, p. 6.

је на побољшању финансијске и друге користи својих чланова и друштвене заједнице у којој делују.⁹ Овакве форме обављања привредне делатности нарочито су повољне за средње и мало предузетништво и њихова улога одавно заузима важно место у оквиру привреде Европске уније. Још 1998. године на територији тадашњих држава-чланица Европске уније деловало је око 300.000 задруга које су запошљавале 4,8 милиона радника са више од 140 милиона чланова.¹⁰

3) УРЕДБА О СТАТУТУ *SOCIETAS COOPERATIVA EUROPAEA* (СЦЕ)

Европска комисија и Парламент непрестано делују у смислу хармонизације компанијског права држава чланица, али и на изради нових форми привредних друштава које олакшавају прекогранично деловање привредника. Правне форме привредних друштава познате у националним законодавствима уређене и на европском нивоу један су од фактора сигурности правилног функционисања унутрашњег европског тржишта као једног од постулата Европске уније. *Societas Cooperativa Europaea*, односно европска задруга, још је једна од наднационалних правних форми које је могуће основати у Европској унији.¹¹ Регулисана је Уредбом Већа (ЕЗ) бр. 1435/2003, од 22.07.2003, о статусу европске задруге (СЦЕ). Европска Уредба о статусу европске задруге (СЦЕ) резултат је упоредних различитих европских култура које се тичу задругарства, а карактеришу га избори из порајнске, англосаксонске и делимично медитеранске традиције.¹² Циљ доношења Уредбе о Статуту СЦЕ било је омогућити оснивање СЦЕ од стране физичких лица с пребивалиштем у различитим земљама чланицама или правних институција заснованих према законима различитих земаља чланица. Тиме је

⁹ D. Jurić, *Europska zadruga, Pravo i porezi*, 2006, br. 6, str. 58-67; М. Васиљевић, *Компанијско право*, Београд, 2012, стр. 599.

¹⁰ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on the promotion of co-operative societies in Europe, Bruxelles, 2004, str. 3.

¹¹ Појам је означен на немачком језику као: *Europäische Genossenschaft*, на енглеском као: *European Cooperative Society*; Чл. 2. Директиве: „СЦЕ” значи било која задруга основана у складу с Уредбом (ЕЗ) бр. 1435/2003

¹² M. Iengo, *Komparativna studija uredbe Europske zadruge i talijanskog zadružnog sustava*, 2008, Internet: http://www.zadruga.hr/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=63&Itemid (22.9.2015.)

омогућено и оснивање СЦЕ удруживањем две постојеће задруге или пренаменом државне задруге у нову форму уређења без да се она претходно затвори, у случају да задруга има регистрован огранак или седиште у једној од замаља чланица, а филијалу или огранак у другој земљи чланици.

4) САДРЖАЈ

Уредба о Статуту СЦЕ-а омогућава оснивање европског задружног друштва физичким и правним лицима из различитих држава чланица, спајање двеју постојећих задруга без њихове ликвидације и трансформација националне задруге у нову форму без њеног престанка ако задруга има седиште у једној држави чланици, а друштво ћерку или огранак у другој држави чланици.¹³ Европска задруга заснива се на следећим начелима: а) делатности Европске задруге обављају се на заједничку корист њених чланова, тако да сваки поједини члан има користи од Европске задруге складно са својим уделом; б) чланови Европске задруге требали би бити и потрошачи, радници, добављачи, или би требало на други начин учествовати у делатностима Европске задруге; ц) надзор над Европском задругом мора бити равномерно распоређен између чланова („један члан-један глас“), иако је могуће дозволити и пондерисано гласање на основу доприноса сваког појединог члана у Европској задрузи; д) камате на кредите и пословне уделе би морале бити ограничене; е) добит се дели сразмерно пословима који су склопљени с Европском задругом или је треба задржати ради задовољења потреба чланова Европске задруге; ф) не смеју постојати додатне препреке за чланство у Европској задрузи; г) чисту имовину и резерве Европске задруге требало би у случају њеног престанка поделити по начелу непристрасне поделе, тј. другом задружном телу које остварује сличне циљеве или опште интересе.¹⁴ Како је у уводу поменуто, Европска задруга уређена је Уредбом о статуту европске задруге која је у чл. 10. дефинише као правни субјект чији је првенствени циљ задовољење потреба њених чланова и/или развој њихових привредних или друштвених делатности. Европска задруга је правно лице која се може основати на територији Уније складно условима и на начин одређен Уредбом. Оснивачки капитал Европске задруге у износу 30.000 евра подељен је на оснивачке улоге изражене у националној валути,¹⁵ а број чланова и

¹³ Уредба прописује минимум од 5 чланица.

¹⁴ D. Jurić, *op.cit.*, str. 59.

¹⁵ Члан 4. Уредбе о статуту.

оснивачки капитал задруге су променљиви. При упису СЦЕ-а у регистар, вреде одредбе националног законодавства државе чланице у којој СЦЕ има седиште, онако како је прописано за акционарска друштва. Органи европске задруге могу бити систематизовани монистички или дуалистички. Уз управни одбор у монистичком уређењу и управу и надзорни одбор у дуалистичком уређењу, обавезни орган сваке европске задруге је главна скупштина. За СЦЕ меродавна је првенствено Уредба СЦЕ-а, одредбе статута СЦЕ-а у случајевима изричито предвиђенима Уредбом СЦЕ-а и национално право ако одређује посебне одредбе односно ограничења у погледу природе послова које СЦЕ обавља или одређује форме надзора од стране меродавног надзорног органа.¹⁶ Према члану 72. о питању престанка друштва, ликвидације, стечаја, обуставе плаћања и сличних поступака за СЦЕ меродавне су одредбе примењиве на задругу основану у складу са прописима државе чланице у којој се налази њено седиште, укључујући одредбе о доношењу одлука главне скупштине.¹⁷ Циљ Уредбе је било стварање јединственог правног оквира унутар којег би задруге и друга правна и физичка лица из различитих држава чланица могле планирати и спровести реорганизацију свог пословања према задружном моделу на нивоу Уније.¹⁸ Минимални оснивачки капитал таквих нових европских задруга је 30.000 евра, а дотичне могу спроводити своје активности на простору јединственог тржишта с јединственом правном личношћу, прописима и структуром. Могу проширити и реструктурирати своје прекограничне активности без обавезног успостављања мреже друштава ћерке, чиме се троши пуно времена и новца.¹⁹ Задруге из различитих држава тако се, такође, могу спајати у европске задруге. На крају, национална задруга која је активна у држави чланици у којој нема седиште може променити форму у европску задругу без претходног престанка постојања. Јединствен правни статут допуњен је Директивом 2003/72/ЕЗ од 22. јула 2003. о допуни Статута Европске задруге у односу на учествовање запослених у СЦЕ-у²⁰ како оснивање СЦЕ-а не би довело до нестанка или смањења у пракси постојећег учествовања запослених у друштвима која

¹⁶ Члан 8. Уредбе о статусу.

¹⁷ М. Дукић Мијатовић, С. Гонгета, „Societas Privata Europaea – супранационални облик друштва с ограниченом одговорношћу у Европској унији“, X Мајско саветовање: Услужни послови, Крагујевац, 2014, стр. 935-947. Видети: чл. 72. Уредбе о статусу.

¹⁸ Тачка. 2. Преамбуле Директиве 2003/72/ЕЗ.

¹⁹ М. Васиљевић, *op.cit.*, стр. 602.

²⁰ Службени лист ЕУ, L 207/25, стр. 140.

оснивају европску задругу.²¹ Велика различитост правила и пракси која постоји у државама чланицама, с обзиром на начин учествовања представника запослених у доношењу одлука у задругама, био је основни разлог за доношење јединственог европског модела учествовања запослених применљивог на СЦЕ.²² Већ у Преамбули Директиве истакнуто је као потребно обезбеђење поступка обавештавања и саветовања на транснационалном нивоу и за све случајеве оснивања неког СЦЕ-а, уз потребно прилагођење новооформљених СЦЕ-а где је то оправдано због њихове величине, како је процењено у условима запослења. Надаље, препоручено је задржавање права саодлучивања у једном или више субјеката који оснивају СЦЕ при њиховом преласку у СЦЕ, ако стране не одлуче другачије. Стварни поступци транснационалног обавештавања и саветовања и, према потреби, саодлучивања, који се могу применити на сваки СЦЕ, требало би да се првенствено утврде споразумом између две заинтересоване стране или кроз примену скупа супсидијарних правила.²³ Државе чланице, и даље, имају могућност изузећа од примене стандардних правила која се односе на учествовање у случају спајања или припајања, с обзиром на различитост националних система за учествовање запослених. Постојећи системи и праксе учествовања, где је примерено на нивоу укључених субјеката, морају се у том случају задржати прилагођавањем регистрационих правила.²⁴ Правила гласања унутар посебног тела које представља запослене с циљем преговарања, посебно при закључивању споразума који осигуравају ниво учествовања, нижи од већ постојећег унутар једног или више укључених субјеката, требала би да буду пропорционална ризику нестанка или смањења постојећих система или пракси учествовања. Тај је ризик већи у случају СЦЕ-а основаног трансформацијом или спајањем или припајањем, него оснивањем новог СЦЕ-а.²⁵ У недостатку споразума након преговора између представника запослених и надлежних тела укључених субјеката, требало би донети прописе о одређеним стандардним правилима која би се примењивала на СЦЕ, по његову оснивању.²⁶ Ова стандардна правила предвиђена су с циљем

²¹ Члан 1. „Овом Директивом уређује се учешће запослених у пословима Европских задруга (даље у тексту: СЦЕ-а), како је наведено у Уредби ЕЗ бр. 1435/2003.“

²² Преамбула Директиве 2003/72/ЕЗ, т. 5.

²³ Ibid., т. 8.

²⁴ Ibid., т. 9.

²⁵ Ibid., т. 10.

²⁶ Ibid., т. 11.

осигуравања ефикасне праксе транснационалног обавештавања и саветовања запослених, као и њихово саодлучивање у релевантним телима СЦЕ-а, ако је такво саодлучивање постојало пре његовог оснивања унутар укључених субјеката. Како је наведено у тачки 12. Преамбуле, када се примена поменутих поступака на субјекте укључене у нови СЦЕ не може оправдати због њихове мале величине у односу на услове запослености, СЦЕ би требао бити складан националним правилима о учествовању запослених на снази у држави чланици у којој се оснива регистровано седиште, или у државама чланицама у којима има друштва ћерку или пословне јединице. Ово не би требало да доводи у питање обавезу СЦЕ-а који је већ основан за спровођење ових поступака ако потребан број запослених тако затражи. Посебне одредбе требале би се примењивати на учествовање на скупштинама, у мери у којој то национални закони дозвољавају. Државе чланице требале би одговарајућим одредбама осигурати да се у случају структурних промена, које би произашле из стварања СЦЕ-а о споразумима, о учествовању запослених у управљању, према потреби, може поновно преговарати.

5) ЕВРОПСКА ЗАДРУГА У РЕПУБЛИЦИ ХРВАТскоЈ

Како је у уводу поменуто, о актуелности теме овога рада, говори стално ажурирање законодавног оквира задругарства у националним законодавствима. Задруге су у Републици Хрватској регулисане раније поменутиим Законом о задругама. Још је први хрватски Закон о задругама²⁷ доживео бројне измене и допуне да би се 2011. донео сасвим нови Закон о задругама, који је своје задње измене доживео недавне 2014. године. Измене и допуне хрватског националног правног оквира задругарства, додатно је појачао процес приступања Европској унији. Тако је од уласка Републике Хрватске у Европску унију²⁸ и у Хрватској могуће основати и европску задругу (СЦЕ). Закон о увођењу еуропске задруге²⁹ уређује услове и начин спровођења Уредбе Већа (ЕЗ) бр. 1435/2003. од 22.7.2003. о Статуту еуропске задруге - *Societas Cooperativa Europaea* (SCE), која је од приступања Хрватске Европској унији у примени.³⁰ Европска задруга основана у

²⁷ Narodne novine RH, бр. 36/1995, 67/2001, 12/2002, 34/2011 (nevažeći).

²⁸ Хрватска је постала пуноправна чланица ЕУ 1. јула 2013.

²⁹ Закон о увођењу Еуропске задруге - *Societas Cooperativa Europaea* (SCE), Narodne novine RH, бр. 63/2008.

³⁰ S. Petrović, P. Ceronja, Osnove prava društava, Pravni fakultet u Zagrebu, 2013, str. 80.

Хрватској свој правни субјективитет стиче уписом у судски регистар.³¹ Европска задруга која има седиште у Републици Хрватској може изабрати монистички или дуалистички систем управљања задруге.³² Задруга с дуалистичким системом има управу и надзорни одбор. Чланове управе именује и разрешава надзорни одбор, али се статутом може одредити да их именује и разрешава скупштина задруге. Чланови управе могу задругу заступати скупно или појединачно. Не уреди ли се, међутим, заступање задруге у статуту, чланови управе задругу заступају заједно. У случају да надзорни одбор између себе именује члана за обављање послова члана управе у случају кад члан управе недостаје, његов мандат не може бити дужи од дванаест месеци и у том периоду мирују права и обавезе именоване особе као члана надзорног одбора. Надзорни одбор мора имати минимално три члана, а чланове надзорног одбора именује и разрешава скупштина задруге.³³ У случају да је задруга уређена по монистичком моделу управљања, она има управни одбор који се састоји од минимално три члана. Управни одбор води пословање и заступа задругу у правном промету. Једнако као и у дуалистичком систему, може се одредити скупно или појединачно заступање задруге. И у овом случају, ако модел заступања није одређен статутом, чланови управног одбора задругу заступају скупно.³⁴ Наведени Закон о увођењу Еуропске задруге - *Societas Cooperative Europaea* (SCE), ажуриран у септембру ове године и то по хитном поступку у Хрватском Сабору Предлогом Закона о измјени Закона о увођењу Еуропске задруге.³⁵ Закон се мењао с обзиром на предложене измене и допуне Закона о трговачким друштвима³⁶ којима се напушта обавеза објаве у Народним новинама, што се замењује објавом на интернет страници судског регистра, као једнако брзим и транспарентним начином објаве који је знатно јефтинији.³⁷

³¹ Члан. 3. Закона о увођењу Еуропске задруге – *Societas Cooperative Europaea* (SCE).

³² Ibid., чл. 7.

³³ Ibid., чл. 8.

³⁴ Ibid., чл. 9.

³⁵ П.З. бр. 918, Интернет: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2015/253%20sjednica%20Vlade/253%20-%203.4.pdf> (28.9.2015.)

³⁶ Narodne novine RH, бр. 111/93, 34/99, 121/99 – аутентично тумачење, бр. 52/00 – Одлука Уставног суда РХ, бр. 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 152/11 – пречишћен текст, бр. 111/12, 68/13.

³⁷ Члан 1, П.З. бр. 918. „У Закону о увођењу Еуропске задруге - *Societas Cooperative Europaea* (SCE) у члану 10. ријечи: „Издаваатељ „Народних новина“ замјењују се речима: „Регистарски суд“.

6) ИЗВОРИ

- Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on the promotion of co-operative societies in Europe, Bruxelles, 2004.
- Commission of the European Communities, Draft Consultation Paper Co-operatives in Enterprise Europe, Bruxelles, 2001.
- Direktiva 2003/72/EZ od 22. jula 2003. o dopuni Statuta Evropske zadruga u odnosu na učestvovanje zaposlenih Službeni list EU, L 207/25, 18.08.2003.
- Dukić Mijatović, M., Gongeta, S., „Societas Privata Europaea – supranacionalni oblik društva s ograničenom odgovornošću u Europskoj uniji“, X Majsko savetovanje: Uslužni poslovi, Kragujevac, 2014.
- Guidotti, R., The European Private Company: The Current Situation, *German Law Journal*, 2013, Vol. 13 No. 03,
- Horak, H., Dumančić, K., Pecotić Kaufman, J., *Uvod u europsko pravo društava*, Zagreb, 2010.
- Iengo, M., *Komparativna studija uredbe Europske zadruge i talijanskog zadružnog sustava*, Интернет, http://www.zadruga.hr/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=63&Itemid (22.9.2015.)
- Jurić, D., „Europska zadruga“, *Pravo i porezi*, 2016, br. 6.
- Petrović, S., Ceronja, P., *Osnove prava društava*, Pravni fakultet u Zagrebu, 2013.
- Уредба ЕЗ, бр. 1435/2003, од 22.07.2003. о статуту европске задруге (СЦЕ), *Службени лист ЕУ*, L 207, 18.08.2003
- Vasiljević, M., *Kompanijsko pravo*, Beograd, 2012.
- Витез, М., Краћи поглед на развој нашег задружног законодавства, *Право - теорија и пракса*, 2001, бр. 12.
- Закон о задругама, *Narodne novine RH*, бр. 34/11, 125/13, 76/14
- Закон о задругама, *Службени лист СРЈ*, бр. 41/96 і 12/98, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005 – др. Закон, бр. 34/2006.
- Закон о земљорадничким задругама, *Службени гласник СРС*, бр. 57/89, *Службени гласник РС*, бр. 67/93, 46/95 и 101/2005 – др. закон
- Закон о привредним друштвима, *Службени гласник РС*, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – др. закон 5/2015.
- Закон о судјеловању радника у одлучивању у еуропском друштву (СЕ) и у еуропској задрузи (СЦЕ), *Narodne novine RH*, бр. 93/14

Закон о увођењу Еуропске задруге - *Societas Cooperative Europaea* (SCE), *Narodne novine RH*, бр. 63-2124/2008

Интернет:<http://www.agroservis.rs/antireformski-nacrt-zakona-o-zadrugama>(01.10.2015.)

Интернет: http://www.kombeg.org.rs/aktivnosti/zadruzni_savez/Detaljnije.aspx?veza=15787 (22.9.2015.)

Интернет: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/predlozi/2013/Nacrt%20Zakona%20o%20zadrugama.pdf> (22.9.2015.)

Предлог Закона о измјени Закона о увођењу Еуропске задруге - *Societas Cooperativa Europaea* (SCE), П.3. бр. 918.:<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2015/253%20sjednica%20Vlade//253%20-%203.4.pdf> (28.9.2015.)

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Задругарство у Републици Србији тренутно је регулисано са два закона: републичким Законом о земљорадничким задругама из 1989. године и савезним Законом о задругама из 1996.³⁸ Од доношења Закона о земљорадничким задругама (1989, републички) и Закона о задругама (1990, савезни), као и минорних измена и допуна тих закона (1996. и 1998. - савезни; 1995. и 1996. - републички), Нацрт закона о задругама (2010) представљао је, после дезинтеграције СФРЈ, осми нацрт или радну верзија закона о задругама припремљених у Савезној Републици Југославији и Републици Србији у периоду од дезинтеграције СФРЈ (1992) - од којих је само један нацрт добио и форму официјелног Предлога закона о задругама (2002), али ни он није разматран у Скупштини СРЈ због извршене дезинтеграције и последње југословенске државе - после Референдума о независности Републике Црне Горе (2006).³⁹ Ни покренуте процедуре 2010. године у овој правној области нису финализоване до краја. У јавности се истиче како је задругарство у Србији запостављен сектор, а да су томе узрок најчешће финансијски, институционални, кадровски, али и економски разлози.⁴⁰ Једнако као и остала

³⁸ Закон о земљорадничким задругама, Службени гласник СРС, бр. 57/89, Службени гласник РС, бр. 67/93, 46/95 и 101/2005 - др. Закон; Закон о задругама, Службени лист СРЈ, бр. 41/96 и 12/98, Службени гласник РС, бр. 101/2005 - др. Закон, бр. 34/2006.

³⁹ Интернет:<http://www.agroservis.rs/antireformski-nacrt-zakona-o-zadrugama>(01.10.2015.)

⁴⁰ Интернет: http://www.kombeg.org.rs/aktivnosti/zadruzni_savez/Detaljnije.aspx?veza=15787 (22.9.2015.)

привредна друштва, и правна регулатива у области задругарства захтева праћење модерних токова и дешавања у привреди.⁴¹ Српски је законодавац зато припремио нови Закон о задругама који би требао бити донет до новембра ове године.⁴² Од новог закона очекује се да реши барем део проблема задругарства у Србији.⁴³ Доношењем новог Закона о задругама уредило би се национално питање правног уређења задруга у фази преговора Републике Србије за чланство у Европску унију. Мада је правна јавност критички гледала на ограничен број правних форми предвиђених у последњем Закону о привредним друштвима, наднационалне форме привредних друштава доказ су како таквим критикама нема места.⁴⁴ Наднационалне форме могу бити избор привредницима самим уласком нове државе чланице у Европску унију, па ће тако и европска задруга у Републици Србији бити могућа њеним приступањем у Европску унију.

⁴¹ М. Витез, „Краћи преглед на развој нашег задружног законодавства“, Право теорија и пракса, 2001, бр. 12, стр. 37-42.

⁴² Интернет: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/predlozi/2013/Nacrt%20Zakona%20o%20zadrugama.pdf> (22.9.2015.)

⁴³ Из Савеза стамбених задруга Србије истиче се да стамбено задругарство пролази кроз највећу кризу до сада и да је раније било више од 1.000 стамбених задруга, а да их је данас једва 300 од којих 110 спада у активна привредна друштва. Видети Интернет: http://www.kombeg.org.rs/aktivnosti/zadruzni_savez/Detaljnije.aspx?veza=15787 (22.9.2015.)

⁴⁴ “Sl. glasnik RS”, br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - dr. zakon i 5/2015.

УДК 346.545/.546(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 54, стр. 97-111

Изворни научни рад

др Слободан ЗЕЧЕВИЋ¹

ОДЛИКЕ ПРАВНИХ НОРМИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О СЛОБОДНОЈ КОНКУРЕНЦИЈИ

ABSTRACT

Competition law is a term that refers to the totality of legal norms that are subject to maintain free competition between companies in a particular market. The competition law of European Union differs from the national law of the Member States or the competition law of the United States, since it reflects the values and objectives which the Union aspires. As a consequence of Europe's historical development stems the fact that in the European Union do not exist the dogmatic aspire to increasing competition in the market of certain product, but in a broader sense, to achieve economic, and even social harmony. Because of the need to the full and effective implementation in practice, legal rules of competition of the European Union are to be interpreted with practical and economic and not legally formalistic standpoint. In addition to providing free competition, one of the main goals of competition law of the European Union is the preservation of the unity of the European single market.

Key words: European Union, the competition, the market, the Commission, the Court of Justice of the European Union, agreements between companies, the dominant position, mergers

1) УВОД

Тржишна привреда заснована на садејству понуде и потражње условљена је јемством слободе предузетништва и вршења трговачких активности. Стога, овим последњим слободама поједине државе дају уставну вредност.² Слобода

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

² Alfred Jauffret par Jacques Mestre, *Droit commercial*, 19 édition, Manuel L.G.D.J., Paris, 1989, pp. 52-67.

вршења трговачких активности садржана је у слободном приступу тржишту, одређивању понуде, избору добављача, слободи отварања и затварања предузећа и праву на избор купаца и потрошача. Тржишна привреда почива и на праву на конкуренцију које проистиче из слободе предузетништва и вршења трговачких активности.³ Ово право омогућава предузећима да привлаче купце и кориснике услуга нижим ценама, технолошким иновацијама, модерним дизајном, успешном маркетиншком промоцијом, развојем дистрибутивне мреже, итд. Конкурентски модел друштва одражава се у борби произвођача, радника и купаца за остваривањем што веће добити и задовољства.⁴ Уз приватну својину и слободу вршења трговачких активности, слободна конкуренција је камен темељац либералне капиталистичке привреде. Право конкуренције је појам који се односи на целину правних норми које имају за предмет да одрже слободну конкуренцију међу предузећима на одређеном тржишту.⁵ Усвајање правних норми које јемче слободну конкуренцију у оквиру држава опредељених за тржишну привреду нужно је да би се спречиле антиконкурентске деформације, односно да би се обезбедила слобода акције учесника на тржишту и функционисање тржишне привреде уопште, тј. још шире, да би се јемчиле економске слободе појединаца. У пракси, поједина предузећа уместо да се упусте у тржишну утакмицу, прибегавају међусобним антиконкурентским договорима, или пак, злоупотребљавају своју економску снагу да би завладала тржиштем одређеног производа или услуге. Починиоци оваквих дела наносе штету потрошачима јер их спречавају да извуку корист од конкуренције на плану цена и квалитета производа и услуга, док, с друге стране одстрањују стварне или потенцијалне конкуренте са тржишта, чиме доприносе економској стагнацији. Међународним уговорима, којима су основане Европске заједнице а и данашња Европска унија, предвиђене су норме о заштити слободне конкуренције на Унутрашњем европском тржишту.⁶ Ово опредељење твораца оснивачких уговора даје одређене идеолошке назнаке. Европска унија је творевина која уједињује државе са тржишном привредом

³ A. Decocq, G. Decocq, *Droit de la concurrence interne et communautaire*, L.G.D.J., Paris, 2002, p. 13.

⁴ Jacques Houssiaux, *Encyclopedia Universalis*, II edition.

⁵ A. Decocq, G. Decocq, *Droit de la concurrence interne et communautaire*, L.G.D.J., Paris, 2002, p. 9.

⁶ Трећи део уговора о Европској економској заједници, I глава од члана 85. до члана 94; уговор о Европској заједници за угаљ и челик, члан 3. и 46, 60, 65, па све до члана 67; уговор о Европској заједници за атомску енергију чланови 52, 62. и 68.

и приватном својином. Конкурентско право Европске уније има одређене специфичности које га разликују од националних или конкурентског права Сједињених Америчких Држава под чији је утицајем је и настало.

2) СВРХА КОНКУРЕНТског ПРАВА

Европска унија је творевина која уједињује државе са тржишном привредом и приватном својином, чиме је био искључен пријем под њено окриље држава тзв. планске привреде. У законодавству држава социјалистичког уређења није било одредби о слободној конкуренцији што је и разумљиво. Планска привреда са државним или друштвеним власништвом над средствима за производњу подразумевала је избор економских активности у складу са планираним потребама који се вршио из једног политичког центра тј. мешање политичке власти у привредни живот.⁷ У марксистичкој филозофији, теза о пропасти капиталистичког друштва заснивала се управо на тези о деловању тржишних закона и слободне конкуренције. По Марксу, конкуренција неминовно доводи до смањивања броја учесника на тржишту односно до опстанка најјачих, а затим и до стварања договорних картела предузећа велике економске моћи који, захваљујући стеченој доминацији, диктирају цене и друге услове пословања и тиме искључују конкуренцију. Насупрот марксистима, заговорници економског либерализма сматрају да је тржишна привреда, односно игра понуде и тражње и слободна конкуренција као регулаторни фактор, најбољи начин да се организује привреда и да се расподеле и искористе ресурси. Правне норме о заштити слободне конкуренције су, дакле, средство капиталистичке државе које спречава картелизацију и монополизацију тржишта. Зато данас, развијене државе имају сопствену регулативу о слободној конкуренцији, укључујући и Европску унију која је у овој области умногоме користила као модел “антитруст законодавство” Сједињених Америчких Држава.⁸

У претходном излагању учили смо да су норме о слободној конкуренцији нужне како за функционисање националне, али и привреде федералне државе, те је било логично да се исте уграде у уговоре о оснивању Европских заједница и Европске уније. Али, који је предмет

⁷ A. Decocq, G. Decocq, *Droit de la concurrence interne et communautaire*, L.G.D.J., Paris, 2002, p. 13.

⁸ Шерманов акт (Sherman act) из 1890. о забрани споразума, Клејтонов акт (Clayton act) и Федерал тред комишн акт (Federal trade commission act) из 1914.

истих? У праву конкуренције Европске уније пре свега се забрањује споразумевање међу предузећима противно конкуренцији,⁹ јер се полази од претпоставке да сваки учесник на тржишту треба самостално да одређује и води своју пословну политику. Поред тога санкционише се и злоупотреба доминантног положаја од стране оног предузећа које поседује одлучујући утицај и снагу на тржишту.¹⁰ Касније је дошло до примене општих норми о конкуренцији уговора о Европској економској заједници на операције везане за промену власничке структуре, односно концентрације предузећа које настају спајањем два или више предузећа, или стицањем надзора једног или више над другим предузећима, све до усвајања уредби Савета којим је непосредно уређена ова област.¹¹ Кад је реч о понашању држава чланица, Унија надзире различите врсте помоћи које државе одобравају предузећима,¹² али и њихов однос према јавним предузећима и предузећима којима додељују посебна или искључива права.¹³ Процена твораца уговора о оснивању била је да управо из оваквих понашања прети највећа опасност одржању здраве конкуренције, чиме би се у крајњој линији поништиле све оне предности које су грађани стекли захваљујући постојању Унутрашњег европског тржишта.

3) ПОЈЕДИНЕ ОДЛИКЕ ПРАВА КОНКУРЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Однос права конкуренције Европске уније према економском либерализму

Уграђивање правних норми о заштити конкуренције у оснивачким уговорима подразумевало је опредељење за тржишни концепт привреде. Међутим, поставља се питање да ли су се тиме творци оснивачких уговора определили и за либерална схватања која преовлађују у праву Сједињених Америчких Држава према којима је слободна тржишна утакмица кадра да омогући привредни развој? Одговор на ово питање проузрокује озбиљне последице у погледу примене норми о конкуренцији. Уколико је став да је

⁹ Члан 101. уговора о функционисању Европске уније.

¹⁰ Члан 102. уговора о функционисању Европске уније.

¹¹ Уредба Савета бр. 4064 од 21.12.1989. и уредба бр. 139/2004 од 20.01.2004, ЈО L 24 од 29.01.2004, која је данас на снази.

¹² Члан 107, 108. и 109. уговора о функционисању Европске уније.

¹³ Члан 106. уговора о функционисању Европске уније.

слободна тржишна утакмица вредност која се штити, онда се нормама о слободној конкуренцији делује против оних понашања која ограничавају и угрожавају економске слободе учесника на тржишту. Поменуто деловање је довољно, јер је успостављање здраве конкуренција најбољи начин да се постигне економски напредак и просперитет.¹⁴ У законодавству Сједињених Америчких Држава, на пример, норме о слободној конкуренцији коришћене су да спрече злоупотребе економске снаге приватних компанија.¹⁵ Радило се о покушајима антиконкурентског споразумевања међу предузећима или монополизације тржишта које су санкционисане, тзв. Шермановим актом (Sherman Act) из 1890. године. Америчка либерална концепција подразумева да је очување конкуренције најбољи начин да се достигне уравнотежен привредни развој и да ту нема места за освртање на друге параметре, као што су економски или технолошки развој или, пак, заштита радних места.¹⁶ Током примене Шермановог акта донекле је ублажен овај став у смислу да се, рецимо, не санкционише споразум међу предузећима који ограничава конкуренцију уколико се на основу његове анализе, тј. свођења његовог конкурентског биланса, установи да средњорочно или на дужи рок ојачава конкуренцију (примена тзв. “rule of reason”). Међутим, негативан биланс по конкуренцију доводи до забрањивања споразума међу предузећима, без обзира на његова евентуална повољна дејства на производњу, технолошки развој, дистрибуцију или очување радних места. Када се, пак, сматра да је конкуренција добар начин да се постигне привредни напредак, али да изузетно и ограничења конкуренције могу да послуже истој сврси онда се, напротив, заступа теза да је конкуренција само средство у функцији економског развоја. Стога се не изводи само конкурентски, већ и економски биланс деловања предузећа, помоћу кога се утврђује да ли поједини ограничавајући поступци по конкуренцију доприносе привредном развоју и стабилизовању социјалних прилика. У случају потврдног одговора отвара се могућност изузимања оваквих поступака, конкретно изузимања споразума међу предузећима који угрожавају конкуренцију или, пак, толерисања операција концентрације међу предузећима. За разлику од схватања појединих немачких аутора током шездесетих година XX века који су посматрали одредбе о конкуренцији оснивачких уговора у функцији

¹⁴ О овоме опширније André Decocq, *Droit communautaire des affaires, II - Droit communautaire de la concurrence*, Les cours de droit, Paris, 1995, p. 8, 9, 10.

¹⁵ F. Souty, *Le droit de la concurrence de l'Union européenne*, Montchrestien, 2 edition, Paris, 1999, p. 24.

¹⁶ M. Malaurie-Vignal, *Droit interne de la concurrence*, Armand Colin, Paris, 1996, p. 12.

остваривања либералног концепта Заједничког европског тржишта, данас преовлађује став да су оне само средство за остваривање зацртаних циљева оснивачких уговора¹⁷ и да у том контексту треба и да се тумаче. Историјски посматрано, развијене европске државе су са скепсом посматрале дејство конкуренције.¹⁸ Државне интервенције, посебно у области индустрије, у Великој Британији, Француској, Немачкој и Италији сматране су бољим начином да се достигну економски и социјални циљеви у односу на искључиво слободно деловање тржишних закона. Из претходно изнетог произилази да се у високо развијеним европским државама сматрало да је чиста и потпуна конкуренција преспор механизам да се на најбољи начин искористе привредни ресурси. Шта више, изгледало је да овај механизам на краћи рок производи тешке социјалне последице и не обезбеђује стабилан развој привреде. Стога се, у данашњем праву Уније не прејудуира режим својине у државама чланицама и не искључује учешће државе у привредном животу путем оснивања јавних предузећа, или предузећа којима држава даје посебна или искључива права, под условом да се државном регулативом не дозвољава јавним предузећима да избегну примену општих норми о слободној конкуренцији.¹⁹ Такође, под одређеним условима право конкуренције Европске уније толерише и различите видове државне помоћи предузећима.²⁰ Као последица историјског развоја држава у Европи долази чињеница да се у праву Европске уније, дакле, не тежи увек конкурентској ефикасности већ, у ширем смислу, економској, па и социјалној ефикасности.²¹ Очување права на слободно деловање учесника на тржишту јесте вредност која се негује, али не и апсолутна вредност, те је њено жртвовање прихватљиво у мери у којој то захтева привредни напредак или социјална равнотежа. Претходно изнето не значи да конкурентско право Европске уније толерише потпуно одстрањивање

¹⁷ André Decocq, *Droit communautaire des affaires, II - Droit communautaire de la concurrence*, Les cours de droit, 1995, p. 15; C. Grynfoegel, *Droit communautaire de la concurrence*, L.G.D.J., Paris, 1997, p. 18; J. Schapira, G. Le Tallec, J.B. Blaise, *Droit européen des affaires*, PUF, coll. "Thémis Droit Privé", 4 édition, Paris, 1994, p. 233 i 234, B. Goldman, A. Lyon Caen, L. Vogel, *Droit commercial européen*, Dalloz, 5 édition, Paris, 1994, p. 370.

¹⁸ F. Souty, *Le droit de la concurrence de l' Union europeenne*, Montchrestien, 2 edition, Paris, 1999, p. 26.

¹⁹ Чланови 345. и 106. уговора о функционисању Европске уније.

²⁰ Члан 107. став 2. и 3. уговора о функционисању Европске уније.

²¹ F. Souty, *Le droit de la concurrence de l' Union europeenne*, Montchrestien, 2 edition, Paris, 1999, p. 29.

конкуренције са Унутрашњег тржишта. Реч је о евентуалном прихватању смањења интензитета конкуренције да би се остварили економски, технолошки или пак социјални циљеви. Суд правде је у својим пресудама заузео јасан став да на тржишту сваког производа мора да опстане бар минимум конкуренције.²²

Жељени режим здраве конкуренције у Европској унији

У овом контексту можемо даље да посматрамо приступ институција Уније режиму здраве конкуренције. Под режимом здраве конкуренције не мисли се на стање (нити се таквом стању тежи) које подразумева што већи број независних предузећа која располажу потпуном слободом деловања и избора, и у потпуности су обавештена о економској ситуацији, те услед ове прегледности могу да реагују на тржишне тенденције. У праву Уније се, напротив, констатује да на тржишту сваког производа или услуге у датом тренутку постоји одређен степен могуће конкуренције који зависи од стварног стања на њему, тј. од врсте производа, броја произвођача, купаца и њихове економске снаге. Очување ове могуће конкуренције је циљ. С тим у вези, антиконкурентско понашање је садржано у угрожавању те могуће, стварне конкуренције тј. конкуренције која функционише (*workable competition*). Тако у пресуди “Метро-Саба” Суд правде одређује да неизопачена конкуренција на коју се циља чланом 85. некадашњег уговора о Европској економској заједници подразумева постојање стварне конкуренције на тржишту, тј. неопходне дозе конкуренције да би се достигли суштински циљеви уговора.

Подударности између права конкуренције Европске уније и Сједињених Америчких Држава

Без обзира на “идеолошке разлике” у приступу, сличности и везе између права конкуренције Сједињених Америчких Држава и Европске уније јасно се уочавају.²³ Оба права у текстуално кратким нормама одређују целину начела и забрана уставне вредности, које даље омогућавају органима који их примењују да их употребе у различитим случајевима и у вези са различитим производима. У првом степену ове норме примењују се специјализовани органи (у САД-у “Federal Trade Commission”, а у Европској

²² CJCE, 09.12.1971, “Continental Can”, JOCE, L. 7 od 08.01.1972.

²³ F. Souty, *Le droit de la concurrence de l'Union européenne*, Montchrestien, 2 edition, Paris, 1999, p. 25.

унији Комисија), који поседују и економска и правна знања, док је у другом степену надлежан судски орган. У оба случаја реч је о праву чији је значајан извор правна пракса. Органи који стварају право имају у виду владајући економски модел и потребу за економском ефикасношћу. Исти користе различите правне изворе, чак и неписана правила и норме, у функцији актуелних економских и политичких схватања.²⁴

4) ИЗБОР ОРГАНА НАДЛЕЖНОГ ЗА ПРИМЕНУ ПРАВА КОНКУРЕНЦИЈЕ

Питање одређивања надлежног органа за примену норми о конкуренцији такође има специфичну тежину. И овде се јављају два решења. Надлежност примене може да се повери влади или органу који је под њеним надзором или, пак, независном органу у односу на извршну власт. Тако је у Француској санкционисање споразума и злоупотреба доминантних положаја од 1953. до 1986. године, било поверено “министру привреде”²⁵, који је доносио одлуке на основу извештаја посебне комисије задужене за праћење конкуренције. Од 1986. године та дужност поверена је независном органу тзв. “Савету конкуренције” бар када је реч о споразумима и злоупотреби доминантних положаја²⁶, јер су концентрације остале у надлежности државне администрације. Наравно, присталице значајног државног утицаја на привредни живот најрадије ће ову дужност да повере административном органу, док ће се заступници либералног концепта друштва да се опделе за независан орган. Избор није без последица када је реч о примени права конкуренције. Претпоставка је да ће пред независним органом бити боље зајамчена једнакост странака у спору, непристрасност, права одбране итд.²⁷ У систему Уније ствари су много сложеније ако имамо у виду испреплетаност интереса држава и институција када је реч о подели власти. У институционалном систему Европске уније Комисија је наднационални орган

²⁴ F. Souty, *Le droit de la concurrence de l'Union européenne*, Montchrestien, 2 edition, Paris, 1999, p. 25. У праву конкуренције Европске уније поред одредби уговора о оснивању институције Уније користе уредбе, одлуке, судске пресуде, мишљења и саопштења. У праву САД-а реч је о пресудама, гранским законима, “consent decrees”, “guidelines” или мишљенима федералних и врховних судија.

²⁵ André Decocq, *Droit communautaire des affaires, II - Droit communautaire de la concurrence*, Les cours de droit, Paris, 1995, pp. 11. i 12.

²⁶ Уредба од 1.12.1986. године.

²⁷ André Decocq, *Droit communautaire des affaires, II - Droit communautaire de la concurrence*, Les cours de droit, Paris, 1995, p. 13.

чије чланове предлажу владе држава чланица, али који имају правно независан статус у односу на државе чланице и треба да раде у општем интересу Европске уније.²⁸ У том контексту Комисија се појављује као независна институција у односу на владе држава чланица и приватна предузећа. Њена независна, непристрасна и наднационална природа наглашена је статусом њених чланова којима је забрањено да код одлучивања примају упутства од било које владе, институције, органа или организама.²⁹ Управо из тих разлога Комисији је, уз другостепени правни надзор Суда правде, поверена централна улога у примени права конкуренције Европске уније. За примену општих норми права конкуренције Европске уније овлашћени су и национални органи држава чланица све док Комисија није покренула поступак, као и грађански судови уколико се учесници у спору у циљу остваривања својих права позову на опште норме о конкуренцији предвиђене оснивачким уговорима Уније, на основу примене начела директног дејства комунитарног права.

5) СПЕЦИФИЧАН ЗАДАТАК ПРАВА КОНКУРЕНЦИЈЕ ЕУ – БОРБА ПРОТИВ ПРЕГРАЂИВАЊА УНУТРАШЊЕГ ТРЖИШТА

Предмет уговора о оснивању је успостављање и очување Унутрашњег европског тржишта, тј. спајање националних тржишта у европско и његово нормално функционисање. Јединству унутрашњег тржишта може да прети више фактора. Наиме, европска предузећа навикла су да делују у националним оквирима, те би могла да закључе споразуме или злоупотребе доминантан положај на националном тржишту да би се заштитила од конкурената из других држава чланица. Тиме би дошло до преграђивања Унутрашњег тржишта изнова и поништавања достигнућа постигнутих ослобађањем кретања робе, услуга, људи и капитала унутар Уније. Право конкуренције је средство у борби против ове појаве. У томе и јесте разлика између права конкуренције Европске уније и Сједињених Америчких Држава, јер је ова последња имала за предмет да очува федерални економски простор који је већ постојао, од монополистичких тежњи индустријских трустова и конгломерата.³⁰ Комисија у својим извештајима неретко наглашава да је

²⁸ Члан 17. уговора о Европској унији.

²⁹ Члан 17. став 3. уговора о Европској унији.

³⁰ F. Souty, *Le droit de la concurrence de l'Union européenne*, Montchrestien, 2 edition, Paris, 1999, p. 28.

најважнији задатак да се обезбеди отвореност и јединство Унутрашњег тржишта, односно да се санкционишу по конкуренцију ограничавајућа и злонамерна понашања којима жели да се очува вештачка разлика у ценама или превисоке цене и неконкурентни услови продаје. Зато су институције Уније оштро реаговале против одредби споразума о забрани извоза у друге државе чланице, на споразуме између произвођача и дистрибутера којима се затвара национално тржиште за прилив робе из других држава чланица, као и на споразуме између произвођача, дистрибутера и увозника из једне државе чланице којима се ограђује национално тржиште.

6) ВРЕМЕНСКИ ТРЕНУТАК НАДЗОРА НАД ПРЕДУЗЕЋИМА

Временски тренутак када ће орган надлежан за заштиту конкуренције да надзире понашања предузећа је, такође, врло битан са становишта примене антиконкурентског законодавства. Приликом доношења норми о конкуренцији јављају се две опције у вези са њиховом временском применом, а то су надзор понашања предузећа *a posteriori* или *a priori*.³¹ Уколико је опредељење за надзор *a posteriori*, предузећима је дозвољено да се понашају на тржишту онако како желе, с тим да их то право не ослобађа касније одговорности. Орган задужен за примену норми о конкуренцији ће по службеној дужности, или на захтев трећих лица, да испита релевантно понашање и евентуално донесе одлуку о његовом санкционисању (тј. његовој забрани или враћању на пређашње стање ствари) или, пак, о његовом изузећу услед позитивног конкурентског или економског биланса да закључи да уопште не улази у поље примене права конкуренције. Овакав систем више одговара либералним економским схватањима због умањеног праћења понашања предузећа, али не треба губити из вида и то да овај метод умањује правну сигурност, јер предузећа не могу унапред да знају да ли њихово понашање на тржишту потпада под удар законодавства за заштиту конкуренције. Уколико је опредељење за надзор *a priori*, предузећа се обавезују да пријаве споразуме или планиране операције чија је природа таква да их чини подложним удару права конкуренције. У том смислу, да би се избегло разматрање великог броја појединачних случајева, правним нормама³² унапред може да се предвиди

³¹ André Decocq, *Droit communautaire des affaires, II - Droit communautaire de la concurrence*, Les cours de droit, Paris, 1995, pp. 13. i 14.

³² Нпр. у комунитарном правном систему уредбама Европске уније.

која врста споразума или операција везаних за власничку структуру предузећа не потпада под удар права конкуренције. Међутим, и претходно описан систем ипак мора да садржи и елементе надзора *a posteriori*, јер је реакција правног поретка неопходна уколико предузећа пропусте да пријаве закључен споразум или операцију концентрације, без обзира да ли су то учинила са предумишљајем или без њега. У овом контексту контрола *a posteriori* добија наглашено репресиван карактер.

Творци уговора о оснивању у овом тренутку примењују оба претходно поменута метода надзора. Тако предузећа више не морају да пријављују своје споразуме Комисији да би добили изузеће од примене санкција предвиђених чланом 101. став 1. Уговора о функционисању Европске уније, што одговара филозофији надзор *a posteriori*. На Комисији или на националном органу који примењује европске норме о конкуренцији, а коме су се странке обратиле у вези са одређеним споразумом за које сумњају да ограничава конкуренцију, јесте да процени да ли ће да га санкционише или изузме од репресивних мера с обзиром на његове позитивне привредне аспекте. С друге стране, Комисија је од Савета овлашћена да усвоји уредбе којима унапред одређује која врста споразума може да се сматра у складу са Унутрашњим тржиштем.³³ У области надзора над операцијама концентрације предузећа или одобравања државне помоћи, пак, присутан је надзор *a priori*, имајући у виду обавезу да се исте унапред пријаве Комисији ради добијања њеног одобрења.³⁴

7) ТУМАЧЕЊЕ НОРМИ О КОНКУРЕНЦИЈИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Норме о конкуренцији права Европске уније посматрају се и тумаче са практичног, економског, а не правно-формалистичког становишта. У правној пракси Комисије и Суда правде преовлађује тежња ка ефикасној примени права.³⁵ Тако се појмови права конкуренције попут злоупотребе доминантног положаја и угрожавања конкуренције тумаче у функцији остварења циљева уговора о оснивању. Иако, на пример, постоји општа норма о забрани склапања споразума међу предузећима која проистиче из

³³ Члан 101. став 3. уговора о функционисању Европске уније.

³⁴ Уредба Савета бр. 139/2004 од 20.01.2004., ЈОСЕ L 24, 29.01.2004 ; Видети : Члан 108. став 3. уговора о функционисању Европске уније.

³⁵ J. Schapira, G. Le Tallec, J.B. Blaise, *Droit européen des affaires*, PUF, coll. "Thémis Droit Privé", 4 édition, Paris, 1994, p. 215.

члана 101. став 1. Уговора о функционисању Европске уније, Комисија је утврдила да се претходно поменута забрана не примењује ако је реч о споразумима од минорног значаја по Унутрашње тржиште. Операције концентрације предузећа потпадају под примену уредбе бр. 139/2004 само ако су од комунитарног значаја, тј. ако испуњавају предвиђене бројчане прагове у вези са прометом предузећа учесника. Утилитаран, а не формалан приступ уочљив је чак и код поступка примене норми о конкуренцији, јер се од правног гоњења предузећа одустаје ако у претходном поступку прекршиоци пристану да измене свој споразум и прилагоде га захтевима Комисије. Могућа је и екстра-територијална примена комунитарног права на предузећа са седиштем ван Уније, уколико њихово понашање угрожава конкуренцију на Унутрашњем тржишту.

8) ДИРЕКТНО ДЕЈСТВО ПРАВА КОНКУРЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Правне норме Уније које се односе на забрану антиконкурентских споразума и злоупотреба доминантних положаја имају директно дејство у државама чланицама. За грађане држава чланица, директно дејство ствара право да се пред својим националним судовима позову на одредбе чланова 101. и 102. Уговора о функционисању Европске уније ради остваривања сопствених интереса. Међутим, доношењем комунитарних нису стављене ван снаге националне норме држава чланица о слободној конкуренцији. Овај дуализам неминовно намеће потребу за разграничењем поља примене националног и права Уније. У том смислу, предвиђено је да се право Уније примењује једино уколико антиконкурентско понашање предузећа стварно или потенцијално осетно “угрожава трговину међу државама чланицама”. Није искључено да поједино комерцијално понашање угрожава конкуренцију како на националном, тако и на транснационалном Унутрашњем тржишту, што доводи до симултане примене оба права. Иако је начелно призната, симултана примена има и ограничења. Приликом одређивања новчаних казни Комисија је дужна да води рачуна о већ изреченим санкцијама због кршења норми унутрашњег права. Поред тога, антиконкурентско понашање не може истовремено да буде дозвољено и забрањено одлукама различитих органа, или још прецизније, употреба националних норми не сме да иде на уштрб пуне и једнообразне примене комунитарног права и дејства његових извршних аката.³⁶ Тако споразум или

³⁶ CJCE, “Walt Wilhelm”, 13.02.1969.

злоупотреба доминантног положаја, која је већ осуђена у складу са чланом 101. став односно чланом 102. Уговора о функционисању Европске уније, не може накнадно да се прогласи важећом применом националног права. Такође, уколико је споразум међу предузећима већ био предмет изузећа посредством појединачне одлуке Комисије, или услед припадништва одређеној категорији, у складу са чланом 101. став 3. уговора о функционисању Европске уније, национални органи и судови не могу да га забране *a posteriori* својим одлукама.

9) ИЗВОРИ

- Blasselle, Richard, *Traite de droit europeen de la concurrence*, Publisud, Tome I, Paris, 2002.
- Boulouis, Jean, Chevallier, Roger-Michel, Fasquelle, Daniel, Blanquet, Marc, *Les grands arrêts de la jurisprudence communautaire*, Dalloz, 5 édition, Tome 2, Paris, 2002.
- Catherine Grynfolgel, *Droit communautaire de la concurrence*, L.G.D.J., Paris, 1997.
- Decocq, André, Decocq, Georges, *Droit de la concurrence interne et communautaire*, L.G.D.J. Paris, 2002.
- Decocq, André, *Droit communautaire des affaires II - Droit comunautaire de la concurrence*, Les cours du droit, Paris, 1994/1995.
- François Souty, *Le droit de la concurrence de l'Union européenne*, Montchrestien, 2 édition, Paris, 1999.
- Gavalda, Christian, Parleani, Gilbert, *Droit des affaires de l'Union européenne*, Litec, Paris, 2010.
- Goldman, Berthold, Antoine Lyon Caen, Louis Vogel, *Droit commercial européen*, Dalloz, 5 édition, Paris, 1994.
- Idot, Laurence, *Droit communautaire de la concurrence*, Bruylant, Paris, 2004.
- Jaufret, Alfred, Mestre, Jacques, *Droit commercial*, L.G.D.J., 19 edition, Paris, 1989.
- Jean Boulouis, Roger-Michel Chevallier, *Les grands arrêts de la cour de justice des communautés européennes*, Dalloz, 5 édition, Paris, 1991.
- Ligneul, Nicolas, Tambou, Olivia, *Droit européen du marché*, Ellipses, Paris, 2006.
- Mail-Fouilleul, Stéphane, *Les sanctions de la violation du droit communautaire de la concurrence*, L.G.D.J., Paris, 2002.

Mire, Pierre le, *Droit de l' Union européenne et politiques communes*, Dalloz, Paris, 1998.

Philippe Icard, *Droit materiel et politiques communautaires*, Eska editions, Paris, 1999.

Sauron, Jean-Luc, *Comprendre le traité de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.

Shapira, Jean, Le Tallec, Georges, Blaise, Jean-Bernard, *Droit européen des affaires*, PUF, Paris, 1994.

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

Зечевић, Слободан, *Пословно право Европске уније I*, ЦЕУ, Београд, Београд, 2008.

10) ЗАКЉУЧАК

Примена правних норми оснивачких уговора омогућила је успостављање и одржање Унутрашњег европског тржишта. Међутим, несумњиво је и да је деловање Унутрашњег тржишта имало повратни утицај на правни систем Уније што може да се уочи из анализе правне праксе Комисије и Суда правде у области конкуренције. Тако је у правној пракси утврђено да и тзв. вертикални споразуми, који везују произвођача и независног дистрибутера искључиво овлашћеног да продаје његове производе у географски одређеном подручју, могу да потпадну под удар члана 101. став 1. Уговора о функционисању Европске уније.³⁷ Суд правде заузео је став да је небитно што учесници у таквом споразуму нису конкуренти, као и то што се у члану 101. став 1. Уговора о функционисању Европске уније изричито не помињу вертикални споразуми. Начелан став Суда је да слободна конкуренција мора да постоји на свим стадијумима економске активности, како међу произвођачима, тако и међу дистрибутерима који комерцијализују исти производ, да би потрошачи на плану цена из ње могли да извуку корист. У пракси је уочено да споразум о дистрибуцији, који предвиђа апсолутну територијалну заштиту дистрибутера и забрану дистрибутеру да снабдева купце ван њему додељеног подручја, доприноси преграђивању европског тржишта и тиме негативно утиче на трговину међу државама чланицама, као и на остваривање основних циљева европске интеграције уопште. Исти процес уочљив је у области надзора концентрација предузећа. Иако у уговору о

³⁷ CJCE, "LTM-MBU, 30.6.1966.

Европској економској заједници није био предвиђен надзор концентрација, да би се поспешило стварање компанија чија је величина прилагођена Заједничком европском тржишту, временом је постало јасно да спајање два или више предузећа или стицање учешће у капиталу другог предузећа које доводи до контроле над њим, може озбиљно да угрози конкуренцију, јер предузећу које већ доминира европским тржиштем омогућава да стекне монополски положај. У прво време, све до доношења уредбе бр. 4064/89 од 21. децембра 1989. године, да би попуниле ову правну празнину, институције Заједнице примењивале су опште норме о конкуренцији садржане у члану 82. на операције концентрације. Комисија је тако смелим тумачењем утврдила да је неспојиво са чланом 82. да предузеће у доминантном положају ојачава свој доминантан положај операцијама концентрације, јер тиме доводи до одстрањивања минимума стварне конкуренције која би опстала и поред тог доминантног положаја. И изузећа по категоријама очигледан су пример утицаја тржишне праксе на правни систем. С тим у вези Комисија, на основу обраде већег броја појединачних споразума позитивног дејства на привреду, Савету предлаже њихово уздизање на ниво изузете категорије. Конкурентско право Европске уније делимично се разликује од националних права држава чланица или, пак, конкурентског права Сједињених Америчких Држава, с обзиром да одражава вредности и циљеве којима Унија тежи. Као последица историјског развоја Европе проистиче чињеница да се у праву Европске уније догматски не стреми ка што јачој конкуренцији на тржишту одређеног производа већ, у ширем смислу, економском, па и социјалном складу.³⁸ Очување права на слободу деловања учесника на тржишту јесте вредност која се негује, али не и апсолутна вредност, те је њено жртвовање прихватљиво у мери у којој то захтева привредни напредак или социјална равнотежа. Претходно изнето не значи да конкурентско право Европске уније толерише потпуно уклањање конкуренције са Унутрашњег тржишта. Реч је о евентуалном прихватању смањења интензитета конкуренције да би се остварили економски, технолошки или пак социјални циљеви попут очувања радних места. Због тежње ка потпуној и ефикасној примени у пракси, правне норме о конкуренцији Европске уније тумаче се са практичног, економског, а не правно-формалистичког становишта. Поред обезбеђивања слободне конкуренције један од главних задатака конкурентског права Европске уније јесте и очување јединства европског унутрашњег тржишта.

³⁸ F. Souty, *Le droit de la concurrence de l'Union européenne*, Montchrestien, 2 edition, Paris, 1999, p. 29.

УДК 338.486.22:366
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 54, стр. 112-124
Изворни научни рад

Катарина ЈОВИЧИЋ¹

ОДГОВОРНОСТ ОРГАНИЗАТОРА ТУРИСТИЧКОГ ПУТОВАЊА ЗА НЕСАОБРАЗНУ УСЛУГУ

ABSTRACT

This paper considers the issue of consumer protection in the contract of package travel in the European Union and the Republic of Serbia. In the beginning, it is indicated that the consumer protection in this contract in the European consumer Law regulates Directive 90/314/EEC, which has been overcome due to the fact that a large number of contracts of package travel which are concluded today is out of the scope of its application, but also because of insufficiently precise and incomplete rules on liability for the non conforming services. The need to overcome these shortcomings, which have a negative impact on consumer protection, has been observed a long time ago and the process of adoption of the new rules is in progress. Namely, a proposal for a new Directive, which governs the rights of consumers in package travel and assisted travel arrangements, is in a regular legislative procedure and should be adopted soon. The solutions and objectives of that Proposal, as well as of the current Directive 90/314/EEC are presented and analyzed in the paper. After that, their importance for the Republic of Serbia in the context of the current state of consumer protection in the Consumer Protection Act is considered, as well as in the context of obligations to harmonize the national legislation with the EU's. The rules of the Consumer Protection Act are harmonized not only with Directive 90/314/EEC, but also with the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Package Travel and Assisted Travel Arrangements. Moreover, they are compatible with the rules of the contract of package travel, which regulates the Draft Civil Code of the Republic of Serbia. That proves that the Republic of Serbia, in this matter, has timely taken the measures for the harmonization of its law with the EU law.

Key words: Consumer protection, Directive 90/314/EEC, Package travel contract, Liability for non conforming service, Harmonization of national regulations.

¹ Институт за упоредно право, Београд. Е-маил: katarinajovicic.rs@gmail.com

1) УВОД

У овом раду разматра се питање заштите потрошача у уговору о туристичком путовању у праву Европске уније и Републици Србији. На почетку се указује да је заштита потрошача у том уговору у европском потрошачком праву уређена Директивом 90/314/ЕЕЗ која је превазиђена, како због тога што се велики број уговора о пакет аранжманима који се данас закључују налази ван домена њене примене, тако и због недовољно прецизних и непотпуних правила о одговорности за несаобразну услугу. Потреба за превазилажењем ових недостатака, који се неповољно одражавају на заштиту потрошача, одавно је уочена и већ дуже време се ради на новом пропису. У питању је Предлог нове Директиве која уређује права потрошача у пакет аранжманима и повезаним путним аранжманима, која је у редовној законодавној процедури и чије се усвајање очекује ускорије време. Решења и циљеви тог Предлога, као и још увек актуелене Директиве 90/314/ЕЕЗ приказују се и анализирају у раду. Након тога се разматра њихов значај за Републику Србију у контексту актуелног стања заштите потрошача у Закону о заштити потрошача, као и у контексту обавезе да хармонизује националне прописе са европским. Правила Закона о заштити потрошача усклађена су не само са Директивом 90/314/ЕЕЗ, већ и са Предлогом директиве о пакет аранжманима и повезаним путним аранжманима. Шта више, са њима су усклађена и правила уговора о организовању путовања који уређује Нацрт Грађанског законика Републике Србије, што све указује да је Република Србија, када је о овом питању реч, благовремено предузела мере за хармонизацију свог права са правом ЕУ.

2) СВРХА

Директива Савета бр. 90/314/ЕЕЗ од 13. јуна 1990. године о пакет путовањима, пакет одморима и пакет турама (у даљем тексту: Директива 90/314/ЕЕЗ), примењује се на уговоре код којих су купци услуга потрошачи.² Сврха овог правног акта је усклађивање националних закона

² Council Directive of 13 June 1990 on package travel, package holidays and package tours, Official Journal of the EU, L 158/59. Према члану 2. став 4. Директиве 90/314/ЕЕЗ потрошачи су лица која закључују пакет аранжман, лица у чије име и чији рачун се закључује пакет аранжман као и лице на које се преноси пакет аранжман. Овако одређен појам потрошача није идентичан појму потрошача који преовлађује у потрошачком праву (у другим директивама у овој области), који обично подразумева да је то физичко лице које прибавља робу или услуге за своје личне потребе. Разлика између ове две дефиниције је очигледна: док потрошач, по правилу, може бити само физичко лице, по Директиви

и других прописа који уређују путовања на која се она односи (у даљем тексту: пакет аранжмани), а која су продата или су понуђена на продају на територији ЕУ.³ То је значајно зато што туризам, који несумњиво има значајан позитивни утицај на свеукупни привредни раст једне земље, истовремено носи и негативне аспекте у виду бројних пропуста туристичких агенција на штету потрошача који користе те услуге.⁴

Туристичко путовање или пакет аранжман подразумева комбинацију више различитих услуга, почев од услуга смештаја и превоза које су редовно главне у уговору, па до низа других услуга са њима повезаних. Да би планирано путовање било успешно изведено организатор⁵, по правилу, не пружа самостално све услуге које су њиме обухваћене, већ њихово извршење поверава трећим лицима са којима закључује одговарајуће уговоре.⁶ Потрошачи, који купују пакет аранжман, по правилу немају увид у квалитет услуга које су њиме обухваћене, већ уговор закључују на основу информација и препорука које им пруже организатори туристичког путовања, или продавци тог путовања (посредници). Те информације могу бити пристрасне па и неистините, што потрошаче излаже различитим ризицима и опасности од настанка штете. Због тога је њихова заштита у овој области посебно значајна, а да би била и ефикасна она треба да обезбеди исти, висок ниво заштите потрошача код уговора о пакет аранжманима на целом тржишту ЕУ.

90/314/ЕЕЗ он обухвата не само физичка, већ и правна лица, па чак и трговце када закључују пакет аранжман у пословне сврхе.

³ Пакет аранжман према члану 2. став 1. Директиве 90/314/ЕЕЗ представља унапред утврђену комбинацију најмање две појединачне услуге (те две морају бити са следећег списка: превоз, смештај, друге услуге које нису помоћне услуге превоза ни смештаја а које представљају значајан део пакет аранжмана), које се продају или нуде на продају по цени која обухвата разне услуге које се пружају у времену дужем од 24 сата и укључују смештај и ноћење. Видети: Члан 1. Директиве 90/314/ЕЕЗ.

⁴ То су, примера ради, следеће ситуације: када туристичка агенција не обезбеди смештај у складу са уговором, или уопште не обезбеди смештај а унапред је наплатила цену путовања, или постане неспособна за плаћање због чега путник бива онемогућен да наплати накнаду штете, итд. Више: Милена Јовановић Zattila, Право потрошача, Ниш 2013, стр. 146.

⁵ Организатор је, према члану 2. став 2. лице које организује пакет аранжмане, али не повремено већ стално, који их продаје или нуди на продају самостално или преко продавца (посредника).

⁶ На пример, са туристичким водичима, са превозницима, туристичким агенцијама и агентима, угоститељима, итд.

3) МЕРЕ ЕУ

Почетак иницијатива за заштиту потрошача у ЕУ везује се за европски самит у Паризу 1972. године, да би признавање специфичних права потрошача било потврђено Резолуцијом Савета о прелиминарном ЕЕЗ програму за заштиту потрошача и политику информисања из 1975. године. Ово је питање разматрано и у оквиру амандмана на Римски уговор, односно у оквиру Јединственог европског акта из 1986. године, те уговора о Европској унији из Маастрихта 1992. године. Након тога, заштита потрошача постала је предмет бројних директива, а код уговора о пакет аранжманима то питање је посебно регулисано Директивом 90/314/ЕЕЗ.⁷ Будући донета пре више од 20 година, Директива 90/314/ЕЕЗ је у битном делу превазиђена јер је тржиште услуга, у међувремену, значајно промењено па велики број уговора о туристичким путовањима остаје ван домена њене примене. То се пре свега односи на пакет аранжмане који се уговарају путем средстава даљинске комуникације, која нису била актуелна у време њеног доношења. Поред тога, све се више закључује пакет аранжмана креираних по жељи и мери одређеног потрошача, ради задовољења његових конкретних потреба, а таква путовања, такође, нису обухваћена Директивом 90/314/ЕЕЗ. Све то има за последицу да бројни потрошачи, који закључују ове уговоре, остају без адекватне заштите. Када је о одговорности за извршење уговорених туристичких услуга реч, тада је пракса показала да Директива 90/314/ЕЕЗ оставља превише простора за национално регулисање. То се, пре свега, огледа у недовољно прецизном одређењу одговорног лица за неизвршење уговора али и у непотпуним те недовољним правилима о одговорности.⁸ Ова слобода се негативно одразила на хармонизацију националних прописа па потрошачи, услед тога, не уживају исти ниво заштите на тржишту ЕУ. То је био кључни разлог због кога је јула месеца 2013. године у редовну законску процедуру упућен Предлог Европске комисије за нову директиву о пакет аранжманима и потпомогнутим (повезаним) путним аранжманима, који је Европски парламент прихватио већ након првог читања, уз одређене амандмане.⁹ Овај предлог отклања

⁷ Видети више: Срећко Јелинић, Звонимир Јелинић, „О потрошачким уговорима у уставу новог (уговорног) обвезног права Републике Хрватске и заштити потрошача”, Миодраг Мићковић (прир.), Од *caveat emptor* до *caveat venditor*, Крагујевац 2009, стр. 57-58.

⁸ Као одговорно лице Директива 90/314/ЕЕЗ наводи: „организатор и/или продавац”.

⁹ Нацрт законодавне резолуције Европског парламента о Предлогу Директиве о пакет аранжманима и потпомогнутим (повезаним) путним аранжманима доступан је на: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0222+0+DOC+XML+V0//HR>, (приступ: 20.9.2015).

уочене недостатке Директиве 90/314/ЕЕЗ тако да се, основано, очекује да се по његовом усвајању побољша заштита потрошача, како због интервенција на садржини правила, тако и због стварања услова за виши степен хармонизације националних права.

4) САДРЖАЈ

Директива 90/314/ЕЕЗ не предвиђа детаљна, већ више оквирна правила о одговорности за несаобразност услуга у пакет аранжманима, остављајући државама чланицама да ову област детаљније уреде својим националим прописима. Тако је чланом 5. предвиђено опште правило по коме организатор и/или продавац пакет аранжмана одговарају потрошачу за правилно извршење уговорених обавеза, као и за накнаду штете због пропуста у извршењу. Притом, та одговорност не зависи од тога ко је пружио или ко је био задужен да пружи услугу за коју се тврди да није у складу са уговором (несаобразна услуга), тј. да ли је то учинио организатор самостално, или продавац (посредник), или трећа лица којима је поверено пружање одређених услуга.¹⁰ Имплементирајући ово правило, а у складу са овлашћењем да националним прописима јасно одреде одговорно лице према потрошачу, већина држава чланица раздвојила је одговорност организатора путовања и продавца, али и трећих лица која су пружила конкретну услугу на основу датих им овлашћења¹¹ и то према природи приговора потрошача, те делатности организатора одн. продавца одн. трећег лица. То баш и није у функцији заштите потрошача, јер може значајно да компликује и поскупљује реализацију његових права, посебно када се одговорно лице не налази у држави где потрошач има пребивалиште. Супротно томе, тј. одређивање

¹⁰ Ово зато што одговорно лице или лица (организатор и/или продавац) одговара према потрошачу по принципу објективне одговорности, али то не дира у његово право да се, након што испуни своје обавезе према потрошачу, од лица које је пружило, односно требало да пружи услугу, обештети.

¹¹ Преглед упоредноправних решења о овом питању доступан је у Извештају о имплементацији Директиве 90/314/ЕЕЗ од 19. новембра 1999. године, стр.9, доступно на: <http://aei.pitt.edu/36894/1/A2912.pdf>, 23.9.2015. Као позитиван пример указује се на енглеско право, али не због изричитог правила да за извршење услуга према потрошачу могу бити одговорни како организатор, тако и продавац, већ што се на основу одређења појма пакет аранжмана наводи да потрошач закључује уговор како са организатором тако и са продавцем тог аранжмана, на основу чега се може закључити да су обојица једнако одговорни за његово извршење (члан 2. став 1. Уредбе о пакет путовањима бр. 3288 из 1992. године).

једног лица као одговорног за потрошача је једноставније решење, а није на штету одговорног лица ако се не доводи у питање његово право да се регресира од пружалаца услуга када се у одговарајућем поступку покаже да је захтев потрошача основан.¹² Ставом 2. члана 5. Директиве налаже се државама чланицама да предузму потребне мере како би потрошач могао реализовати свој одштетни захтев према организатору и/или продавцу када услуге које су уговорене нису правилно извршене. Изричито се наводи да се ово питање мора решити тако да потрошач има право на накнаду, независно од тога да ли је неодговарајућу услугу пружио организатор и/или продавац или треће лице. Предвиђено је и да се одговорна лица могу ослободити од одговорности за накнаду штете само ако је до неизвршења или неправилног извршења услуге дошло: 1. због одговорности потрошача; 2. због одговорности трећег лица које није ни на који начин повезано са уговором нити са пружањем уговорених услуга па је неизвршење услуге услед тога било непредвидиво или неизбежно; 3. због деловања више силе како је утврђено у члану 4. став 6. тачка II. Директиве¹³, или због догађаја који организатор и/или продавац или треће лице коме је поверено пружање одређених услуга то нису могли предвидети нити спречити.¹⁴ Чланом 6.

¹² Уосталом, члан 5. став 1. Директиве 90/314/ЕЕЗ то изричито и предвиђа у последњем делу реченице, у коме стоји: "... не доводећи у питање право организатора и/или продавца да предузима мере против других пружалаца услуга". Ове речи, наиме, упућују на намеру да се као одговорна лица пред потрошачем препознају организатор пакет аранжмана тако и продавац тог путовања. Међутим, то није довољно јасно назначено, што је дало простора за различита правила у државама чланицама, па се постаља питање оправданости промене овог правила да би се учинило неспорним да су организатор и продавац солидарно одговорни потрошачу за извршење уговора.

¹³ Према члану 4. став 6. тачка II. Директиве 90/314/ЕЕЗ као виша сила се подразумевају, необичне и непредвидиве околности изван контроле уговорне стране која тражи одустанак, чије се последице нису могле избећи чак ни да су биле предузете све потребне мере предострожности." У оквиру тог правила предвиђено је изричито и да се случај када је уговор немогуће испунити због превеликог броја резервација не сматра вишом силом.

¹⁴ Став 2. члана 5. Директиве 90/314/ЕЕЗ гласи: „У погледу штете која је за потрошача настала због неизвршења или неправилног извршења уговора, државе чланице предузимају потребне мере како би се осигурала одговорност организатора и/или продавца осим ако се одговорност за неизвршење или за неправилно извршење не може приписати ни њима, ни другим пружаоцима услуга зато што: се одговорност за неизвршење уговора може приписати потрошачу; се одговорност за неизвршење може приписати трећој страни која ничим није повезана с пружањем уговорених услуга па је неизвршење стога непредвидиво или неизбежно; је до неизвршења дошло због деловања више силе како је утврђено у члану 4. став 6. други подстав II., или због догађаја који организатор и/или продавац или пружалац услуга нису могли предвидети или спречити."

установљена је обавеза организатора и/или продавца и/или њиховог локалног заступника (ако постоји) да на приговор потрошача у вези са примљеном услугом брзо одговоре и предузму мере за решење проблема. То је готово све што о питању одговорности за неизвршење услуга пакет аранжмана предвиђа Директива 90/314/ЕЕЗ. Ова, очигледно недовољна правила неповољно утичу на заштиту потрошача не само зато што нису довела до хармонизације и унификације националних прописа, већ и што су омогућила организаторима и/или продавцима да тај пропуст користе у сопственом интересу, а на штету потрошача. Пример који то најбоље илуструје је случај када једна уговорна страна одустане од уговора, јер када то учини организатор тада потрошач може од њега да наплати накнаду штете али само ако успе да докаже њено постојање и висину, док у супротном случају, када потрошач одустане од уговора, тада организатор наплаћује накнаду од њега према уговору¹⁵, а то често иде и до пуног износа цене аранжмана. Предлогом нове Директиве о пакет аранжманима¹⁶ отклањају се недостаци уочени током примене Директиве 90/314/ЕЕЗ. То се, пре свега, огледа у проширењу домена њене примене¹⁷, прецизирању обавеза организатора и/или продавца у вези са (предуговорним) информисањем потрошача, одговорности организатора за неизвршење уговора, те детаљнијем регулисању права потрошача. Ове промене су у функцији заштите потрошача и обезбеђивања услова да се њихов уговорни положај избалансира са положајем трговца, који је организационо, стручно и финансијски доминантна страна у том односу. У домену одговорности за правилно (саобразно) извршење уговора, Предлог нове директиве је у духу решења постављених члановима 5. и 6. Директиве 90/314/ЕЕЗ, али са правилима која су систематичнија, прецизнија и потпуније изложена. Тако се чланом 11.1. Предлога изричито предвиђа да је за неизвршење уговора увек одговоран организатор, независно од тога да ли је спорну услугу пружио самостално, или је то учинило треће лице по његовом овлашћењу. Ово прецизирање коначно ће довести до унификације правила о одговорном лицу и спречити вођење дуплих поступака о одговорности за

¹⁵ Накнада организатору у случају одустанка потрошача од уговора редовно се предвиђа у склопу општих услова пословања организатора, који се укључују у уговор као његов саставни део.

¹⁶ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on package travel and assisted travel arrangements, amending Regulation (EC) No 2006/2004, Directive 2011/83/EU and repealing Council Directive 90/314/EEC, Com(2013) 512 final, http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/com_2013_512_en.pdf, (приступ: 23.9.2015).

¹⁷ Предлог предвиђа да се нова директива примењује и на посебно прилагођене пакет аранжмане (скројене по мери потрошача).

неизвршење уговора, као и дуплирања трошкова с тим у вези.¹⁸ Обавеза организатора као одговорног лица је да отклони недостатак саобразности (чл. 11.2) и обезбеди одговарајући, алтернативни аранжман за потрошача када значајан део услуга не може да се изврши онако како је уговорено (11.3).¹⁹ Ако није могуће понудити такав аранжман, или ако потрошач из оправданих разлога одбија да га користи, онда је организатор дужан да потрошачу, о свом трошку, обезбеди повратак у место поласка (11.4). Када постоји потреба да се на тај повратак чека одређено време, тада организатор о свом трошку мора потрошачу да обезбеди одговарајући смештај. Ипак, ова његова обавеза није неограничена, већ је лимитирана на највише 100 евра за преноћиште по особи и то највише за три ноћи.²⁰ Члан 12. Предлога уређује право потрошача на снижење цене, које је примарно везано за случај када му организатор пружи услугу нижег квалитета него што је уговорена, као и ако алтернативна услуга коју користи уместо уговорене има нижу цену од уговорене. Исти члан предвиђа да се организатор ослобађа од одговорности за неправилно извршење уговора, па тако и од обавезе да умањи цену аранжмана или да потрошачу надокнади штету у следећим случајевима: када је за несаобразност одговоран потрошач, или треће лице које није ни на који начин повезано са уговором, или је услуга несаобразна због других непредвидивих и неочекиваних околности. Обавеза организатора да потрошачу надокнади штету због несаобразне услуге обухвата не само материјалну, већ и нематеријалну штету, што није изричито предвиђено Директивом 90/314/ЕЕЗ.²¹ Став 4. члана 12. Предлога уводи могућност лимитирања

¹⁸ То је могуће ако уговор о пакет аранжману има инострани елемент, а у пракси је то веома чест случај.

¹⁹ Његова обавеза да то учини није неограничена, већ само ако је могуће то учинити а да његов труд није несразмерно већи у поређењу са степеном неправилног извршења. Ако је понуђена услуга, коју је потрошач прихватио као замену уместо уговорене услуге, ниже цене коштања онда је организатор дужан да умањи цену аранжмана тако да она одговара цени стварно пружене услуге (члан 11.7. Предлога).

²⁰ Члан 11.5. Предлога. Ипак, већ ставом 6. члана 11. предвиђена су одступања од овог правила тако да прописано ограничење не важи за особе са инвалидитетом које путују авионом и за њихове пратиоце, за жене у другом стању као и лица која имају посебне медицинске потребе. Да би ови изузеци могли да се примене неопходно је да је путник тј. потрошач о својим, посебним потребама обавестио организатора најмање 48 сати пре почетка пакет аранжмана.

²¹ Ово проширење одговорности организатора је у складу са одлуком Европског суда у предмету Симон Лајтнер. У том случају породица Лајтнер је закључила уговор о пакет аранжману ради коришћења годишњег одмора у Турској, у периоду од 4. до 18. јула 1997. год. Аранжман је почео да се извршава у свему како је предвиђено, али након недељу

износа накнаде штете због несаобразне услуге, али не и за смрт или телесне повреде потрошача, где се таква ограничења изричито забрањују. И на крају, ставом 5. члана 12. регулише се питање односа правила Предлога Директиве са другим правним актима којима се путницима признају одређена права и то тако што се наводи да ограничења у Предлогу на ова њихова права не утичу. Путнику се, према последњем ставу члана 12. Предлога, мора омогућити да приговор на несаобразност уложи у року који не може бити краћи од годину дана. Чињеница да је организатор означен као одговорно лице у случају неправилног извршења уговорених услуга може компликовати реализацију права потрошача, јер је за многе од њих први и најједноставнији контакт, у ствари, продавац преко кога су уплатили аранжман (посредник). Уважавајући ову околност, члан 13. Предлога изричито предвиђа да потрошачи могу своје примедбе и друге захтеве, које упућују одговорном лицу, изложити тј. доставити непосредно продавцу. Такав приговор се сматра релевантним и узима се у обзир код процене да ли је уложен благовремено или не. Продавац у том случају одмах мора примедбу или рекламацију да проследи организатору на решавање. Члан 14. Предлога предвиђа да је организатор дужан да обезбеди и помоћ потрошачу за време трајања путовања ако се то покаже потребним. Он то чини, по правилу, преко својих представника (туристичка агенција или агент).

дана проведених у Турској малолетна Симон Лајтнер се разболела од последица тровања салмонелом и њена болест је потрајала до краја путовања. Она је услед тога половину путовања провела у кревету, са високом температуром, а њени родитељи су морали да о њој воде рачуна па ни они нису користили одмор како су планирали. По повратку кући, родитељи су се обратили агенцији са захтевом за накнаду нематеријалне штете, који није прихваћен. Након тога, они су тужили агенцију и тражили да им надокнади нематеријалну штету због претрпљених физичких болова као последице болести, као и због губитка уживања у одмору. Првостепени, аустријски суд је усвојио захтев који се односио на накнаду штете због претрпљених физичких болова, али је преостали део тужбеног захтева одбио образлажући свој став чињеницом да тај вид одштете не познаје аустријско право, које се примењује у конкретном случају зато што, по схватању суда, Директива 90/314/ЕЕЗ (члан 5) не предвиђа изричито право потрошача на накнаду нематеријалне штете у вези са коришћењем пакет аранжмана. Међутим, у поступку по жалби, другостепени суд који је заседао у Немачкој, обратио се Европском суду правде са захтевом за тумачење члана 5. Директиве 90/314/ЕЕЗ и тај суд је заузео став да члан 5. допушта могућност надокнаде и тог вида нематеријалне штете. Приказ случаја Лајтнер доступан је на <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-168/00>, (приступ: 11. 9. 2015).

5) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива 90/314/ЕЕЗ усвојена је 13. јуна 1990. године. Ступила је на снагу пет дана касније, 18. јуна 1990. године. Државе чланице су потребне мере за усклађивање својих прописа са одредбама ове директиве донеле најкасније до 31. децембра 1992. године.²² Јавно саветовање о ревизији Директиве 90/314/ЕЕЗ Европска комисија покренула је у новембру месецу 2009. године, са циљем решавања уочених проблема у њеној примени, пре свих ограниченог домена њене примене, те недовољности правила о одговорности продавца као и о посебним правима потрошача.²³ Комисија је током 2012. године одржала конференцију о ревизији Директиве 90/314/ЕЕЗ, да би у јануару 2013. то питање разматрала са удружењима потрошача и представницима трговаца који послују у сектору услуга путовања.²⁴ Предлог нове Директиве упућен је у редовну законодавну процедуру 9. јула 2013. године, да би Европски парламент тај предлог прихватио, уз одређене амандмане, 12. марта 2014. године.²⁵

6) ИЗВОРИ

Council Directive of 13 June 1990 on package travel, package holidays and package tours, Official Journal of the EU, L 158/59.

European Commission, Press Release Database http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-42_en.htm

European Commission, Press Release Database, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1824_en.htm

European Parliament legislative resolution of 12 March 2014 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on package travel and assisted travel arrangements, amending Regulation (EC) No 2006/2004, Directive 2011/83/EU and repealing Council Directive 90/314/EEC

²² Члан 9. Директиве 90/314/ЕЕЗ.

²³ Више: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1824_en.htm (приступ: 29.9.2015).

²⁴ Извештај са ових скупова доступан на: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-42_en.htm (приступ: 29.9.2015).

²⁵ European Parliament legislative resolution of 12 March 2014 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on package travel and assisted travel arrangements, amending Regulation (EC) No 2006/2004, Directive 2011/83/EU and repealing Council Directive 90/314/EEC (COM(2013)0512 – C7-0215/2013 – 2013/0246(COD)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0222+0+DOC+XML+V0//EN>, (приступ: 25.9.2015).

- (COM(2013)0512 – C7-0215/2013 – 2013/0246(COD)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0222+0+DOC+XML+V0//EN>
- InfoCuria - Case Law of the Court of Justice, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-168/00>
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on package travel and assisted travel arrangements, amending Regulation (EC) No 2006/2004, Directive 2011/83/EU and repealing Council Directive 90/314/EEC, Com(2013) 512 final, http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/com_2013_512_en.pdf
- Закон о заштити потрошача*, „Сл. гласник РС”, бр. 62/2014.
- Извештај о имплементацији Директиве 90/314/ЕЕЗ од 19. новембра 1999. године, <http://aei.pitt.edu/36894/1/A2912.pdf>
- Јелинић, Срећко, Јелинић, Звонимир, „О потрошачким уговорима у саставу новог (уговорног) обвезног права Републике Хрватске и заштити потрошача”, Миодраг Мићовић (прир.), Од caveat emptor до caveat venditor, Крагујевац 2009.
- Јовановић Zattila, Милена, *Право потрошача*, Ниш 2013.
- Нацрт Грађанског законика Републике Србије.
- Нацрт законодавне резолуције Европског парламента о Предлогу Директиве о пакет аранжманима и потпомогнутим (повезаним) путним аранжманима, [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0222+0+DOC+XML+V0 // HR](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0222+0+DOC+XML+V0//HR)

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија преузела је правну обавезу усклађивања важећег законодавства са правом ЕУ у области заштите потрошача чланом 72. Споразума о стабилизацији и придруживању, на основу чега су и правила о заштити потрошача имплементирана у национално законодавство. Када је о уговору о организовању пакет аранжмана реч, тада је усклађивање извршено у оквиру Закона о заштити потрошача (даље: ЗЗП), с обзиром да је материја заштите потрошача регулисана тим, посебним законом. Већину његових правила преузима Нацрт Грађанског законика Републике Србије, у оквиру дела који уређује уговор о организовању путовања.²⁶ Правила која

²⁶ *Закон о заштити потрошача*, “Сл. гласник РС”, бр. 62/2014. Видети: *Нацрт Грађанског законика Републике Србије*, коначна верзија, сајт Министарства правде Републике Србије,

уређују уговор о туристичком путовању у ЗЗП усаглашена су са Директивом 90/314/ЕЕЗ, која су допуњена нормама чија се садржина битно ослања на Предлог нове Директиве о пакет аранжманима. Тако, ЗЗП предвиђа одговорност организатора и посредника за предуговорно информисање потрошача, а за несаобразност услуге према потрошачу одговоран је искључиво организатор путовања.²⁷ Тако је он, сходно члану 103. ЗЗП, дужан да потрошачу пружи непосредну помоћ када утврди да му нису пружене, или му неће бити пружене саобразне услуге²⁸. Наиме, правило става 1. чл. 103. ЗЗП-а предвиђа његову обавезу да потрошачу у тој ситуацији понуди другу одговарајућу услугу, без икакве посебне надокнаде, а ако је цена понуђене услуге нижа од уговорене, онда је дужан да потрошачу исплати разлику. Не успе ли организатор да отклони несаобразност, тј. ако потрошач прими услугу која није у складу са оном која је уговорена, Закон даје право потрошачу да тражи да му се цена сразмерно умањи (члан 104. став 1). Потрошач може и да не прихвати понуду организатора да уместо уговорене а несаобразне користи другу, саобразну услугу, па ако то учини из оправданих разлога (што је питање које се процењује од случаја до случаја) онда има право да од организатора надокнади све трошкове који су настали због промена у путовању изазваних несаобразним услугама, плус да му он обезбеди повратак у место поласка, или друго договорено место.²⁹ ЗЗП иде и корак даље у заштити потрошача предвиђајући, у ставу 2. члана 104 да он има право и да одустане од уговора уз повраћај целокупног износа који је уплатио за путовање, али само ако се

<http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> (приступ: 21.9.2015). Такође видети: Чланове 1345-1372 *Нацрта Грађанског законика Републике Србије* (у даљем тексту: Нацрт ГЗ РС).

²⁷ ЗЗП не користи термин продавац пакет аранжмана, већ посредник. У суштини, под посредником се подразумева лице које у име и за рачун потрошача закључује било уговор о организованом путовању, било уговор о извршењу једне или више услуга које омогућавају да се реализује једно путовање или боравак (видети: члан 880. Закона о облигационим односима, који се примењује у односу на ЗЗП као допунски пропис). Ставом 2. члана 102. ЗЗП предвиђено је да је путовање саобразно када има својства која је организатор гарантовао потрошачу, а ако такве гаранције није било онда када одговара уобичајеној или уговореној намени. Поменуто решење је у складу са чланом 11.1. Предлога нове директиве, а исто је предвиђено и чланом 1358. Нацрта ГЗ РС.

²⁸ Исто предвиђа члан 14. Предлога нове директиве.

²⁹ Ова правила су, такође, предвиђена чланом 103. ЗЗП и из њиховог садржаја је евидентно да су преузета из Предлога нове директиве (члан 14. Предлога). И члан 1361. Нацрта ГЗ РС предвиђа исто.

неизвршење тиче обима и квалитета уговорених услуга. Одговорност организатора за штету коју потрошач трпи због несаобразне услуге је изричито предвиђена, и та одговорност је уређена у складу са правилом члана 12. став 2. Предлога нове директиве. Тако се наводи да је он дужан да потрошачу надоканди не само материјалну, већ и нематеријалну штету (члан 107. ЗЗП).³⁰ Једино по чему се ЗЗП разликује од Предлога нове директиве је што он не наводи експлицитно да потрошач може да уложи рекламацију непосредно посреднику, са дејством као да ју је изјавио организатору који је и одговорно лице, али та могућност није ни искључена јер се може предвидети уговором, или одговарајућим обавештењем о начину пријема рекламација.³¹

³⁰ Исто право путника предвиђа и члан 1360. нацрта ГЗ РС.

³¹ За разлику од ЗЗП, ово право изричито предвиђа Нацрт ГЗ РС у члану 1368, ст. 3-5, који је у односу на ово питање директно усклађен са Предлогом нове директиве о пакет аранжманима. Ако, тј. када ГЗ РС буде ступио на снагу, тада ће се и потрошачи, на основу тог правила, моћи директно обраћати посреднику са притужбама и рекламацијама јер ће се тада ГЗ РС примењивати као допунски пропис уз Закон о заштити потрошача.

UDK: 35.075/.076(4.672EU)

336.14(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 54, стр. 125-133

Извори научни рад

Проф. др Миленко ЦЕЛЕТОВИЋ¹

ФИНАНСИРАЊЕ ЈАВНИХ ФУНКЦИЈА ПО ОСНОВУ БУЏЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The study coincides with the attention to the EU budget as specificity of a public finance. In modern conditions the budget of each state, as an institution of public finances, attracts the attention of the general public. Height of the budget is limited and depends primarily on the financial resources of each State, or the level of GDP to be achieved. The scope of the budget should be based on real needs. The author considers the process of making a budget, usually in the form of law. This is primarily because the budget is an institution that realizes the funding of public functions. The budget contributes to the normal functioning of the modern state in condition of financial crisis. On the other side, the budget as an institution of public finances is also present in the most important international economic organizations, the EU. That was the main motive and goal of this paper to examine its specificity in relation to other countries that operate independently. On the basis of these attitudes can be concluded that the budget itself and all that accompanies it is very dynamic, variable and very important phenomenon. The European Union with its 28 members and almost 500 million people has a great responsibility to every budget and VFO reconcile the different interests of the member states, on the other hand that every citizen of the Union has benefited from the adopted budget.

Key words: European Union, budget, public finance, specificity, Serbia

¹ Универзитет Едуконс, Нови Сад. Е-маил: miilenkodz@telekom.rs

1) СВРХА

Буџет, у савременим условима када су финансијске кризе учестале и постале непредвидиве, има веома значајну улогу у јавним финансијама, посебно као биланс државних прихода и расхода. На самом почетку финансијских активности јавноправних тела налази се буџет. Наиме, познато је да се без одобреног буџета не могу прикупљати ни приходи али ни извршавати предвиђени расходи. Међутим, пре свега треба имати у виду да Европска унија нема владу попут држава чланица, али има свој дефинисани буџет са свим саставним елементима и факторима, као и строго формалне процедуре у процесу његовог доношења односно усвајања. Стога треба имати у виду његову специфичност на нивоу Европске уније, као заједнице држава чланица. Буџетске процедуре у ЕУ разликују се од процедура у државама чланицама, између осталог, и због седмогодишњег финансијског оквира Уније. Овај седмогодишњи временски оквир представља горњу границу за расходе и приходе у том одређеном року. Сматра се да је процедура усвајања буџета Европске уније врло сложена. Између Савета и Комисије, на једној страни, и Европског парламента на другој страни (током неопходног усаглашавања појединих ставки буџета) води се расправа око прерасподеле предвиђених средстава. То значи да могућност Европског парламента у смеру повећања или смањења наменских средстава, за одређене, конкретне, намере није неограничена. Стога, Комисија може да ограничи та средства пратећи кретање одређених чинилаца, као што су: ниво бруто домаћег производа у државама чланицама, ниво јавног дуга, обим укупне потрошње у државама чланицама, ниво инвестиција, трошкови живота и други значајнији индикатори привредне активности. Вишеструке делатности и пројекти који се финансирају из конкретног, реалног буџета Европске уније указују на приоритете постављене од земаља чланица, у одређеном временском периоду, који могу да се мењају. Наиме, конкретне делатности и пројекти резултат су консензуса унутар Уније, а тај консензус има за последицу боље резултате и истовремено мање трошкове на нивоу Уније. Сам поступак усвајања буџета Европске уније заснива се на поштравању следећих, пет основних, принципа:

- Јединство (приходи и расходи се приказују једним документом);
- Периодичност (буџетска година је једнака календарској години);
- Равнотежа (нема дефицита, суфицит се преноси у наредну годину);
- Потпуност/универзаност (приход се не сме спојити са издатком);
- Спецификација (сваки издатак се наводи са наменом);

Познато је да је буџет Уније ограничен на 1,23% бруто домаћег производа. Многи експерти, који се баве теоријом и праксом буџета, сматрају да буџет мора да буде већи, отприлике око 5-7% бруто домаћег производа, као и да се та средства усмере директно у развој оних чланица и региона (подручја) који не могу да испрате најразвијеније државе чланице.² С друге стране, треба имати у виду да је комплексан процес креирања и усвајања буџета постао поприште политичких битака и многобројних компромиса унутар Уније. Европска унија са својих 28 чланова и готово 500 милиона становника има велику обавезу да сваким буџетом и Временским финансијским оквиром помири различите интересе држава чланица, а с друге стране да сваки грађанин Уније има користи од усвојеног буџета.

2) МЕРЕ ЕУ

Полазећи од чињенице да је буџет најважнија институција којом се остварује финансирање јавних функција, његово доношење најчешће је у виду закона, доприноси нормалном функционисању Европске уније. При томе, треба имати у виду да је дуг пут од нацрта до усвајања буџета. Први корак, у том процесу, представља радна верзија буџета коју припрема Комисија. Она је обавезана да ту верзију припреми до 1. јула текуће године, а Савет је усваја до 5. октобра у години која претходи буџетској.³ То значи, када Комисија уради прелиминарни нацрт она га шаље Савету министара на „прво читање“, а ту верзију усваја квалификованом већином. Потом, Савет усаглашава тај нацрт са Парламентом који га разматра на „два читања“. После првог читања у октобру Парламент има овлашћења да измени и побољша нацрт буџета који је предочио Савет. Није спорно да се појављују одређена неслагања која се разматрају на време и решавају на састанцима одређених институција. Потом, овај нацрт (радна верзија) са свим напоменама, примедбама и сугестијама, поново се враћа пред Савет. Међутим, пре „другог читања“ (у новембру), Савет одржава интезивне консултације у циљу постизања договора о буџету, у начелу, односно у основним ставкама. Следећи битан корак у „другом читању“ је усвајање буџета. Затим, пре финалног гласања о буџету (у децембру), Парламент

² П. Петровић, *Савремена пословна дипломатија*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2008, стр. 213.

³ EL-Agra A.M., *European Union: Economics and Policies*-eight edition, Cambridge University Press, UK, 2007, pp. 358-359.

може да измени финални предлог буџета предложен од стране Савета. Уколико буде благовремено усвојен, председник Парламента потписује крајњи акт, односно буџет. Тада, ако се буџет усвоји, наставља се нормално финансирање активности Европске уније. С друге стране, ако се буџет не усвоји Унија прелази на привремено, месечно финансирање, где се за сваки месец може трошити највише до једне дванаестине буџета из претходне године. При томе, треба имати у виду да у Унији финансијска година започиње 1. јануара, а завршава се 31. децембра. Стога, све институције су у обавези да пријаве одређене буџетске издатке много пре почетка буџетске године. У целој процедури креирања и усвајања буџета ЕУ неопходан је механизам корекције чији је циљ кориговање доприноса одређених држава чланица који се сматрају превисоким у односу на њихов национални друштвени бруто производ.

3) САДРЖАЈ

На Европској комисији лежи највећа одговорност за управљање буџетом. Главна правила које регулишу модел потрошње и управљања средствима Уније налазе се у Финансијским правилима (*Financial Regulation*), а да би се ова правила на достојан начин применила постоје тзв. Правила о примени (*Implementing Rules*). Вишегодишњим финансијским оквиром (ВПО) утврђују се највиши могући износи („горње границе“) које Унија може искористити за различита подручја деловања током периода од најмање пет година. ВПО не представља вишегодишњи буџет будући да је буџетска процедура кључна у одређивању стварне висине расхода и структуре различитих поглавља буџета. Вишегодишњи финансијски оквир представља међуинституционални споразум, између Савета и Уније, Европског Парламента и Европске комисије. До сада је закључено пет споразума оваквог типа: 1988-1992 (пакет Делорс I), 1993-1999 (пакет Делорс II), 2000-2006 (Агенда 2000), ВФО 2007-2013, ВФО 2014-2020). Основни извор прихода заједнице, у првим годинама постојања, били су прилози држава чланица. Међутим, временом све више долази до заокрета у начину финансирања. На пример, током прве половине 70-их година, приходи од царине на увоз у заједницу из трећих земаља, приходи од такси на увоз пољопривредних производа и приходи од ПДВ-а била су три најзначајнија чиниоца у структури буџетских прихода. Потом, формирањем царинске уније долази до промене трговинских токова. С друге стране, треба имати у виду да трговина између чланица није оптерећена царинама, док су оне примењиване на увоз из

трећих земаља. Временом ПДВ добија примат у односу на друге елементе буџетских прихода. Структура буџетских прихода, почетком 80-их година XX века, имала је следећи изглед:

- ПДВ - 57,6%
- Намети на увоз пољопривредних производа - 31,8%
- Царине према трећим земљама - 10,6%.⁴

Временом, а нарочито почетком овог века, долази до значајних промена у интегралној структури буџетских прихода у Европској унији, тако да садашња структура изгледа овако:

- Традиционална сопствена средства - 12% (састоји се углавном од царина на увоз с подручја ван ЕУ као и такси на шећер) - државе чланице задржавају 25% износа као трошкове прикупљања;
- Сопствена средства на основу ПДВ-а - 13,2% (јединствена стопа од 0,3% наплаћује се на усклађену основицу ПДВ-а сваке државе чланице);
- Сопствена средства по основу бруто националног производа - 73,6% (свака држава чланица уплаћује стандардни проценат свог бруто националног производа Унији);
- Остали извори прихода - 1,1% (укључују пореске и остале одбитке од плата запослених при органима и институцијама Уније, затим камате, доприносе из трећих земаља одређеним програмима, камате на неблаговремене уплате, новчане казне, средства која плаћају компаније уколико крше прописе о конкуренцији и друге законе, итд.).⁵

Механизми финансијске корекције примењује се на поједине земље чланице, и они у садашњим условима изгледа овако:

- Корекција за Велику Британију:
 - В. Британији се враћа око 66% разлике између њених доприноса и онога што за узврат добија од буџета.
- Корекција за Холандију и Шведску:
 - једнократне исплате, а имају ту погодност бруто смањења годишњих доприноса по основу бруто националног дохотка у висини од 650 милиона евра (Холандија), односно 150 милиона евра (Шведска);
- Корекција за Аустрију, Немачку, Холандију и Шведску

⁴ М. Паспаљ, С. Андић, С. Шегрт, „Буџет Европске уније као спецификум јавних финансија“, *18th International Conference: ICDQM-2015*, Пријевор, Србија, 25-26. јун 2015, стр. 483-491.

⁵ Интернет: http://europa.eu/rapid/press-release.MEMO-13-1004_en.htm

- смањена стопа преузетих обавеза из средстава темељених на ПДВ-у, за Аустрију (0,225%), за Немачку (0,15%), Холандију и Шведску (0,1%);
- Корекција за Немачку, Холандију и Шведску
 - смањена стопа преузетих обавеза из средстава на основу ПДВ-а утврдиће се на нивоу од 0,15%, што је ниже у односу на претходни ниво.⁶

Вишегодишњи финансијски оквир (ВФО) обезбеђује оквир за финансијско програмирање и буџетску дисциплину, па се на тај начин обезбеђује предвидивост потрошње Уније. Он служи као инструмент за спровођење заједничке политике у довољно дугом временском периоду да би се том заједничком политиком остварио циљни учинак. Будући да се вишегодишњим финансијским оквиром одређује колико би и у која подручја Унија требало да улаже током одређеног периода, у питању је изражавање политичких приоритета као једном од инструмената планирања буџета Уније. Унутар тог оквира доноси се годишњи буџет али је, уобичајено, испод горњих граница за расходе који су предвиђени вишегодишњим финансијским оквиром. Временом, с великом дозом сигурности може се предвидети да ће се структура буџета све више мењати, као и да ће његова промена зависити и од реформи самих институција Европске уније, од нових проширења, као и од свеобухватног комплексног стања у светским, глобалним и регионалним, економским и политичким односима.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Основни правни извор представљен је *Директивом 2004/39/ЕЗ Европског парламента и Савета о буџету од 21. априла 2004. године*, под називом *Директива ВФО*. Од 1. јануара 2013. године у употреби су нова Финансијска правила која су праћена новим Правилима о примени. Она садрже детаљна техничка упутства која су од великог значаја.⁷ У креирању и усвајању елемената извесни механизми показали су се нерационалним, а од 1. јануара 2013. године примењују се следећи механизми корекције:

- Корекција за В. Британију и даље ће се примењивати
- Данска, Холандија и Шведска имају погодности смањења годишњих доприноса на основу бруто националног производа у износу од 130 милиона евра, 695 односно 185 милиона евра (ретроспективно);

⁶ М. Паспаљ, С. Анџић, С. Шергт, op.cit.

⁷ Интернет: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/regulations/regulations_en.cfm

- Аустрија има погодности смањења годишњих доприноса по основу бруто националног производа у износу од 30 милиона евра у 2014. години, 20 милиона у 2015. години и 10 милиона у 2016. години.⁸

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Основ за утврђивање буџета Републике Србије представља Закон о буџету, међутим, методологија која се примењује у Европској унији може послужити за брже и ефикасније креирање и усвајање буџета Србије у Скупштини РС. Пре него што се одобре било која средства за одређене програме, сваки захтев мора да прође одређену строгу процедуру и мора да има одређену правну потпору. Уопштено, на генералном нивоу буџет ЕУ састоји се од тзв. “Наслова” (*Titles*). Одмерен и укључив раст састоји се од издвајања за:

- Конкурентност за раст и запошљавање који укључује истраживање и иновације, образовање и стручно усавршавање, транспорт и енергетику, социјалну политику, развој предузећа.
- Економска, социјална и територијална кохезија. Овим издвајањима обухваћена је регионална политика којој је циљ помоћ најнеразвијеним државама чланицама и регијама, и јачање њихове конкурентности не би ли сустигле водеће државе чланице.
- Одрживи развој - укључује заједничку аграрну политику, заједничку политику риболова, рурални развој као и мере заштите животне средине⁹.
- Сигурност и грађанство - укључује издатке за правосуђе и унутрашње послове, заштиту граница, миграциону политику, здравство, културу, заштиту потрошача, информације, итд.
- Глобална Европа - обухвата расходе за спољну политику попут развојне и хуманитарне помоћи. У оквиру Европског развојног фонда пружају се финансијска средства за стратегију „Европска унија као глобални играч“.
- Администрација - обухваћени су административни расходи свих европских институција, пензија, европских школа, итд.

⁸ European Commission, 2014, Multiannual financial framework 2014-2020 and EU budget 2014 – The figures, Publication office of a European Union, Luxemburg.

⁹ Р. Petrović, А. Mirković, 2013, „Pregled i regionalna politika Evropske unije“, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 43-44/2013, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 295-314.

- Накнаде - привремени механизам за новчани ток успостављен како би се осигурало да нове државе чланице не допринесу Унији више од износа који користе у првој години након приступања.¹⁰

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/sec_200771022_en.pdf.

EL-Agra A.M., European Union: Economics and Policies-eight edition, Cambridge University Press, UK, 2007.

European Commission, Statement of estimates of the European Commission for the financial year 2014, Publication office of a European Union, Luxembourg, 2011.

European Commission, 2014, Multiannual financial framework 2014-2020 and EU budget 2014 – The figures, Publication office of a European Union, Luxembourg.

Internet: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/regulations/regulations_en.cfm

Internet: http://europa.eu/rapid/press-release.MEMO-13-1004_en.htm.

Паспаљ, М., Анџић, С., Шегрт, С., „Буџет Европске уније као спецификум јавних финансија“, *18th International Conference: ICDQM-2015*, Пријевој, Србија, 25-26. јун 2015, стр. 483-491.

Петровић, П., Мирковић, А., „Преглед и анализа регионалне политике Европске уније“, Коаутор М.Сц. Андријана Мирковић, *Европско законодавство*, 2013, бр. 43-44, стр. 295-314.

Петровић, П., Живковић, А., „Банкарски менаџмент систем у ванредним ситуацијама“, *Анали економског факултета у Суботици*, 2012, бр. 28, стр. 97-108.

Петровић, П., *Савремена пословна дипломатија*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2008.

¹⁰ Internet: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1004_en.htm

7) ЗАКЉУЧАК

Европска унија је по многим решењима која спроводи у свим доменима политичког, друштвеног и економског живота врло специфична институција, па и по питању буџета који доноси, односно усваја. Процедура доношења буџета је веома компликована и због тога што у њој учествују сва релевантна тела Европске уније. Међутим, као и сваки други буџет, и буџет ЕУ има приходе и расходе, те њихова висина и структура најверније приказује циљеве који се настоје реализовати али и промене, током времена, у реализацији циљева и програма Европске уније. У садашњим условима гро средстава у буџету представљају сопствена средства по основу бруто националног производа. Иако је овај систем осмишљен како би се њиме покрио салдо укупних расхода, који није обухваћен осталим сопственим средствима, постао је највећи извор прихода Европске уније. Основни задатак ВФО (Вишегодишњи финансијски оквир) је осигуравање регуларних односа, а то значи да се трошкови у Унији крећу у оквиру предвиђених (да нема „пробијања“), подсећајући Унију на ограниченост извора финансирања. Може се закључити да је реалан буџет Европске уније, као и све активности које га прате, веома динамичан, променљив и веома значајан феномен.

УДК: 657.6:35.075(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 54, стр. 134-152

Изворни научни рад

др Татјана ЈОВАНИЋ¹

УНАПРЕЂЕЊЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ КАО ФАКТОР ПРЕОБРАЖАЈА ЈАВНОГ СЕКТОРА

ABSTRACT

The improvement of the financial surveillance system of a candidate country is an important requirement in the process of negotiations with the EU. Chapter 32 on financial control is dedicated to the issues of public internal financial control, external audit, protection of European Communities' financial interests and selected issues of the protection of the euro against counterfeiting. The first two topics are the focus of this paper, which aim is to cast a light on the state of current developments in the institutional setting and the normative framework related to public internal financial control and external audit in Serbia. The normative framework of internal controls and external audit is based on international standards and good practices, and therefore this is not an issue of transposition of the *acquis communautaire*, but mostly efficient implementation of the system of internal and external controls. Although financial constraints jeopardize the development of financial surveillance, in addition to capacity building, the overall public view of the concept of financial control should be reconsidered. Financial control should not be understood in its formal, legalistic compliance view, but also as an important factor of the new public management and public administration reform.

Key words: Financial surveillance, public internal financial control, external audit, EU negotiations.

1) УВОД

Захтеви за транспарентношћу пословања и успостављањем одговорности, као и потреба да утрошена средства повећавају корист употребе јавних

¹ Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, Е-маил: jovanictatjana@gmail.com. Рад је реализован у оквиру научног пројекта „Идентитетски преображај Србије“ на Правном факултету Универзитета у Београду у току 2015. године.

средстава, условили су увођење финансијских контрола у јавном сектору. Пошто је та потреба уочена и развијена унутар ЕУ, временом се потреба појавила за унапређењем контроле и у земљама које су желеле да јој се прикључе. Унапређење финансијске контроле јесте захтев који се поставља у оквиру преговарачког процеса са ЕУ (Преговарачка група 32 – финансијски надзор), али истовремено представља и фактор преображаја јавног сектора у државама чланицама и кандидатима за пријем. Поменута преговарачка група обухвата правне тековине и међународне стандарде у области интерне финансијске контроле у јавном сектору (ИФКЈ), екстерне ревизије и заштите финансијских интереса ЕУ, укључујући ту и заштиту евра од фалсификовања. Овај рад неће бити усмерен на питање заштите финансијских интереса у ЕУ и заштиту евра од фалсификовања.² У раду ће се дати општи приказ мера ЕУ и најважнијих међународних стандарда који се односе на кључне компоненте унутрашњих финансијских контрола у јавном сектору (PIFC) и спољну (екстерну) ревизију. Република Србија очекује отварање преговора у оквиру Поглавља 32 – финансијски надзор, где је констатован висок степен усклађености домаћих прописа са правним тековинама ЕУ и међународним стандардима и урађена Преговарачка позиција Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије ЕУ. Иако се не очекују већи изазови у даљем процесу усклађивања законодавства у овој области, важно је да се развије систем финансијске контроле, како интерне тако и екстерне, и да овај систем функционише у пракси у складу са међународно прихваћеним стандардима и dobrим праксама ЕУ, јер се тиме уводи ред у систем јавних финансија Србије.

2) СВРХА

Приступање ЕУ условљено је, између осталог, и успостављањем ефикасног система финансијског надзора над јавним сектором и постојањем административних капацитета чији је циљ да се обезбеди заштита од проневера јавних средстава и корупције. Унутар ЕУ, проширење укључивањем економски слабијих нових чланица додатно је ставило акценат на потребу очувања финансијских средстава ЕУ и јачању капацитета за финансијски надзор у новим земљама чланицама и земљама које се налазе

² Питање заштите финансијских интереса ЕУ и усклађеност наших прописа исцрпно је размотрено у: Јелена Шупут, „Хармонизација националног законодавства Републике Србије са Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније“, *Европско законодавство* 47-48/ 2014, стр. 187-202.

у процесу стабилизације и придруживања. У области унутрашње контроле и спољне ревизије нема битних прописа ЕУ које би требало транспоновати у домаће право, већ се обавезе држава кандидата односе на усвајање међународно прихваћених стандарда, смерница Европске комисије и најбоље праксе из Европске уније. Финансијска контрола је неизоставни елемент структуре управљања јавним сектором и односи се на целокупан систем управљања јавним финансијама на свим нивоима власти, укључујући и финансијска средства добијена из иностранства. Сврха правила ЕУ и међународних стандарда је да обезбеде систем одговорности за употребу финансијских средстава и заштиту основних вредности државне власти, процењивањем да ли руководство и службеници институција јавног сектора воде пословање јасно, транспарентно, поштено, у складу са етичким принципима и постављеним правилима. Таква контрола доприноси побољшању управљања унутар субјеката јавних сектора кроз надзор путем провере успешности рада и напора у остваривању задатих циљева.³ У том смислу, сврха прописа, мера и пракси контролора и ревизора у јавном сектору јесте и да се открију проневере, корупције, неодговарајуће радње и друге злоупотребе моћи и ресурса поверених државним службеницима. Крајња сврха унутрашње контроле у јавном сектору је заштита основних вредности државе и јачање уверења јавности да се поштују највиши стандарди интегритета финансијског пословања у јавном сектору. Кључне компоненте унутрашњих финансијских контрола у јавном сектору (*Public Internal Financial Control* – PIFC) су: а) Унутрашња (интерна) контрола (*Internal control* – IC), као контролни систем управљања заснован на одговорности руководства; б) Независна интерна ревизија (*Internal audit* – IA); ц) Независна спољна ревизија (*External audit* – EA); д) Финансијска контрола над средствима из донација и заштита од проневера јавних средстава и корупције (*Fight against fraud* – FAF). Док је екстерну ревизију лако разграничити према субјекту који је врши (независно државно ревизорско тело), унутрашња финансијска контрола у јавном сектору има три функције: финансијска инспекција, интерна ревизија и интерна контрола. Обележја ове три функције приказана су у табели.⁴

³ Alain-Gerard Cohen, *Public Internal Financial Control*, The IIA Research Foundation, 2007; Internal Control Standards Committee, *Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government*, INTOSAI, 2001.

⁴ Табела је преузета из публикације: Јозефина Беке-Тривунац, Љубинко Станојевић, „Улога ревизије у управљању организацијом у јавном сектору“, Ивањица 8-9. 10. 2009. Интернет: <http://www.msp.co.rs/biblioteka/Uloga%20revizije%20u%20javnom%20sektoru.pdf>

Обележја:	Финансијска инспекција	Интерна ревизија	Интерна контрола
<i>Учесталост</i>	Спорадично; Изненадно; По пријему информација;	Периодично; Систематично	Континуирано
<i>Однос према организационом делу који је предмет контроле</i>	Независна или надређена	Интерна	Уграђена у пословање
<i>Усмереност</i>	Пословање; Трансакције; Лица/појединци	Резултати система	Системи
<i>Циљеви (задачи)</i>	Усклађеност; откривање неправилности	Уверавање, ефикасност, економичност и ефективност	Добро одвијање
<i>Методологија</i>	Упутство за вршење контроле	Стандарди	Ревизорски траг
<i>Последице</i>	Казне	Препоруке	Корективне радње
<i>Полагање рачуна (коме је одговорна)</i>	Потпуна тачност	Процена и савети	Надзирање
<i>Улога (функција)</i>	Полицајац	Консултант	Руководство

МЕРЕ ЕУ И НАЈВАЖНИЈИ МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ У ОБЛАСТИ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ ЈАВНОГ СЕКТОРА

Финансијски надзор, као област коју покрива Преговарачка група 32, садржи низ практичних препорука, политика и процедура које корисници буџетских средстава морају да спроведу у домену система интерних контрола и екстерне ревизије, и одговарајућу заштиту интереса ЕУ у вези са коришћењем европских финансијских фондова. Већ је напоменуто да овај последњи домен неће бити анализиран у овом раду, а исти се односи

на Конвенцију о заштити финансијских интереса ЕУ из 1995. године, која је на снази од 2002. године, и пратеће протоколе.⁵ Успостављање система финансијског надзора није детаљно нормирано европским правом, већ међународним стандардима које промовише и Европска комисија. Због тога се усклађивање у области интерне финансијске контроле и екстерне ревизије своди на усвајање међународно прихваћених стандарда и добрих пракси ЕУ.

Сходно пракси Европске комисије, интерну финансијску контролу у јавном сектору чине међународни стандарди и најбоље праксе, централна јединица за хармонизацију (ЦЈХ), систем финансијског управљања и контроле (ФУК), као основ одговорности руководиоца у институцији јавног сектора, и функционално независна интерна ревизија (ИР). Дакле, систем финансијског управљања и контроле и интерна ревизија заједно чине концепт интерне контроле. Европска комисија препоручује да се систем интерне финансијске контроле у јавном сектору установљава у фазама. То нарочито важи за земље у процесу стабилизације и придруживања, због јаза између постојећих система интерне контроле и захтева међународних стандарда. Један од најзначајнијих корака је установљење централне јединице за хармонизацију која би требало да подстакне успостављање функционалне интерне ревизије и субјектима у јавном сектору помогне у развоју стандарда интерне контроле, која ће вршити и надзор над имплементацијом политика и прописа који се односе на унутрашњу контролу и интерну ревизију.⁶ Од државе чланице, као и кандидата за пријем, очекује се да за развој система финансијског управљања и контроле прихвати и спроведе међународне стандарде садржане у Смерницама за стандарде интерне контроле у јавном сектору, донете од стране Међународне организације врховних ревизорских институција (*Internal Organisation of Supreme Audit Institutions -INTOSAI*) 2004. године, који су донети по моделу COSO комитета.⁷ То су, даље, и

⁵ Convention on the Protection of the European Communities' financial interests; The Protocol on the Interpretation by way of preliminary rulings, by the Court of Justice of the European Communities of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests, Official Journal C 151 од 20.05. 1997; The Protocol to the Convention on the protection of the European Communities' financial interests, Official Journal C 313 од 23.10. 1997; The Second Protocol of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests, Official Journal C 221 of 19.07. 1997.

⁶ European Commission, *Welcome to the World of PIFC, Public Internal Financial Control*, Интернет: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure_pifc_en.pdf

⁷ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Enterprise Risk Management – Integrated Framework*, Jersey City, NJ: AICPA, September 2004

стандарди Међународног оквира професионалне праксе интерних ревизора објављених од стране Института интерних ревизора. За успостављање независног државног ревизорског тела, примењују се такође Међународни стандарди INTOSAI,⁸ као и Етички кодекс INTOSAI за ревизоре у јавном сектору, Међународни стандарди врховних ревизорских институција (ISSAI) као и две декларације донете, такође, под окриљем Међународне организације врховних ревизорских институција. *Лимска декларација о смерницама за начела ревизије* утврђује принципе функционалне, организационе и финансијске независности, и поставља захтев за уставним гаранцијама независности државне ревизорске институције.⁹ Независност подразумева уређење положаја у односу на остале гране власти, слободу у избору предмета ревизије и обима ревизије, и постојање одговарајућих средстава рада, укључујући и посебан буџетски статус врховних ревизорских институција. Декларација успоставља и принципе за избор методологије ревизије и запошљавања ревизија, као и стандарде извештавања националних скупштина. *Мексичка декларација о независности врховних ревизорских институција* разрађује поједине аспекте независности и поставља захтев за детаљним нормирањем персоналне, оперативне/функционалне и финансијске независности. Посебно се наглашава неопходност обезбеђивања слободног приступа информацијама и извештавању. Стандардима постављеним овом декларацијом, који представљају широко постављена упутства, даје се могућност државама да законом уреде обавезе извештавања и субјекте ревизије. Истиче се и потреба за успостављањем ефикасних механизма праћења реализације препорука ових институција, као и слобода објављивања извештаја о ревизији, у интересу транспарентности система јавних финансија.

САДРЖАЈ И ОПИС СТАЊА У ОБЛАСТИ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Концепт интерне финансијске контроле у јавном сектору

Интерна финансијска контрола у јавном сектору подразумева изградњу свеобухватног и интегралног система управљања и контроле јавних

⁸ Од великог значаја су и Фундаментални принципи ревизије из 2013. године, нарочито стандард ISSAI 100 Fundamental Principles of Public-Sector Auditing, Интернет: <http://www.issai.org/media/69909/issai-100-english.pdf>

⁹ http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf

средстава у складу са прописима, стандардима и принципима доброг финансијског управљања, односно ефикасности и економичности. Овај систем подразумева све мере контроле и управљања којима се за обавезе руководиоца да управљају у складу са принципима и прописима уводе стандарди одговорности и полагања рачуна. Унутрашња контрола је фактор који омогућава да се спречи или минимизује недомашинско пословање, недозвољене радње и пропусти до којих може доћи у пословању привредних субјеката, укључујући и јавна предузећа и друге непривредне субјекте у јавном сектору. Иако је примарно била развијена као пословна функција, чији је циљ заштита од превара, губитка новца и друге имовине, обухват унутрашње контроле се временом проширио на проверу свих финансијских трансакција, да би на крају ревизија за управљачке органе постала и ревизија управљачких органа. Функција унутрашње контроле у складу са Стандардом 2100 усмерена је на оцену и побољшање ефикасности три процеса: а) процес управљања ризиком – идентификација и процена потенцијалних ризика који могу утицати на извршавање задатака и давање препорука о одговарајућим активностима; б) контролни процес – политике, процедуре и активности које обезбеђују да су ризици у границама које је управљачки орган формулисао ради управљања ризицима и в) процес управљања, односно извршење процедура одобрених у процени ризика и контролних процеса.¹⁰ Да поновимо, концепт *интерне финансијске контроле у јавном сектору* чине: систем финансијског управљања и контроле (ФУК), интерна ревизија (ИР) и централна јединица за хармонизацију. Финансијско управљање и контрола обухвата целокупан систем финансијских и нефинансијских контрола, укључујући и организациону структуру, методе и процедуре финансијских, оперативних и стратешких система. Према Смерницама за стандарде интерне ревизије INTOSAI, унутрашња контрола је алатка којом се служи руководство (које је иначе одговорно за успостављање система контрола) да би се обезбедило разумно уверавање да ће постављени циљеви бити остварени. Систем интерне финансијске контроле зависи од контролног окружења који подразумева корпоративну културу, систем вредности и ставове који се тичу руководства и службеника о унутрашњем систему контрола. Снажно контролно окружење у улога Државне ревизорске институције може значајно придонети корпоративној култури, али само по себи не обезбеђује ефикасно спровођење унутрашње контроле. Један од битних фактора који

¹⁰ The Institute of Internal Auditors Research Foundation, Internal Auditor and Organizational Governance, <http://www.iaa.com>

утичу на контролно окружење је сама функција контроле, организациона структура буџетског корисника и начин утврђивања обавеза и одговорности. Унутрашња контрола је део процеса управљања пословањем унутар организације, заснован на процени ризика којима је организација окружена из спољњег и унутрашњег окружења. Управљање ризицима у јавном сектору још увек није достигао значај који се овом питању посвећује од стране приватног сектора. Пет основних елемената финансијског управљања и контроле су: 1) *контролно окружење* – интегритет, етичке вредности и стручност, начин доделе овлашћења и одговорности и извештавања; 2) *управљање ризицима*; 3) *контролне активности* – писане процедуре и правила који се примењују на свим нивоима како би се ризици свели на прихватљив ниво; 4) *добар систем информисања и комуникације*; 5) *праћење и процена система* – као систем самопроцене, надзора и процене адекватности и делотворности функционисања система управљања и контрола. Интерна ревизија доприноси корпоративном управљању кроз процену поузданости функционисања система (услуга уверавања), и стварању ових процеса кроз давање специфичних препорука (услуге саветовања).¹¹ Функција интерне ревизије оријентисана је ка будућем, независном и системском вредновању активности на свим нивоима менаџмента, а њен делокруг обухвата пружање уверења о поузданости и интегритету финансијских и оперативних информација, делотворности и ефикасности пословања, заштити имовине и усклађености са законима, прописима и уговорима.¹² За разлику од унутрашње финансијске контроле, интерна ревизија је независна активност која треба да пружи уверење и професионално мишљење ради унапређења пословања организације, дајући руководиоцима објективну процену система унутрашње контроле. Добра пракса у ЕУ налаже да функцију интерне ревизије обавља функционално и организационо одвојена независна јединица за интерну ревизију, која одговара руководећем органу. Због тога интерни ревизори, чији рад се заснива на професионалним правилима и етичким принципима, не кажњавају, већ руководиоци доносе одлуке. Трећи елемент концепта интерне финансијске контроле у јавном сектору, централна јединица за хармонизацију, у земљама ЕУ постоји да би управљала развојем ИФКЈ, усвајањем и имплементацијом међународних стандарда и методологија ревизије, као и да би иницирала, пратила и

¹¹ Међународни стандарди ревизије – превод са енглеског језика, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, 2008, стр. 171.

¹² Ibid., стр. 179.

координирала примену прописа у областима финансијског управљања, унутрашње контроле и интерне ревизије. Због њеног значаја за систем финансијског надзора, Европска комисија препоручује да се јединица налази при министарству надлежном за финансије, али се истовремено истиче да је потребно обезбедити њену фактичку независност од политичких притисака.

Институционални и правни оквир интерне финансијске контроле у јавном сектору Србије

Иако је реформа интерне финансијске контроле започета још 2002. године усвајањем Закона о буџетском систему и доношењем низа подзаконских аката, појам интерне ревизије у јавни сектор Републике Србије први пут је уведен октобра 2006. године, објављивањем Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему, којим је извршено раздвајање функције интерне контроле и интерне ревизије од функције буџетске (инспекцијске) контроле и оформљена Централна јединица за хармонизацију финансијске контроле, финансијско управљање и контролу, и интерну ревизију при Министарству финансија (чл. 66. Закона). Чланом 66а. овог Закона ближе је одређен појам интерне контроле, а функције интерне ревизије биле су прописане чланом 67. Закона. Ревизија Меморандума о буџету и економској и фискалној политици за 2009. годину¹³ у делу „Унапређење управљања јавним финансијама“, предвидела је да функција интерне контроле постане интерна ревизија. Закон о буџетском систему из 2009. године имао је битне одредбе о финансијском управљању, контроли и ревизији корисника средстава и буџета РС, буџета локалне власти и финансијских планова организација за обавезно социјално осигурање као посебна област „интерне финансијске контроле у јавном сектору“, која је дефинисана управо према препорукама Европске комисије, као скуп три поменута елемента. То би могло да се означи као моменат увођења јасног концепта интерне финансијске контроле у јавном сектору према међународним стандардима за интерну ревизију,¹⁴ међународним стандардима за интерну контролу,¹⁵ и најбољим праксама из

¹³ “Службени гласник РС”, број 49/2009.

¹⁴ International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing (Standards), The Institute of Internal Auditors, 2008, <http://www.theiia.org/guidance/standards-and-guidance/>

¹⁵ Internal Control Standards Committee, *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*, INTOSAI. Овде је реч о матичном стандарду INTOSAI GOV 9100 из 2004, који је касније допуњен низом других допуњујућих стандарда (9120-9150), доступних на:

ЕУ.¹⁶ Чланом 81. поменутог Закона уводи се нови појам „финансијско управљање и контрола“ који обухвата интегрисани систем интерне контроле организован као систем процедура и одговорности свих лица укључених у финансијске и пословне процесе. За разлику од претходног концепта интерне контроле, „финансијско управљање и контрола“ представља интегрисани систем интерне контроле, који се спроводи политикама, процедурама и активностима са задатком да се обезбеди разумно уверавање о начину остваривања циљева корисника јавних средстава. У овом пропису се такође наводи пет горе наведених битних елемената концепта финансијско управљање и контрола.¹⁷ Овај закон значајан је за развој интерне финансијске контроле у јавном сектору и због тога што је круг обвезника проширен на све директне кориснике средстава буџета Републике Србије и организација за обавезно социјално осигурање. Ради спровођења Националног програма за интеграцију у Европску унију, који је Влада закључком усвојила октобра 2008. године, јула 2009. године донета је Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији.¹⁸ Овом стратегијом дефинисан је концепт интерне финансијске контроле, њени елементи, дат преглед постојећег контролног окружења, оцена постојећег стања и утврђене активности потребне за унапређење интерне финансијске контроле у јавном сектору, а динамика спровођења Стратегије предвиђена је Планом активности везаних за развој интерне финансијске контроле у јавном сектору. Закон о буџетском систему је основни пропис који уређује систем интерне финансијске контроле у јавном сектору.¹⁹ Закон дефинише важне

<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>

¹⁶ На тај начин је извршена обавеза наведена у Плану Владе Републике Србије за спровођење приоритета из европског партнерства усвојеном априла 2006. године.

¹⁷ Критеријуми за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору били су утврђени Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору, „Службени гласник РС“, број 82/07.

¹⁸ „Службени гласник РС“, број 61/2009. Стратегија је измењена и допуњена марта 2013. године, „Службени гласник РС“, број 23/13. Напомена: Министарство финансија РС је 2007. године потписало Изјаву о намери за успостављање административне сарадње са Генералним директоратом за буџет Европске комисије, који подразумева и усклађивање националних стратешких докумената са међународним стандардима финансијске контроле јавног сектора.

¹⁹ „Службени гласник РС“, број 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка и 108/13, 142/2014 и 68/2015 – др. закон.

појмове и претпоставке функционисања ИФКЈ, као и кориснике јавних средстава који морају да успоставе систем финансијске контроле и интерне ревизије и о томе извештавају Министарство финансија.²⁰ У складу са захтевима односно препорукама ЕУ, елементима ИФКЈ даје се ниво функционалне и организационе независности неопходан за вршење контроле, а истовремено се утврђује одговорност за успостављање и одржавање финансијског управљања и контроле и интерне ревизије. Закон о буџетском систему праћен је низом других аката од значаја за развој и примену ИФКЈ, од којих се посебно истичу два правилника о систему финансијског управљања и критеријумима и стандардима и методолошким упутствима.²¹ Централна јединица за хармонизацију је 2007. године израдила и приручнике за финансијско управљање и контролу и интерну ревизију, који сарже методолошка упутства за успостављање система, а намењени су руководиоцима и запосленима у јавном сектору. Функцију централне јединице за хармонизацију првобитно је обављало Одељење интерне ревизије Сектора буџетске инспекције и ревизије Министарства финансија, а Централна јединица за хармонизацију формирана је марта 2010. године, као Сектор за интерну контролу и ревизију у Министарству финансија. Сектор чине два одсека: Одсек за хармонизацију финансијског управљања и контроле и Одсек за хармонизацију интерне ревизије. Може се закључити да су основни институционални облик и законске претпоставке испуњене спровођењем активности планираних Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније 2013-2016.²² Међутим, преостале активности које ће пратити вођење преговора у приступању подразумеваће

²⁰ То су директни и индиректни корисници буџетских средстава, корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање и јавна предузећа основана од стране Републике Србије, односно локалне власти, правна лица основана од стране тих јавних предузећа, правна лица над којима Република Србија, односно локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода остварених у претходној пословној години, као и јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама.

²¹ Правилник о заједничким критеријумима за успостављање и функционисање система финансијско управљања и контроле у јавном сектору, "Службени гласник РС", број 99/11, 106/13; Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору, "Службени гласник РС", број 99/11, 106/13, 106/13.

²² http://seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_documento/mpi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf

праћење измена стандарда, ревидирање стратегија и нарочито обуку кадрова и развој институционалних капацитета на нивоу корисника буџетских средстава, као и на нивоу локалне самоуправе. Битно је нагласити да је потребно редефинисати обим одговорности и методологију рада буџетске инспекције како би се постигло адекватно раздвајање између интерне контроле, интерне ревизије, централизоване буџетске инспекције и екстерне ревизије. Европска комисија у својим препорукама јасно је истакла потребу да се централизована финансијска инспекција (која се дакле не укључује у концепт интерне финансијске контроле у јавном сектору), тамо где постоји, јасно раздвоји од функције интерне ревизије и да се више оријентише на финансијске преваре и корупцију, односно *ex post*. Спровођење контроле у пракси, односно оцена система интерне финансијске контроле у јавном сектору, даје се у консолидованим годишњим извештајима о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору, који сваке године објављује Централна јединица за хармонизацију.²³ Извештаји од 2009. године до сада показују да су разлози за лоше функционисање или одсуство установљења интерне ревизије, односно радних места овлашћеног интерног ревизора недостатак високообразованог кадра и ниских зарада, у конкуренцији са сличним описом посла у приватном сектору. Неопходно је ојачати функционалну независност интерне ревизије и установити јасне линије комуникације са руководством буџетских корисника, као и континуирани професионални развој овлашћених интерних ревизора. Оцену спровођења реформи у области интерне финансијске контроле јавног сектора даје и Извештај о скринингу за поглавље 32, који је објављен јуна 2014. године и доступан на интернет порталу Европске комисије.²⁴ Између осталог, истиче се потреба да се стави већи акценат на одговорност управљача и питање управљања неправилностима, као и потребу да се оснажи улога Централне јединице за хармонизацију управо ка развоју и имплементацији политика и процедура интерне финансијске контроле у јавном сектору. Од нове стратегије интерне финансијске контроле (2015-2019) очекује се да ће наставити са реформом финансијског надзора над јавним сектором и да ће утицати да се надзор више оријентише ка накнадној контроли законитости и утврђивању неправилности, а не само фискалној контроли *ex post* карактера. С обзиром да Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији²⁵ обухвата

²³ <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=8283>

²⁴ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/140429-screening-report-chapter-32-serbia.pdf

²⁵ “Службени гласник РС”, број 9/14, 42/14.

и унапређење управљања јавним финансијама и јавним набавкама, унапређење система финансијског управљања и контроле представља део реформе јавне управе. Будући да је Закон о буџетском систему утврдио правни основ за припрему и извршавање буџета, као и надзор свих нивоа власти, реформе би требало да обухвате и локални ниво власти. У погледу финансијског управљања и контроле и интерне ревизије на локалном нивоу уочене су неуједначене тенденције развоја када су у питању интерне политике, процедуре, као и кадровска решења. Чак и када су успостављене, интерне ревизије нису у довољној мери развијене да би својим препорукама утицале на унапређење интерних контрола у јединицама локалне самоуправе. Проблем свакако лежи у недовољним људским и финансијским капацитетима, али и недовољно јасном схватању праве улоге интерне ревизије, о чему сведоче и извештаји Државне ревизорске институције, која је дала низ препорука за функционисање система интерних контрола.²⁶ Управо ова нејасна улога, не само на локалном нивоу, већ и из угла државних институција и директних буџетских корисника, указује на чињеницу да унапређење финансијске контроле као фактор преображаја јавног сектора мора да се заснива на новој филозофији управљања јавним сектором. Формализам усклађивања са фискалним прописима мора да уступи место схватању суштине преображаја јавног сектора и управљања истим. Усклађеност са словом закона и формално усклађивање пословања испуњавањем писаних норми не може бити једина демонстрација успешности у спровођењу политика и процедура интерне финансијске контроле у јавном сектору.

САДРЖАЈ И ОПИС СТАЊА У ОБЛАСТИ СПОЉНЕ (ЕКСТЕРНЕ) РЕВИЗИЈЕ

У складу са Лимском декларацијом, екстерна ревизија уређена је највишим правним актом, Уставом Републике Србије.²⁷ Као највиши орган финансијског надзора свих јавних средстава, Државна ревизорска институција (ДРИ) предмет је надзора искључиво од стране Народне скупштине. Матични закон, Закон о државној ревизорској институцији,

²⁶ Видети и препоруке за унапређење капацитета јединица локалне самоуправе датих у следећој студији: Милош Ђинђић, Небојша Лазаревић, *Анализа утицаја процеса Србије Европској унији на локалну самоуправу – Област финансијског надзора*, Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије, Београд, 2014, стр. 43-47.

²⁷ Чл. 96. Устава, "Службени гласник РС", број 98/2006.

уређује правни положај, надлежност, организацију и начин рада, као и друга питања од значаја за делатност спољне ревизије.²⁸ Нормативни оквир спољне ревизије у Србији подразумева и низ других аката, као што су Правилник ДРИ о унутрашњој организацији и систематизацији радних места, Пословник о раду ДРИ,²⁹ Правилник о раду Савета, Етички кодекс за државне ревизоре и друге запослене у ДРИ,³⁰ а требало би истаћи и чињеницу да ДРИ има Стратешки план за период 2011-2015. Као институција ДРИ је колегијални орган на челу са Саветом, којим председава председник. Персонална независност подразумева ограничавање мандата чланова Савета на пет година, уз могућност највише два мандата, док је мандат државним ревизорима обезбеђен у трајању од шест година. Оперативна независност подразумева независност у изради програма ревизије, избора субјеката, предмета, обима, врсте и трајања ревизије. Одређени субјекти као што је Народна банка Србије, одговарајући број јединица локалне самоуправе и др., морају бити увршћени у годишњи програм. Финансијска независност подразумева обезбеђивање средстава посебном буџетском линијом, али се мора имати на уму да се предлог финансијског плана ДРИ доставља на сагласност скупштинском Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, а потом и Министарству финансија. Државна ревизорска институција уведена је као институција 2005. године, али је постала оперативна 2007. године. Свој први извештај објавила је 2009. године. Измене Закона о државној ревизорској институцији из 2010. године побољшале су материјални положај и омогућиле лакше запошљавање, као и размештање рада ДРИ у другим градовима. У међувремену, ДРИ је постала члан INTOSAI, EUROSAI (*European Organisation of Supreme Audit Institutions*), Европског ревизорског суда, а од 2010. и пуноправна чланица Мреже врховних ревизорских институција држава кандидата и потенцијалних кандидата за приступање ЕУ. У ДРИ је образован посебан Сектор за методологију ревизије и контролу квалитета, који ће се бавити унапређењем методологије и контролом квалитета у свим фазама ревизије (планирање, обављање, извештавање и накнадно праћење налаза и поступања по препорукама), као и изразом, објављивањем и праћењем спровођења стандарда ревизије. У поменутом Извештају о скринингу за Поглавље 32 истиче се да је потребно изменити Закон о ДРИ ради постизања веће независности ДРИ, као и

²⁸ “Службени гласник РС”, број 101/2005, 54/2007 и 36/2010.

²⁹ “Службени гласник РС”, број 09/09.

³⁰ “Службени гласник РС”, број 44/09.

обезбедити да буџетска инспекција у складу са принципима интерне контроле у финансијском сектору преузме одговорност за подношење прекршајних и кривичних пријава. У току 2015. године очекује се доношење новог стратешког плана, с обзиром да постојећи истиче ове године. Поред ревизије финансијских извештаја и правилности пословања буџетских корисника, ДРИ има мандат и да врши ревизију сврсисходности, што би требало да се унапреди. Ревизија сврсисходности представља испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава, ради стицања доказа за извештавање да ли су та средства од стране субјекта ревизије употребљена у складу са начелима економичности и ефикасности, као и у складу са планираним циљевима. Од 2015. године ДРИ би требало да спроводи ревизију парламентарних политичких странака, у складу са Законом о финансирању политичких активности.³¹ Од ове године, сходно Закону о буџетском систему, предвиђено је да се на свим нивоима власти пређе са досадашњег линијског на програмски начин приказивања буџета, што ће подразумевати да буџетски корисници дефинишу програме, програмске активности, пројекте и циљеве којима ће се мерити реализација програма, што ће утицати и на измену приступа предмету ревизије. На овом месту требало би се запитати каква је улога Државне ревизорске институције у финансијском надзору над управљањем јавним дугом као целином. Благовремени подаци о фискалној и финансијској димензији економског управљања све више добијају на значају, нарочито стога што транспарентност представља нужни услов одговорности за трошење државних средстава, али и задуживање државе. Међународни монетарни фонд инсистира на фискалној транспарентности: јасноћи улога и одговорности, јавној доступности информација, отвореном приступу припреми буџета, његовом транспарентном извршењу, извештавању и независној оцени коришћења финансијских средстава. ММФ истиче потребу да међународни стандарди ревизије буду примењени и у макроекономским прогнозама.³² Ту се, пре свега, мисли на фискалну одговорност власти како за трошење буџетских средстава, тако и за задуживање, нарочито од стране међународних кредитора. У том смислу, у неким земљама донети су закони о фискалној одговорности, који се односе на управљање јавним фондовима и задуженост, с циљем да се спрече ризици и злоупотребе средстава који би утицали на платни биланс, и

³¹ “Службени гласник РС”, број 43/2011.

³² Richard Allen, Daniel Tommasi, *Managing Public Expenditure, A Reference Book for Transition Countries*, SIGMA, Paris, 2002, стр. 34-35.

прописују мере планирања, контроле, транспарентности и одговорности.³³ Један од механизма је и постављање циљева у погледу прихода и расхода, горњег лимита расхода, утицаја на друштво и слично. Наведено отвара једну нову димензију (потенцијалне) улоге Државне ревизорске институције, а нарочито улогу Фискалног савета Србије.³⁴ Наиме, појава светске финансијске кризе имала је озбиљне последице на земље које је погодила, као и транзиторне привреде периферије. Пошто се кризом погођене земље задужују код међународних финансијских организација, сматра се да би зарад свођења дуга у прихватљиве оквири задатак јавне ревизије требало да буде и сагледавање јавних дефицита и финансијске способности државе, уз евентуално поништавање или свођење „нелегитимног дуга“ на прихватљив ниво биланса који би омогућио одрживост јавних финансија, националне економије и друштва. У том смислу поставља се отворено питање домашаја државне ревизије у смањењу укупног биланса таквог дуга и заштити интереса грађана.³⁵

6) ИЗВОРИ

Allen Richard, Daniel Tommasi, *Managing Public Expenditure, A Reference Book for Transition Countries*, SIGMA, Paris, 2002.

Cohen Alain-Gerard, *Public Internal Financial Control*, The IIA Research Foundation, 2007.

European Commission, *Welcome to the World of PIFC, Public Internal Financial Control*, http://ec.Europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure_pifc_en.pdf

<http://www.msp.co.rs/biblioteka/Uloga%20revizije%20u%20javnom%20sektoru.pdf>

³³ Нпр. Закон о фискалној одговорности Новог Зеланда из 1994.

³⁴ Мисија Фискалног савета је да оцени кредибилитет фискалне политике с аспекта поштовања утврђених фискалних правила и да обезбеди јавност и одговорност у вођењу фискалне политике. Фискални савет треба да унапреди културу фискалне одговорности у Републици Србији, независном анализом фискалне политике и да даје независну и кредибилну оцену економске политике, процењујући фискалне ризике и вероватноћу да ли ће Влада испунити фискалне циљеве у будућности. Више: <http://www.fiskalnisavet.rs/o-fiskalnom-savetu.php>

³⁵ Милош Илић, Душан Савковић, „Улога јавне ревизије у превазилажењу нелегитимног дуга и економске кризе“ у: Властимир Лековић (уредник), *Институционалне промене као детерминанта привредног развоја Србије*, Универзитет у Крагујевцу, Економски факултет, 2012, стр. 327-340.

- Institute of Internal Auditors Research Foundation, Internal Auditor and Organizational Governance, <http://www.iaa.com>
- Internal Control Standards Committee, *Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government*, INTOSAI, 2001.
- International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing (Standards), The Institute of Internal Auditors, 2008, <http://www.theiaa.org/guidance/standards-and-guidance/>
- ISSAI 100 Fundamental Principles of Public-Sector Auditing, доступно на: <http://www.issai.org/media/69909/issai-100-english.pdf>
- Беке-Тривунац, Јозефина, Љубинко Станојевић, „Улога ревизије у управљању организацијом у јавном сектору“, Ивањица 8-9. 10. 2009. Доступно на: Интернет: <http://www.msp.co.rs/biblioteka/Uloga%20revizije%20u%20javnom%20sektoru.pdf>
- Ћинђић Милош, Небојша Лазаревић, *Анализа утицаја процеса Србије Европској унији на локалну самоуправу – Област финансијског надзора*, Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије, Београд, 2014, стр. 43-47.
- Етички кодекс за државне ревизоре и друге запослене у Државној ревизорској институцији, „Службени гласник РС“, број 44/09.
- Закон о буџетском систему, „Службени гласник РС“, број 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка и 108/13, 142/2014 и 68/2015 – др. закон.
- Закон о државној ревизорској институцији, „Службени гласник РС“, број 101/2005, 54/2007 и 36/2010.
- Илић Милош, Душан Савковић, „Улога јавне ревизије у превазилажењу нелегитимног дуга и економске кризе“ у: Властимир Лековић (уредник), *Институционалне промене као детерминанта привредног развоја Србије*, Универзитет у Крагујевцу, Економски факултет, 2012, стр. 327-340.
- Пословник о раду Државне ревизорске институције, „Службени гласник РС“, број 09/09.
- Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору, „Службени гласник РС“, број 99/11, 106/13, 106/13.
- Правилник о заједничким критеријумима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору, „Службени гласник РС“, број 99/11, 106/13.

Савез рачуновођа и ревизора Србије, Међународни стандарди ревизије – превод са енглеског језика, Београд, 2008.

Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, “Службени гласник РС”, број 61/2009, 23/13.

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, “Службени гласник РС”, број 9/14, 42/14.

Шупут, Јелена, „Хармонизација националног законодавства Републике Србије са Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније“, *Европско законодавство* 47-48/ 2014, 187-202.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Јачање интерне финансијске контроле у јавном сектору, као унапређење управљања јавним финансијама, део је процеса реформе јавне управе централних и локалних нивоа власти. У погледу корисника јавних средстава постоји неуједначен развој када су у питању интерне политике, процедуре, кадровска и организациона решења. Једна група проблема управо је проузрокована лошим стањем јавних финансија, јер недовољни финансијски капацитет подразумева недовољне људске капацитете. Међутим, финансијска контрола која се схвата само као формално усклађивање са прописима не може да оствари потребни преображај јавног сектора и нове улоге професионалног менаџмента у управљању јавним сектором. Формализам усклађивања са прописима мора да израсте у корпоративну културу јавног сектора, јер усклађивање са писаним правилима не може бити једино мерило успешности у спровођењу политика и процедура финансијске контроле и интерне ревизије у јавном сектору. Осим неразумевања сврхе и користи од увођења система финансијског надзора унутар директних или индиректних корисника буџетских средстава, препреке у развоју финансијског надзора су недостатак стратешког и оперативног планирања, недостатак процедура и пословних процеса, као и слабо планирање које не препознаје потребу за проценом и управљању ризицима. С обзиром да је правни оквир Републике Србије у великој мери усклађен са међународним стандардима и добрим праксама ЕУ у области финансијског надзора, потребно је предузети кораке којим се изграђује адекватна култура домаћинског управљања јавним финансијама, јачању финансијске контроле и интерне ревизије, као и оперативности и праћења резултата екстерне ревизије. Потребно је ојачати капацитете који представљају препреку успешном спровођењу функционисања система финансијског надзора, јачањем не само људских

капацитета, спровођењем континуираног образовања и унапређења вештина, већ и убрзавањем пословне културе јавног сектора, односно подстицањем његовог преображаја у смислу већ доказаних позитивних достигнућа новог јавног менаџмента. Беза интерне контроле у финансијском сектору и других реформи управљања јавних финансија мора се ојачати, с обзиром да је унутрашња контрола хоризонтално питање које фигурира у свим подсистемима јавних финансија, а представља и неопходни део реформе јавне управе.

УДК: 368.022(410.1)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 54, стр. 153-166

Изворни научни рад

проф. др Слободан ЈОВАНОВИЋ¹

проф. др Јован СЛАВНИЋ²

РЕФОРМА ПРАВА ОСИГУРАЊА У ЕНГЛЕСКОЈ И НОВИНЕ У ВЕЗИ СА ПРИЈАВОМ БИТНИХ ИНФОРМАЦИЈА ОСИГУРАВАЧУ, ПРЕ ЗАКЉУЧЕЊА ПОТРОШАЧКИХ УГОВОРА О ОСИГУРАЊУ

ABSTRACT

Principles that had been set out in a clear and comprehensible manner by the English Marine Insurance Act 1906 posed courts a difficulty in their application in the current development of insurance law, because they were inadequate for today's insurance market. Therefore, reform of the certain rules on misrepresentation and non-disclosure of the material facts before the formation of the insurance policy was needed. In this paper, we analyze the changes of the Marine Insurance Act introduced by the Consumer Insurance (Disclosure and Representations) Act 2012 and the Insurance Act 2015 regarding the standard of consumer's reasonable care, principle of utmost good faith, avoidance, duty of disclosure and consequences of deliberate or reckless disclosure, avoidance in case of warranty breach and criteria for determining what party the agent works for. The authors do not look at the changes in other pieces of legislation, particularly not regulating disclosure and representations in consumer insurance policies. Furthermore, the authors cite views of the bill proposer and reputable English legal academics on these issues and outline importance of making familiar with those changes for all who wish to place insurance directly or through the intermediary on the London and Lloyd's markets.

Key words: insurance, consumer, utmost good faith, reasonable care, deliberate, reckless, warranties, agent.

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

² Универзитет у Новом Саду. Е-маил: lolesl@eunet.rs

1) УВОД

Енглеско право осигурања развијало се путем стварања обичајног права осигурања током 18. и 19. века да би 1906. године било делимично кодификовано Законом о поморском осигурању (*Marine Insurance Act*, даље у тексту: ЗПО). Иако се он примењивао на осигурање поморских бродова, осигурање од одговорности бродара, бродова у изградњи, робе у превозу и клубове за узајамну правну заштиту и покриће, судови су почетком 90-их година 20. века заузели став да се он примењује на све врсте осигурања јер представља у осигурању кодификацију обичајног права (*common law*).³ Међутим, принципи који су у овом Закону прецизно и разумљиво дефинисани представљали су проблем судовима у њиховој примени са појавом нових модерних тенденција у развоју права осигурања,⁴ односно нових правила којима решења из тог Закона нису више одговарала потребама модерног потрошачког тржишта.⁵ На потребу реформе правила о искривљеном пријављивању и непријављивању битних чињеница приликом (пре) закључења уговора о осигурању први пут је, на основу већег броја извештаја, указала Комисија за реформу закона (*The Law Reform Committee*) још 1957. године,⁶ затим Енглеска комисија за реформу закона 1980. године,⁷ Национални савет потрошача 1997. године⁸ и Британско удружење за право осигурања 2002. године.⁹ Ово су били само неки од разлога за реформу правног система осигурања установљеног пре више од једног века, доношењем Закона о обавези информисања и презентацијама у потрошачким уговорима о осигурању из 2012. године¹⁰ (даље у тексту: ЗОИППО), али и касније Закона о осигурању од 12. фебруара 2015. године

³ Образложење Lorda Mustill-a у спору *Pan Atlantic Insurance Co Ltd v Pine Top Insurance Co Ltd* [1995] 1 AC 501, p. 518; Образложење судије Steyn-a у спору *Banque Keyser Ullmann SA v Skandia (UK) Insurance Co Ltd* [1990] 1 QB 665, p. 701; “MacGillivray on Insurance Law”, 2008, 17-006 i 17-007.

⁴ “Consumer insurance law...”, December 2009, p. 11.

⁵ “Consumer insurance law...”, December 2009, p. 2.

⁶ “Fifth Report of the Law Reform Committee” (1957) Cmnd 62.

⁷ “Insurance Law, Non-Disclosure and Breach of Warranty” (1980) Law Com No 104, para 1.21.

⁸ “Insurance Law Reform: the consumer case for review of insurance law”, National Consumer Council, May 1997.

⁹ “Insurance Contract Law Reform – Recommendations to the Law Commissions”, British Insurance Law Association, 2002.

¹⁰ Consumer Insurance (Disclosure and Representations) Act 2012 (c. 6), 8th March 2012.

(даље у тексту: ЗО).¹¹ Први се примењује на уговоре о осигурању који се закључују са потрошачима (потрошачки уговори о осигурању), а други, Закон о осигурању (даље у тексту: ЗО), на уговоре о осигурању које закључују правна и сва друга лица и организације са друштвима за осигурање. Колики је био значај и сложеност планираних измена говори и огроман број универзитетских професора, адвокатских канцеларија, друштава за осигурање, удружења у осигурању („Удружење британских осигураваача”, „Британско удружење за право осигурања”, „Међународно удружење осигураваача у Лондону”, „Лондонско и међународно удружење брокера”, итд.) и других институција („Канцеларија финансијског омбудсмана”, „Федерација британске имовине”) са којима се Комисија за реформу закона консултовала приликом израде предлога ЗО.¹² У наредним излагањима анализираћемо измене које доносе ова два закона у области пријављивања битних чињеница, а којима се мењају одређене одредбе Закона о поморском осигурању из 1906. године. ЗОИППУО и ЗО се мењају и неке од одредби Закона о друмском саобраћају из 1988. године и Закона о правима трећих лица према осигуравачу из 2010. године, али се због ограниченог простора у овом раду нећемо бавити оним шта доносе ови закони на плану промене у поменутих законима.

2) ИЗМЕНЕ ПО ЗАКОНУ О ОБАВЕЗИ ИНФОРМИСАЊА И ПРЕЗЕНТАЦИЈАМА У ПОТРОШАЧКИМ УГОВОРИМА О ОСИГУРАЊУ

ЗОИППУО се примењује на уговоре (полисе) о осигурању у свим врстама неживотних и животних осигурања, с обзиром да је увео другачији приступ примене од оног из ЗПО. Пре свега, јер наведени ЗОИППУО преузима дефиницију потрошача у својству корисника услуге осигурања из Директиве о правима потрошача из 2011. године (чл. 2. ст. 1. тач. 1). У Енглеској је, наиме, дефиниција корисника услуге осигурања спроведена увођењем појма „потрошачког уговора о осигурању.” Према члану 1. ЗОИППУО „потрошачем (се) сматра сваки појединац који закључује уговор о осигурању или даје понуду за његово закључење у потпуности или претежно у сврхе које нису у вези са његовом трговачком, пословном или професионалном делатношћу.” Према праву ЕУ, дефиницијом „потрошача” нису дакле обухваћена правна лица, чак и онда када се ради о непрофитним

¹¹ Insurance Act 2015 (c. 4), 12th February 2015.

¹² “Insurance Contract Law...”, July 2014, Appendix C: List of consultees.

институцијама. Европски суд правде је по овом питању био доследан у најмање два спора о којима је одлучивао, с тим да претходно наведено у Енглеској усвојено правило не искључује право држава чланица да усвоје шире дефиниције у областима, као што је разматрана, регулисаним минималним уједначавањем права у директивама (Judgment C-361/89, 1991, ст. 19. у вези са применом Директиве из 1985. године о заштити потрошача код уговора који се закључују ван пословних просторија; Judgment C-541/99 and C-542/99, 2001, ст. 14. у вези са применом Директиве из 1993. године о непоштенним уговорним одредбама потрошачких уговора). Судаћи према наведеној дефиницији потрошача, енглески законодавац се није определио за такву могућност. Затим, ЗОИППУО изричитом одредбом укида код потрошачког уговора о осигурању неке елементе начела по којима је он уговор од највећег поверења (*utmost good faith*)¹³ – (приближан еквивалент у континенталном, копненом праву осигурања је начело „савесности” – прим. аут.)¹⁴. Према чл. 17. Закона о поморском осигурању, уговор о поморском осигурању заснивао се на начелу „највећег поверење”, те је у случају кршења тог принципа свака уговорна страна имала право да раскине уговор независно од тога да ли је до повреде овог начела, односно обавезе уговарача да пријави осигуравачу податке о околностима важним/битним за закључење уговора о осигурању, дошло кривицом уговарача осигурања

¹³ ЗОИППУО, чл. 2, ст. 5:

- (а) Сва законска правила која прописују да је потрошачки уговор о осигурању уговор највећег поверења примењују се у обиму регулисаном одредбама овог Закона, и:
- (б) на уговоре о поморском осигурању који представљају потрошачке уговоре о осигурању примењују се одредбе овог Закона, те се на исти начин усклађује и примена чл. 17. Закона о поморском осигурању из 1906. године („Уговори о поморском осигурању су уговори највећег поверења”).

¹⁴ Према неким домаћим ауторима начело „највећег поверења” из енглеског ЗПО изједначава се са начелом „савесности” у континенталном, копненом праву о уговору о осигурању. Наводи се да код сваког уговора о осигурању уговорне стране треба приликом његовог склапања и остваривања права да поступају у доброј вери, односно да се придржавају начела савесности, под чиме се подразумева поступање у границама обичне савесности, док код уговора о поморском осигурању да оне морају да поступају са наглашеном савесношћу за коју се обично употребљава израз „максимална добра вера.” Сходно том начелу, забрањује се свакој страни да прикрива што приватно зна, чиме би другу страну навело да уговор закључи непознавајући чињенично стање и да из тог начела произилази обавеза уговарача осигурања да осигуравачу пријави, не само у одговорима на постављена питања већ самоиницијативно, све околности значајне за оцену ризика; 3. Радовић, „Начело добре вере и начело обештећења у осигурању”, стр. 419-420.

и да ли су у питању околности које су биле од значаја за настанак евенуталне штете. Током јавне расправе о овом принципу консултовани појединци и институције биле су подељеног мишљења у вези са тим да ли се поменути принцип подједнако примењује на све уговоре о осигурању, или се баш на основу њега разликују односи из уговора о поморском осигурању од односа код других уговора о осигурању и осталих трговачких уговора.¹⁵ На основу спроведене јавне расправе и писмених консултација закључено је да постоји општа сагласност да треба задржати поменути принцип, али да се укине могућност раскида уговора због његовог кршења. Судаћи по ставовима одређених правних теоретичара, чини се да се принцип добре вере треба сматрати пре пословним обичајем, који је део или критеријум пословне ефикасности за уговорни однос заснован на том принципу, уместо да се аутоматски примењује право на раскид уговора предвиђен наведеним чланом.¹⁶ ЗПО је обавезивао уговарача да информише осигуравача о свему што би могло да утиче на његову оцену ризика, без икаквих смерница о информацијама које би могле да имају такав утицај. ЗОИППУО-ом (чл. 2. ст. 2) прописује се да је обавеза потрошача да примени разумну пажњу приликом одговарања на питања осигуравача пре закључења или продужења уговора о осигурању, те да се несавесно (непоштено или преварно - прим. аут.) искривљивање битних чињеница сматра кршењем стандарда „разумне пажње.” Осим тога, више не постоји обавеза потрошача да осигуравача упозна са информацијама које он није ни тражио, јер је обавеза осигуравача да докаже да је потрошачу поставио изричита питања. Да ли је потрошач испунио обавезу поступања са разумном пажњом оцењује се у светлу свих битних околности везаних за уговор о осигурању (ЗОИППУО, чл. 3. ст. 2), као што су: (а) врста потрошачког уговора о осигурању и његово циљано тржиште, (б) релевантна документација, објављена или ауторизована од стране осигуравача, (в) колико су питања осигуравача била јасна и одређена, (г) колико је осигуравач јасно истакао важност давања одговора на та питања (или могуће последице неодговарања на постављена питања), у случају неодговарања на питање осигуравача у вези са продужењем или изменом потрошачког уговора о осигурању, и (д) да ли је заступник радио у име и за рачун потрошача или осигуравача.

С обзиром да је ЗОИППУО пребацио обавезу на осигуравача да постави питања која сматра битним за оцену ризика, измењен је и чл. 18. ст. 3. Закона о поморском осигурању у којем су негативним методом

¹⁵ “Insurance Contract Law...”, July 2014, p. 321.

¹⁶ “Colinvaux’s Law of Insurance”, 2012, 6-111; “MacGillivray on Insurance Law”, 2012, 17-003.

побројане врсте информација које осигураник не мора да пријављује осигуравачу.¹⁷ По ЗИОППУО, у обзир се узимају оне карактеристике или околности конкретног потрошача за које је осигуравач знао или требало да зна. Како се истиче у енглеској правној литератури сматра се да осигуравачи имају сазнања о стварима јавног карактера или ноторности за које би се и од уопштено добро информисане особе могло очекивати да је упозната са њима.¹⁸ ЗОИППУО практично напушта принцип *caveat emptor* („нека купац припази”) из Закона о поморском осигурању из 1906. године (ЗПО, чл. 18. ст. 1), по којем је осигураник требало да води рачуна да осигуравачу пре закључења уговора о осигурању пријави све информације за које је знао или требало да зна. Такво решење требало би да смањи број спорова који су се некада водили у вези са питањем која је информација или околност битна за оцену ризика од стране осигуравача. Једноставно, сматрало се да само неколицина потрошача разуме процес преузимања ризика од стране осигуравача, те је зато решење из ЗПО наметало обавезу потрошачима коју они нису могли да испуне.¹⁹ Друго питање, које је често било предмет спора у примени ЗПО из 1906, односило се на пуноважност уговора због кршења обавезе пријављивања битних чињеница. Пре свега, осигуравачи су морали да докажу да је нека чињеница, која није пријављена приликом закључења уговора, навела осигуравача да закључи уговор који не би закључио или да је пријављена да би га закључио по другачијим условима и цени.²⁰ Следствено томе, осигуравач се могао ослободити своје обавезе или раскинути уговор само ако претходно докаже: 1) да се у конкретном случају радило о битној чињеници или изузетку, када важи оборива претпоставка о постојању заблуде на његовој страни, и 2) да је та околност код њега створила

¹⁷ ЗПО, чл. 18. ст. 3:...(3) У случају непостојања одређеног питања, следеће околности не морају се пријавити осигуравачу:

- (а) околности које смањују ризик,
- (б) околности које су познате или се претпоставља да је осигуравач упознат са њима. Сматра се да је осигуравач упознат са опште познатим стварима или информацијама, и стварима за које би осигуравач у редовном пословању требало да зна,
- (в) информације којих се осигуравач одрекао,
- (г) околности које су сувишне за пријављивање због изричитог или прећутног јемства.”

¹⁸ “MacGillivray on Insurance Law”, 12th ed. 2012, 17-079.

¹⁹ “Consumer insurance law...”, December 2009, p. 12.

²⁰ Pan Atlantic Insurance Co Ltd v Pine Top Insurance Co Ltd [1995] 1 AC 501; St Paul Fire and Marine Insurance Co Ltd v McConnell Dowell Constructors Ltd [1995] 2 Lloyd’s Rep 116.

заблуду²¹ и утицала на доношење одлука које поступајући разумном пажњом никада не би донео.²² Осигураник је са своје стране требало да докаже да, иако се радило о битној чињеници, она не би имала утицаја на доношење одлуке осигуравача, чак и да му је она била позната. Овом одлуком је у енглеском праву практично уведен субјективно-објективни критеријум одређивања релевантности неке околности за утврђивање постојања права осигуравача да раскине уговор. Према новијој судској пракси енглеских судова довољно је било да осигуравач докаже да би га непријављивање битне чињенице „вероватно” навело да закључи спорни уговор о осигурању.²³ Област посебно осетљива за заштиту потрошача услуга осигурања била је пријављивање битних чињеница преко заступника (ЗПО, чл. 19), односно начин на који се утврђује да ли заступник иступа у име осигураника или осигуравача. Ово има посебну важност у енглеском праву због тога што питање да ли је посредник иступао у својству агента осигуравача, како је у свом Кодексу пословања навело Удружење британских осигуравача (*Association of British Insurers – ABI*), зависи од чињеница и околности сваког појединачног случаја²⁴, због чега је Комисија за реформу закона сматрала да би било пожељно утврдити додатна правила о критеријумима и околностима на основу којих би се одређивало да ли заступник иступа у име осигураника или осигуравача.²⁵ Зато је Анексом 2, чл. 2. прописано када се има сматрати да заступник иступа у име осигуравача. То ће бити у следећим случајевима: (а) када заступник изврши неку радњу у својству овлашћеног представника осигуравача у смислу чл. 39. Закона о финансијским услугама и финансијским тржиштима из 2000. године, (б) када заступник прикупља информација од потрошача за осигуравача или за осигуравача закључује

²¹ St. Paul Fire & Marine Insurance Co. (UK) Ltd v. McConnwell Dowell Constructors Ltd (1995) 2 Lloyd's Rep 116 (CA); Pan Atlantic Insurance Company Ltd v. Pine Top Insurance Company Ltd (1994) 3 All ER 581.

²² GMA v. Storebrand and Kansa (1995) LRLR 333; St. Paul Fire & Marine Insurance Co. (UK) Ltd v. McConnwell Dowell Constructors Ltd (1995) 2 Lloyd's Rep 116 (CA).

²³ Assicurazioni Generali v Arab Insurance Group, [2002] EWCA Civ 1642, [2002] All ER (D) 177.

²⁴ “Managing Claims...”, April 2013, 3.4.2.

²⁵ “Consumer insurance law...”, December 2009, p. 101; У енглеском праву се према усвојеним прецедентима од случаја до случаја процењивало и за брокера осигурања да ли ради за осигуравача или осигураника, те је његова улога као агента осигуравача или осигураника сматрана флуидном. Видети: Ј. Славнић, „Овлашћења и обавезе брокера осигурања”, 2003, стр. 81-82.

уговор, у оба случаја на основу пуномоћи осигуравача. Међутим, неко би помислио да се тиме отклања свака сумња у одређивању статуса заступника, али судећи по даљим одредбама Анекса 2 чини се да ће и даље постојати извесне дилеме. У Анексу 2, чл. 3. ст. 3 прописује се да у свим другим, претходно непоменутим, случајевима важи претпоставка да заступник ради за потрошача, осим ако се не испостави да иступа у име осигуравача ценећи све релевантне околности датог случаја. Сматра се да заступник ради за потрошача када: (а) се обавезе да да непристрасан савет потрошачу, (б) се обавезе да сачини коректну анализу тржишта и (в) потрошач плаћа провизију заступнику. Према Анексу 2, чл. 3. ст. 4. сматра се да заступник ради за осигуравача и када: (а) пласира осигурање одређене врсте само код једног осигуравача који се бави том врстом осигурања, (б) има уговорну обавезу да пласира предметно осигурање код ограниченог броја осигуравача, (в) осигуравач продаје осигурање само преко малог броја заступника који се баве датом врстом осигурања, (г) осигуравач овласти заступника да користи осигуравачево пословно име приликом пружања услуга заступања, (д) дата врста осигурања се рекламира под пословним именом заступника и (ђ) осигуравач захтева од заступника да посећује пребивалиште потрошача.

Иако је опште прихваћена обавеза у Великој Британији да полиса или други документ еквивалентан полиси мора да садржи пословно име осигуравача, Комисија за реформу закона сматрала је да би било тешко очекивати од потрошача да буду пасионирани читаоци ситних слова, да би схватили да је банка или супермаркет само заступник а не и осигуравач.²⁶ Због тога је Комисија сматрала да рекламирање треба да се конципира тако да подстакне потрошачево уверење да су осигуравач и заступник иста организација. У вези са критеријумом под (ђ) постоји судски прецедент по којем када осигуравач да налог заступнику да на такав начин обавља послове осигуравача сматра се да заступник ради за осигуравача,²⁷ те је наведени критеријум само прихватио постојеће решење. Међутим, одредба чл. 19. ст. 1. тач. (а) ЗПО била је посебно проблематична, јер је предвиђала право осигуравача да раскине полису осигурања због тога што заступник није навео нешто што му је било познато, али за шта осигураник није имао сазнања. Због тога је приликом израде предлога ЗОИППУО постојала сагласност да се

²⁶ “Consumer insurance law...”, December 2009, p. 108.

²⁷ Winter v Irish Life Assurance plc, [1995] 2 Lloyd’s Rep 274. Такође: Arif v Excess Insurance Group Ltd 1986 SC 317; Whitlam v Andrew Hazel for Lloyds [2004] EWCA Civ 1600, [2004] All ER (D) 28.

поменута одредба изостави, односно не примењује на потрошаче услуге осигурања.²⁸ Следећи проблем из ЗПО представљала је одредба чл. 20. ст. 1. по којој је осигуравач имао право да раскине уговор ако би осигураник ненамерно погрешио приликом одговарања на питања осигуравача. Осим тога, није било јасно због чега би осигуравач имао право да одбије одштетни захтев због неке тривијалне или небитне грешке у обрасцу понуде за осигурање.²⁹ Наведена одредба разликује питања постојања одређених чињеница и питање „личних очекивања и убеђења.”³⁰ Ако се ради о првом случају, није битна осигураникова савест и осигуравач има право да раскине уговор о осигурању иако је осигураник искрено и разумно био убеђен да је истинито оно што је рекао. У другом случају, ако је пријављена информација била заснована на очекивању или убеђењу осигураника, сматра се да је истинита „ако је дата у доброј вери” (савесно - прим. аут.).³¹ За разлику од претходно наведених правила ЗПО, ЗОИППУО у чл. 4. ст. 1. прописује околности у којима осигуравач има право раскида уговора због непријављивања битних чињеница. То су: (1) кршење стандарда разумне пажње и (2) установљење обавезе за осигуравача да докаже да, без кршења обавезе потрошача, он не би закључио уговор, или се сагласио са његовом изменом, или би то учинио по другачијим условима. Прописане су и последице кршења обавезе потрошача да пријави битне чињенице кроз институт „квалификованог непријављивања”, односно случајевима у којима осигуравач стиче право на раскид уговора. У чл. 5. ЗОИППУО регулишу се различити нивои кривице за непријављивање битних чињеница и две обориве претпоставке у вези са потрошачем. Тако се „квалификованим непријављивањем” сматра свако дело које је учињено: (а) намерно или у грубој непажњи или (б) немарно, у лакој непажњи. Први случај „квалификованог непријављивања” који мора да докаже осигуравач, постоји ако је потрошач „знао да је информација нетачна или искривљена, или није пазио да ли је она истинита или искривљена, или ако је знао да је околност на коју се односи непријављивање била битна за осигуравача, или није пазио да

²⁸ “Consumer insurance law...”, December 2009, p. 121.

²⁹ “Consumer insurance law...”, December 2009, p. 17.

³⁰ ZPO, 1906, čl. 20, st. 3.

³¹ *Economides v Commercial Union Assurance Co* [1998] QB 587. У наведеном спору двадесетједногодишње лице дало је потцењену вредност садржаја свог стана после пресељења родитеља у његов стан. Пошто је утврђено да су његове тврдње по овом питању биле ствар његовог мишљења, а не чињеница, било је довољно да су оне дате у доброј вери. Није било потребно да се оне заснивају на разумним основама.

ли је она битна за осигуравача.” Енглески законодавац је прописао и случајеве у којима се могу доказивати овима супротна својства код потрошача. Она се односе на претпоставке: (1) да је потрошач поседовао знање разумног потрошача и (2) да је потрошач знао да је била битна околност за коју је осигуравач поставио јасно и посебно питање. Колико су бројне одредбе ЗПО биле у супротности са принципима заштите потрошача може се видети и из тога што је тим Законом било дозвољено осигуравачу да стекне већа права од прописаних тако што би у образац захтева за осигурање или у полиси осигурања убацио клаузулу да потрошач „јемчи” за тачност свих датих одговора или да његови одговори „чине основу уговора.” Таква клаузула имала је дејство претварања датих информација пре закључења уговора у „јемства” (*warranties* - прим. аут.), због чијег кршења је осигуравач имао право да раскине уговор о осигурању без обзира на то да ли се радило о битној или небитној чињеници.³² То је произлазило из чл. 33. ст. 3. ЗПО.³³ Јемство има значај раскидног уговорног услова у енглеском праву који ако је прекршен представља аутоматски основ за ништавост уговорне обавезе из осигурања, док се у континенталним правним системима много више води рачуна о постојању узрочно-последичне везе између неизвршене уговорне обавезе и последица које су због тога евентуално наступиле.³⁴ Управо то потврђује и чл. 34. ст. 2. по којем од тренутка када осигураник прекрши јемство „не може се

³² Као јемство могуће је у уговору предвидети најразноразније елементе као што су јемство за обавештавање о времену када треба да почне каботажа брода, достављање потврде о обновљеној класи брода и информација о: постојању спринклерског система, да је инспекција осигураног објекта извршена у одређеном року, да нема насталих или резервисаних штета у периоду до дана закључења уговора о осигурању итд. Видети: С. Јовановић, „Уговор о реосигурању”, докторска дисертација, одбрањена на Правном факултету Универзитета у Београду, март 2002, стр. 260.

³³ „Јемство, како је дефинисано горе, представља услов који се мора доследно испунити, без обзира да ли је битно за ризик. Ако јемство није испуњено, под условом да је то изричито наведено у полиси, осигуравач се ослобађа обавеза од дана кршења јемства, али без ослобађања од обавеза насталих пре тог дана.”

³⁴ Карактеристичан случај у поменутом смислу је спор *Forsikringsaktieselskapet Vesta v. Butcher/ Lloyd's Rep* (1989) 331, у којем је норвешки осигуравач осигурао рибањак, при чему је полиса осигурања садржала јемство за држање страже 24 сата дневно и реосигурао 90% на лондонском тржишту преко брокера користећи Лојдов образац за који се сматрало да је у себи инкорпорисао поменуту специјалну уговорну обавезу у уговор о реосигурању, иако ни уговор о осигурању, ни уговор о реосигурању нису садржали одредбу о меродавном праву у случају спора. Тада је дошло до снажне олује и настанка штете. Током анализе висине и околности штете утврђено је да поменута уговорна обавеза није била испуњена тј. да 24-сатна стража није постојала. Према

бранити приговором да је прекршено јемство извршено” пре настанка штете. Из горе наведених разлога институт „јемства”, у вези са пријављивањем битних чињеница који је у ЗПО био регулисан са 9 чланова (чл. 33-41), замењен је одредбом чл. 6. ЗОИППУО којом је прописано да се пријављивање битних чињеница не може претворити у „јемство” приликом закључења или измене потрошачких уговора о осигурању, било путем посебне уговорне одредбе, одвојеног споразума или изјаве. Поменуто правило важи у свим врстама потрошачких уговора о осигурању, а посебно у случајевима колективног осигурања и осигурања живота другог лица. Последња измена коју доноси ЗОИППУО односи се на чл. 84. ЗПО који регулише ситуације у којима осигуравач има обавезу на поврат премије осигуранику под условом да се осигураник није послужио преваром или неко незаконитом радњом. Како је истакнуто у образложењу ЗОИППУО, није у потпуности јасно колико је наведена одредба била примењива на копнена осигурања.³⁵ На основу Анекса 1, чл. 17. ЗОИППУО „Члан 84. Закона о поморском осигурању из 1906. године (поврат премије у случају престанка осигураног интереса, надосигурања и двоструког осигурања) тумачи се у складу са одредбама овог Анекса за уговоре о поморском осигурању који спадају у потрошачке уговоре о осигурању.” Наведеним Анексом 1, чл. 2. регулише се право осигуравача на раскид уговора због намере или грубе непажње у којем случају осигуравач може да одбије све захтеве осигураника, уз задржавање целокупне плаћене премије. Истом одредбом оставља се могућност да осигуравач ипак врати наплаћену премију „ако би то било непоштено према потрошачу.” Једино остаје отворено питање у којим случајевима би не враћање премије потрошачу

правилима енглеског права ово је реосигуравачу представљао основ да одбије исплату одштетног захтева, јер је уговор прекршен и због тога ништав, док по норвешким прописима то није случај, јер осигураник није сам изазвао штету, нити допринео њеном настанку. Штавише, и да је стража постојала, ништа не би могло спречити настанак штетног догађаја.

У једном другом случају (*Groupama Navigation et Transports v. Catatumbo CA Seguros* (2000) 1 Lloyd's Rep. 2266) венецуелански реосигуравач је уговором о факултативном реосигурању, који је садржао клаузулу о енглеском праву као меродавном, реосигурао флоту бродова, с тим да су уговор о осигурању који је био закључен по венецуеланском праву и уговор о реосигурању садржавали „јемство за одржавање класе брода.” Међутим, уговор о реосигурању је садржавао клаузулу о праћењу одлука осигуравача у свим аспектима, па је суд одлучио да су услови реосигурања идентични условима осигурања, што је имало за последицу примену права Венецуеле по којем је реосигуравач био дужан да надокнади штету и поред тога што класа брода није одржавана, односно јемство није испуњено.

³⁵ “Consumer insurance law...”, December 2009, p. 12.

могло да се сматра непоштеним, с обзиром да је тако нешто предвиђено за поступке или пропусте потрошача са најлакшим степеном кривице - немаром. У том смислу Кодекс Удружења британских осигураваача предвиђа примену „сразмерних мера”³⁶, према степену пропуста потрошача да се понаша према стандарду разумне пажње, што у случају немара обухвата превид или ненамерну грешку.³⁷ Кодекс Удружења британских осигураваача предвиђа да осигуравач приликом раскида полисе осигурања, по правилу, враћа плаћену премију, а да је једино задржава онда када постоји јасан доказ намерног непријављивања битних чињеница или непријављивања грубом непажњом.³⁸

3) ИЗМЕНЕ У ЗАКОНУ О ОСИГУРАЊУ

Закон о осигурању из фебруара 2015. године изменио је два правила из ЗОИППУО и ЗОП. Чл. 2. ст. 5. ЗОИППУО престао је да важи на основу чл. 14. ст. 4. ЗО, док је чланом 14. ст. 3. ЗО измењен чл. 17. ЗОП, тако да се њим не даје право уговорним странама да због кршења принципа „највећег поверења” раскину уговор.³⁹ У свему осталом примењују се одредбе ЗО и ЗОИППУО. Члан 11. ст. 1. и 2. ЗОИППУО којим су измењени у ЗОП чл. 18. (обавеза осигураника да пријави битне чињенице), 19. (обавеза заступника преко којег се закључује уговор на пријављивање битних чињеница) и 20. (пријављивање битних чињеница пре закључења уговора) ЗОП престао је да важи на основу чл. 21. ст. 6. ЗО, али и сви горе наведени чланови ЗПО на основу чл. 21. ст. 2. ЗО.

Одредба чл. 33, ст. 3. (природа јемства) измењен је чл. 10. ст. 7. тач. (а) ЗО тако што је брисана друга реченица тог става.⁴⁰ Такође, брисан је и чл.

³⁶ „Srazmerna mera podrazumeva da će osiguravač u najvećoj meri učiniti sve da potrošača vrati u položaj identičnog potrošača koji je preduzeo razumnu pažnju da ne prekrši obavezu prijavljivanja bitnih činjenica i koji je platio odgovarajuću premiju za istu vrstu osiguranja.” – “Managing Claims...”, April 2013, 4.1.

³⁷ “Managing Claims...”, April 2013, 2.1.

³⁸ “Managing Claims...”, April 2013, 8.5.

³⁹ Čl. 17: „Ugovor o pomorskom osiguranju je ugovor koji se zasniva na najvećem poverenju, i ako ga neka od ugovornih strana prekrši, druga ugovorna strana ima pravo da raskine ugovor.” (precrtano predstavlja navedenu izmenu – prim. aut.)

⁴⁰ Čl. 33. st. 3: „Jemstvo, kako je definisano gore, predstavlja uslov koji se mora dosledno ispuniti, bez obzira da li je bitno za rizik. ~~Ako jemstvo nije ispunjeno, pod uslovom da je to izričito navedeno u polisi, osiguravač se oslobađa obaveza od dana kršenja jemstva, ali bez oslobađanja od obaveza nastalih pre tog dana.~~” (precrtano predstavlja navedenu izmenu – prim. aut.)

34. ЗПО одредбом чл. 10. ст. 7. тач. (б) ЗО.⁴¹ Коначно, чл. 12. Анекса ЗО изменио је чл. 84. ЗПО тако што се на поврат премије у случају престанка уговора примењују одредбе Анекса ЗО на уговоре о поморском осигурању који спадају у непотрошачке уговоре о осигурању.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

ЗОИППУО је ступио на снагу 6. априла 2013. године. ЗО ступа на снагу осамнаест месеци после његовог доношења како би се сви адресати упознали са изменама, прилагодили своје услове осигурања и обрасце и изменили пословну праксу, тачније 12. августа 2016. године. Закон се примењује на све уговоре и измене уговора закључене после 12. августа 2016. године, ако се изричито или прећутно примењује право Енглеске и Велса, Шкотске или Северне Ирске. Закон се не примењује на уговоре закључене пре 12. августа 2016. године, али ако се постојећи уговори буду продужавали после тог датума, на њих ће се применити овај Закон.

5) ИЗВОРИ

- “Colinvaux’s Law of Insurance”, Merkin, Robert (Ed), 9th ed. London: Sweet & Maxwell, 2012.
- “Consumer insurance law: Pre-contract disclosure and misrepresentation”, The Law Commission and The Scottish Law Commission (Law com No 319 and Scot Law com No 219), December 2009.
- “Fifth Report of the Law Reform Committee” (1957) Cmnd 62.
- “Insurance Contract Law Reform – Recommendations to the Law Commissions”, British Insurance Law Association, 2002.
- “Insurance Contract Law: Business Disclosure; Warranties; Insurers’ Remedies for Fraudulent Claims; and Late Payment”, Law Com No 353 / Scot Law Com No 238, July 2014.
- “Insurance Law Reform: the consumer case for review of insurance law”, National Consumer Council, May 1997.
- “Insurance Law, Non-Disclosure and Breach of Warranty” (1980) Law Com No 104.
- “MacGillivray on Insurance Law”, Legh-Jones, Nicholas, Birds, John, Owen, David (Eds), 11th ed. London: Sweet & Maxwell, 2008.
- “MacGillivray on Insurance Law”, Birds, John, Lynch, Ben and Milnes, Simon (Eds), 12th ed. London: Sweet & Maxwell, 2012.

“Managing Claims for Individual and Group Life, Critical Illness and Income Protection Insurance Products”, ABI Code of Practice, April 2013.

Consumer Insurance (Disclosure and Representations) Act 2012 (с. 6), 8th March 2012.

Insurance Act 2015 (с. 4), 12th February 2015.

Јовановић, Слободан, „Уговор о реосигурању”, *докторска дисертација*, одбрањена на Правном факултету Универзитета у Београду, март 2002.

Marine Insurance Act 1906 Chapter 41 6 Edw 7, 21st December 1906.

Радовић, Зоран, „Начело добре вере и начело обештећења у осигурању”, *Правни живот*, 11/2012, стр. 417-428.

Славнић, Јован, „Овлашћења и обавезе брокера осигурања”, у: „Право осигурања у транзицији”, Предраг Шулејић и Јован Славнић (Едс). Београд: Удружење за право осигурања Југославије, 2003, стр. 77-90.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Када уговорне стране нису изабрале право које се примењује на уговор о осигурању, уговори који се закључују преко брокера у Лондону, или уговори са арбитражном клаузулом са Лондоном као местом арбитраже, или уговори са месном надлежношћу неког од судова у Великој Британији, по правилу ће подразумевати и примену енглеског права. Познавање најновијих прописа у области уговорног права осигурања и реосигурања Енглеске представља нешто што би за све оне који закључују (ре)осигуравајућа покрића на лондонском тржишту и тржишту Лојда, било директно или преко посредника, било крајње неопходно и корисно, ако се има у виду да клаузуле „Удружења чланица Лојдовог тржишта” и „Међународног удружења лондонских осигуравача” за осигурање свих врста копнених, поморских и ваздухопловних ризика садрже одредбу о примени енглеског права и праксе.

⁴¹ „Чл. 34 (Када се може ослободити јемства)-

(1) ~~Испунјаванја јемства се може ослободити због променjenih околности, када јемство не може да се применјују на околности уговора или када би испуњење јемства било незаконито накнадним изменама закона.~~

(2) ~~Када је јемство прекршено, осигураник се не може braniti приговором да је прекршено јемство извршено пре nastanka штете.~~

(3) ~~Осигуравач се може одрећи позивања на кршење јемства.” (precrtano predstavlja navedenu izmenu – prim. aut.)~~

UDK: 336.563:658.1(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 54, стр. 167-175

Изворни научни рад

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ¹

НОВЕ СМЕРНИЦЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ДРЖАВНОЈ ПОМОЋИ ЗА САНАЦИЈУ И РЕСТРУКТУРИРАЊЕ НЕФИНАНСИЈСКИХ ПРЕДУЗЕЋА У ТЕШКОЋАМА

ABSTRACT

The present article deals principally with certain legal aspects concerning the application of the New Guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty. The EU Commission adopted the New Guidelines on July 9, 2014, after a consultation on draft guidelines launched on 5 November 2013. The New Guidelines entered into force on 1 August 2014. It will apply until 31 December 2020. The New Guidelines are replacing a set of rules on rescue and restructuring of companies that have been in force since the 1990's. Actually, the original guidelines on the subject matter were adopted by the EU Commission in 1994. In 1999, the EU Commission issued an amended version of the guidelines. Then, in 2004, an additional version of the guidelines followed. The revision of the 2004 guidelines, which were originally due to expire in 2009, was postponed a number of times as a result of the financial crisis, during which the EU Commission applied a special rescue and restructuring regime for the financial sector. The initial idea consisted of adopting the new rescue and restructuring rules applicable to both the financial sector and the real economy. Finally, the New Guidelines only

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: dimitrijevic@diplomacy.bg.ac.rs.

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

apply to non-financial firms in difficulty. However, the New Guidelines drew on all of that work, as well as on the basis of the EU Commission's experience in applying the pre-existing rules and in assessing rescue and restructuring aid for banks during the crisis. Hence, the Commission has considerably tightened the conditions under which rescue and restructuring aid may be approved under the New Guidelines.

Key words: New Guidelines, State aid, rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty.

1) УВОД

Комисија Европске уније усвојила је нове Смернице о државној помоћи за санацију и реструктурирање нефинансијских предузећа у тешкоћама 9. јула 2014. године, након дебате вођене о нацрту од 5. новембра 2013. године. Нове Смернице ступиле су на снагу 1. августа 2014. године и примењиваће се до 31. децембра 2020. године. Овим актом замењује се скуп правила о санацији и реструктурирању предузећа која су била на снази још од деведесетих година 20. века. Заправо, изворне Смернице усвојене су од стране Комисије 1994. године.² У току 1997. године, Комисија је усвојила допуне које су се односиле на пољопривредна предузећа. Измењену верзију Смерница Комисија је донела у 1999. години.³ Ревидиране Смернице донете су 2004. године и исте су биле у функцији све до усвајања нових Смерница из 2014. године.⁴ Иако је првобитна идеја била да се нове Смернице односе на санацију и реструктурирање финансијског сектора и реалне економије, од тога се одустало због глобалне финансијске кризе. Нове Смернице односе се само на нефинансијска предузећа у тешкоћама. У њима су инкорпорирана искуства Комисије о имплементацији већ постојећих правила усклађених са заједничким приступом и Стратегијом „Европа 2020“ коју је Комисија донела у циљу постизања веће продуктивности, економског раста и сузбијања државног протекционизма. Нове Смернице знатно поопштавају услове под којима је могуће одобравање државне помоћи за санацију и реструктурирање предузећа у тешкоћама.

² Community Guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty, *Official Journal C* 368, 23.12.1994.

³ Communication from the Commission – Community guidelines on state aid for rescuing and restructuring firms in difficulty, *Official Journal C* 288 of 09.10.1999.

⁴ Community guidelines on state aid for rescue and restructuring firms in difficulty, *Official Journal C* 244 of 1.10.2004.

2) СВРХА

Под одређеним условима државе чланице одобравају помоћ предузећима која су у финансијским тешкоћама. Разлог томе лежи у чињеници да ова предузећа имају низ нерешених проблема који произилазе из финансијске презадужености, техничко-технолошке застарелости, неадекватне организационе структуре, те великог броја вишкова запослених што, мање-више, утиче на њихову непродуктивност, нерентабилност и неекономичност. Надлежни органи ЕУ због тога су дошли до закључка да би било добро да се омогући санација предузећа кроз реструктурирање које омогућава њихов опстанак на тржишту, за разлику од стечаја који доводи до елиминисања правних субјеката из тржишне утакмице. У том погледу Комисија је донела нове Смернице за пружање помоћи и реструктурирање нефинансијских предузећа запалих у финансијске тешкоће. Тиме је коначно институционализован посебан модел у коме су предвиђене претходне мере и активности ради санације и реструктурирања ових предузећа у циљу повећања њихове атрактивности на јединственом тржишту.

3) МЕРЕ ЕУ

„Смернице Европске уније о државној помоћи за санацију и реструктурирање нефинансијских предузећа у тешкоћама” (*Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty*).

4) САДРЖАЈ

Нове Смернице Комисије утврђују услове под којима се пружа државна помоћ за санацију и реструктурирање нефинансијских предузећа у тешкоћама. Према новим Смерницама концепт „предузећа у тешкоћама“, у односу на концепт садржан у Смерницама из 2004. године, знатно је поједностављен будући да су избачени субјективни критеријуми за сагледавање економске одрживости предузећа. Тако, предузећа у тешкоћама подразумевају само она предузећа која без државне интервенције не могу наставити пословање у краткорочном и дугорочном периоду. Отуда, да би пружиле помоћ државе чланице на основу објективних критеријума морају доказати да предузеће не може опстати, односно, да не може наставити своју пословну делатност.⁵ Нове Смернице предвиђају могућност пружања

⁵ Нове Смернице у таква предузећа убрајају друштва са ограниченом одговорношћу која су због пренесених губитака изгубила више од половине вредности основног капитала.

помоћи за санацију и реструктурирање, као и привремене помоћи за реструктурирање. Пружање помоћи за санацију јесте хитно и привремено. Њен примарни задатак је да осигура опстанак предузећа које је запало у озбиљну финансијску кризу или инсолвентност. Помоћ за санацију предузима се у краткорочном периоду док се не изради програм реструктурирања или ликвидације. Овакава привремена помоћ требало би да предузећу обезбеди довољно времена потребног за анализу околности које су довеле до тешкоћа као и за развој адекватног програма опоравка. Помоћ за реструктурирање подразумева трајну помоћ којом се успоставља дугорочна одрживост предузећа на основу реално изводивог програма реструктурирања. Привремена помоћ за реструктурирање намењена је постизању ликвидности и дугорочне одрживости предузећа. Она је намењена превасходно малим и средњим предузећима или мањим предузећима у државној својини.

Према ранијим Смерницама, из 1999. године, није било могуће предузимање реструктурирања у фази примања државне помоћи.⁶ Таква стриктна дистинкција остављала је могућност за појаву разних проблема. Нове Смернице задржале су неке кључне принципе из Смерница из 2004. године. Пре свега, то се односи на могућност да предузећа у финансијским тешкоћама остану довољно дуго у функцији како би припремила програм реструктурирања.

Програм реструктурирања презентује се Комисији која одобрава тзв. помоћ за реструктурирање на период од 6 месеци. Помоћ се може одобрити и на дужи период, али само једном у 10 година, како би се спречила појава да предузећа која нису одржива буду вештачки присутна на тржишту кроз јавну подршку (тзв. принцип једнократне помоћи).⁷ Програм реструктурирања мора обезбедити:

Затим, то су и друштва у којима чланови сnose неограничену одговорност за дуг друштва и над којима се спроводи стечај због несолвентности. Такође, то су и предузећа изузев малих и средњих предузећа код којих је у последње две године висина књиговодственог дуга и капитала била већа од 7,5 и код којих је коефицијент покрића камата био нижи од 1 (ЕБИТДА).

⁶ “Communication from the Commission - Community guidelines on state aid for rescuing and restructuring firms in difficulty”, *Official Journal C* 288 of 09.10.1999.

⁷ Смернице из 2004. године, стипулисао је јединствен период од 10 година током кога корисници помоћи не смеју примати никаква додатна финансијска средства намењена финансијском опоравку. Тиме је уведено правило да се помоћ прима само једном (*one time, last time principle*), што у крајњем значи превенцију од вештачког одржавања предузећа у животу након истека поменутог рока. Изузетак се једино може направити у случају када

- 1) дугорочну одрживост предузећа без даље државне подршке;
- 2) минимизирање нелојалне конкуренције изазване државном помоћи уз могућност предузимања специфичних и адекватних мера и,
- 3) осигурање финансијских доприноса од стране предузећа за покривање трошкова реструктурирања.

Пружање помоћи и реструктурирање представљају две фазе истог процеса оживљавања предузећа у финансијским тешкоћама. Смерницама из 2004. године, решења су била углавном фокусирана на минимизирање нарушавања слободе тржишне конкуренције у условима када је помоћ одобрена. Нове Смернице укључују одређене корективне „филтере“ дизајниране да провере да је помоћ заиста потребна у јавном интересу да би се избегло бескорисно расипање новца пореских обвезника. Помоћ се одобрава када државе чланице ЕУ покажу да је она заиста неопходна и да је од заједничког интереса. Да би добиле помоћ државе чланице ЕУ морају да представе алтернативни сценарио који не укључује пружање државне помоћи или помоћи за реструктурирање. Као што је већ напред наведено, нове Смернице уводе решење привремене подршке процеса реструктурирања за мала и средња предузећа (*Small and Medium Enterprises –SMEs*), које је смишљено да поједностави процедуру одобравања средстава из државних фондова, уз истовремено смањење нарушавања конкуренције давањем предности мерама које су у том погледу мање нарушавајуће попут зајмова и гаранција, директних донација или додатних капиталних улагања. Ово решење означава промену у односу на решења раније прихваћена у Смерницама из 2004. године којима је било дозвољено пружање помоћи свим предузећима у свим секторима, изузев у сектору производње угља и челика.⁸

Пружање државне помоћи малим и средњим предузећима могуће је одобрити најдуже до 18 месеци. У првих 6 месеци та подршка може бити у облику помоћи за санацију (на пример, према условима минималне каматне стопе). Након истека периода од 6 месеци, прималац такве подршке мора да поднесе поједностављен програм реструктурирања да би наставио да прима помоћ за реструктурирање. У поједностављеном програму

реструктурирање следи пружање државне помоћи намењене оживљавању предузећа, и то само ако се ради о краткорочној државној помоћи. Видети: Душко Димитријевић, „Смернице Европске уније о државној помоћи за санацију и реструктурирање предузећа у тешкоћама” *Европско законодавство*, 2008, бр. 25-26, стр. 52-55.

⁸ У Смерницама из 2004. године, посебна правила била су одређена за пољопривредна, водна и риболовна предузећа. Видети: Community guidelines on state aid for rescue and restructuring firms in difficulty, *Official Journal C 244* of 1.10.2004.

реструктурирања, прималац мора да прикаже план коришћења средстава у циљу постизања дугорочне одрживости, али се не тражи да пружи информације о свом финансијском доприносу или о мерама које намерава да предузме ради избегавања нелојалне конкуренције.

За предузећа која су недавно основана, није могуће одобрити помоћ нити је могуће одобрити реструктурирање у прве три године. За предузећа која припадају већој пословној групи, било би могуће одобравање помоћи под условом да су тешкоће произашле из интерног пословања које група не може самостално да реши.

Реструктурирање по правилу подразумева поступак смањивања или напуштања пословних делатности предузећа. Независно од смањивања капацитета који се могу захтевати за добијање помоћи, смањивање пословних делатности биће често потребно ради рационализације и подизања ефикасности пословања. Такве мере доводе до смањења радне снаге, што захтева финансирање социјалних трошкова реструктурирања. Радно законодавство држава чланица ЕУ садржи углавном опште системе социјалног осигурања према којима се вишковима запослених радника директно исплаћују одређене накнаде. Међутим, те надокнаде не сматрају се пружањем државне помоћи. Према новим Смерницама, државна тела могу финансирати накнаде које предузећа додељују вишку запослених радника који су изван законских и уговорних обавеза. Ако су ови системи изван секторских ограничења, исти су доступни свим запосленима који испуњавају прописане услове. Ако се системи пак, употребљававају за помоћ реструктурирању предузећа у одређеним индустријским областима, они могу укључивати помоћ због селективног начина примене.

Коначно, како би се осигурало да се помоћ користи за одрживе економске активности и очување радних места, а не за увећавање акционарског капитала акционара, Комисија је усвојила посебан концепт „поделе терета“. Подела терета је уведена како би се решио проблем моралног хазарда. У случају помоћи за санацију и привремене помоћи за реструктурирање, ублажавају се могући штетни ефекти ограничавањем врсте и трајања помоћи. Нове Смернице предвиђају да акционари предузећа која примају помоћ доприносе трошковима реструктурирања. Наиме, предузећа инвеститори биће првенствено одговорна за покривање губитака који су настали пре него што свака државна помоћ буде одобрена, а држава ће добити фер удео од било каквих будућих добитака уколико програм реструктурирања буде успешно остварен. Што се тиче природе доприноса, нове Смернице захтевају да сопствени допринос предузећа буде сличан

доприносу који произилази из државне помоћи. Као резултат тога, трошкови пореских обвезника биће смањени, док ће предузећа кроз веће приходе осигурати да се приватни инвеститори осећају сигурније у будућности.

5) ЕФЕКТИ НОВИХ СМЕРНИЦА

Главни практични ефекти нових Смерница састоје се у увођењу отежавајућих критеријума под којима предузећа која су у финансијским тешкоћама имају право на помоћ за санацију и реструктурирање. Према Смерницама пружање помоћи мора бити усаглашено са унутрашњим тржиштем, сходно одредби из члана 107(3)(ц) Уговора о функционисању Европске уније (ТФЕУ). Само у изузетним случајевима, нове Смернице омогућавају одобравање помоћи предузећима у тешкоћама на основу тзв. *шеме помоћи*. Када је шема одобрена од стране Комисије, предузећа могу да добију помоћ иако помоћ није одобрена унапред, под условом да испуњавају услове из шеме. Смернице не прејудуцирају посебна правила која се примењују на одређена секторска предузећа у тешкоћама.⁹ Тако, Комисија примењује нове Смернице за примарно пољопривредна, а затим и за водна и риболовна предузећа. Суштински, нове Смернице односе се на нефинансијска предузећа, али не и на предузећа у сектору угља и челика и на финансијске установе. Иначе, као што је већ речено, Смернице у свему дају предност пружању помоћи малим и средњим предузећима. У овом процесу, Комисија има обавезу да направи процену помоћи у вези са обавештењима о предузећима у тешкоћама која датирају након 1. августа 2014. године. Сва обавештења која потичу пре овог датума, морала би бити цењена према Смерницама из 2004. године. Поред наведеног, државе чланице ЕУ преузеле су обавезу да у року од 6 месеци усагласе постојеће шеме о спасавању предузећа у тешкоћама са одредбама Смерница.

6) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Смернице ступају на снагу почев од датума објављивања у Службеном листу ЕУ, тј. од 1. августа 2014. године и примењује се до 31. децембра 2020. године. Немају ретроактивно дејство. Државе чланице су у обавези да у року од два месеца од датума ступања на снагу Смерница изнесу своју изричиту и безусловну сагласност о њиховој примени. *A contrario*, сматраће се да се држава чланица није сложила са предложеним мерама.

⁹ Community Guidelines on State aid for railway undertakings, OJ C 184, 22.07.2008, p. 13.

7) ИЗВОРИ

- Commission communication concerning the prolongation of the application of the Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty, 2004, *Official Journal C* 296, 2.10.2012
- Commission Communication concerning the prolongation of the Community Guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty, *Official Journal C* 156, 9.07.2009.
- Communication from the Commission - Community guidelines on state aid for rescuing and restructuring firms in difficulty, *Official Journal C* 288 of 09.10.1999.
- Communication from the Commission – EU State Aid Modernization, COM (2012) 209 final.
- Community guidelines on state aid for rescue and restructuring firms in difficulty, *Official Journal C* 244 of 1.10.2004.
- Community Guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty, *Official Journal C* 368, 23.12.1994.
- Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty, *Official Journal C* 249, 31.7.2014, p. 1.

8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У оквиру сектора привреде Републике Србије егзистира одређени број предузећа која имају низ нерешених проблема који произилазе из финансијске презадужености, техничко-технолошке застарелости, неадекватне организационе структуре и великог броја вишкова запослених. Применом државне помоћи (кроз буџет или фондове) или кроз „реструктурирање у поступку приватизације“, институционализује се посебан модел у коме су предвиђене претходне мере и активности ради санације и реорганизације ових предузећа у циљу повећања њихове атрактивности за потенцијалне инвеститоре. Претпоставка је да је реструктурирање предузећа у Републици Србији оптималнији поступак од спровођења стечајног поступка. Измиривање обавеза презадужених предузећа, у већем обиму од оног који се очекује у стечају, не може се постићи са постојећом активом предузећа и без спровођења финансијског реструктурирања које се врши на бази отпуста, отписа и репрограма дугова, у сврху стварања позитивне вредности капитала и измиривања потраживања поверилаца. Његовим спровођењем, омогућава се далеко већи

финансијски учинак од оног који би се постигао преко деобе стечајне масе у стечајном поступку. Пружање државне помоћи у крајњем случају, као и реструктурирање, омогућава опстанак предузећа на тржишту, за разлику од стечаја који доводи до елиминисања правних субјеката, што се у нашем систему није показало као повољан начин за ликвидацију поверилачких захтева. Усвајање предложених правила из нових Смерница Комисије, може се поспешити хармонизација домаћих прописа са Правом Европске уније. У крајњем случају, кроз одобравање помоћи за реструктурирање предузећа могли би се остварити позитивни трговински ефекти у мери у којој би то омогућило економску и социјалну кохезију чије границе одређују заједнички интереси.

УДК 338.43.02(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 54, стр. 176-194
Изворни научни рад

др Душан ДАБОВИЋ¹

ПРАВНИ ОКВИР НОВЕ ЗАЈЕДНИЧКЕ ПОЉОПРИВРЕДНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The aim of this study is to determine by the method of text analysis and present the most significant legislation which regulates the Common Agricultural Policy of the European Union, intended for implementation from 2014 to 2020. It was determined that the most significant legal acts that formulate the Common Agricultural Policy are: Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD); 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; 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 Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products. In addition to the above, the legislation which governs the system of quality of food and agricultural products, as well as the legislation on organic production are of great importance for this EU policy. In the coming period the Republic of Serbia should harmonize its legislation with the legal framework, primarily the Law on Agriculture and Rural Development and the Law on Subsidies in Agriculture and Rural Development, both with the appropriate by-laws.

Key words: Common Agricultural Policy, rural development, financing, management, monitoring, organic farming.

¹ Министарство пољопривреде и заштите животне средине – Управа за заштиту биља, Београд. Е-маил: dusan.dabovic@minpolj.gov.rs.

1) СВРХА

Заједничка пољопривредна политика Европске уније (ЗПП)² датира од почетка европских интеграција када су државе чланице почеле да реконструишу своју пољопривреду у правцу повећања производње хране, с обзиром на последице Другог светског рата, а званично је установљена 1962. године од тадашњих држава чланица. ЗПП и даље има кључну улогу у функционисању Европске уније, не само због велике површине пољопривредног земљишта (укупно око 161 милион хектара), већ и зато што је ова политика постала суштински механизам за функционисање тржишта у погледу квалитета хране, заштите животне средине и трговине. Реформа ЗПП-а из 2003. године је кључни моменат у њеном развоју, будући да је тада напуштен дотадашњи систем подстицаја производње пољопривредних производа и започето прилагођавање политике како би се кроз „систем појединачног плаћања” задовољили нови захтеви пољопривредника, потрошача и светског тржишта. Реформа ЗПП-а из 2007. године, додала је постојећем систему аспект повећане здравствене контроле пољопривредних производа, тако да овај приступ чини основу даљег развоја заједничке пољопривредне политике Европске уније. Нова ЗПП, која је установљена 2013. године, а предвиђена је за период 2014-2020. године, заснива се на два основна елемента: на помагању европским пољопривредницима да постану конкурентни и на развоју руралних области, посебно најмање развијених. Дакле, финансирање пољопривреде изменило се у односу на ранији период, при чему се у фокусу сада налази заштита животне средине и квалитет, а не квантитет производње. Такође, посвећеност новом систему подстицаја огледа се и у финансијским инструментима који промовишу пољопривреду и све врсте руралних активности. При томе, систем контроле и надзора игра кључну улогу у управљању овим мерама, тако што обезбеђује правилно обављање послова и развој пољопривреде у оквиру Уније. Нова ЗПП заснива се на четири основне уредбе: Уредба (ЕУ) број 1305/2013 о подршци руралном развоју од стране Европског пољопривредног фонда за рурални развој³; Уредба (ЕУ) број 1306/2013 о финансирању, управљању и мониторингу Заједничке

² *Common Agricultural Policy - CAP.*

³ “Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 december 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005,” *Official Journal L 347/487*, 20.12.2013.

пољопривредне политике Европске уније⁴; Уредба (ЕУ) број 1307/2013 о директним плаћањима пољопривредницима на основу система подршке у оквиру Заједничке пољопривредне политике⁵ и Уредба (ЕУ) број 1308/2013 о успостављању заједничке организације тржишта пољопривредних производа.⁶

2) САДРЖАЈ

Рурални развој

Уредбом 1305/2013⁷ уређују се подстицаји руралном развоју од стране Европског пољопривредног фонда за рурални развој. Наиме, Уредбом се успостављају циљеви политике у области руралног развоја: унапређење конкурентности пољопривреде; омогућавање одрживог управљања природним ресурсима и супротстављање климатским променама; као и постизање равномерног развоја подручја у погледу руралне економије, укључујући и отварање нових радних места. Такође, Уредба успоставља правила о програмирању, повезивању, управљању, надзору и процењивању на основу подељене одговорности Европске комисије и држава чланица, као и правила којима се координира рад Европског пољопривредног фонда за рурални развој са другим пољопривредним инструментима Уније. Прописано је да држава чланица може поднети један програм за читаву територију, или више регионалних програма. Изузетно, у оправданим случајевима, држава чланица може поднети национални програм и регионалне програме, при чему стратегије националног и регионалних програма морају бити усклађене. У

⁴ “Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008,” *Official Journal* L 347/549, 21.10.2005.

⁵ “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.

⁶ “Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007,” *Official Journal* L 347/671, 20.12.2013.

⁷ “Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 december 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005.”

оквиру поднетих програма, држава чланица може развити тематске потпрограме, који, између осталог, могу да се односе на: младе фармере, мала пољопривредна газдинства, планинска подручја, жене у руралним областима, активности у циљу ублажавања климатских промена и биодиверзитет. При томе, у Анексу IV ове Уредбе дат је списак мера и активности од посебног значаја за сваки од наведених потпрограма. Ако су у програм укључени потпрограми, сваки потпрограм ће садржавати: посебну анализу ситуације базирану на SWOT методологији, као и идентификацију потреба које се односе на потпрограм; посебне циљеве потпрограма, као и избор мера; посебни индикатор план, са планираним трошковима и приходима за сваку меру.⁸ У поступку пријаве програма, држава чланица подноси захтев Комисији за сваки програм, са наведеним подацима. Ако држава чланица поднесе захтев за измену одобреног програма, Комисија ће одлучивати да измени програм у следећим случајевима: ако постоји измена у програмској стратегији кроз промену више од 50 одсто од квантификованог циља; ако постоји измена о учешћу EAFRD у једној или више мера; и ако постоји промена у учешћу ЕУ у годишњој помоћи програму. У свим осталим случајевима Комисија ће одобрити измену. При томе, одобрење Комисије није потребно за техничке исправке које не утичу на политику и мере, тако да ће о таквим изменама држава чланица само обавестити Комисију.⁹ Свака мера руралног развоја мора бити програмирана да би била у сагласности са једним или више приоритета Европске уније у области руралног развоја. Списак мера од посебног значаја за приоритете ЕУ у области руралног развоја дат је у Анексу VI Уредбе. Да би се испунили услови за подршку EAFRD, ако је вероватно да ће инвестиција имати негативан утицај на животну средину, инвестицији мора да претходи процена очекиваног утицаја на животну средину у складу са законом специфичним за ту врсту инвестиција. Трошкови који могу бити покривени подршком овог фонда су: конструкција, набавка, укључујући лизинг или побољшање непокретне имовине; куповина или куповина на лизинг нових машина и опреме до тржишне вредности средства; општи трошкови везани за основне издатке, као што су хонорари за архитекте, инжењере и консултанте, као и хонорари који се односе на савете о заштити животне средине и економске одрживости, укључујући и студије изводљивости; нематеријална улагања (стицање или развој компјутерског софтвера и аквизиције патената, лиценци, ауторских права, заштитних знакова и др.); трошкови успостављања планова газдовања шумама и њихов

⁸ "Regulation (EU) No 1305/2013," op. cit., Article 6-9.

⁹ Ibid., Article 10, 11.

еквивалент.¹⁰ Укупан износ подстицаја Европске уније за рурални развој у складу са овом уредбом за период од 1. јануара 2014. до 31. децембра 2020. године, је 84.936 милиона евра. Ради транспарентног процеса коришћења ових значајних средстава установљен је систем мониторинга и евалуације који има за циљ да: покаже напредак и резултате политике руралног развоја, као и процену утицаја, ефикасност и релевантност руралних интервенција развојне политике; допринесе бољој циљаној подршци руралном развоју; подржи процес учења у вези са мониторингом и евалуацијом. Кључне информације о реализацији програма, као и о извршеним операцијама, укључујући и кључне информације о сваком кориснику и пројекту, треба да се региструју и одржавају електронским путем. Корисници подршке у оквиру мера руралног развоја и локалних акционих група се обавезују да ће обезбедити Управном органу и/или именованим оцењивачима или другим овлашћеним органима све потребне информације и дозволити мониторинг и евалуацију програма, посебно у односу на испуњавање одређених циљева и приоритета. Управни орган и Одбор за праћење из члана 47. Уредбе (ЕУ) бр 1303/2013 прати квалитет спровођења програма.¹¹ При томе Управни орган и Одбор за праћење врше мониторинг сваког програма руралног развоја путем финансијских, излазних и циљних показатеља. Уредба је прописала и рокове за подношење извештаја. Наиме, до 30. јуна 2016. године, за 2014. и 2015. годину, као и до 30. јуна сваке наредне године, до 2024. године, држава чланица мора да поднесе Комисији годишњи извештај о реализацији спровођења програма руралног развоја у претходној календарској години на својој територији. Поред услова из члана 50. Уредбе (ЕУ) 1303/2013 годишњи извештај о реализацији садржи податке, између осталог, о финансијским обавезама и расходима по свакој мери, као и преглед активности које су предузете у односу на план евалуације.¹²

Финансирање

Уредба 1306/2013,¹³ донета крајем 2013. године, успоставља циљеве ЗПП-а у овој области у складу са комуникацијом Комисије под насловом

¹⁰ Ibid., Article 45.

¹¹ “Regulation (EU) No 1303/2013.”

¹² Ibid., Article 58, 68, 72, 75.

¹³ “Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008”, *op. cit.*

Заједничка аграрна политика у сусрет 2020-ој: изазови будућности у области хране, природних извора и региона¹⁴. Уредба садржи опште одредбе о пољопривредним фондовима (Европски пољопривредни гарантни фонд¹⁵ и Европски гарантни фонд за рурални развој¹⁶), као и одредбе о пољопривредном саветодавном систему, интегрисаним административним и контролним системима, укрштеној усаглашености, мониторингу и процени и другим питањима. Поред тога, уредба овлашћује Комисију за доношење аката за њено извршење, као и аката којима се, о мање значајним питањима, ова уредба може мењати. При томе, било је неопходно да се постојеће уредбе у овој области укину, а да се нове одредбе поједноставе и да се ускладе са одговарајућим актима. У уредби је примењен и члан 290. Споразума о функционисању Европске уније,¹⁷ према којем правни акт може овластити Комисију да донесе подзаконске акте којима се допуњују или мењају мање значајни елементи овог правног акта.¹⁸ Прописано је да ће EAGF-ом заједнички управљати Европска унија и државе чланице ради накнаде трошкова, као што су: мере које регулишу или подржавају различита пољопривредна тржишта; директна плаћања фармерима; мере информисања и промоције пољопривредних производа, како на унутрашњем тржишту, тако и на иностраним тржиштима; подршка Школи воћарског и повртарског система и мерама против животињских болести и губитка поверења потрошача. Поред тога, EAGF ће директно финансирати: промоцију пољопривредних производа, било директно од стране Комисије, или кроз међународне организације; мере које осигуравају очување, карактеризацију, колекцију и коришћење генетских ресурса у пољопривреди; успостављање и одржавање информационог система за пољопривредно књиговодство; и пољопривредни надзорни систем, укључујући надзор над структуром пољопривредних холдинга.¹⁹ С друге стране, предвиђено је да EAFRD, којим ће такође заједнички управљати Европска унија и државе чланице, финансира

¹⁴ “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,” Brussels, COM(2010) 672 final, 18.11.2010.

¹⁵ European Agrarian Guarantee Fund – EAGF.

¹⁶ European Agrarian Fund for Rural Development – EAFRD.

¹⁷ “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union,” *Official Journal* C 326/47, 26.10.2012.

¹⁸ *Ibid.*, Preamble (1-2), Article 1.

¹⁹ *Ibid.*, Article 4.

програме руралног развоја. При томе, према Уредби, фондови могу, на иницијативу Комисије или самоиницијативно, директно финансирати припремне, надзорне, административне и техничке активности, као и мере ревизије и инспекције које су неопходне за адекватну примену ЗПП-а. Ове мере се посебно односе на: анализу, управљање, мониторинг, размену информација и примену ЗПП-а, као и на примену контролних система и техничку и административну подршку; примену сателитских снимака и других програма у систему контроле; активности извршних агенција; мере које се односе на ширење информација, подизање свести, промоцију сарадње и размене искустава у оквиру ЕУ, и др.²⁰ Агенције за плаћање у државама чланицама одговорне су за управљање и контролу наведених трошкова, при чему све активности, поред плаћања, могу бити пренете на друга тела. Свака држава чланица мора да као агенције за плаћање, одреди секторе или тела која имају административну организацију и систем интерне контроле који обезбеђује довољно гаранција да су плаћања легална и регуларна, са адекватним књиговодством. Агенције за плаћања ће се ускладити са минимумом услова у погледу заштите животне средине, контролних активности, информација и комуникација и мониторинга од стране Комисије. У свакој држави чланици може бити овлашћена само једна агенција за плаћање, или евентуално једна по региону, ако је то неопходно. Међутим, у оној држави чланици у којој су основане агенције за плаћање на регионалном нивоу мора се основати и једна агенција на националном нивоу, која ће управљати плаћањима која су по свом карактеру повезана за националним нивоом.²¹ Сваке године, до 15. фебруара, одговорно лице у агенцији за плаћање израђује: годишњи финансијски извештај о реализованим трошковима и оствареним циљевима; извештај о управљању, односно о комплетности и потпуности документације, исправном функционисању контролног система, као и легалности спроведених трансакција; годишњи резиме коначног ревизорског извештаја, као и спроведених контрола, укључујући анализе природе грешака и слабости система, као и корективне активности које су предузете, или су планиране.²² Такође, државе чланице су дужне да успоставе сопствени систем за саветовање о предностима управљања земљиштем и пољопривредним газдинством. Овај саветодавни систем се реализује од стране јавних или приватних тела и покрива питања као што су: обавезе које проистичу из стандардних захтева управљања, као и

²⁰ Ibid., Article 5, 6

²¹ Ibid., Article 7.

²² Ibid., Article 9.

стандарда добре пољопривредне праксе; пољопривредна пракса која је погодна за климу и заштиту животне средине и одрживог развоја пољопривреде; мере на нивоу пољопривредног газдинства, које су обезбеђене у руралним програмима за модернизацију газдинстава, повећање конкуренције, секторске интеграције, иновације и тржишно усмеравање.²³ Поред провера које спроводе државе чланице, као и контроле на основу Споразума о функционисању Европске уније, Комисија може организовати контроле на лицу места у држави чланици, да би се утврдило: усклађеност административних пракси са правилима Уније; постојање пратеће документације и усклађеност исте са пословима финансираним од стране фондова; услови под којима су послови финансирани од стране фондова контролисани; да ли је агенција за плаћање адекватно овлашћена и да ли је држава чланица поднела адекватну пријаву програма. При томе, лица која је овластила Комисија морају имати приступ финансијским књигама и другим документима, као и електронским подацима, везано за трошкове који су финансирани од стране фондова.²⁴ За било које неправилно плаћање, до којег је дошло услед неке нерегуларности, или немара, држава чланица односно, агенција за плаћање или тело одговорно за повраћај мора затражити повраћај од корисника, у року од 18 месеци од одобрења исплате. Ако до повраћаја не дође у року од четири године од захтева за повраћај, или у року од осам година од покретања судског поступка, накнада ће се остварити у износу од 50 одсто из буџета државе чланице, а других 50 одсто из буџета Уније.²⁵ У случају утврђених неправилности плаћања, поред наведеног отказивања даљих плаћања и повраћаја спорних износа, уз камату, могуће су и административне казне које могу имати различите облике: уплата одређених износа; суспензија, или повлачење одобрења, овлашћења и сл.²⁶ Свака држава чланица дужна је да успостави и води интегрисани административни и контролни систем. Овај систем се примењује како на систем подстицаја, тако и на контролу укрштене усаглашености. Интегрисани систем састоји се од следећих елемената: компјутерска база података; идентификациони систем пољопривредних парцела; систем за идентификацију и регистровање плаћања; програми помоћи и захтеви за плаћање; интегрисани контролни систем; систем за идентификацију подносиоца захтева; и др. Комисија може тражити помоћ специјализованих тела или физичких лица у циљу да се омогући

²³ Ibid., Article 12-15.

²⁴ Ibid., Article 47-49.

²⁵ Ibid., Article 54-56.

²⁶ Ibid., Article 58-64.

успостављање, мониторинг и функционисање интегрисаног система, као и давање техничких савета надлежним телима државе чланице.²⁷ Ако корисник не буде испуњавао правила о укрштеним усаглашавањима биће му одређена административна казна. Казна ће бити одређена само ако је неусаглашавање резултат чињења или пропуштања који се непосредно односе на корисника и када је испуњен један или оба услова: неусаглашеност је резултат активности корисника; неусаглашеност се односи на земљиште корисника. При томе, казна се може изрећи само кориснику директног плаћања, са изузетком малих пољопривредника. Правила укрштеног усаглашавања односе се на следеће области: заштита животне средине, климатске промене и добри пољопривредни услови земљишта; јавно здравље и здравље животиња и биља; добробит животиња; одржавање сталних пашњака (за 2015. и 2016. годину). Спровођење укрштеног усаглашавања контролишу државе чланице преко својих постојећих административних и контролних система.²⁸ Систем мониторинга и процене Заједничке аграрне политике спроводи се посебно у погледу: директних плаћања; тржишних мера; мера руралног развоја; и спровођења одредаба Уредбе. Комисија надзире спровођење ових мера на основу извештаја држава чланица у складу са вишегодишњим планом процена који доноси, као и периодичним проценама посебних инструмената којима се спроводи овај план. Спровођење мера процењиваће се на основу следећих циљева: одржива производња хране, са фокусом на пољопривредне приходе, продуктивност и стабилност цена, одрживо управљање природним изворима и климатски фактори, са фокусом на ефекат стаклене баште, биодиверзитет земљишта и вода; избалансиран територијални развој, са фокусом на рурално запошљавање, раст и сиромаштво у руралним областима. Комисија обезбеђује да се комбиновани утицај свих мера ЗПП-а, укључујући и мере руралног развоја, утврђује у односу на циљеве ЗПП-а, на основу чега Комисија припрема годишњи извештај о примени мера ЗПП-а. Државе чланице обезбедиће Комисији све неопходне информације ради одобравања мониторинга и процене одређене мере. Ако је могуће, ове информације ће се заснивати на званичним изворима података, као што је Мрежа пољопривредних књиговодствених података (*Farm Accountancy Data Network*) и Eurostat.²⁹

²⁷ Ibid., Article 67-68.

²⁸ Ibid., Article 99-101.

²⁹ Ibid., Article 110.

Директна плаћања

Уредба (ЕУ) број 1307/2013 о успостављању правила за директна плаћања пољопривредницима³⁰ је један од основних прописа на којима се заснива нова Заједничка пољопривредна политика. Наиме, један од основних циљева реформе ЗПП 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. 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 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, директна плаћања на основу мера утврђених програмима и 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.³¹

³⁰ “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”, *op. cit.*

³¹ *Ibid.*, Article 1-40.

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 хектарима³² 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.³³

Трајне травњаке морају да одреде државе чланице на 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.³⁴ 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

³² Прихватљивим хектарима се сматрају површине које према посебним прописима испуњавају услове за доделу подстицаја.

³³ Ibid., Article 43-44.

³⁴ Ibid., Article 45.

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.³⁵ 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.³⁶

Младим пољопривредницима државе чланице могу да доделе годишње плаћање уколико 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. Поред тога, државе чланице могу дефинисати и

³⁵ Ibid., Article 46.

³⁶ Ibid., Article 48.

друге објективне критерије за младе пољопривреднике који се пријављују за ову врсту плаћања, с обзиром на одговарајуће вештине и/или оспособљеност.³⁷ Плаћање за младе пољопривреднике додељује се по 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.³⁸ Државе чланице могу да доделе производно везане подстицаје 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. Поред 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 ограничења и

³⁷ Ibid., Article 50.

³⁸ Ibidem.

заснива се на фиксним површинама и приносима или фиксном броју животиња.³⁹ 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 се исплаћује 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.⁴⁰ 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.⁴¹

Организација пољопривредних тржишта

Будући да је стратегија „Заједничка пољопривредна политика у сусрет 2020-ој”⁴² започела реформу ЗПП-а, било је неопходно да се област

³⁹ Ibid., Article 52.

⁴⁰ Ibid., Article 57.

⁴¹ Ibid., Article 62.

⁴² “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, Brussels.”

тржишта најважнијих пољопривредних производа реформише, у складу са члановима 40(1) и 43(3) Споразума о функционисању Европске уније⁴³, што је учињено Уредбом (ЕЦ) број 1308/2013 о успостављању заједничке организације тржишта пољопривредних производа⁴⁴, при чему је укинута Уредба 1234/2007, која је до тада регулисала ова питања, као и још неки мање значајни прописи. Уредба регулише четири групе питања: општа питања, унутрашње тржиште, трговину са трећим земљама, као и правила конкуренције. У оквиру општих одредаба, Уредба успоставља заједничку организацију тржишта пољопривредних производа који су наведени у Анексу I Споразума о функционисању Европске уније (са изузетком производа рибарства и аквакултуре, с обзиром на то да је организација заједничког тржишта ових производа уређена посебним прописом Европске уније): житарице; пиринач; шећер; суво крмно биље; семе; хмељ; маслиново уље и стоне маслине; лан и конопља; воће и поврће; прерађено воће и поврће; банане; вино; дрвеће, корење, сечено цвеће и украсно шибље; дукан; телетина и јунетина; млеко и млечни производи; свињско месо; овчије и козје месо; јаја; пилетина; етил алкохол пољопривредног порекла; производи пчеларства; свилене бубе; и други пољопривредни производи. Такође, Уредба утврђује максималну veleпродајну цену испоручену складишту, по јединици мере, за одређене производе, као и обавезне карактеристике неких врста меса.⁴⁵ Питања унутрашњег тржишта се односе на интервенције на тржишту, тржишне мере и организације произвођача. У погледу интервенција на тржишту прописана су два облика: откуп и складиштење пољопривредних производа; и додељивање помоћи приватним привредним субјектима за вршење складиштења пољопривредних производа. Откупљују се и складиште, од стране јавних организација у одређеном периоду, само пољопривредни производи који потичу из Европске уније: брашно, јечам и кукуруз; пиринач; свеже или расхлађено телеће и јунеће месо; путер; и обрано млеко у праху. Помоћ приватним привредним субјектима за складиштење пољопривредних производа додељује се за: бели шећер; маслиново уље; ланено влакно; свеже или расхлађено телеће месо; путер; сир; обрано млеко у праху;

⁴³ "Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union," *op.cit.*

⁴⁴ "Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007", *op. cit.*

⁴⁵ *Ibid.*, Article 1-7.

свињско месо; и овчије и јареће месо.⁴⁶ Генерално, утврђено је правило да сви пољопривредни производи који се стављају у промет на територији Заједнице морају испуњавати стандарде уколико су прописани за неку врсту производа. При томе, прописано је да се тржишни стандарди успостављају за: маслине и маслиново уље; воће и поврће (сирово и прерађено); банане; живе биљке; јаја; пилетину; масноће за људску употребу; и хмељ. Ови стандарди обухватају: техничке дефиниције; критеријуме за класификацију (класа, тежина, величина, категорија и др.); врсте, биљне сорте и животињске расе; презентације; означавање, паковање; изглед, проценат воде и сл.; посебне материје коришћене у процесу производње; методе узгајања; начин транспорта, складиштења и чувања; порекло производа; и др. Приликом одређивања тржишних стандарда као један од основних критеријума узимају се у обзир одговарајући међународни стандарди. Поред овлашћења за доношење тржишних стандарда за одређене производе, уредба уређује посебне тржишне услове за неке од најважнијих производа.⁴⁷ Уредба прописује да држава чланица може да „препозна” (одн. региструје) секторску организацију пољопривредних произвођача, ако је иста основана и контролисана од стране пољопривредних произвођача, има циљеве који се односе на делатности у области пољопривреде, ако статут ове организације испуњава прописане услове, ако чланови нису истовремено чланови неке друге организације за исту врсту производа итд. Такође, уредба омогућава држави чланици да, под одређеним условима, региструје међусекторске организације у области пољопривреде.⁴⁸ Поред општег принципа о слободном промету пољопривредних производа са трећим земљама, одређени су пољопривредни производи за које је могуће захтевати одобрење, приликом увоза или извоза. То су сви пољопривредни производи за које се оснивају заједничка тржишта. Такође, прописано је да се за пољопривредне производе могу утврдити увозне таксе (царине), као и додатне увозне таксе. Омогућено је и да се у трговини са трећим земљама примењује систем тарифних квота, као и специјалне увозне одредбе за одређене производе. У погледу извоза предвиђени су извозни повраћаји, као и извозна ограничења.⁴⁹ Да би се обезбедило функционисање унутрашњег тржишта и јединствена примена правила конкуренције, уредба

⁴⁶ Ibid., Article 8-12.

⁴⁷ Ibid., Article 73-151.

⁴⁸ Ibid., Article 152-158.

⁴⁹ Ibid., Article 176-205.

прописује да ће Комисија и институције држава чланица блиско сарађивати на примени ових правила.⁵⁰

3) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба (EU) 1305/2013 је ступила на снагу даном објављивања у Службеном листу Европске уније (*O.J. L 347/487*, 20.12.2013), а примењује се од 1. јануара 2014. године.

Уредба (EU) 1306/2013 је ступила на снагу даном објављивања у Службеном листу Европске уније (*O.J. L 347/549*, 20.12.2013.), а примењује се од 1. јануара 2014. године. Међутим, следеће одредбе ће се примењивати као што следи: чланови 7, 8, 16, 25, 26. и 43. од 16. октобра 2013; чланови 18. и 40, за доспеле рачуне, од 16. октобра 2013; члан 52. од 1. јануара 2015. Уредба (EU) 1307/2013 је ступила на снагу на дан објаве у службеном гласилу Европске уније (*O.J. L 347/608*, 20.12.2013), 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. Уредба (EU) 1308/2013 ступа на снагу на дан објављивања у службеном гласилу Европске уније. Примењиваће се од 1. јануара 2014. године. Међутим: члан 181. примењиваће се од 1. октобра 2014. године; тачка II (3) Дела VII Анекса VII ће се примењивати од 1. јануар 2016; чланови 148. до 151, члан 152 (3), члан 156 (2), члан 157 (3), чл. 161 и 163, члан 173 (2) и члан 174 (2) примењују се до 30. јуна 2020.; чланови 127. до 144. и чланови 192. и 193. примењују до краја 2016/2017 трговачке године за шећер до 30. септембра 2017.

4) ИЗВОРИ

“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.

⁵⁰ Ibid., Article 219.

Council regulation (EU, EURATOM) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, *Official Journal L* 347/884, 20.12.2013.

Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 december 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005, *Official Journal L* 347/487, 20.12.2013.

Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008, *Official Journal L* 347/549, 21.10.2005.

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 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007, *Official Journal L* 347/671, 20.12.2013.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У наредном периоду, до приступања Европској унији, Република Србија мора да усклади своју пољопривредну политику са Заједничком пољопривредном политиком, односно да хармонизује прописе у овој области са одговарајућим *acquis communautaire*. Основа за овај процес је постављена доношењем Стратегије пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године.⁵¹ Наиме, овим документом успостављени су темељи нове пољопривредне политике, дефинисани у складу са принципима модерног управљања јавним политикама и на линији јасног опредељења за постепено преузимање модела европске подршке пољопривреди.⁵² Да би се

⁵¹ „Стратегије пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године,” *Службени гласник РС*, бр. 85/14).

⁵² *Ibidem*, I, 1.1.

употпунио стратешки оквир пољопривреде, потребно је донети и Национални програм пољопривреде, који ће ближе одредити правце развоја у одређеним питањима на средњерочном нивоу. У области директних плаћања потребно је, пре свега, донети измене Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју,⁵³ као и измене Закона о пољопривреди и руралном развоју⁵⁴ и неких других закона. Такође неопходно је донети Закон о Управи за аграрна плаћања, који би поред директних плаћања обухватио и рурални развој, заједничке организације тржишта и др.⁵⁵ У области државне помоћи пољопривреди, такође се планирају измене закона о подстицајима, као и значајне организационе промене надлежних органа како на републичком, тако и на покрајинском нивоу. У области руралног развоја, осим измена поменутих закона, потребно је створити услове за коришћење разних видова помоћи ЕУ, као и унапредити значај саветодавства у пољопривреди, пре свега у делу који се односи на области које се тичу услова и стандарда унакрсне усклађености, животне средине, климатских промена, очувања пољопривредног земљишта, безбедности хране, јавног здравља, здравља животиња, биља и добробити животиња.⁵⁶ Питање организације заједничких тржишта пољопривредних производа мора се уредити доношењем посебног закона којим би се успоставила организација ових тржишта на националном нивоу, која би била делимично у складу са прописима ЕУ, да би потпуна усклађеност наступила тек након нашег пуноправног чланства. Тада би се приступило и доношењу посебног правилника којим би се утврдила заједничка правила за спровођење увозних тарифних квота за пољопривредне производе и управљање системом увозних дозвола.⁵⁷

⁵³ „Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју”, *Службени гласник РС*, бр. 10/13).

⁵⁴ „Закон о пољопривреди и руралном развоју”, *Службени гласник РС*, бр. 41/09 и 0/13).

⁵⁵ „Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније,” Канцеларија за европске интеграције, јул 2014, стр. 289.

⁵⁶ *Ibidem*, стр. 293, 296, 300.

⁵⁷ *Ibidem*, стр. 301, 302.

УДК: 349.6

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 54, стр. 195-212

Изворни научни рад

Проф. др Љубо ПЕЈАНОВИЋ¹

ПОЛИТИКА БЕЗБЕДНОСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

ABSTRACT

Modern world and the world of politics is a basic requirement for quality development environment that is ecology in it. If we want to recognize and assess the quality policy of a society, we will do that by identification and assessment the actual state of the environment of that society. In addition to the policy and its relationship to a healthy environment, we will also take a look and evaluate legal acts through which we will discuss the law and the facts of the environment. In this regard, through the above paragraph, the goal of this work is based on facts over which points to the real situation of environmental pollution and the consequences that arise and that may arise with the emergence of threats to ecology through various forms of environmental pollution.

Key words: Privacy, security, ecology, the laws, pollution threats.

1) САВРЕМЕНА БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА И ЖИВОТНА СРЕДИНА

Основни услов и циљ сваке државне политике, па и политике безбедности, је опстанак државе и друштва у целини, а услов за опстанак државе и друштва је њена безбедност. У том смислу сврха свих деловања државних институција усмерена је, између осталог, и на овом плану. Све наведено представља оквир безбедносне политике која има за циљ стварање организације којом се остварују унутрашњи и спољни услови безбедности државе и друштва, тј. националне безбедности. Остварење националне

¹ Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић, Нови Сад, Универзитет Унион Београд. Е-маил: pejanovicljubo@gmail.com.

безбедности у редовном стању је услов за остварење безбедности у настанку ванредне ситуације, проузроковане од било које претње и опасности која се није могла спречити у редовном стању и због чега се проглашава ванредна ситуација. У том смислу, одређивање појма националне безбедности условљен је постојећим стањем, како у унутрашњим границама тако и изван граница наше земље. Појам безбедности одређује се по основу свеукупних политичких, војних и безбедносних кретања и постојаности угрожавајућих претњи и опасности по безбедност државе и друштва у целини. Савремено доба у ери технолошко-техничког напретка дошло је и до савременог облика претњи и опасности по светску и националну безбедност, а многе земље нису у стању да обезбеде сигурност своје државе и друштва у целини. У том смислу, под националном безбедношћу сматра се одсутност или непостојање страха од настанка претњи и опасности по сигурност државе и угрожавање њених националних интереса. „Међународна енциклопедија друштвених знаности дефинише националну сигурност као способност државе (нације) да своје унутарње вриједности заштити од вањских опасности.“² Свака могућа претња и опасност или настанак тих претњи условљавају угрожавање државе и друштва, а тиме и настанак ванредне ситуације у којој се врши заштита и санкционисање последица које могу проистећи у складу са расположивим могућностима. У сваком организованом друштву централно место заузима политичка власт. Сви други облици организације власти у оквиру подсистема једне државе зависни су од политичке власти. Међутим, феномен политике не обухвата само државу, нити се поклапа искључиво са политичком влашћу у њеном унутрашњем и спољњем аспектима. Стога је најзначајније да политика у демократском и цивилном друштву не треба да има директан утицај на безбедносну структуру и спровођење закона, осим у случају кад се у Парламенту доноси закон. На тај начин они од парламента добијају демократску легитимацију за примену државне силе у очувању безбедности друштва у случају његове угрожености. Основни предуслов за наведено јесте обликовање и спровођење оптималне безбедносне политике. Политика у ширем значењу подразумева усмеравање људске делатности у одређеном правцу ради остварења оптималних циљева. Усмеравање друштва политика врши уз помоћ успостављања државне власти. Затим се може рећи да је политика уметност владања, а безбедносна политика тако имплицира

² S. Tatalović, A. Grizold, V. Cvrtila, *Suvremene sigurnosne politike*, Tehnička knjiga, Zagreb, 2008, str. 19.

потребу да се на конзистентан начин ослањања на истраживање науке о заштити и безбедности екологије и безбедност уопште.³ Међународна политика безбедности заснива се на међународним конвенцијама о поштовању људских права, права на безбедност и сигурност по јединственим критеријумима у оквиру планираних и усвојених докумената и међународног права. У том смислу потребна је међународна колективна политика у елиминисању свих облика претњи и угрожавања, као и у спровођењу потребних мера и активности у спречавању и сузбијању угрожавајућих облика претњи и насиља. Колективном политиком безбедности обезбеђују се права и обавезе свих чланица међународне заједнице да обезбеђују потребна демократска људска права и гаранцију за безбедност друштвеног и правног уређења, као и сигурност људи и њихове имовине. Циљ мера, радњи и активност безбедности проистичу из међународног права и међународних конвенција, као и из споразума и међудржавних договора да се обезбеди сигурност сваком грађанину и његовој имовини, као и из неповредивости државних граница.

2) ПРАВНИ АКТИ ОРГАНИЗАЦИЈЕ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА

Организација Уједињених нација (ОУН) је светска организација држава, настала на основу Повеље уједињених нација усвојене у Сан Франциску, 26.06.1945. године са главним органима, а то су: Генерална скупштина, Савет безбедности, Економски и Социјални савет, Старатељски савет, Међународни суд правде и Секретаријат. Универзална организација о правима човека, усвојена 10.12.1948. године, са корпусом људских права између којих није регулисано право на здраву животну средину. Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, усвојен 1966. године, такође не регулише право на здраву животну средину. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, усвојена 1950. године, у којој између многобројних докумената о праву на рад, право на здраву животну средину није ни споменуто.

Европска социјална повеља из 1961. године, допуњена 1988, 1991. и 1995, са мноштвом докумената о праву на рад, између којих је регулисано право на безбедне и здраве услове. Овим документом исправљена је неправда из других докумената, да запослени има право на здраву животну средину.⁴

³ Рамо Маслеша, *Теорије и систем сигурности*, магистрат-Сарајево, Сарајево, 2001, стр. 137.

⁴ *Радно право*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2007, стр. 23.

3) ПРОТОКОЛ ИЗ КЈОТА

Прихватање и ратификација протокола, према образложењу на Скупштини, представља документ од политичког, економског и правног значаја за Републику Србију. Његов је велики значај за заштиту животне средине и чистих технологија у области заштите животне средине. Усвајањем закона на основу Протокола и предузимањем адекватних мера које су предвиђене, постигло би се смањење количине издувних гасова од саобраћаја у урбаним насељима. Протоколом се указује на утврђене обавезе индустријско развијених земаља о смањењу емисије штетних гасова са ефектом стаклене баште, док се протоколом за земље у развоју, међу којима је и Република Србија, не уводе нове обавезе. Оквирна Конвенција Уједињених нација (УН) о промени климе (*Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*), је додатак међународном споразуму о климатским променама, потписан са циљем смањења емисије угљен диоксида и других гасова који изазивају ефекат стаклене баште. Протокол је потписало 170 држава децембра 2006. године. Протоколом се смањује испуштање шест гасова који изазивају ефекте стаклене баште, као што су: угљен диоксид, метан, азот-диоксид, флуороугљоводоник, перфлуороугљоводоник и хексафлуорид. Све је то, у последње време, условљавало повећање наведених гасова у атмосфери због коришћења фосилних горива у индустрији, саобраћају итд., и допринело је глобалном загревању и климатским променама. САД и неке мање земље одбиле су ратификовање протокола из Кјота, што потврђује да ће исте и даље избегавати примену прописа као и у случају предходних. Економски развијене државе су те које су угрозиле животну средину и атмосферу уопште, због чега је дошло до пробијања сунчевог омотача и претње по безбедност здравља живог света и уништења дела биљног света.⁵

4) ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ДОМАЋЕМ ЗАКОНОДАВСТВУ

Претходни Устави СФРЈ, СРЈ и Републике Србије у садржајним основама увек су имали у уређену заштиту животне средине. У Уставу бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, чланом 97. регулисано је питање права на заштиту животне средине. „Поменути Уставом радни људи, грађани, организације удруженог рада и политичке организације, имале су право и дужност да обезбеђују услове за очување

⁵ file/ F /23.01.2008/ Kjoto %201.htm

и развој природних и радом створених вредности човекове средине, као и да спречавају и отклањају штетне последице које загађивањем ваздуха, тла, воде, водотока или доводе у опасност живот и здравље људи.“ Уставом Републике Србије из 2007. године у чл. 74. такође је регулисано право на здраву животну средину и на благовремено потпуно обавештавање о њеном стању.⁶ Законом о основама заштите животне средине уређени су принципи, критеријуми и мере којима се обезбеђује здрава животна средина у Републици Србији. У остварењу заштите животне средине учествују грађани, предузећа, установе, државни органи и друга правна лица. Заштита животне средине подразумева низ мера ради спречавања угрожавања животне средине, очувања природне равнотеже и рационалног коришћења природних богатстава. Природне вредности или богатства подразумевају ваздух, воду, море, земљиште, шуме и биодиверзитет. Загађивање екологије или животне средине подразумева уношење, остављање и производњу загађујућих материја којима се угрожава животна средина. Загађење се остварује људским делатностима (производња, отпад, испаравања и кварови на постројењима) и природним процесима (вулкани, земљотреси, ветрови, олује, поплаве, велике падавине и сл.), који наносе последице по живи и биљни свет. Загађујуће материје подразумевају садржаје чија испуштања у атмосферу ремете њен природни састав, особине или интегритет. Мисију концентрације загађујућих материја у животној средини сачињавају повећана количина загађујућих гасова, пара, отровних прашина, прљавих технологија из индустријских објеката, превозних средстава, загађеног биља, воде, ваздуха и природе од велике количине прљавштине и остављеног, а не заштићеног отпада. Све су то облици и узроци загађења животне околине, услед чега долази до заразних болести, обољења, повреда и тровања живог света, а и оштећења и уништења биљног света.⁷

⁶ Што се тиче Косова и Метохије, животна средина није у потпуности очувана већ је нарушена изазивањем ратних дејстава у којима су део међународних снага и део албанског народа нарушили животну средину бомбардовањем и паљењем имовине делу становништва, овог простора. Затим, оружане снаге НАТО пакта нарушиле су животну средину на целом простору бивше СРЈ из ваздушног простора бацајући бомбе са биолошко-хемијским и нуклеарним материјама.

⁷ Закон о основама заштите животне средине Републике Србије (Службени гласник Републике Србије, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – други закон и 43/2011 – одлука Уставног суда).

6) ПОЈАМ И ДЕФИНИЦИЈА ЕКОЛОГИЈЕ

Реч екологија потиче од грчке речи која значи и подразумева науку о односу организма (биљака и животиња) према околини, о његовом смештају и појављивању у простору или науку о начину живота животних заједница и о односима који владају између живих бића.⁸ У војној терминологији, екологија се подразумева као уништавање и загађивање природе и животне средине и људи.⁹ Криминологија, екологију подразумева као посебан вид криминалитета који има за последицу загађивања воде, ваздуха и земљишта у већем обиму и на ширем подручју.¹⁰ Права дефиниција једног предмета, односно његовог појма треба бити таква да омогућава објективно схватање суштине. Свакој општој теорији, па и теорији науке о безбедности, апстрактни систем је основни и полазни појам јер се и сам појам безбедности у свом општем полазном основу дефинише, пре свега, као мисаона конструкција која се може изразити разним симболима.¹¹ „Под животном средином подразумевају се сви живи и неживи делови планете - литосфере, биосфере, атмосфере и стратосфере.“ Термин животна средина односи се на физичке и биолошке системе и везе између њих, различите од политичких, економских и других социјалних система, као и на питања остваривања повратног утицаја ових система на људске животе. Унутрашње животне средине (оштећен озонски омотач, климатске промене, уништавање шума и животињских врста, загађење воде, итд.) постају крајем XX века глобални проблем безбедности. Проблем животне средине по неким ауторима представља једну од три најважније области глобализације. Првенствено се односи на еколошке проблеме који прелазе националне границе и могу се сврстати у две групе: проблем који се јавља као последица одређених природних процеса и феномен независно од деловања човека и еколошки проблем који је последица деловања различитих друштвених, политичких и економских динамика у свету. Већина истраживача посебно издваја појаву озонских рупа као последицу глобалног загревања, киселе кише, смањење обрадивог земљишта,

⁸ Љубо Мићуновић, *Савремени речник страних речи*, Књижевна заједница, Нови Сад, 1988. стр. 157.

⁹ Војни лексикон, Војноиздавачки завод, Београд, 1981, стр.124.

¹⁰ Живојин Алексић, Милан Шкулић, Милан Жарковић, *Лексикон криминалистике*, Живојин Алексић, Београд, 2004, стр. 70.

¹¹ Миле Ракић, Милијана Ђорђевић, *Превенција угрожавања животне средине у функцији развоја друштва*, Институт за политичке студије, Београд, 2007, стр.14.

сиромашење виталних ресурса (нафта, дрво и др.) итд.¹² Једна од великих опасности по безбедност екологије представља нагло загревање атмосфере. Наглим загревањем долази до концентрације различитих отровних гасова који изазивају отапање ледених пространа, ослобађа се велика количина ледене воде услед чега долази до наглог пораста водостаја и поплава, чиме се намећу нови и додатни проблеми по угрожавање живота на потопљеном простору који је огроман. Поред наведеног долази и до климатских промена и наглих појава увећане температуре у односу на нормалну или нагло опадања температуре, а тиме и до повећаних падавина у доба кад им није право време. Загревањем атмосфере, повећањем температура, настанком падавина стварају се велике промене које организми живих бића, па и биљног света, не могу нормално прихватити услед чега долази до појаве обољења код живог света и уништења биљног.

7) ЗАГАЂЕЊЕ ВОДА

Од свих природних ресурса вода је заступљена у највећој мери и покрива око 70% земљине површине, док је од укупног волумена воде приближно 80-90% под морским водама. Количина воде која је непосредно расположива за људске активности представља само 0,002% укупне количине воде. Док је то количина слатке воде која се може користити, 96-97% су подземне воде, око 2% су језерске воде, а само 1% су водотоци.¹³ Анализирајући количину питке воде и воде која је могућа за коришћење, количине су веома мале у односу на количине отпадних материја које се мешају са овим водама и тиме се угрожава еко систем и екологија уопште. У честим случајевима те воде нису употребљиве ни за пиће ни за шире потребе. Ако је у овом времену такво стање вода, у том случају будућност вода и живот без чистих вода биће немогућ и већ представља алармантно стање и упут за брзо реаговање у заштити вода и еко система. Вода је и најпогоднија за смештај отпадних материја и њено загађивање је једна од највећих опасности по безбедност и живог и биљног света, који у целини опстаје захваљујући чистим водама. Воде се загађују природним непогодама и људским активностима. Вода за пиће загађује се природним непогодама на више начина: 1) Услед земљотреса након чега долази до рушења објеката, канализација, индустријских постројења, складишта

¹² Младен Бајагић, *Основи безбедности*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2007, стр.142.

¹³ Franjo Vančina, op. cit., str. 45.

заразних, опасних и експлозивних материја, које се мешају са подземним и површинским водама, као и настанком поплава; 2) Услед одрона, клизања и понора земљишта и због тога долази до препречавања токова воде, након чега се вода излива у веће површине и тада долази до мешања са загађујућим материјама; 3) Приликом удеса на постројењима, резервоарима са опасним материјама, удеса ваздухоплова, удеса транспорта са опасним материјама, експлозије складишта, удеса пловних објеката из космоса и слично, након чега долази до просипања отровних и опасних материја и њиховог спајања са земљиштем и водама; 4) Бацањем опасних материја у воде или у близини вода приликом чега долази до излива и сливања у воду, а самим тим и мешања са водама које се загађују; 5) Градске канализације у које се просипају заразне, загађујуће и прљаве материје које се путем ценовода изливају у речне токове, а немају пречистаче вода који би морали постојати на сваком канализационом чворишту у близини водотока у који се улива канализација; 6) Пловни објекти са туристима, посадама, војницима и криминалцима, приликом путовања у водама избацују прљаве и загађујуће материје које остају у водама и исте загађују, а неке од њих служе као храна живом свету који се тако трују и угину и тиме додатно загађују воде. Затим, сами пловни објекти избацују велику количину гасова, дима и отпадних плинова из мотора, а и приликом настанка хаварија веће количине материја распадају се у водама. Такође, долази до различитих удеса пловних објекта са великим количинама заразних и прљавих материја, које се мешају са водом и тиме иста постаје загађена; 7) Бацањем медицинског и сличног отпада у контејнере за смеће који се возе на депоније, а услед поплава исто се меша са водама и тиме загађују воду са веома отровним материјама и опасним по живот.

Стога се стиче закључак да су воде или вода за пиће сировина без које живи и биљни свет не може опастати и у великој мери је загађена, а уколико се не приступи заштити исте, живот на земљи биће немогућ.

Загађење слатких вода

Вода је природни ресурс који се редовно обнавља, међутим њено коришћење је ипак ограничено без обзира на обнављања. Њено коришћење из дана у дан све више се повећава, а у односу на обнављања много је веће. Нарочито повећано коришћење условљава загађеност питких вода, чиме се условљава повећање потрошње чистих пијаћих вода. Повећање и потрошња чисте воде везује се за становништво и индустрију, којој је у великој мери потребна чиста вода за производњу средстава која користе људи и

животиње. Према истраживању и забележеним подацима у САД-у за последњих педесет година потрошња је увећана за седам и више пута у односу на ранији период, док се у последњих двадесет година увећала троструко. Са проблемом несташице воде суочава се и наше друштво које је у последње време извршило драстичну сечу шумског блага које потпомаже увећање воденог стања. Повећање потрошње воде условљено је и повећањем отпадне воде која је загађена и која није за употребу, а истовремено та отпадна вода се меша са чистим водама и тиме увећава количине загађених вода. Загађење чисте воде у градским и урбаним насељима у директној је последици испуштања отпадних вода из индустријских постројења, градских канализација и септичких јама. Настанком природних падавина које спирају отпадне материје и исте мешају са подземном водама загађује се вода у водотоцима, језерима, мочварама и морима. У сеоским насељима загађење вода настаје мешањем са септичким јамама, отпадним материјама и нелегалним депоновањем отровних и загађујућих материја. Затим, на пољопривредним имањима користе се воде за наводнавање земљишта у коме се налазе отровне и заразне материје настале прскањем воћа и биља са пестицидима који се мешају са водом и природним падавинама и тиме загађују подземне воде и воде у речним токовима, језерима и мочварама. Исто тако, на тим имањима налазе се фарме са домаћим животињама у чијим се просторима налазе велике количине стајског ђубрива, течности (осоке) настале од мокраће у којој су садржане веће количине амонијака и исте се мешају са водама и додатно повећавају њихово загађење. Прскањем воћа, поврћа, житарица и другог биља пестицидима у великој мери врши се тровање земљишта путем кога се даље загађује и вода. На основу наведеног може се закључити да су питке воде у великим количинама загађене и све више се загађују, чиме се угрожава укупна животна средина, а то представља претњу по безбедност здравља живих бића.

Загађење морских вода

Загађење морских вода старо је колико и цивилизација, а у предходним периодима загађење мора било је у мањим количинама и није се посебно посвећивала пажња овом проблему. У време савременог света и његовог развоја у технологији и индустрији повећало се угрожавање у тој мери да је дошло до критичне тачке због чега је овај проблем и постао тема истраживања и борбе за заустављање муњевиног угрожавајућег фактора. Савремена технологија и техничко унапређење транспорта нафте, њених

деривата и других материја, омогућило је транспорт огромних количина ових деривата воденим путевима. Велики, огромни и многобројни танкови са дериватима представљају одавно велику и непрекидну опасност по загађивања морских вода. На огромним танковима са великим количинама терета у виду нафтених деривата, често долази до техничких кварова и удеса при чему се у море излију огромне количине нафтних деривата приликом чега се узрокују несагледиве последице са катастрофалним размерама. Поред теретних танкера морским водама у многобројним примерцима плове бродови, војне подморнице, чамци и друга пловећа средства која такође у море испуштају велике количине нафте приликом удеса, техничких кварова, намерних просипања, као и велике количине сагорелих гасова од погонских горива и мазива, па и отпада од различитих средстава. Приликом истраживања морских дубина и трагања за нафтом, такође се кроз бушотине у море испуштају велике количине нафте и других земних гасова, па и нафтовода који се полажу испод морских вода за транспорт нафте и других подземних гасова. Према неким подацима годишње се испусти у море око 2-10.000.000 тона угљоводоника нафте, која се помоћу водених струјања преноси до обала и тиме наноси велике штете у приобаљу по живи и биљни свет. У морске воде, такође, доспевају огромне количине отпадних и загађених вода из канализација, индустријских постројења и других објеката из којих се избацују загађене и отровне материје и средства. Ако анализирамо колико се у морске воде избаци отровних и загађених материја из индустрије, домаћинства, пловећих објеката и слично, не може се ни претпоставити које количине отровних, гадних и заразних материја се избаци у морске воде приликом проба пловећих објеката, нуклеарних експлозивних направа за масовно уништавање, као и ракетних пројектила из војних објеката и испитних ракетних система за истраживање космоса. У том смислу загађење човекове околине у водама и пребацивање отпадних материја са мора на копно је катастрофално и указује на последице огромних размера по човечанство и његову егзистенцију.

8) ЗАГАЂЕЊЕ ВАЗДУХА

Изворе у загађењу ваздуха можемо сврстати у три групе, а које подразумевају: 1) Сагоревање као најраспрострањенији извор загађења ваздуха, који настаје из кућних и индустријских ложишта. Из димњака или ложишта истичу непотпуно сагорели димови и гасови угљен-водоник, угљен-моноксид и сл. који оксидирају у сумпорне оксиде. Ова врста

загађене материје је један од угроживача човекове околине. Што се тиче индустријских постројења додатан проблем представљају груписани индустријски објекти на малом простору, који избацују из својих ложишта огромне количине гасова на малом простору, који се задржавају у ваздуху и временом падају на земљишни простор чиме у потпуности загађују целокупну околину на једном одређеном простору; 2) Велики загађивачи ваздушног простора тј. човекове средине су и војни и цивилни ваздухоплови, као и други летећи објекти са погонским моторима који користе различита погонска горива. Да би прелетео Атлант један авион са млазним погоном потроши 35 тона кисеоника при чему избаци 40 тона угљен диоксида, а то указује да је само овај податак алармантан, а колико још има таквих угроживача можемо само претпоставити. Према неким подацима у ваздух се испусти 26 аноганских и 208 органских плинова и пара и 104 врсте честица. Гасови или плинови који се испуштају у ваздух из различитих мотора су: угљен-моноксид, олово, угљен-водоник и кисеонични оксиди.¹⁴

9) ЗАГАЂИВАЊЕ ПРИРОДЕ ОТПАДОМ

„Под отпадом се подразумева сва врсте материјала који немају употребну вредност, а који настају у процесу производње, рада, коришћења, саобраћаја и другим делатностима. Чврст отпад је сложен и хетероген материјал који настаје човековим активностима у стану, на послу, јавном месту, индустрији, пољопривреди и другим местима. Највећи произвођачи отпада у градовима су домаћинства и јавне градске површине (улице, тргови, паркови). Урбанизација и индустријализација утицали су на повећање отпада, који постаје светски проблем, а у наредним периодима биће један од приоритетних за решавање. По једном становнику у већим светским градовима има три и више килограма отпада дневно. Повећањем броја становника и стандарда живота поваћава се и отпад који се сматра ресурсима.“¹⁵ Отпад је људски производ у највећим случајевима, а нарочито у економско-индустријски развијеним земљама, које су континуирано загађивачи човекове околине и екологије уопште. Иако су сви произвођачи, према националном законодавству, обавезни да санирају отпадне материје, то многи не чине чиме загађују човекову околину са веома високим процентом опасности по животе људи и биљни свет кога у природи има у

¹⁴ Franjo Vančina, op.cit., str. 69.

¹⁵ Владан Јолдџић, *Еколошко право*, Београд, 1998, стр. 125.

изобиљу. Не само да одбачени отпад у природи представља претњу великим загађењем и тровањем исти се налази на тржишту као високо цењена роба, нарочито нуклеарни отпади. Према томе, управљање отпадом је веома профитбилна делатност иако исти представља веома велику претњу по цивилизацију. У честим случајевима због великог профита у трговини неким отпадима, из вида се губе сазнања о негативним последицама по безбедност човекове околине. Тиме се постижу несагледиве последице по животни амбијент. Другим речима, отпад представља велику претњу у свету са различитим последицама. Нарочито представљају претњу нуклеарни, хемијски и биолошки отпади који се лоцирају на многим депонијама познате и непознате локације, који се увозе из неких земаља ради производње нуклераног и биолошког оружја.¹⁶ Повећање и складиштење опасног отпада у индустријски развијеним земљама, ради стицања профита са великим ризицима и ван законских прописа, на ово упућује италијанска студија у делу бизниса у организацији „мафије“ која показује нагло интересовање за послове у вези са отпадом.¹⁷ Неке земље изграђују фабрике за спаљивање отпада, а економски развијене земље настоје да ове фабрике изграђују на просторима неразвијених и сиромашних држава које за мање суме новца прихватају ову веома опасну појава којом се додатно загађује човекова околина. Загађење човекове околине постиже се самим транспортом опасних отпада кроз простор, његовим складиштењем и на крају спаљивањем се додатно загађује околина испуштањем загађених и отровних гасова у ваздушни простор. Због свега наведеног развијене земље се желе отарасити овог отпада по сваку цену, па се служе и кријумчарењем истог, одбацивањем на туђе просторе без дозволе и знања власти. Управљање отпадом у оквиру заштите животне средине своди се у четири фазе: минимизирање опасног отпада, рециклажа и поновна употреба отпада; третман спаљивања отпада и његово депоновање; поновно коришћење и поновно депоновање коришћеног отпада. У циљу заштите животне средине неопходно је све елементе који садрже штетне и опасне материје уклањати на самом почетку процеса, јер на тај начин остатак производа намењен депоновању престаје да се третира као отпад који изискује специјалне неекономичне третмане.¹⁸ Развој технологије условљава

¹⁶ Са нуклеарним отпадом путем оружја суочила се Република Србија и Република Српска током НАТО бомбардовања из ваздуха, чије су нуклеарне бомбе у свом садржају поседовале отпад уранијума.

¹⁷ Слободан Марковић, *Моћ отпада у времепрелазу, Заштите животне средине Републике Србије*, Нови Сад, 2008, стр. 103.

¹⁸ Владан Јолдџић, *Еколошко право*, Београд, 1998, стр. 127.

повећање изградње већег броја нуклеарних централа, објеката и лабораторија чиме се све више повећава претња по безбедност животне средине у свету. Поред истицања отпадних материја у водене токове и испаравањем истих у ваздушни простор, постоји претња од ове врсте отпада јер његово одлагање или складиштење није у потпуности решено. Од почетка његове употребе, па до новог доба, одлагање отпадног нуклеарног или радиоактивног материјала врши се закопавањем у земљу, одлагањем у морска дна и одлагањем у складишта. Метода закопавања или одбацивања у морска дна сматра се “иреверзибилном”, а то подразумева када се отпад једанпут одложи не може се до њега поново доћи или га поново користити. Он остаје у простору у који је остављен и активно делује у тој средини на жива бића и биљни свет. Складиштење ове материје подразумева и „реверзибилан“ начин што значи иако је ускладиштен и поред заштите до њега се увек може доћи и он се поново може ставити у промет, а самим тим и поново вршити озрачивања. Анилизирање и једног и другог облика складиштења подразумева зрачење и тровање свега онога што му је у близини. Многа закопавања радиоактивног отпада вршена су закопавањем и смештањем у земљане отворе или шупљине као што су напуштени тунели, рудници, каменоломи, нафтне бушотине, пећине и друге шупљине. Одлагање ових материја на дна мора или океана подразумева чврсту и течну масу. Текући отпади слабије и средње активности могу се испуштати у море у количинама мањим од природне активности морске воде, и као такав не представља неку велику опасност. С друге стране, крути или чврсти отпади спуштају се на дна мора у посебним бетонским блоковима, а тај облик одлагања ипак представља опасност по флору и фауну у простору где се налази. Постоји технолошки прописано паковање ове врсте отпада који се меша са бетоном и пакује у бетонске блокове и представља мању претњу од оних који се дивље и противзаконито одбацују у посудама које брзо пропадају и масе се мешају са морском водом и такав отпад представља, не велику, већ огромну претњу по безбедност околине. Према томе, за сада би најсигурније одлагање отпада било у посебно одређеним посудама, смештено у посебна и заштићена складишта која не би била изложена рушењу приликом земљотреса и која не би била плен криминалног деловања.¹⁹

Одстрањивање индустријског отпада врши се због сметања, кварења и неугодних мириса из боравишног простора или околине где власник истог

¹⁹ Складиштење нуклеарног отпада у електрани Кршко раније је складиштен у кругу електране, а затим се израдило посебно бетонско складиште. Колико је ова врста складиштења сигурна показаше време.

битише. Да би се власник отарасио или ослободио непотребног материјала из своје средине, исти одлаже на различита места или просторе удаљене од његових објеката било да су поред пута, запушеног објекта или ничијег простора. Тако ствара дивље депоније на којима се материјали распадају и природно сагоревају а тиме проузрокују гадне и неугодне мирисе чиме загађују околину тог простора. У Републици Србији проблем одлагања отпадног материјала у потпуности није регулисан чиме је омогућено да се на сваком простору, поред сваког пута, напушеног земљишта или објекта свакодневно стварају нове депоније, чиме се загађује човекова околина неконтролисано и без икаквих санкција за неодговорне грађане. Према томе, депонија је „место на површини или испод површине земљишта где се отпад одлаже укључујући: интерна места за одлагање (депонија где произвођач одлаже сопствени отпад на месту настанка), стална места (више од једне године) која се користе за одлагање отпада, осим трансфер станица и складишта.“²⁰ Анализирајући неодговорно понашање власника отпадног материјала и опасности које представља по човекову околину, појам одбаченог отпада подразумева следеће: *Одбачена средства и супстанце-материје на легалним и дивљим депонијама. Ти отпаци називају се отпадима који представљају претњу по безбедност живих бића и угрожавање животне околине. Представљају прљаве и загађене материје лоциране на одређеном простору у коме се размножавају бактерије, гмизавци, глодари и други ситни инсекти који преносе и изазивају различите заразне и опасне болести код људи и животиња. Отпадне супстанце, материје, отпаци и њима слични називи настају у индустријама, фабрикама, предузећима, кућама, градовима, насељима и другим просторима које разврставамо према припадности - индустријски, интерни, комерцијални, комунални, кућни, (опасни и неопасни), произвођачки, пољопривредни, сточарски, нуклеарни, компјутерски, природни, саобраћајни, фекалијски, војни и многи други отпади.*

10. ДЕПОНИЈЕ У НАСЕЉИМА И ПРИРОДИ

Контејнери у насељима

Контејнери, канте и друге посуде за смештај отпада у урбаним и насељеним просторима су уређени простори у које се смештају отпади из

²⁰ Слободан Марковић, *Моћ отпада у цивилном друштву*, Графика Шабац, Шабац, 2006. стр. 39.

стамбених, индустријских и других објеката, који задовољавају санитарно-хигијенске, естетске и друге прописне услове. Ове и сличне посуде за смештај отпадака постављају се на погодним местима у насељу, у близини објеката за становање, близу индустријске производње или складишта, како се отпад не би одлагао на улицама, парковима, стазама, двориштима и сличним просторима. Отпад смештен у одговарајуће посуде је изолован од расипања по слободном простору, растурања од стране животиња, ветра и других олуја, као и од поплава и подземних вода. Складиштењем отпада обезбеђују се санитарни услови и спречава загађење околине и могућност зараза људи и животиња од кварљивог отпада и глодара који се настањују у депонијама. Међутим, контејнере и сличне посуде несавесни грађани, у најчешћим случајевима тинејдери, намерно обарају и отпад избацују из посуда у слободан простор чиме загађују околину и стварају опасност по безбедност здравља. Поред просипања, исти врше паљење отпада у контејнерима и тиме изазивају ватру, дим и неугодне мирисе којима се загађује околина и угрожава безбедност здравља људи и домаћих животиња. Затим, несавесни грађани просипају пепео и жар из пећи у контејнере чиме се врши запаљење отпада и тиме се додатно повећава опасност по безбедност људи од пожара, дима, смрада и обољења. У насељима где нема смештених контејнера или су удаљени од појединих зграда грађани одлажу отпад или „ђубре“ на улици, парку, стазама, тротоарима и сличним просторима и тиме загађују околину и угрожавају безбедност људи и домаћих животиња које се слободно крећу у урбаним насељима, као што су: говеда, свиње, пси, мачке и друге животиње које се хране између осталог и отпадним материјама. Коришћењем покварених материја од хране животиње оболевају и болест преносе на људе било у контакту са њима или преко исхране, тј. коришћењем месних производа од појединих животиња. Одбаченим или одложеним отпадом ван контејнера омогућава се и глодарима боравак у том простору који такође оболевају и болести преносе на друге животиње са којима су у директном контакту или коришћењем хране у шталама, оборима и другим просторима где се хране животиње. Затим, пси и мачке хватају глодаре и њима се хране и на тај начин оболевају и преносе заразне болести на друге животиње и људе који су по било ком основу у додиру са зараженим животињама. Чести су случајеви да несавесни грађани у насељима или у близини насеља врше намерно спаљивање отпада како га не би износили на депоније и тиме додатно угрожавају околину на начин изазивања пожара, гадног густог дима са неугодним мирисима, као и отровним гасовима који се појављују у току

сагоревања отпадног материјала и на тај начин представљају претњу и опасност по људе, животиње и околину.

Депоније

Легалне депоније су планирани, уређени и одобрени простори намењени за одлагање отпадних материја, средстава и друге врсте отпада који настаје у индустријској производњи, из домаћинства, пољопривредних имања и других активности и простора. Легалне депоније морале би испуњавати санитарно-хигијенске, техничке и грађевинске услове. Легалне депоније су контролисани простори који се делимично санирају путем млевења отпада и паковања истог у посебне контејнере, делимичног спаљивања или паковања у провалије и намерно ископане подземне просторе. Економски развијене државе располажу посебним индустријским погонима за спаљивање отпада, док је у неким земљама спаљивање отпада забрањено управо због великог загађења околине. Илегалне депоније су простори намењени за одлагање отпада, који нису под контролом државних органа и не испуњавају минимално санитарно-хигијенске услове, а исте су илегално одабрали несавесни грађани. Овакве депоније су формиране обично поред путева, река, језера, бара, мочвара и у шумским просторима, чиме је створена опасност по изазивање заразних болести и загађења човекове околине на ширем простору. Овакве депоније нису под контролом државних органа и препуштене су стихији и растуру на ширим просторима. Стога се велике количине отпадног материјала налази на ширим просторима који је разнешен путем ветрова, поплава, клизишта и сличних природних непогода, као и људске немарности, неодговорности и злонамере. Овај облик загађења човекове околине један је од најизраженијих и најопаснијих извора зараза и претње по људе, домаће и дивље животиње на ширем простору.

Спаљивање отпада

Спаљивање отпада у свету обично се врши на два начина и то: спаљивање без коришћења топлотне енергије је ређе, неекономично је са више аспеката и често се напушта због скупости; спаљивање уз коришћење топлотне енергије које је економичније од оне са топлотном енергијом из разлога - одређене отпадне материје (картон, папир, пластика и сл.) користе се за загревање воде или паре спаљивањем отпада, а након спљивања отпада из пепела се издвајају железни предмети који се предају у железару на ново

топљење. Спаљивањем отпадних материја врши се загађивање човекове околине настанком густих и штетних димова и неугодног мириса за грађане у близини спалионице. Економски развијене државе изграђују савремене спалионице које поседују специјализоване уређаје и филтере за пречишћавање дима и неугодних мириса чиме се смањују опасности по безбедност здравља људи и животне околине.

11) ЗАГАЂЕЊЕ ЗЕМЉИШТА ПЕСТИЦИДИМА

Руковање са пестицидима, хербицидима и другим хемијски опасним средствима која се користе за уништавање инсеката, било током производње, транспорта, складиштења или коришћења при уништавању инсеката, представља опасност од зарази и тровања сваког лица који долази у додир са овим материјама. Због коришћења ових материја за уништавање инсеката у Привредној Авијацији ЈАТ-а, ваздухопловна медицина у ЈАТ-у редовно врши контролу пилота, механичара и помоћних радника, да ли у организму имају заступљену ову врсту отрова или не. У већини случајева проналазе присуство отровних материја код ових занимања. Прскањем пшеничних поља код једног радника је пронађено присуство ових материја у организму и истом је сугерисано да одређено време прекине са радом у овој делатности. Одређени радник није поштовао препоруке, па је 1992. третирао усеве са пшеницом на пољу и добио акутно тровање. Симптоми тровања указали су на главобољу, вртоглавицу, сметњу код вида, трњење прстију, мучнину и малаксалост. Токсиколошке анализе су показале да се ради о активном тровању дериватима карбонских и феноксикарбонских киселина-хлорпиралидом и мекопромом. Ово тровање је третирано као професионално обољење, а раднику је забрањен рад са пестицидима.²¹ Посматрајући наведени случај и опасности руковањем са хербицидима и пестицидима, случај показује колико садржајног отрова се убаци у житарице, поврће, воће и земљиште само третирањем житарица у једној години и колико се загађује околина са овим и сличним материјама.

12) ИЗВОРИ

Бајагић, Младен, „Основи безбедности“, *Авијатика*, 1990, бр. 4-5.
Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2007.

²¹ Милош Новаковић, „Тровање пестицидима у привредној авијацији“, *Авијатика* бр. 4-5, Београд, 1995.

- Богдановић, Славко, „Заштита животне средине Републике Србије”, *Безбедност*, 2007, бр. 2. Нови Сад, 2008.
- Vančina, Franjo, *Čovjekova okolina*, Zavod za opštenarodnu odbranu i društvenu samozaštitu SRH, Zagreb, 1982.
- Grupa autora, *Opasne tvari*, Zavod za općenarodnu obranu i društvenu samozaštitu, Zagreb, 1990.
- Ђорђевић, Зоран, *Микроталасно зрачење и заштита*, ВИЗ, Београд, 1978.
- Јолджић, Владан, *Еколошко право*, Београд, 1998.
- Кековић, Зоран, Кешетовић, Желимир, *Кризни менаџмент*, Факултет Безбедности, Београд, 2006.
- Килибарда, Крсто, *Морално еколошка култура*, Драганић, Београд, 1998.
- Липовац, Крсто, *Безбедност саобраћаја*, Службени Лист СРЈ, Београд, 2008.
- Малиш-Сазевска, Марина, *Еколошки криминалитет*, График Принт, Скопље, 2007.
- Марковић, Слободан, *Моћ отпада у цивилном друштву*, Графика, Шабац, 2006.
- Одбрана и заштита бр.1, ССНО, Београд, 1988.
- Одбрана и Заштита, 5-6, СМО, Београд 1990.
- Тодић, Драгољуб, Јолджић, Владан, *Еколошки криминалитет*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1995.
- Тодоровић, Зоран, „Безбедносни аспекти заштите и унапређења животне средине неких развијених земаља и земаља у транзицији“, *Безбедност* 4/07.
- Упутство за руковање хемијским средствима за привремено оспособљавање, Институт безбедности, Београд, 1981.
- Живојиновић, Звонимир, *Ново рухо масовног убице*, Народна Армија, Београд, 1985.
- Зборник радова, *Заштита животне средине Републике Србије*, Нови Сад, 2008.
- Зборник, Факултет цивилне одбране, Београд, 2001.
- Човек и животна средина*, 1982, бр. 3, 1985, бр.4-5, Југословенски савез за заштиту и унапређење човекове околине, Београд.

УДК: 539.16

614.876

504.5:539.16

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 54, стр. 213-227

Извори научни рад

др Ана ЧОВИЋ¹

МЕЂУНАРОДНА И УНУТРАШЊА ПРАВНА РЕГУЛАТИВА У ОБЛАСТИ РАДИЈАЦИЈСКОГ ЗАГАЂЕЊА

ABSTRACT

In the international law and the internal law of the country, environmental law, as a relatively young branch of law, is an important factor in raising awareness of the importance of problems of environmental pollution and responsibilities of the each individual in the process of overcoming it. The climate change, as one of the greatest challenges that humanity faces in the early 21st century, influenced on the legal standardization of environmental, which this area deserves. This paper will discuss the international and the internal legal regulations in the field of radiation pollution, with emphasis on the recommendations and directives of the EU and the Republic of Serbia taken steps in this direction.

Key words: Radiation pollution, protection of air, environment, environmental law.

1) УВОД

Четрдесети рођендан ОЕБС-а и трогодишњица од потписивања Споразума о сарадњи између Мисије ОЕБС-а у Србији и Агенције за заштиту животне средине којим се дефинишу заједничке активности, а пре свега повећање доступности информација које се односе на животну средину, довољан су разлог да се направи пресек стања у погледу корака

¹ Институт за упоредно право, Београд, е-маил адреса: tankosicana@yahoo.com

који су предузети у циљу спречавања и смањења радијацијског загађења, као и преглед правне регулативе у ЕУ и Републици Србији у овој области. Основни правни оквир за деловање у овој области утврђен је Уговором о оснивању Европске заједнице за атомску енергију (Рим, 25. март 1957. године). На основама овог уговора Европска комисија стекла је наднационална овлашћења у три области: радиолошка заштита, снабдевање нуклеарним фисионим материјалима и нуклеарна безбедност.² Уговором је, између осталог, утврђено да су:

- државе чланице обавезне да установе механизме како би се обезбедило поштовање “основних стандарда”;
- обавезне да предузму потребне мере с обзиром на образовање и професионалну обуку и да обавештавају Комисију о прописима које примењују у њиховим државама (чл. 33), а случају предузимања опасних експеримената дужне су да предузму додатне здравствене и безбедносне мере;
- обавезне да установе неопходне инсталације (постројења) ради извршавања сталног мониторинга нивоа радиоактивности у ваздуху, води и земљишту, као и да обезбеде сагласност ових са “основним стандардима” (чл. 35);
- да снабдеју Комисију са подацима у вези са планом одлагања радиоактивног отпада (чл. 37).

ПРЕГЛЕД НАЈЗНАЧАЈНИЈИХ ПРОПИСА У ОВОЈ ОБЛАСТИ

Међународни уговори

Већи број међународних уговора директно или индиректно односе се на област нуклеарне безбедности и радиоактивни отпад. Најзначајније су следеће конвенције:

1. Конвенција о нуклеарној безбедности;
2. Конвенција о раном обавештавању о нуклеарним несрећама;
3. Конвенција о помоћи у случају нуклеарног акцидента или радиолошки ванредне ситуације;

² Водичи кроз ЕУ политике – Животна средина, Интернет: <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-zivotna-sredina.pdf>, стр. 113.

4. Заједничка конвенција о безбедности управљања употребљеним горивом и о безбедности управљања радиоактивним отпадом;
5. Споразум између Европске заједнице за атомску енергију (Euratom) и држава нечланица Европске уније о учешћу држава нечланица у договорима Заједнице у погледу ране размене информација у случају радиолошке опасности (Ecurie).
6. Конвенција о грађанској одговорности у области поморског транспорта нуклеарних материјала;
7. Уговор о забрани тестирања нуклеарног оружја у атмосфери, свемиру и под водом;
8. Париска конвенција о одговорности треће стране у области нуклеарне енергије;
9. Бриселска допунска конвенција на Париску конвенцију и
10. Уговор о неширењу нуклеарног оружја, итд.³

Законска регулатива ЕУ

У оквиру законске регулативе ЕУ, најзначајнији су следећи извори:

1. Директива Савета 2009/71/Еуратом којом се установљава оквир Заједнице за нуклеарну безбедност нуклеарних инсталација.⁴
2. Директива Савета 96/29/Еуратом од 13. маја, 1996. године, којом се утврђују базични сигурносни стандарди за заштиту здравља радника и јавности од опасности које проистичу од јонизујућег зрачења;⁵
3. Директива Савета 2003/122/Еуратом о контроли високоактивних затворених радиоактивних извора и извора непознатог порекла.⁶

³ Ibid., str. 116, 117. Detaljnije na sajtu Agencije za zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost Srbije, <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/medjunarodni-ugovori.htm>

⁴ Council Directive 2009/71/Euratom of 25 June 2009 establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations, <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/Nuclear-safety-Directive-2009-71-Euratom.pdf>

⁵ Council Directive 96/29/Euratom of 13 May 1996 laying down basic safety standards for the protection of the health of workers and the general public against the dangers arising from ionizing radiation, <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/The-Basic-Safety-Standards-Directive-1996-29-Euratom.pdf>

⁶ Council Directive 2003/122/Euratom of 22 December 2003 on the control of high-activity sealed radioactive sources and orphan sources, <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/The-Control-of-HASS-and-orphan-sources-Directive-2003-122-Euratom.pdf>

4. Претходне две Директиве укинуте су доношењем Директиве Савета од 05.12.2013/59/ ЕУРАТОМ 2013 којом се утврђују основни безбедоносни стандарди за заштиту од опасности које проистичу од излагања јонизујућем зрачењу;⁷ Овом Директивом укинута је и Директива Савета 89/618/ Еуратом о информисању јавности о мерама здравствене заштите које треба да буду примењене и корацима који треба да буду предузети у случају радиоактивне ванредне ситуације;⁸
5. Директива Савета 97/43/Еуратом од 30. јуна 1997. о здравственој заштити појединаца од опасности од јонизујућег зрачења током медицинских третмана, којом је укинута Директива 84/466 / Еуратом;⁹
6. Директива Савета Но. 2006/117/Еуратом од 20. децембра 2006. године, о надзору и контроли попилака радиоактивног отпада и истрошеног горива;¹⁰
7. Директива Савета 2011/70/Еуратом од 19. јула 2011. године о успостављању оквира Заједнице за одговорно и безбедно управљање искоришћеним горивом и радиоактивним отпадом.¹¹
8. Уредба Савета бр. 1493/93/Еуратом од 8. јуна, 1993. године, о испорукама радиоактивних супстанци између држава чланица;¹²

⁷ Council Directive 2013/59/EURATOM of 5 December 2013 laying down basic safety standards for protection against the dangers arising from exposure to ionising radiation, and repealing Directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom and 2003/122/Euratom, Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/2013%2059%20eng.pdf>

⁸ Council Directive of 27 November 1989 on informing the general public about health protection measures to be applied and steps to be taken in the event of a radiological emergency (89/618/Euratom), Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/The-Public-Information-Directive-1989-618-Euratom.pdf>

⁹ Council Directive 97/43/Euratom of 30 June 1997 on health protection of individuals against the dangers of ionizing radiation in relation to medical exposure, and repealing Directive 84/466/Euratom, Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/The-Medical-exposures-Directive-1997-43-Euratom.pdf>

¹⁰ Council Directive 2006/117/Euratom of 20 November 2006 on the supervision and control of shipments of radioactive waste and spent fuel, <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/The-Supervision-and-Control-of-Shipments-of-RW&SF-Directive-2006-117-Euratom.pdf>

¹¹ Council Directive 2011/70/Euratom of 19 July 2011 establishing a Community framework for the responsible and safe management of spent fuel and radioactive waste, Интернет: [http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/SF&RW management-Directive-2011-70-Euratom.pdf](http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/SF&RW%20management-Directive-2011-70-Euratom.pdf)

¹² Council Regulation (EURATOM) No 1493/93 of 8 June 1993 on shipments of radioactive substances between Member States, Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/The-Shipments-of-radioactive-substances-Council-Regulation-1993-1493-Euratom.pdf>

9. Уредба Савета (ЕЦ) бр. 733/2008 од 15. јула 2008. године о условима који регулишу увоз пољопривредних производа пореклом из трећих земаља након несреће у нуклеарној електрани Чернобил;¹³
10. Уредба Комисије (Euratom) бр. 302/2005 од 8. фебруара 2005. године о примени Еуратом гаранција;¹⁴
11. Уредба Савета (ЕЕЦ) бр. 2219/89 од 18. јула 1989. године о посебним условима за извоз хране и хране за животиње у случају нуклеарног акцидента или било који други случај радиолошке опасности;¹⁵
12. Уредба Комисије (Euratom) бр. 944/89 од 12. априла 1989. године о максимално дозвољеном нивоу радиоактивне контаминације у мањим намирницама у случају нуклеарног акцидента или било који други случај радиолошке опасности;¹⁶
13. Уредба Комисије (ЕЗ) бр. 1609/2000 од 24. јула 2000. године којом се успоставља листа производа искључена из примене Уредбе Савета (ЕЕЗ) бр. 737/90 о условима који регулишу увоз пољопривредних производа пореклом из трећих земаља након несреће у нуклеарној електрани Чернобил;¹⁷

¹³ COUNCIL REGULATION (EC) No 733/2008 of 15 July 2008 on the conditions governing imports of agricultural products originating in third countries following the accident at the Chernobyl nuclear power station, Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/32008R0733.pdf>

¹⁴ Commission Regulation (Euratom) No 302/2005 of 8 February 2005 on the application of Euratom safeguards, Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/32005R0302.pdf>

¹⁵ Commission Regulation (EEC) No 2219/89 of 18 July 1989 on the special conditions for exporting foodstuffs and feedingstuffs following a nuclear accident or any other case of radiological emergency, Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/31989R2219.pdf>

¹⁶ Commission Regulation (Euratom) No 944/89 of 12 April 1989 laying down maximum permitted levels of radioactive contamination in minor foodstuffs following a nuclear accident or any other case of radiological emergency, Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/31989R0944.pdf>

¹⁷ Commission Regulation (EC) No 1609/2000 of 24 July 2000 establishing a list of products excluded from the application of Council Regulation (EEC) No 737/90 on the conditions governing imports of agricultural products originating in third countries following the accident at the Chernobyl nuclear power station, Интернет: http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/32000R1609_EN.pdf

14. Споразум између Европске заједнице за атомску енергију (Euratom) и држава које нису чланице ЕУ о размени информација у случају радиолошке опасности (2003/Ц102/02);¹⁸
15. Препорука Комисије од 8. јуна 2000. године о примени члана 36. Еуратом у вези праћења нивоа радиоактивности у животној средини у циљу процене изложености становништва (2000/473/Еуратом);¹⁹
16. Одлука Савета од 14. децембра 1987. године о аранжману Заједнице за рану размену информација у случају радиолошке опасности (87/600/Euratom).²⁰

3) ПРАВНА РЕГУЛАТИВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ОД РАДИЈАЦИЈСКОГ ЗАГАЂЕЊА

Област заштите од јонизујућих зрачења и нуклеарне безбедности је у надлежности неколико органа: МПЗЖС, министарстава надлежних за послове науке, здравља, унутрашњих послова и одбране. Основни пропис који регулише ову област је Закон о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности.²¹ Усвајањем овог Закона извршена је хармонизација прописа у овој области са прописима Европске уније (Директива 96/29/Еуратом, Директива 97/43/Еуратом и Директива 2003/122/Еуратом). Други важан закон у овој области је Закон о забрани изградње нуклеарних електрана у Савезној Републици Југославији.²²

¹⁸ Agreement between the European Atomic Energy Community (Euratom) and non-member States of the European Union on the participation of the latter in the Community arrangements for the early exchange of information in the event of radiological emergency (Ecurie)(2003/C102/02), Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/22003A0429.pdf>

¹⁹ Commission Recommendation of 8 June 2000 on the application of Article 36 of the Euratom Treaty concerning the monitoring of the levels of radioactivity in the environment for the purpose of assessing the exposure of the population as a whole (notified under document number C(2000) 1299) (2000/473/Euratom), <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/32000H0473.pdf>

²⁰ Council Decision of 14 December 1987 on Community arrangements for the early exchange of information in the event of a radiological emergency (87/600/Euratom), Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/The-Exchange-of-Information-Council-Decision-1987-600-Euratom.pdf>

²¹ *Службени гласник РС*, број 36/09, 93/12 Интернет: http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/vazeca_akta/ZAKON_O_ZASTITI_OD_JONIZUJUCIH_ZRACENJA_I_NUKLEARN_OJ_SIGURNOSTI-SLGL-36-09-I-93-12-LAT.pdf

²² *Службени лист СРЈ*, број 12/95, *Службени гласник РС*, број 85/2005), Интернет: http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/vazeca_akta/ZAKON_O_ZABRANI_IZGRADNJE

Поред тога, у овој области Република Србија је у обавези да испуњава захтеве који произлазе из ратификованих међународних уговора, и то:

1. Уговора о неширењу нуклеарног оружја;²³
2. Споразума између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Међународне агенције за атомску енергију о примени гаранција у вези са Уговором о неширењу нуклеарног оружја;²⁴
3. Конвенције о раном обавештавању о нуклеарним несрећама;²⁵
4. Конвенције о пружању помоћи у случају нуклеарних несрећа или радиолошке опасности;²⁶
5. Бечке конвенције о грађанској одговорности за нуклеарне штете;²⁷
6. Конвенције о физичкој заштити нуклеарног материјала;²⁸
7. Система за извештавање о инцидентима ИАЕА (ИАЕА-ИРС);²⁹
8. Споразума о привилегијама и имунитетима Међународне агенције за атомску енергију;³⁰
9. Међународне конвенције о спречавању аката нуклеарног тероризма;³¹
10. Статута Међународне агенције за атомску енергију;³²
11. Уговора о свеобухватној забрани нуклеарних проба са Протоколом;³³
12. Уговора о забрани смештаја нуклеарног и другог оружја за масовно уништавање на дно мора и океана и у њихово подземље;³⁴

NUKLEARNIH ELEKTRANA U SRJ %28SL. LIST SRJ - BR. 12-95 I SL. GLASNIK RS - BR. 85-2005 - DR. ZAKON%29 - LAT.pdf

²³ Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, број 10/70.

²⁴ Службени лист СФРЈ, број 67/73.

²⁵ Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, број 15/89

²⁶ Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, број 4/91.

²⁷ Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, број 5/77.

²⁸ Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, број 9/85.

²⁹ Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, број 01/87.

³⁰ Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, број 1/64.

³¹ Службени лист СЦГ - Међународни уговори, број 2/2006.

³² Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори, број 1 /1958.

³³ Службени лист СЦГ - Међународни уговори, број 04/2004.

³⁴ Службени лист СФРЈ, број 33/73.

13. Уговора о забрани експеримената са нуклеарни оружјем у атмосфери космосу и под водом;³⁵
14. Конвенције о спречавању загађивања мора путем избацивања отпадака;³⁶
15. Базелске конвенције о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању.³⁷

Од подзаконских аката на снази су:

1. Уредба о утврђивању програма нуклеарне сигурности и безбедности;³⁸
2. Уредба о мерама безбедности нуклеарних објеката и нуклеарних материјала;³⁹
3. Правилник о утврђивању програма систематског испитивања радиоактивности у животној средини (Сл. Гласник РС 100/10 од 28.12.2010);
4. Правилник о евиденцији и извршеним пословима из области заштите од јонизујућих зрачења;⁴⁰
5. Правилник о пријављивању и евидентирању извора јонизујућих зрачења;⁴¹
6. Правилник о начину вођења евиденције о нуклеарним материјалима;⁴²
7. Правилник о утврђивању програма за допунско обучавање и оспособљавање професионално изложених лица и лица одговорних за спровођење мера заштите од јонизујућих зрачења;⁴³
8. Правилник о границама радиоактивне контаминације лица, радне и животне средине и начину спровођења деонтаминације;⁴⁴
9. Правилник о обављању нуклеарне активности;⁴⁵

³⁵ Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, број 11/63.

³⁶ Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, број 13/77.

³⁷ Службени лист СРЈ – Међународни уговори, број 02/99, Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/medjunarodni-ugovori.htm>

³⁸ Службени гласник РС, број 39/14, Интернет: [http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/vazeca_akta/Uredba o utvrđivanju programa nuklearne sigurnosti i bezbednosti - lat.pdf](http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/vazeca_akta/Uredba%20o%20utvrđivanju%20programa%20nuklearne%20sigurnosti%20i%20bezbednosti%20-%20lat.pdf)

³⁹ Службени гласник РС, број 39/14, Интернет: [http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/vazeca_akta/Uredba o merama bezbednosti nuklearnih objekata i nuklearnih materijala - lat.pdf](http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/vazeca_akta/Uredba%20o%20merama%20bezbednosti%20nuklearnih%20objekata%20i%20nuklearnih%20materijala%20-%20lat.pdf)

⁴⁰ Службени гласник РС, број 17/11.

⁴¹ Службени гласник РС, број 25/11.

⁴² Службени гласник РС, број 27/11.

⁴³ Службени гласник РС, број 31/11.

⁴⁴ Службени гласник РС, број 38/11.

⁴⁵ Службени гласник РС, број 37/11.

10. Правилник о условима за добијање лиценце за обављање нуклеарне активности;⁴⁶
11. Правилник о контроли радиоактивности роба при увозу, извозу и транзиту;⁴⁷
12. Правилник о управљању радиоактивним отпадом;⁴⁸
13. Правилник о условима за добијање решења за обављање послова из области заштите од зрачења;⁴⁹
14. Правилник о условима за добијање лиценце за обављање радијационе делатности;⁵⁰
15. Правилник о утврђивању програма за правовремену најаву акцидентата;⁵¹
16. Правилник о границама садржаја радионуклида у води за пиће, животином намирницама, сточној храни, лековима, предметима опште употребе, грађевинском материјалу и другој роби која се ставља у промет;⁵²
17. Правилник о границама излагања јонизујућим зрачењима и мерењима ради процене нивоа излагања јонизујућим зрачењима;
18. Правилник о мониторингу радиоактивности;⁵³
19. Правилник о евиденцији о изворима јонизујућих зрачења, професионално изложеним лицима, о изложености пацијената јонизујућим зрачењима и радиоактивном отпаду;⁵⁴
20. Правилник о примени извора јонизујућих зрачења у медицини;⁵⁵
Акти у припреми су:
 1. Уредба о Програму радијационе сигурности и безбедности;
 2. Уредба о Програму управљања радиоактивним отпадом;
 3. План за деловање у случају акцидента.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ *Службени гласник РС*, број 44/11.

⁴⁸ *Службени гласник РС*, број 60/11.

⁴⁹ *Службени гласник РС*, број 61/11.

⁵⁰ *Службени гласник РС*, број 70/11.

⁵¹ *Службени гласник РС*, број 86/11, 97/13.

⁵² Ibid.

⁵³ *Службени гласник РС*, број 97/11.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ *Службени гласник РС*, број 1/12.

4. СТАЊЕ РАДИЈАЦИОНЕ СИГУРНОСТИ И БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Законска регулатива у области заштите од јонизујућих зрачења и измене ради усклађивања са међународним препорукама, утицале су на то да правна регулатива буде испред праксе. Највећи број извора јонизујућих зрачења налази се у медицинској примени. Заштита од јонизујућих зрачења врло је неуједначена. Као најчешћи узрок пропуста у заштити наводи се недостатак материјалних средстава у здравству плански намењених заштити од јонизујућих зрачења и недостатак ефикасне имплементације програма Осигурања и контроле квалитета. У Републици Србији не постоји евиденција извора зрачења који се користе у медицини, индустрији, научноистраживачкој делатности и другим областима. Обука и образовање из области заштите од зрачења у различитим радијационим делатностима такође није на задовољавајућем нивоу. Престанком рада неких индустријских постројења, један број извора јонизујућих зрачења остао је изван редовне контроле, док се неки напуштени извори зрачења појављују повремено у отпаду. У закључку Извештаја о излагању становништва јонизујућем зрачењу у 2014. години наводи се да се према укупним резултатима мерења радиоактивности може закључити да се активност природних радионуклида и других радионуклида, пореклом углавном од чернобилских падавина, крећу у врло ниским нивоима, те да је радијациони ризик за становништво занемарљив.⁵⁶ У Извештају Европске Комисије о напретку Србије током 2013. године, наводи се да је у области животне средине, што се тиче хоризонталног законодавства, постигнут споразум о раду четвртог локалног Архус центра. У јануару 2013. покренут је први Национални екорегистар за информације о животној средини који је у електронској форми. Током 2012. године, укупно 197 пословних субјеката доставило је своје податке за регистар испуштања и преноса загађујућих материја, у складу са праговима европске Уредбе о испуштању и преносу загађујућих материја (од 270 субјеката који имају обавезу извештавања). Углавном недостају извештаји пољопривредних и рударских субјеката. Србија је успоставила свој чвор Европске мреже за информисање о животној средини и посматрање животне средине (EIONET), која повезује 23 национална субјекта која пружају податаке добијене праћењем стања у животној средини, укључујући институте за јавно здравље и завод за

⁵⁶ Извештај о излагању становништва јонизујућем зрачењу у 2014. години, Интернет: http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/Monitoring_izvestaj_2014.pdf

статистику. У области управљања отпадом, отворен је нов регионални центар за управљање отпадом у Пироту. Ниво прикупљања отпада из домаћинства порастао је са 72% на 78%, а у 2014. години на 80%, али још увек није постигнуто пуно усклађивање са Оквирном директивом о отпаду. Нове инвестиције у области отпада треба да се у већој мери фокусирају на раздвајање и рециклажу отпада. Што се тиче квалитета ваздуха, усвојен је пропис о одређивању зона и агломерација, списак категорија квалитета ваздуха и план управљања квалитетом ваздуха за град Бор, док су исти планови за Београд и Нови Сад и даље у фази припреме. У извештају за 2014. годину наводи се да је у седам од осам градских агломерација, квалитет ваздуха у III категорији, премашујући толерантну вредност за више загађујућих материја. У области индустријског загађења и управљања ризиком, 105 од процењених 161 постројења за интегрисано спречавање и контролу загађивања (IPPC) поднело је захтеве за интегрисане дозволе. Овај број се попео на 162 од процењених 185 током 2014. године. До сада је издато десет дозвола. Закључено је да је неопходно успоставити сарадњу унутар и између институција, осигурати минималне стандарде за преузимање законом прописаних обавеза на локалном нивоу пре преношења надлежности и знатно повећати ниво предвиђеног учествовања јавности у интегрисаном поступку издавања дозвола. Као основни проблем наводе се ограничени ресурси надлежног министарства, а закључак који преовлађује је да је у области заштите животне средине остварен скроман напредак.⁵⁷

Неке од активности предвиђене Програмом управљања радиоактивним отпадом су:

- Израда нацрта Стратегије управљања радиоактивним отпадом коју треба да усвоји Влада Републике Србије.
- Одредбама Закона о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности (Сл. гласник РС бр. 36/09 и 93/12) Агенција за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије дужна је да води централну евиденцију о радиоактивном отпаду и врши контролу евиденција које воде корисници.
- Успостављање система за надзор и контролу прекограничних пошљиких радиоактивног отпада и озраченог нуклеарног горива у складу са Директивом ЕУ 117/2006.
- Обезбеђивање услова за сигуран и безбедан третман и складиштење радиоактивног отпада. На основу Закона о заштити од јонизујућих

⁵⁷ Интернет: http://europa.rs/upload/izvestaj_o_napretku_14.pdf

зрачења и о нуклеарној сигурности (Сл. гласник РС, број 36/09и 93/12) Република Србија је дужна да обезбеди услове за одлагање радиоактивног отпада у року од десет година од дана ступања на снагу овог закона.

5) ИЗВОРИ

- Agreement between the European Atomic Energy Community (Euratom) and non-member States of the European Union on the participation of the latter in the Community arrangements for the early exchange of information in the event of radiological emergency (Ecurie)(2003/C 102/02), Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/22003A0429.pdf>
- Commission Recommendation of 8 June 2000 on the application of Article 36 of the Euratom Treaty concerning the monitoring of the levels of radioactivity in the environment for the purpose of assessing the exposure of the population as a whole (notified under document number C(2000) 1299) (2000/473/Euratom), Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/32000H0473.pdf>
- Commission Regulation (EC) No 1609/2000 of 24 July 2000 establishing a list of products excluded from the application of Council Regulation (EEC) No 737/90 on the conditions governing imports of agricultural products originating in third countries following the accident at the Chernobyl nuclear power station, Интернет: http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/32000R1609_EN.pdf
- Commission Regulation (Euratom) No 302/2005 of 8 February 2005 on the application of Euratom safeguards, <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/32005R0302.pdf>
- Council Decision of 14 December 1987 on Community arrangements for the early exchange of information in the event of a radiological emergency (87/600/Euratom), Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/The-Exchange-of-Information-Council-Decision-1987-600-Euratom.pdf>
- Council Directive 2003/122/Euratom of 22 December 2003 on the control of high-activity sealed radioactive sources and orphan sources, Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/The-Control-of-HASS-and-orphan-sources-Directive-2003-122-Euratom.pdf>
- Council Directive 2006/117/Euratom of 20 November 2006 on the supervision and control of shipments of radioactive waste and spent fuel, Интернет:

- <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/The-Supervision-and-Control-of-Shipments-of-RW&SF-Directive-2006-117-Euratom.pdf>
- Council Directive 2009/71/Euratom of 25 June 2009 establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations, Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/Nuclear-safety-Directive-2009-71-Euratom.pdf>
- Council Directive 2011/70/Euratom of 19 July 2011 establishing a Community framework for the responsible and safe management of spent fuel and radioactive waste, Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/SF&RW management-Directive-2011-70-Euratom.pdf>
- Council Directive 2013/59/EURATOM of 5 December 2013 laying down basic safety standards for protection against the dangers arising from exposure to ionising radiation, and repealing Directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom and 2003/122/Euratom, Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/2013%2059%20eng.pdf>
- Council Directive 96/29/Euratom of 13 May 1996 laying down basic safety standards for the protection of the health of workers and the general public against the dangers arising from ionizing radiation, Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/The-Basic-Safety-Standards-Directive-1996-29-Euratom.pdf>
- Council Directive 97/43/Euratom of 30 June 1997 on health protection of individuals against the dangers of ionizing radiation in relation to medical exposure, and repealing Directive 84/466/Euratom, Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/The-Medical-exposures-Directive-1997-43-Euratom.pdf>
- Council Directive of 27 November 1989 on informing the general public about health protection measures to be applied and steps to be taken in the event of a radiological emergency (89/618/Euratom), Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/The-Public-Information-Directive-1989-618-Euratom.pdf>
- Council Regulation (EC) No 733/2008 of 15 July 2008 on the conditions governing imports of agricultural products originating in third countries following the accident at the Chernobyl nuclear power station, Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/32008R0733.pdf>
- Council Regulation (EEC) No 2219/89 of 18 July 1989 on the special conditions for exporting foodstuffs and feedingstuffs following a nuclear accident or any other case of radiological emergency, Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/31989R2219.pdf>

Council Regulation (EURATOM) No 1493/93 of 8 June 1993 on shipments of radioactive substances between Member States, Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/eu-direktive/The-Shipments-of-radioactive-substances-Council-Regulation-1993-1493-Euratom.pdf>

European Commission, Environment, Интернет: http://ec.europa.eu/environment/index_en.htm

Агенција за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије, Интернет: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/zakonska-regulativa.htm>

Водич кроз ЕУ политике – Животна средина, Интернет: <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-zivotna-sredina.pdf>

Закон о забрани изградње нуклеарних електрана у Савезној Републици Југославији, *Службени лист СРЈ*, број 12/95, *Службени гласник РС*, број 85/2005, Интернет: http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/vazeca_akta/ZAKON_O_ZABRANI_IZGRADNJE_NUKLEARNIH_ELEKTRANA_U_SRJ_%28SL.LIST_SRJ-BR.12-95_I_SL.GLASNIK_RS-BR.85-2005-DR.ZAKON%29-LAT.pdf

Закон о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности, *Службени гласник РС*, број 36/09, 93/12, Интернет: http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/vazeca_akta/ZAKON_O_ZASTITI_OD_JONIZUJUCIH_ZRACENJA_I_NUKLEARNOJ_SIGURNOSTI-SLGL-36-09-I-93-12-LAT.pdf

Извештај о излагању становништва јонизујућем зрачењу у 2014. години, Интернет: http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/Monitoring_izvestaj_2014.pdf

Јовановић, В., Петковић, С., Чикарић, С., *Злочин у рату – геноцид у миру*, Београд: Службени гласник, 2012.

Министарство пољопривреде и заштите животне средине, Интернет: <http://www.mpzss.gov.rs/>

Уредба о мерама безбедности нуклеарних објеката и нуклеарних материјала, Сл. гласник РС, бр. 39/14, Интернет: http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/vazeca_akta/Uredba_o_merama_bezbednosti_nuklearnih_objekata_i_nuklearnih_materijala-lat.pdf

Уредба о утврђивању програма нуклеарне сигурности и безбедности, *Службени гласник РС*, бр. 39/14, Интернет: http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/doc/vazeca_akta/Uredba_o_utvrdjivanju_programa_nuklearne_sigurnosti_i_bezbednosti-lat.pdf

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Читањем и анализом прегледа међународне и унутрашње правне регулативе у овој области, стиче се утисак да су предузети сви, или бар већина, неопходних корака у циљу заштите људи и животне средине од радијацијског загађења. Ово би можда била истина, да је изостао један крупан догађај, несагледивих последица, НАТО бомбардовање наше државе током 1999. године. Према неким прогнозама, у периоду од 2006-2017. у Србији ће се открити 25.488 новорегистрованих малигнух тумора и 16.416 умрлих од малигнух тумора, заслугом 10-15 тона осиромашеног уранијума који је последица „Милосрдног анђела“ из 1999. године.⁵⁸ Пренос радиоактивног отпадног материјала попут уранијума (238У, ВПР 4,5 милијарде година) из ненасељеног подручја (Пчињски округ) у густо насељено подручје (12 километара од Београда, у Винчу), представља аутоагресију опасним радиоактивним отпадним материјалом, који би у случају елементарних непогода - земљотрес, поплава, пожара, представљао велику опасност по становнике Београда и околине.⁵⁹ Израчунато је да је за деконтаминацију земљишта, на које је бачено 70 тона осиромашеног уранијума, потребно утрошити четири до пет милијарди америчких долара. Када би починиоци овог геноцида желели да се делимично искупе за своја недела, сакупили би сав радиоактивни отпадни материјал бачен на Србију 1999. године и вратили га у земље у којима је он и створен. Такође, партиципирали би средства за лечење оболелих од рака, јер ће у наредних 15 година само за цитостатике бити потребно издвојити из државног буџета Србије више од милијарду евра (половина годишњег здравственог буџета у Србији) закључују аутори књиге *Злочин у рату – геноцид у миру*. Нажалост, у области заштите од радијацијског загађења, сва постојећа правна регулатива недовољна је да заштити здравље људи и животну околину у нашој земљи, чему се може захвалити оним субјектима са чијим препорукама усклађујемо наше законодавство последњих година.

⁵⁸ В. Јовановић, С. Петковић, С. Чикарић, *Злочин у рату – геноцид у миру*, Београд: Службени гласник, 2012.

⁵⁹ Ibid.

УДК: 349.6(497.11)

349.6(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 54, стр. 228-254

Изворни научни рад

др Сања Јелисавић ТРОШИЋ¹

мр Јасмина СУБИЋ²

КРИВИЧНО-ПРАВНА ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

Environmental pollution is an important problem of contemporary society. Therefore, there is a need to urgently address the problem by finding ways for the rational use of natural resources, keeping active demographic policy and unfolding and improving international cooperation in this field, for the survival of the Earth itself. This study should indicate how the environment is protected, with special emphasis on criminal law protection of the environment in Serbia and in the neighboring countries. Also, the study should highlight the importance of the legal regulation of environmental protection that has to prevent the commission of criminal offenses in this field. Every country that wants to be a full member of the EU must assume the obligations arising from the *acquis communautaire* (the Community acquis).

As a candidate country, Serbia is harmonizing its regulations, and Chapter 27 – Environment is one of the most important chapters of the EU acquis.

Key words: environment, criminal offenses, criminal-legal protection.

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

² Министарство унутрашњих послова, Београд. Е-маил: subicj@ptt.rs

1) СВРХА

Када је на почетку своје историје човек живео животом пастира и земљорадника, споредни производи његовог коришћења природе сасвим су лако били апсорбовани у току природног животног циклуса. Али, индустријски човек је показао неопрезност у вештини да изолује нешкодљиве супстанце из природног циклуса, тако да оне вишу нису могле бити реасорбоване, већ су постале смртоносне. Многи индустријски отпаци засад се морају закопавати или спуштати на дно мора, јер нема јефтиног начина да се учине нешкодљивим. Човек је комбиновао своје знање из хемије и физике са блаженом равнодушношћу према укупним последицама таквих процеса. С обзиром да су та једињења смртоносна по биљке и животиње, и пошто теже да измене састав атмосфере, човек је унео у своју животну средину једну сталну опасност која може само да расте, уколико те супстанце постају из дана у дан концентрисаније.³ У савременим условима индустријског развоја друштва, заштита човекове средине постаје неопходан императив у циљу обезбеђења егзистенцијалних услова за опстанак људске заједнице.⁴ Проблем са којим се модерна друштва суочавају изниклао је из начина на који су еволуирала и нарочито из великих промена у последње две стотине година.⁵ Прве активности и констатације о загађењу ваздуха појављују се у Енглеској, када 1307. године, краљ Едвард I, на заседању Парламента покреће захтев за ограничења у спаљивању угља. Године 1661, *John Evelyn* штампао је први памфлет са циљем удаљавања индустрије из центра Лондона и формирање зеленог појаса око града.⁶ Еколошка криза није случајан и маргиналан производ нововековне рационалности, напротив, она је само крајња и нужна консеквенца једне филозофије напретка, која ће своју снагу и моћ заснивати на беспопшtedној експлоатацији и деградацији како човекове спољашње, тако и унутрашње природе.⁷ Важно је знати да моћ човека да изазове поремећаје у животној средини далеко премашује

³ Бранко Китановић, *Планета и цивилизација у опасности*, Привредна штампа, Београд, 1979, стр. 109.

⁴ Љубиша Лазаревић, *Кривично право Југославије – посебни део*, Савремена администрација, Београд, 1995, стр. 283.

⁵ Клај Понтинг, *Еколошка историја света*, превео Симић Драган, Одисеја, Београд, 2009, стр. 439.

⁶ Милан Павловић, *Еколошко инжењерство*, Технички факултет „Михајло Пупин“, Зрењанин, 2002, стр. 42.

⁷ Љубиша Деспотовић, *Еколошка парадигма*, Stylos, Нови Сад, 2002, стр. 25.

технолошко – техничке могућности за свођење овог удара на екосистем у еколошки прихватљиве границе.⁸ Недовољна свест о значају заштите животне средине доприноси непрестаном погоршању еколошких услова и настанку глобалне еколошке кризе.⁹ Закон о заштити животне средине дефинисао је животну средину као: “Скуп природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове за живот.”¹⁰ На земљи постоје две категорије ресурса – необновљиви: геолошки ресурси (минерални ресурси – руде метала, неметала и енергетски ресурси – угаљ, нафта и гас) и земљиште, и обновљиви ресурси: живи свет – вода, ваздух, сунчево зрачење, енергија ветра и енергија плиме. Обновљиви ресурси имају моћ регенерације, али уколико интензитет обнављања не превазилази темпо коришћења, употреба ових ресурса може бити временски ограничена.¹¹ Људска цивилизација и Земљин еколошки систем су у сукобу, а климатска криза је најистакнутији, најпогубнији и најопаснији показатељ тог сукоба. Она се често сврстава у исти кош са другим еколошким кризама, као што је уништење риба и коралних гребена у океану, све већа несташица воде, смањење обрадивог земљишта у многим изразито пољопривредним областима, сеча и спаљивање древних шума, укључујући тропске и суптропске шуме богате различитим облицима живота, криза изумирања биљних и животињских врста, увођење дуговечних токсичних загађивача у биосферу и гомилање токсичног отпада од хемијске обраде, рударства и других индустријских активности, загађење ваздуха и загађење воде. Ове манифестације огромног утицаја који људска цивилизација има на Земљин екосистем, додатно појачавају широм света распрострањену еколошку кризу која угрожава и нарушава настањивост земље.¹² Тврдња да човечанство мора да поднесе и извесне жртве у циљу остваривања општег напретка потпуно је депласирана када се односи на загађење човекове околине, јер би се занемаривањем еколошке заштите дошло у ситуацију да, на крају крајева, целокупно човечанство постане жртва сопствене тежње ка прогресу и развоју, без обзира на цену.¹³ Скептици сматрају да је земља отпорна и да

⁸ Никола Почуча, *Екохидрологија*, Грађевинска књига, Зрењанин, 2008, стр. 19.

⁹ Милица Богдановић, *Опасности од хемијских акцидента*, Задужбина Андрејевић, Београд, 1999, стр. 38.

¹⁰ Закон о заштити животне средине (Службени гласник Републике Србије, бр.135/2004).

¹¹ Анђелка Михајлов, *Основе аналитичких инструмената у области животне средине*, Факултет за заштиту животне средине, Сремска Каменица, 2010, стр. 13.

¹² Al Gor, *Naš izbor-putevi rešavanja klimatske krize*, prevod sa engleskog Paunović Zoran, Geopoetika, Beograd, 2010, str. 32.

никакве наше активности не могу на њу значајније да утичу. С друге стране, за оне који заступају већинско мишљење, Земља – или бар њени екосистеми – је крхка и морамо је заштитити од наших, по њу штетних утицаја.¹⁴ У најранијим фазама развоја еколошког права, насиље над животном средином било је санкционисано не баш строгим мерама и казнама управно-правног и грађанско-правног карактера.¹⁵ Заштита животне средине је од значаја како за садашње и будуће генерације. Потребно је предузети низ превентивних активности заснованих на принципу да “загађивач плаћа”, борби против еколошке штете на извору и заједничкој одговорности држава. Еколошки криминал је по својој природи неретко транснационалног карактера и може се јавити и као посебна врста организованог криминала.¹⁶ Велики број земаља је у својим националним законодавствима, односно у кривичним законима прописао посебну врсту кривичних дела против животне средине и казнене одредбе за извршиоце кривичних дела. Неке државе, поготово чланице Еропске уније, донеле су читав низ закона којима се штити животна средина (заштита квалитета воде и ваздуха, климатске промене, одрживо управљање отпадом, заштита природних станишта, контрола индустријског загађења и управљање ризицима, контрола хемикалија, генетски модификовани организми (ГМО), управљање буком, заштита шума од атмосферског загађења и пожара, итд.). Овај рад покушаће да укаже на који начин је у нашој земљи пружена заштита животної средини. Након Увода, у првом делу рада биће речи о међународним, актима ЕУ и националним правним актима који су донети ради заштите животне средине, са посебним освртом на Директиву 2008/99/ЕЗ о заштити животне средине путем кривичног права којом се прописују мере које државе чланице треба да предузму у области кривичног права, а ради ефикасније заштите животне средине. У другом делу рада биће приказана кривично-правна заштита у земљама у региону, у трећем делу биће презентирана кривично-правна заштита животне средине у националном законодавству Републике Србије, док ће у закључку бити дат резиме рада и биће указано на мере које су предузете од стране наше државе, као и других држава, како би се

¹³ Живојин Алексић, Милан Шкулић, *Криминалистика*, Досије, Београд, 1997, стр. 434.

¹⁴ Entoni Gidens, *Klimatske promene i politika*, prevod sa engleskog Trajković Đorđe, Clio, Novi Sad, 2010, str. 38-39.

¹⁵ Kevin Tomkins, “Law Police Enforcement and Environment”; *Current Issues in Criminal Justice*, Vol. 16, pp. 294-306.

¹⁶ Dina Siegel, Hans Nelen (Eds): “Organized crime-Culture”, *Markets and Polices*, Springer Vol. 7, New York, 2008, pp. 127-142.

заштитила животна средина и како би друштво опстало, упркос тренутној угрожености животне средине.

2) ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Поставке система заштите и унапређења животне средине и остварење права на здраву животну средину, у савременим државама представља одраз развијености укупног нормативног система. Рачуна се да је кроз заштиту животне средине и еколошку политику неопходно обезбедити дугорочне основе биолошког и цивилизацијског опстанка, дакле добробит за будуће генерације.¹⁷ У циљу заштите животне средине, Европска унија донела је читав низ правних аката. Најјасније формулисани циљеви у области животне средине садржани су у одредби члана 191. Уговора о функционисању Европске уније где је прописано да политика Уније у области животне средине треба да допринесе постизању следећих циљева: очувању, заштити и побољшању квалитета животне средине, заштити људског здравља, опрезном и рационалном коришћењу природних ресурса и унапређењу, на међународном плану, мера за суочавање са регионалним и глобалним проблемима животне средине.¹⁸ Ради заштите животне средине, донето је више универзалних (донетих у оквиру или под окриљем ОУН) и регионалних (Европска унија, Савет Европе и др.) правних аката, али и националних правних аката. Издвојићемо следеће: Декларација о човековој средини, донета на светској конференцији Уједињених нација у Стокхолму 1972. године; Конвенција о међународној трговини угроженим врстама (ЦИТЕС), усвојена 1973. године, ступила на снагу 1975. године; Конвенција о очувању миграторских врста дивљих животиња (Бонска конвенција), усвојена 1979. године, ступила на снагу 1983. године; Бечка конвенција о заштити озонског омотача, усвојена 1985. године, ступила на снагу 1988. године; Конвенција о контроли прекограничног кретања опасног отпада и његовог одлагања (Базелска конвенција), усвојена 1989. године, ступила на снагу 1992. године; Конвенција УН о борби против дезертификације, усвојена 1994. године, ступила на снагу 1996. године; Конвенција о приступу информацијама, учешћу јавности у доношењу одлука и приступу правосуђу у областима које се тичу животне средине – Архуска Конвенција, усвојена

¹⁷ Зоран Тодоровић, Безбедносни аспект заштите и унапређења животне средине неких развијених европских земаља и земаља у транзицији, *Безбедност*, Београд, 4/07, стр. 150.

¹⁸ Водич кроз ЕУ политике, *Заштита животне средине*, Младост Груп, Лозница, 2010, стр. 25-26, 55.

25. јуна 1998. године; Конвенција о заштити животне средине путем кривичног права закључена 1998. године у Стразбуру, у оквиру Савета Европе; Роттердамска конвенција о поступку претходног пристанка за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини, усвојена 1998. године, ступила на снагу 2004. године; Штокхолмска конвенција о дуготрајним органским загађујућим материјама, усвојена 2001. године, ступила на снагу 2004. године; Оквирна конвенција Уједињених нација о климатским променама донета на Конференцији о заштити животне средине и развоју у Рију де Жанеиру 1992. године; Кјото протокол о смањењу емисије штетних гасова, усвојен 1997. године, ступио на снагу 2005. године; Декларација донета на Париској конференцији шефова држава и влада земаља Европске економске заједнице; Директива Савета 91/692/ЕЕЦ од 23. децембра, 1991. о уједначавању и рационализацији извештаја о спровођењу одређених директива које се односе на животну средину; Директива Савета 96/61/ЕЦ од 24. септембра, 1996. године, о интегрисаном спречавању и контроли загађивања; Директива 2001/42/ЕЦ о стратешкој процени утицаја на животну средину од 27. јуна, 2001. године; Директива 2003/4/ЕЦ о приступу јавности информацијама из области животне средине; Директива 2003/35/ЕЦ о учешћу јавности у одлучивању о питањима која се тичу животне средине; Директива 2004/35/ЦЕ Европског парламента и Савета од априла 2004. о одговорности за еколошку штету у вези са заштитом и отклањањем еколошке штете; Директива 2007/2/ЕЦ о установљавању Инфраструктуре за просторне информације у Европској заједници (ИНСПИРЕ); Директива 2008/99/ЕЗ о заштити животне средине путем кривичног права којом се прописују мере које државе чланице треба да предузму у области кривичног права, а ради ефикасније заштите животне средине; Директива 85/337/ЕЕЦ, 97/11/ЕЦ о процени утицаја на животну средину; Уредба 1049/2001 Европског парламента и Савета у погледу јавног приступа документима Европског парламента, Савета и Комисије; Уредба (ЕЦ) Но 1367/2006 о примени одредби Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине – Архус, 1998); Уредба 166/2006 о установљавању Европског регистра испуштања и преноса загађујућих супстанци; Уредба Но 401/2009 о Европској агенцији за животну средину (ЕЕА) и Европској мрежи за информације и посматрање (ЕИОНЕТ); Уредба 614/2007 о ЛИФЕ + финансијски инструменти у области животне средине; Монреалски протокол о супстанцама које оштећују озонски омотач (Протокол из Монреала), усвојен 1987. године, ступио на снагу 1989. године; Протоколом о стратешкој процени утицаја на животну средину

(Кијев, 2003); Препорука 2001/331/ЕЦ о минималним критеријумима за инспекцију у области животне средине. Заштита животне средине у Републици Србији заснива се на Уставу којим се утврђује право грађана на здраву животну средину и њихова дужност да штите и унапређују животну средину.¹⁹ У области заштите животне средине, донето је више законских и подзаконских аката.²⁰

¹⁹ Устав Републике Србије, у члану 174. прописује да: “Свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине. Свако је дужан да чува и побољшава животну средину.” Видети: *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006.

²⁰ Закон о заштити животне средине, *Сл. гласник РС*, бр. 135/04 и 36/09; Закон о планирању и изградњи *Сл. гласник РС*, бр. 72/09 и 88/10; Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине *Сл. гласник РС*, бр. 135/2004; Закон о процени утицаја на животну средину *Сл. гласник РС*, бр. 135/2004 и 36/2009; Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, *Сл. гласник РС*, бр. 135/04 и 88/10; Закон о заштити ваздуха *Сл. гласник РС*, бр. 36/09; Закон о водама, *Сл. гласник РС*, бр. 30/10; Закон о управљању отпадом, *Сл. гласник РС*, бр. 36/09 и 88/10; Закон о амбалажи и амбалажном отпаду, *Сл. гласник РС*, бр. 36/09; Закон о заштити од буке у животној средини (“Сл. гласник РС”, бр. 36/09 и 88/10); Закон о хемикалијама, *Сл. гласник РС*, бр. 36/09 и Закон о изменама и допунама Закона о хемикалијама, *Сл. гласник РС*, бр. 88/10; Закон о заштити природе, *Сл. гласник РС*, бр. 36/09 и 88/10; Закон о добробићима животиња *Сл. гласник РС*, 41/2009; Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине - Архуска конвенција *Сл. гласник РС*, број 36/09; Закон о потврђивању Конвенције о међународном промету угрожених врста дивље фауне и флоре, *Сл. лист СРЈ-Међународни уговори*, бр.11/2001; Закон о заштити од јонизујућег зрачења и о нуклеарној сигурности, *Сл. гласник РС*, бр. 36/09; Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда, *Сл. гласник РС*, бр. 36/2009; Закон о дивљачи и ловству, *Сл. гласник РС*, бр. 18/2010; Закон о заштити од нејонизујућег зрачења, *Сл. гласник РС*, бр. 36/09; Правилник о садржини и изгледу интегрисане дозволе *Сл. гласник РС*, бр. 30/2006; Правилник о садржини, изгледу и начину попуњавања захтева за издавање интегрисане дозволе, *Сл. гласник РС*, бр. 30/2006; Уредба о врстама активности и постројења за које се издаје интегрисана дозвола, *Сл. гласник РС*, бр. 84/2005; Уредба о садржини програма мера прилагођавања рада постојећег постројења или активности прописаним условима, *Сл. гласник РС*, бр. 84/2005; Уредба о критеријумима за одређивање најбољих доступних техника, за примену стандарда квалитета, као и за одређивање граничних вредности емисија у интегрисаној дозволи, *Сл. гласник РС*, бр. 84/2005; Уредбу о граничним вредностима емисија загађујућих материја у ваздух (“Сл. гласник РС”, бр. 71/2010; Уредбу о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха, *Сл. гласник РС*, бр. 11/2010 и 75/2010; Правилник о условима за издавање сагласности оператерима за мерење квалитета ваздуха и/или мерење емисије из стационарних извора загађивања, *Сл. гласник РС*, бр.16/12; Уредба о класификацији вода, *Сл. гласник РС*, бр.5/68; Уредба о категоризацији водотока, *Сл. гласник РС*, бр.5/68; Уредба о граничним вредностима приоритетних и

приоритетних хазардних супстанци које загађују површинске воде и рокови за њихово достизање, *Сл. гласник РС*, бр. 35/11; Уредба о граничним вредностима емисије загађујућих материја у воде и роковима за њихово достизање, *Сл. гласник РС*, бр. 67/2011); Уредба о граничним вредностима загађујућих материја у површинским и подземним водама и седименту и роковима за њихово достизање, *Сл. гласник РС*, бр. 50/12; Правилник о опасним материјама у водама, *Сл. гласник СРС*, бр. 31/82); Правилник о опасним материјама које се не смеју уносити у воде, *Сл. гласник СРС*, бр. 3/66 и 7/66); Правилник о начину и броју испитивања квалитета отпадних вода, *Сл. гласник СРС*, бр. 47/83 и 13/84); Правилник о садржини обавештавања о новом севесо постројењу, односно комплексу, постојећем севесо постројењу, односно комплексу и о трајном престанку рада севесо постројења, односно комплекса, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2010; Правилник о листи опасних материја и њиховим количинама и критеријумима за одређивање врсте документа које израђује оператер севесо постројења, односно комплекса, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2010; Правилник о садржини политике превенције удеса и садржини и методологији израде Извештаја о безбедности и Плана заштите од удеса, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2010; Правилник о категоријама, испитивању и класификацији отпада, *Сл. гласник РС*, бр. 56/10; Правилник о начину складиштења, паковања и обележавања опасног отпада, *Сл. гласник РС*, бр. 92/10; Правилник о условима и начину сакупљања, транспорта, складиштења и третмана отпада који се користи као секундарна сировина или за добијање енергије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/10; Правилник о обрасцу дневне евиденције и годишњег извештаја о отпаду са упутством за његово попуњавање, *Сл. гласник РС*, бр. 95/10; Правилник о обрасцу документа о кретању опасног отпада и упутства за његово попуњавање, *Сл. гласник РС*, бр. 72/09; Правилник о годишњој количини амбалажног отпада по врстама, *Сл. гласник РС*, бр. 72/09; Правилник о условима које морају да испуњавају стручне организације за испитивање отпада, *Сл. гласник РС*, бр. 53/06; Правилник о проглашењу и заштити строго заштићених и заштићених дивљих врста биљака, животиња и гљива, *Сл. гласник РС*, бр. 5/2010); Уредба о врстама отпада за које се врши термички третман, условима и критеријумима за одређивање локације, техничким и технолошким условима за пројектовање, изградњу, опремање и рад постројења за термички третман отпада, поступку са остатком након спаљивања, *Сл. гласник РС*, бр. 34/2010 и 50/2012; Правилник о условима које мора да испуњава стручна организација за мерење буке, као и о документацији која се подноси уз захтев за добијање овлашћења за мерење буке, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2010; Правилник о методама мерења буке, садржини и обиму извештаја о мерењу буке, *Сл. гласник РС*, бр. 72/10; Правилник о методологији за одређивање акустичких зона, *Сл. гласник РС*, бр. 72/10; Правилник о прекограничном промету и трговини заштићеним врстама, *Сл. гласник РС*, бр. 99/2009; Правилник о садржини и методама израде стратешких карата буке и начину њиховог приказивања јавности *Сл. гласник РС*, бр. 80/10; Уредба о индикаторима буке, граничним вредностима, методама за оцењивање индикатора буке, узнемиравања и штетних ефеката буке у животној средини, *Сл. гласник РС*, бр. 75/10; Уредба о стављању под контролу коришћења и промета дивље флоре и фауне, *Сл. гласник РС*, бр.31/2005, 45/2005-испр., 22/2007, 38/2008 и 9/2010); Наредба о ловостају дивљачи, *Сл. гласник РС*, бр. 55/2006; Наредба о мерама за очување и заштиту рибљег фонда („Сл. гласник РС“, бр. 104/2009); Наредба о забрани сакупљања појединих заштићених врста дивље флоре и фауне у 2010. години, *Сл. гласник РС*, бр. 17/2010.

3) ДИРЕКТИВА 2008/99/ЕЗ О ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ ПУТЕМ КРИВИЧНОГ ПРАВА И КОНВЕНЦИЈА О КРИВИЧНО – ПРАВНОЈ ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Основни извор права ЕУ којим се установљавају извесна правила у области кривичне одговорности је *Директива 2008/99/ЕЗ о заштити животне средине путем кривичног права* којом се прописују мере које државе чланице треба да предузму у области кривичног права, а ради ефикасније заштите животне средине.²¹ Ова директива уводи само основне стандарде кривичноправне заштите животне средине, при чему не улази у материју дефинисања појединих кривичних дела, као ни врсте санкција за кривична дела у вези са животном средином. Уређење ових питања је у надлежности држава чланица. Директивом се уводи и одговорност правних лица за наведена кривична дела која постоји ако је дело причинило било које лице које има водећи положај у правном лицу, без обзира на то да ли је деловало самостално или у име правног лица, а кривично дело је причињено у корист правног лица. Такође, прописује да ће против физичких лица која су починила кривична дела у вези са заштитом животне средине или подстицала њихово извршење бити покренут кривични поступак без обзира на то што је за кривично дело утврђена одговорност правног лица.²² Усвајање ове директиве има релативно дугу историју и она је везана за активности Савета Европе на плану усвајања Конвенције о заштити животне средине путем кривичног права којом се наглашава потреба за успостављањем кривичне одговорности у случајевима “озбиљног загађења или довођења у опасност животне средине”.²³ Потреба за предузимањем правних мера у овој области заснована је на процени да је угрожавање животне средине кривичним делима све озбиљнији проблем који проузрокује значајну штету животној средини у Европи и свету уз истовремено остваривање значајног профита (за починиоце) и минималан ризик од откривања и гоњења,

²¹ Directive 2008/99/EC on the protection of the environment through criminal law, члан 2, став (а), тач. I, II и III.

²² Дреновак-Ивановић Мирјана; Ђорђевић Сретен; Важић Синиша, Правни инструменти еколошке заштите – грађанскоправна и кривичноправна заштита, Фидуциа 011 принт, Београд, <http://www.osce.org/sr/serbia/148291?download=true>, доступно 31.07.2015. године, стр. 64.

²³ Convention on the Protection of Environment through Criminal Law, CETS бр. 172, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&CM=1&NT=172>, 19.07.2015.

нарочито када су у питању кривична дела са ино-елементом. Посебним проблемом сматра се организовани криминал. Ова конвенција Савета Европе отворена је за потписивање 4. новембра, 1998. године. Међутим, активности Савета Европе у овој области вуку свој корен још од 1972. године, када су министри правде на својој 7. конференцији затражили од Комитета министара предузимање даљих активности у овој области. Најексплицитнији закључак у овом правцу донет је 1990. године, на 17. конференцији министара правде када је препоручено да Организација развије заједничко упутство у овој области (у форми препоруке или конвенције), након чега је на овим питањима радила група експерата све до октобра, 1995. године. Конвенција садржи опис кривичних дела и “других прекршаја” против животне средине (три групе – у зависности од процењеног степена опасности), утврђивање правила о кривичном поступку када су у питању дела везана за животну средину, питање надлежности (нарочито када се ради о прекограничном загађивању), имплементацију (сарадња националних власти и међународна сарадња), питање тзв. заједничке (удружене) одговорности онда када није могуће утврдити носиоца одговорности, итд. Поред тога, Конвенција садржи и одредбе којима се дефинишу поједини појмови (чл. 1), именује прекршилац (чл. 2-4), установљава надлежност националних судова, утврђују санкције (чл. 6-8), утврђују принципи одговорности за правна лица, принципи сарадње у овој области, итд. У посебном делу се разрађују мере заштите интереса група које могу бити погођене оштећењима животне средине и утврђују одређена права везана за њихово учествовање у заштити животне средине. Директива прописује минималне захтеве који морају бити уграђени у национално кривично законодавство држава чланица, а државе чланице могу слободно да одрже или уведу строже заштитне мере. Директива се не односи на мере које се тичу процесног дела кривичног права, нити се односе на овлашћења тужилаца и судија. У складу са одредбом члана 3. Директиве, државе чланице имају обавезу да обезбеде да се одређене радње и поступци сматрају кривичним делом, ако су почињена противправно и намерно или, са најмање, озбиљним нехатом. Та дела обухватају:

- испуштање, емисију или уношење извесних количина материјала или јонизујућег зрачења у ваздух, земљиште и воду, који изазива или може изазвати смрт или тешке повреде било којем лицу или значајну штету на квалитет ваздуха, квалитет земљишта и квалитет воде, или животиња или биљака;
- прикупљање, превоз, обнављање или одлагање отпада, укључујући и надзор над овим пословима и контролу на депонијама, укључујући и

акције предузете од стране субјеката који управљају отпадом, а који узрокују или је вероватно да ће да проузрокују смрт или озбиљне повреде било које особе или значајна оштећења квалитета ваздуха, квалитета земљишта, или квалитета воде, или животиња и биљака;

- рад постројења у којем се спроводи опасна активност или у којима се чувају или користе опасне супстанце или препарати и који ван постројења изазива или може изазвати смрт или озбиљне повреде било којем лицу или значајну штету квалитету ваздуха, земљишта и вода или животињама или биљкама;
- производњу, прераду, руковање, коришћење, одржавање, складиштење, транспорт, увоз, извоз или одлагање нуклеарног материјала или других опасних радиоактивних супстанци која изазива или је вероватно да ће изазвати смрт или тешке повреде било ком лицу или значајну штету квалитету ваздуха, земљишта и вода, или животиња и биљака;
- убиства, уништавање, поседовање или узимање узорака заштићених врста дивље фауне и флоре врста, осим у случајевима када се ради о занемарљивој количини тог примерка и када то има занемарљив утицај на очување статуса врста;
- трговина примерцима заштићене врсте дивље фауне и флоре или делова или деривата истог, осим у случајевима када се ради о занемарљивој количини тог примерка и када то има занемарљив утицај на очување статуса врста;
- било које понашање које проузрокује значајно оштећење станишта у заштићеним подручјима;
- производњу, увоз, извоз, стављање у промет или употребу супстанци које оштећују озонски омотач.

Државе чланице имају обавезу да обезбеде да се подстицање, помагање и подржавање намерног понашања дефинисаног у члану 3. буде кажњиво као кривично дело. Поред тога, прописује неколико обавеза држава чланица и то: да обезбеде постојање ефикасних, пропорционалних и дестимулативних кривичних санкција, да обезбеде да се, под одређеним условима, правна лица могу сматрати одговорним за кривична дела и да донесу све потребне прописе ради транспоновања одредби Директиве у национални правни систем.²⁴ Значајан допринос Конвенције заштити животне средине огледа се

²⁴ Водич кроз ЕУ политике, Заштита животне средине, Младост Груп, Лозница, 2010. година, стр. 97.

и у нормирању могућности да се организације које се баве заштитом животне средине укључе у кривични поступак за дела против животне средине. Тиме се проширује круг лица која могу да укажу на постојање ових кривичних дела, као и на озбиљне претње основним вредностима животне средине.²⁵

4) КРИВИЧНО-ПРАВНА ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЗЕМЉАМА У РЕГИОНУ

Република Хрватска

Казнени закон Хрватске, у својој двадесетој глави прописује кривична дела против животне средине (члан 193. – члан 214).²⁶ Кривична дела којима се штити животна средина у Казненом закону Хрватске су: Загађење животне средине (члан 193), Испуштање загађујућих материја са пловног објекта (члан 194), Угрожавање озонског слоја (члан 195), Угрожавање околине отпадом (члан 196), Угрожавање околине постројењем (члан 197), Угрожавање околине радиоактивним материјама (члан 198), Угрожавање буком, вибрацијама или нејонизирајућим зрачењем (члан 199), Уништавање заштићених природних вредности (члан 200), Уништавање станишта (члан 201), Трговање заштићеним природним вредностима (члан 202), Противзаконито уношење у околину дивљих врста или ГМО-а (члан 203), Противзаконити лов и риболов (члан 204), Убијање или мучење животиња (члан 205), Преношење заразних болести животиња и организама штетних за биље (члан 206), Производња и стављање у промет штетних средстава за лечење животиња (члан 207), Несавесно пружање ветеринарске помоћи (члан 208), Пустошење шума (члан 209), Промена водног режима (члан 210), Противправна експлоатација рудног блага (члан 211), Противправна градња (члан 212), Делотворно кајање (члан 213) и Тешка кривична дела против животне средине (члан 214).

²⁵ Дреновак-Ивановић Мирјана; Ђорђевић Сретен; Важић Синиша, Правни инструменти еколошке заштите – грађанскоправна и кривичноправна заштита, Фидуција 011 принт, Београд, <http://www.osce.org/sr/serbia/148291?download=true>, доступно 31.07.2015. године, стр. 32.

²⁶ Казнени закон Р. Хрватске, Народне новине, 125/11, 144/12, 56/15, 61/15.

Република Црна Гора

Кривични законик Црне Горе²⁷ у својој двадесет петој глави прописује кривична дела против животне средине и уређења простора. Кривична дела којима се штити животна средина у Кривичном законнику Црне Горе су: Загађење животне средине (члан 303), Загађење животне средине отпадом (члан 303а), Оштећење озонског омотача (члан 303б), Непредузимање мера заштите животне средине (члан 304), Противправна изградња, стављање у погон и рад објеката и постројења која загађују животну средину (члан 305), Оштећење објеката и уређаја за заштиту животне средине (члан 306), Оштећење животне средине (члан 307), Злоупотреба генетички модификованих организама (члан 307а), Уништење биљака (члан 308), Убијање и мучење животиња и разарање њиховог станишта (члан 309), Уништење и оштећење заштићеног природног добра (члан 310), Крађа заштићеног природног добра (члан 311), Изношење и уношење заштићеног природног добра и посебно заштићене биљке и животиње и трговање њима (члан 312), Изношење и уношење опасних материја (члан 313), Недозвољено поступање са опасним материјама (члан 314), Недозвољена изградња нуклеарних постројења (члан 315), Неизвршење одлуке о мерама заштите животне средине (члан 316), Повреда права на информисање о стању животне средине (члан 317), Преношење заразних болести код животиња и биљака (члан 318), Несавесно пружање ветеринарске помоћи (члан 319), Надриветеринарство (члан 320), Производња штетних средстава за лечење животиња (члан 321), Загађивање хране и воде за исхрану односно напајање животиња (члан 322), Пустошење шума (члан 323), Шумска крађа (члан 324), Незаконит лов (члан 325), Незаконит риболов (члан 326), Грађење објекта без грађевинске дозволе (члан 326а), Противправно прикључење градилишта на техничку инфраструктуру (члан 326б).

Република Словенија

Кривични законик Словеније²⁸ у својој тридесет првој глави прописује кривична дела против животне средине. Кривична дела којима се штити животна средина у Кривичном законнику Словеније су: Загађење и уништење животне средине (члан 332), Загађење мора и воде из бродова (члан 333), Увоз

²⁷ Кривични законик Р. Црне Горе, “Службени лист РЦГ”, бр. 70/2003, 13/2004, 47/2006 и “Службени лист ЦГ”, бр. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 40/2013 и 56/2013.

²⁸ Казенски законик Р. Словеније, Урадни лист РС, 50/2012.

и извоз радиоактивних материјала (члан 334), Незаконито стицање или коришћење радиоактивних или других опасних материја (члан 335), Загађење воде за пиће (члан 336), Контаминација хране или хране за животиње (члан 337), Незаконито заузимање имовине (члан 338), Уништавање усева штетним супстанцама (члан 339), Уништавање шума (члан 340), Окрутност према животињама (члан 341), Недозвољен лов (члан 342), Недозвољен риболов (члан 343), Незаконито располагање заштићеним животињама и биљкама (члан 344), Преношење заразних болести код животиња и биљака (члан 345), Производња и стављање у промет штетних средстава за лечење животиња (члан 346), Немарна ветеринарска помоћ (члан 347).

Република Македонија

Кривични законик Македоније²⁹ у својој двадесет другој глави прописује кривична дела против животне средине. Кривична дела којима се штити животна средина у Кривичном закону Македоније су: Загађење животне средине и природе (члан 218), Загађење вода (члан 219), Производња штетних средстава за добитак или животиња (члан 220), Бескрупулозна ветеринарска помоћ (члан 221), Преношење заразних болести на биљни и животињски свет (члан 222), Загађење хране или воде (члан 223), Уништавање усева помоћу загађивача (члан 224), Узурпација имовине (члан 225), Незаконита експлоатација минералних сировина (члан 225а), Пустошење шума (члан 226), Изазивање пожара (члан 227), Незаконит лов (члан 228), Незаконит риболов (члан 229), Угрожавање животне средине и природе отпадним материјама (члан 230), Неовлашћено стицање и располагање нуклеарним материјама (члан 231), Неовлашћена производња, прерада и промет опасним материјама или штетним организмима (члан 232), Мучење животиња (члан 233), Тешки злочини против животне средине и природе (члан 234).

Република Српска

Кривични законик Републике Српске у својој тридесет трећој глави прописује кривична дела против животне средине.³⁰ Кривична дела којима

²⁹ Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија“ број 37/96). Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија” бр. 80/99, 4/02, 43/03, 19/04, 81/05, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09 година, 51/11, 135/11, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013).

³⁰ Кривични законик Републике Српске, *Службени гласник РС* бр. 49/03, 108/04, 37/06, 70/06, 73/10, 1/12, 67/13.

се штити животна средина у Кривичном законнику Републике Српске су: Загађивање животне средине (члан 415), Загађивање животне средине отпадним материјама (члан 416), Угрожавање животне средине буком (члан 417), Противправна изградња и стављање у погон објеката и постројења (члан 418), Оштећење објеката и уређаја за заштиту животне средине (члан 419), Уништење или оштећење заштићеног природног добра (члан 420), Производња штетних средстава за лечење животиња (члан 421), Загађивање хране и воде за исхрану, односно напајање животиња (члан 422), Непоступање по прописима за сузбијање болести животиња и биља (члан 423), Несавесно поступање у промету пестициде (члан 424), Несавесно пружање ветеринарске помоћи (члан 425), Неовлашћено обављање ветеринарских услуга (члан 426), Уништење засада (члан 427), Неизвршење одлуке о мјерама заштите животне средине (члан 428), Уношење опасних материја у Републику Српску (члан 429), Шумска крађа (члан 430), Пустошење шума (члан 431), Изазивање пожара (члан 432), Мучење и убијање животиња (члан 433), Изношење у иностранство посебно заштићених биљака или животиња (члан 434), Узурпација некретнина (члан 435), Незаконит лов (члан 436), Незаконит риболов (члан 437).

5) КРИВИЧНО-ПРАВНА ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Кривична дела којима се штитила животна средина уз неки други примарни заштитни објект, кривична законодавства познају одавно. То су кривична дела против здравља људи, против привреде, против опште сигурности и др. Уношење у кривично законодавство инкриминација која пре свега имају за циљ заштиту животне средине, код нас је учињено 1977. године, уношењем кривичног дела загађивања животне средине из члана 133. КЗ. Поред ове, и неким другим инкриминацијама у споредном кривичном законодавству, штитила се животна средина. Кривичним закоником који је ступио на снагу 01.01.2006. године, прописана су кривична дела против животне средине.³¹ Кривични законик Републике Србије је након тога претпео неколико измена и допуна. Садашњи Кривични законик Републике Србије у својој двадесет четвртој прописује кривична дела против животне средине.³² Објект заштите код кривичних

³¹ Зоран Стојановић, Обрад Перић, *Кривично право – посебни део*, XI издање, Правна књига, Београд, 2006, стр. 238.

³² *Кривични законик Републике Србије*, “Сл.гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014).

дела против животне средине у првом реду јесте право човека на здраву и очувану животну средину. Поред тога, кроз ову врсту кривичних дела штите се и здравље људи, ваздух, вода, шуме, итд. Радња је основно обележја кривичног дела и у закону је прописана као чињење или нечињење човека. Кривично дело извршено у време када је извршилац радио или био дужан да ради, без обзира када је наступила последица дела. Кривично дело извршено како у месту где је извршилац радио или био дужан да ради, тако и у месту где је у целини или делимично наступила последица дела. Кривица представља субјективни однос учиниоца према кривичном делу и без ње кривично дело не може учиниоцу бити стављено на терет. Кривична дела којима се штити животна средина у Кривичном законик у Републике Србије су: Загађење животне средине (члан 260); Непредузимање мера заштите животне средине (члан 261); Противправна изградња и стављање у погон објеката и постројења која загађују животну средину (члан 262); Оштећење објеката и уређаја за заштиту животне средине (члан 26.); Оштећење животне средине (члан 264); Уништење, оштећење, изношење у иностранство и уношење у Србију заштићеног природног добра (члан 265); Уношење опасних материја у Србију и недозвољено прерађивање, одлагање и складиштење опасних материја (члан 266); Недозвољена изградња нуклеарних постројења (члан 267); Повреда права на информисање о стању животне средине (члан 268); Убијање и злостављање животиња (члан 269); Преношење заразних болести код животиња и биљака (члан 270); Несавесно пружање ветеринарске помоћи (члан 271); Производња штетних средстава за лечење животиња (члан 272); Загађивање хране и воде за исхрану, односно напајање животиња (члан 273); Пустошење шума (члан 274); Шумска крађа (члан 275); Незаконит лов (члан 276); Незаконит риболов (члан 277). Заштитни објект ове групе кривичних дела је право човека на очувану животну средину.

Загађење животне средине (члан 260)

Основни облик овог кривичног дела чини онај ко кршећи прописе о заштити, очувању и унапређењу животне средине загади ваздух, воду или земљиште у већој мери или на ширем простору. Учиниоца ће се казнити казном затвора од шест месеци до пет година и новчаном казном. Тежи облик се од основног облика разликује само по томе што је за његово постојање потребно наступање теже последице, а то је: уништење или оштећење животињског или биљног света великих размера или загађење животне средине у тој мери да су за његово отклањање потребни дуже

време или велики трошкови. Учиницац ће се казнити казном затвора од једне до осам година и новчаном казном. Кривично дело поред свог умишљајног облика има и нехатни облик. За нехатни облик прописана је новчана казна или затвор до две године. Прописан је и нехатни облик квалификован тежом последицом, ако је услед нехатног извршења кривичног дела, дошло до уништења или оштећења животињског или биљног света великих размера или до загађења животне средине у тој мери да су за његово отклањање потребни дуже време или велики трошкови. Учиницац ће се казнити казном затвора од шест месеци до пет година и новчаном казном.

Непредузимање мера заштите животне средине (члан 261)

Основни облик постоји када службено или одговорно лице не предузме прописане мере заштите животне средине, или не поступи по одлуци надлежног органа о предузимању мера заштите животне средине. Прописана је новчана казна или затвор до три године. Кривично дело поред свог умишљајног облика има и нехатни облик. За нехатни облик прописана је новчана казна или затвор до једне године. Ако је услед извршења овог кривичног дела дошло до загађења животне средине, учинилац ће се казнити за кривично дело Загађење животне средине (члан 260). Ако изрекне условну осуду, суд може наложити обавезу учиниоцу да у одређеном року предузме одређене прописане мере заштите, очувања и унапређења животне средине.

Противправна изградња и стављање у погон објеката и постројења која загађују животну средину (члан 262)

Основни облик постоји када службено или одговорно лице противно прописима о заштити, очувању и унапређењу животне средине дозволи изградњу, стављање у погон или употребу објеката или постројења или примену технологије којима се у већој мери или на ширем простору загађује животна средина. Прописана је казна затвора од шест месеци до пет година. Тежи облик се од основног облика разликује само по томе што је за његово постојање потребно наступање теже последице, а то је: уништење животињског или биљног света великих размера или загађење животне средине у тој мери да су за његово отклањање потребни дуже време или велики трошкови. Прописана је казна затвора од једне до осам година. Ово кривично дело може извршити само службено и одговорно лице. Ако изрекне условну осуду, суд може одредити обавезу учиниоцу да у одређеном

року предузме одређене прописане мере заштите, очувања и унапређења животне средине.

Оштећење објеката и уређаја за заштиту животне средине (члан 263)

Основни облик овог кривичног дела чини онај ко оштети, уништи, уклони или на други начин учини неупотребљивим објекте или уређаје за заштиту животне средине. Прописана је казна затвора до три године. Тежи облик се од основног облика разликује само по томе што је за његово постојање потребно наступање теже последице, а то је: загађење ваздуха, воде или земљишта у већој мери или на ширем простору. Прописана је казна затвора од шест месеци до пет година. Најтежи облик постоји ако је дошло до уништења или оштећења животињског или биљног света великих размера или до загађења животне средине у тој мери да су за његово отклањање потребни дуже време или велики трошкови. Прописана је казна затвора од једне до осам година. Кривично дело поред свог умишљајног облика има и нехатни облик. За нехатни облик прописана је новчана казна или затвор до једне године. Прописан је и нехатни облик квалификован тежом последицом, ако је услед нехатног извршења кривичног дела, дошло до загађења ваздуха, воде или земљишта у већој мери или на ширем простору. Прописана је казна затвора до три године. Ако је дошло до уништења или оштећења животињског или биљног света великих размера или до загађења животне средине у тој мери да су за његово отклањање потребни дуже време или велики трошкови, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година. Ако изрекне условну осуду, суд може одредити обавезу учиниоцу да у одређеном року предузме одређене прописане мере заштите, очувања и унапређења животне средине.

Оштећење животне средине (члан 264)

Основни облик овог кривичног дела чини онај ко кршећи прописе, искоришћавањем природних богатстава, изградњом објеката, извођењем каквих радова или на други начин изазове оштећење животне средине у већој мери или на ширем простору. Прописана је казна затвора до три године. Кривично дело поред свог умишљајног облика има и нехатни облик. За нехатни облик прописана је новчана казна или затвор до једне године. Ако изрекне условну осуду, суд може одредити обавезу учиниоцу да у одређеном року предузме одређене мере у циљу отклањања штетних последица по животну средину.

Уништење, оштећење, изношење у иностранство и уношење у Србију заштићеног природног добра (члан 265)

Основни облик овог кривичног дела чини онај ко уништи или оштети посебно заштићено природно добро. Прописана је казна затвора од шест месеци до пет година. Кривично дело поред свог умишљајног облика има и нехатни облик. За нехатни облик прописана је новчана казна или затвор до шест месеци. Други облик овог кривичног дела чини онај ко противно прописима изведе или изнесе у иностранство строго заштићену, односно заштићену врсту биљака или животиња или увезе или унесе у Србију страну врсту биљака или животиња заштићену међународним уговорима и документима. Учиниолац ће се казнити казном затвора од три месеца до три године и новчаном казном. Код овог облика кривичног дела кажњив је и покушај. Прописана је обавезна примена мере безбедности одузимања предмета. Строго заштићена или заштићена врста биљака или животиња одузеће се од учиниоца кривичног дела.

Уношење опасних материја у Србију и недозвољено прерађивање, одлагање и складиштење опасних материја (члан 266)

Основни облик овог кривичног дела чини онај ко противно прописима унесе у Србију радиоактивне или друге опасне материје или опасне отпатке, или ко превози, прерађује, одлаже, сакупља или складишти такве материје или отпатке. Прописана је казна затвора од шест месеци до пет година и новчана казна. Тежи облик овог кривичног дела чини онај ко злоупотребом свог службеног положаја или овлашћења дозволи или омогући да се у Србију унесу материје или отпаци из става 1. овог члана, или омогући да се такве материје или отпаци превозе, прерађују, одлажу, сакупљају или складиште. Учиниолац ће се казнити казном затвора од једне до осам година и новчаном казном. Квалификовани облик постоји ако је дошло до уништења животињског или биљног света великих размера или до загађења животне средине у тој мери да су за његово отклањање потребни дуже време или велики трошкови. Учиниолац ће се казнити казном затвора од две до десет година и новчаном казном. Ако изрекне условну осуду, суд може одредити обавезу учиниоцу да у одређеном року предузме одређене прописане мере заштите од јонизујућих зрачења или друге прописане мере заштите. Организовање вршења основног облика представља посебан тежи облик. Учиниолац ће се казнити казном затвора од три до десет година и новчаном казном.

Недозвољена изградња нуклеарних постројења (члан 267)

Ово кривично дело чини онај ко противно прописима одобри или приступи изградњи нуклеарне електране, постројења за производњу нуклеарног горива или постројења за прераду исслуженог нуклеарног отпада. Прописана је казна затвора од шест месеци до пет година.

Повреда права на информисање о стању животне средине (члан 268)

Ово кривично дело чини онај ко противно прописима ускрати податке или да неистините податке о стању животне средине и појавама који су неопходни за процену опасности по животну средину и предузимање мера заштите живота и здравља људи. Учиницац ће се казнити новчаном казном или затвором до једне године.

Убијање и злостављање животиња (члан 269)

Основни облик овог кривичног дела чини онај ко кршећи прописе убије, повреди, мучи или на други начин злоставља животињу. Учиницац ће се казнити новчаном казном или затвором до једне године. Тежи облик постоји ако је приликом извршења основног облика, дошло до убијања, мучења или повређивања већег броја животиња, или је дело учињено у односу на животињу која припада посебно заштићеним животињским врстама. Учиницац ће се казнити новчаном казном или затвором до три године. Ово кривично дело чини и онај ко из користољубља организује, финансира или је домаћин борбе између животиња исте или различите врсте или ко организује или учествује у клађењу на оваквим борбама. Учиницац ће се казнити затвором од три месеца до три године и новчаном казном.

Преношење заразних болести код животиња и биљака (члан 270)

Основни облик овог кривичног дела чини онај ко за време епидемије неке болести животиња која може угрозити сточарство не поступа по прописима, одлукама или наредбама којима се одређују мере за сузбијање или спречавање болести. Учиницац ће се казнити новчаном казном или затвором до две године. Ово кривично дело чини и онај ко за време постојања опасности од болести и штеточина које могу угрозити биљни свет не поступа по прописима, одлукама или наредбама којима се одређују мере за сузбијање или спречавање болести односно штеточина. Учиницац ће се казнити новчаном казном или затвором до две године. Тежи облик постоји ако је наступило угинуће животиња, уништење биљака или друга

знатна штета. Учиниолац ће се у том случају казнити затвором до три године. Кривично дело поред свог умишљајног облика има и нехатни облик. За нехатни облик учиниолац ће се казнити новчаном казном или затвором до једне године.

Несавесно пружање ветеринарске помоћи (члан 271)

Основни облик овог кривичног дела чини ветеринар или овлашћени ветеринарски радник који при пружању ветеринарске помоћи препише или примени очигледно неподобно средство или очигледно неподобан начин лечења или уопште несавесно поступа при лечењу животиња и тиме проузрокује угинуће животиња или другу знатну штету. Учиниолац ће се казнити новчаном казном или затвором до две године. Кривично дело поред свог умишљајног облика има и нехатни облик. За нехатни облик учиниолац ће се казнити новчаном казном или затвором до шест месеци.

Производња штетних средстава за лечење животиња (члан 272)

Основни облик овог кривичног дела чини онај ко производи ради продаје или ставља у промет средства за лечење или за спречавање заразе код животиња која су опасна за њихов живот или здравље. Учиниолац ће се казнити новчаном казном или затвором до једне године. Тежи облик постоји ако је проузроковано угинуће животиња или друга знатна штета. Учиниолац ће се казнити новчаном казном или затвором до две године. Кривично дело поред свог умишљајног облика има и нехатни облик. За нехатни облик учиниолац ће се казнити новчаном казном или затвором до шест месеци.

Загађивање хране и воде за исхрану, односно напајање животиња (члан 273)

Основни облик овог кривичног дела чини онај ко каквом штетљивом материјом загади храну или воду које служе за исхрану или напајање животиња и тиме доведе у опасност њихов живот или здравље. Учиниолац ће се казнити новчаном казном или затвором до две године. Ово кривично дело чини и онај ко каквом штетљивом материјом загади воду у рибњаку, језеру, реци или каналу или порибљавањем из заражених вода проузрокује опасност за опстанак риба или других водених животиња. Учиниолац ће се казнити новчаном казном или затвором до две године. Тежи облик постоји ако је проузроковано угинуће животиња или друга знатна штета. Учиниолац ће се казнити новчаном казном или затвором до две године.

Пустошење шума (члан 274)

Основни облик овог кривичног дела чини онај ко противно прописима или наредбама надлежних органа врши сечу или крчење шуме, или ко оштећује стабла или на други начин пустоши шуме или обори једно или више стабала у парку, дрвореду или на другом месту где сеча није дозвољена. Учиница ће се казнити новчаном казном или затвором до једне године. Тежи облик овог кривичног дела постоји ако се изврши у заштићеној шуми, националном парку или у другој шуми са посебном наменом. Учиница ће се казнити затвором од три месеца до три године.

Шумска крађа (члан 275)

Основни облик овог кривичног дела чини онај ко ради крађе обори у шуми, парку или дрвореду једно или више стабала, а количина обореног дрвета је већа од једног кубног метра. Учиница ће се казнити новчаном казном или затвором до једне године. Тежи облик постоји ако је дело учињено у намери да се оборено дрво прода, или ако је количина обореног дрвета већа од пет кубних метара или ако је дело извршено у заштићеној шуми, националном парку или другој шуми са посебном наменом. Учиница ће се казнити новчаном казном или затвором до три године. Код овог кривичног дела кажњив је и покушај.

Незаконит лов (члан 276)

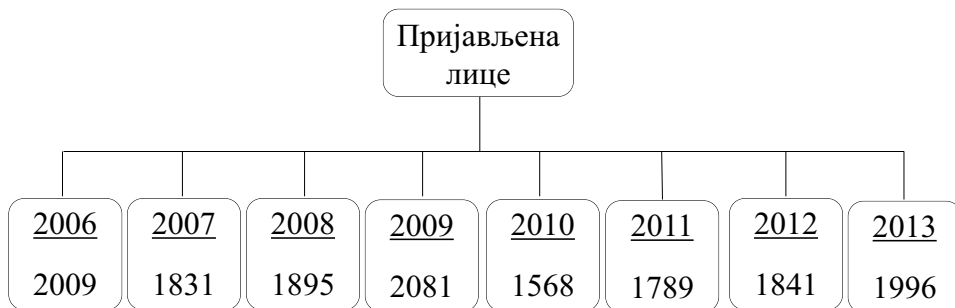
Основни облик овог кривичног дела чини онај ко лови дивљач за време ловостаја или на подручју где је лов забрањен. Учиница ће се казнити новчаном казном или затвором до шест месеци. Специјалан облик (ловачке) крађе, чини онај ко неовлашћено лови на туђем ловишту и убије или рани дивљач или је ухвати живу. За ово дело се морају кумулативно стећи два услова: да се неовлашћено лови на туђем ловишту и да је том приликом убијена или рањена дивљач или да је жива ухваћена. Учиница ће казнити новчаном казном или затвором до једне године. Тежи облик претходно наведеног специјалног облика (ловачке) крађе постоји ако је дело учињено у односу на крупну дивљач. У том случају учинилац ће се казнити новчаном казном или затвором до две године. Тежи облик постоји и ако се лови дивљач чији је лов забрањен или без посебне дозволе одређену врсту дивљачи за чији је лов потребна таква дозвола или на начин или средствима којима се дивљач масовно уништава. Прописана је казна затвора до три године. Прописана је обавезна примена мере безбедности одузимања

предмета. Уловљена дивљач и средства за лов одузеће се од учиниоца кривичног дела.

Незаконит риболов (члан 277)

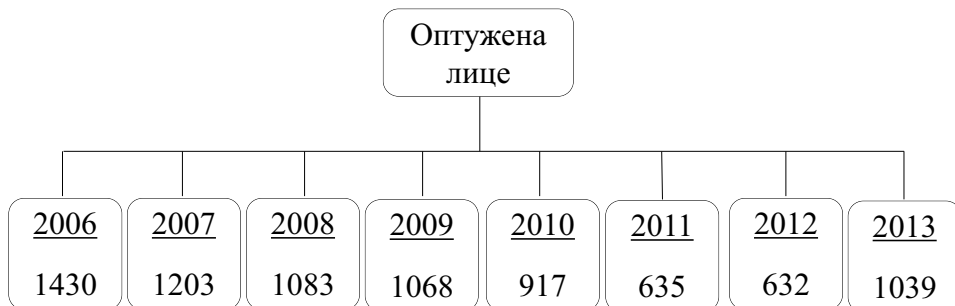
Основни облик овог кривичног дела чини онај ко лови рибу или друге водене животиње за време ловостаја или у водама у којима је лов забрањен. Учинилац ће се казнити новчаном казном или затвором до шест месеци. Тежи облик овог кривичног дела постоји ако се лови рибе или друге водене животиње експлозивом, електричном струјом, отровом, средствима за омамљивање или на начин штетан за размножавање тих животиња или којим се те животиње масовно уништавају. Учинилац ће се казнити затвором до три године. Други тежи облик овог кривичног дела постоји када се лове рибе или друге водене животиње веће биолошке вредности или у већој количини или при лову уништи већу количину риба или других водених животиња. Учинилац ће се казнити затвором до три године. Прописана је обавезна примена мере безбедности одузимања предмета. Улов и средства за риболов одузеће се од учиниоца кривичног дела.

Графикон 1: Број лица против којих је поднета кривична пријава због извршених кривичних дела против животне средине



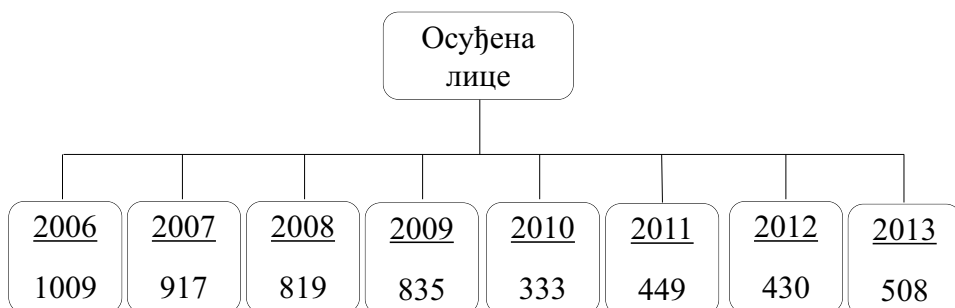
Извор: Републички завод за статистику, Интернет, <http://webzrzs.stat.gov.rs/>, 19.07.2015.г.

Графикон 2: Број лица против којих је подигнута оптужница због извршених кривичних дела против животне средине



Извор: Републички завод за статистику, Интернет, <http://webzrzs.stat.gov.rs/>, 19.07.2015.г.

Графикон 3: Број осуђених лица због извршених кривичних дела против животне средине



Извор: Републички завод за статистику, Интернет, <http://webzrzs.stat.gov.rs/>, 19.07.2015.г.

6) ИЗВОРИ

Алексић, Живојин; Шкулић, Милан, Криминалистика, Досије, Београд, 1997.
Богдановић, Милица, Опасности од хемијских акцидената, Задужбина
Андрејевић, Београд, 1999.

Водич кроз ЕУ политике, Заштита животне средине, Младост Груп,
Лозница, 2010.

Gidens, Antoni: Klimatske promene i politika, prevod sa engleskog Trajković
Đorđe, Clio, Novi Sad, 2010.

Gor, Al: Naš izbor-putevi rešavanja klimatske krize, prevod sa engleskog
Paunović Zoran, Geopoetika, Beograd, 2010.

- Деспотовић, Љубиша: Еколошка парадигма, Stylos, Нови Сад, 2002.
- Дреновак-Ивановић, Мирјана; Ђорђевић, Сретен; Важић, Сениша, Правни инструменти еколошке заштите – грађанскоправна и кривичноправна заштита, Фидуција 011 принт, Београд, <http://www.osce.org/sr/serbia/148291?download=true>, доступно 31.07.2015.
- Казенски законик Словеније, Урадни лист РС, 50/2012.
- Казнени закон Хрватске, Народне новине, 125/11, 144/12, 56/15, 61/15.
- Китановић, Бранко: Планета и цивилизација у опасности, Привредна штампа, Београд, 1979, стр. 109.
- Кривични законик Црне Горе, “Службени лист РЦГ”, бр. 70/2003, 13/2004, 47/2006 и “Службени лист ЦГ”, бр. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 40/2013 и 56/2013.
- Кривични законик Републике Србије, “Сл.гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014).
- Кривични законик Републике Српске, Службени гласник РС бр. 49/03, 108/04, 37/06, 70/06, 73/10, 1/12, 67/13.
- Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија“ број 37/96). Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија“ бр. 80/99, 4/02, 43/03, 19/04, 81/05, 60/06, 73/06, 7 /08 , 139/08 , 114/09 година, 51/11, 135/11, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013.
- Лазаревић, Љубиша: Кривично право Југославије – посебни део, Савремена администрација, Београд, 1995.
- Михајлов Н., Анђелка, Основе аналитичких инструмената у области животне средине, Факултет за заштиту животне средине.
- Павловић, Милан: Еколошко инжењерство, Технички факултет „Михајло Пупин“, Зрењанин, 2002.
- Понтинг, Клајв, Еколошка историја света, превео Симић Драган, Одисеја, Београд, 2009.
- Почуча, Никола, Екохидрологија, Грађевинска књига, Зрењанин, 2008.
- Стојановић, Зоран, Перић, Обрад; Кривично право – посебни део, XI издање, Правна књига, Београд, 2006.
- Siegel, Dina; Nelen, Hans (Eds): “Organized crime culture”, Markets and Polices, Springer Vol. 7, New York, 2008.

Tomkins, Kevin, "Law Police Enforcement and Environment"; Current Issues in Criminal Justice, Vol. 16.

Тодоровић, Зоран: Безбедносни аспект заштите и унапређења животне средине неких развијених европских земаља и земаља у транзицији, Безбедност, Београд, 4/07.

Устав Републике Србије ("Сл.гласник РС", бр. 98/2006).

Закон о заштити животне средине (Службени гласник Републике Србије, бр.135/2004).

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Савремено друштво, ради свог опстанка, требало би да се без обзира на регионалне разлике у степену угрожености животне средине, удружи у заштити животне средине, јер је њена заштита глобални проблем (општећење биосфере и њених екосистема, загађења ваздуха, воде, земљишта, промене климе, уништење биљног и животињског света, општећења људског здравља. Европска унија је циљеве у области заштите животне средине дефинисала у неколико одредби Уговора о функционисању ЕУ и Уговора о ЕУ. Европска унија је донела више правних аката у области заштите животне средине. Такође, већи број различитих институција ЕУ има одређене надлежности у области заштите животне средине (Европски парламент, Савет Европске уније, Европска комисија, Европска инвестициона банка, Суд правде ЕУ). Из рада се може видети да је и Србија донела читав низ законских и подзаконских аката ради заштите животне средине. Међутим, ако се погледа статистика у периоду од 2006-2013. године, може се видети да је број лица против којих су поднете кривичне пријаве, број оптужених лица и број осуђених лица, приближан за све године. То што је број приближно исти не значи да је стварно стање заиста такво. Правно регулисање заштите животне средине треба да допринесе очувању, заштити и побољшању квалитета животне средине, заштити људског здравља, опрезном и рационалном коришћењу природних ресурса и унапређењу, на међународном плану, мера за суочавање са регионалним и глобалним проблемима животне средине. Приступи решавању овог проблема могу бити и у изградњи еколошке свести код људи, увођење социјалних програма, примена техничких мера, итд. С обзиром да је објект заштите животна средина, али да се путем ње штити и људско здравље и живот, као и биљни и животињски свет, потребно је утицати на становништво да не врши кривична дела, да пријави она лица

за која зна да су извршила неко кривично дело против животне средине, да се поопштре казне за правна и одговорна лица у фабрикама и предузећима која загађују животну средину и крше прописе из области заштите животне средине. Загађење животне средине је проблем који се тиче целокупног становништва и у овом раду смо покушали да укажемо на један од могућих начина утицаја на становништво да штите животну средину, а то је путем кривичног права и прописивањем казnenих одредби.

УДК: 627.1(497.11)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 54, стр. 255-271

Изворни научни рад

проф. др Драгољуб ТОДИЋ¹

ЊУЈОРШКА КОНВЕНЦИЈА О ПРАВУ НЕПЛОВИДБЕНИХ КОРИШЋЕЊА МЕЂУНАРОДНИХ ВОДОТОКОВА И РЕПУБЛИКА СРБИЈА: МОГУЋНОСТИ И ПОТРЕБА РАТИФИКАЦИЈЕ

ABSTRACT

The author considers the question of the possibility and the need of the Republic of Serbia to ratify the New York Convention on the Law of The Non-Navigational Uses of International Watercourses, 1997 (New York Convention). The paper starts with the general framework of the international legal regulation of water management and refers to the historical development of the rules of international water law. It provides an overview on the Helsinki rules and other international agreements in the field of water management of regional character, among which are several major international treaties of direct relevance to RS (Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Convention on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Danube River, Framework Agreement on the Sava River Basin, etc.). The second part gives an overview of the objectives of the New York Convention and the basic rights and obligations arising from this international treaty. In particular it highlights the elements which show that the New York Conventions, in pertinent part, is the codification of modern rules of international water law and an attempt of certain

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

elaboration of some of the rules. The part that relates to the issue of possibilities and need for the ratification of this international treaty suggests several factors that determine the position of the Republic of Serbia. These are: the state of water resources and their importance for RS, the state of the national legislation in the field of water resources management, European integration as a determinant of national policy in the field of water resources, and the importance of the process of harmonization of national legislation in the field of water resources management with EU regulations, the question of the membership of the EU Member States in the New York Convention, the status of the RS in other international agreements in the field of water management areas of relevance to the matter that is the subject matter of the New York Convention, as well as the rules of procedure of ratification ("approval") of international treaties in the Republic of Serbia. The concluding part of the paper summarizes the possible reasons "for" and "against" the ratification of this international agreement. The author estimates that it would be useful for the RS to review the possibility of ratification of this international treaty.

Key words: New York Convention, the status of the Republic of Serbia, non navigational use, management of water resources, the Republic of Serbia regulations, European integrations, ratification (approval)

1) УВОД

Значај регулисања питања коришћења водних ресурса повезан је са различитим околностима. Међународни карактер водних ресурса снажно наглашава потенцијал безбедносних изазова и то како у процесу и техници експлоатације водних ресурса тако и у односима заинтересованих субјеката поводом таквих активности². Први међународни документи који су се односили на поједина питања у области експлоатације слатководних ресурса били су споразуми који су регулисали пловидбу.³ Касније је дошло до закључивања међународних докумената који су регулисали друга тзв. непловидбена питања коришћења вода као што су изградња брана,

² Стручна литература обилује радовима који су посвећени безбедносним изазовама у области управљања водним ресурсима са анализом примера из различитих делова света.

³ Питање броја међународних уговора који се односе на међународне водотокове може се сматрати отвореним, у зависности од методологије. Ово нарочито због приговора којим се указује на велики број међународних уговора као разлог могуће неефикасности и одбијања држава да постану чланице нових међународних уговора. Kliot, Shmuelia и Shami, говоре о преко 3600, од којих неки вуку своје корене још из првог и другог века. Укупан број глобалних међународних уговора износи 286 и већина се односи на Европу и Северну Америку. Nurit Kliot, Deborah FaeShmuelia, Uri Shamir, "Institutions for management of transboundary water resources: their nature, characteristics and shortcomings", Water Policy, 3/2001, p. 232.

иригациони радови и на крају заштита од загађења водних ресурса.⁴ Многи билатерални и мултилатерални споразуми су утицали на изградњу принципа за управљање међународним водним ресурсима.⁵ Поред тога, значајан допринос су дале и неке међународне организације које су се бавиле овим питањима утичући на развој теорије и уобличавање праксе у овој области. Међу овима је најпознатије Удружење за међународно право у оквиру којег су 1966. године развијена тзв. Хелсиншка правила. И друге међународне организације, као што су Економска комисија УН за Европу, ОЕЦД, ЕУ, итд., развијале су своје препоруке и доносили одређене одлуке које су имале утицаја на стварање правила у овој области. Посебно место у овом процесу припада и одлукама и пресудама појединих међународних арбитражних тела и судова⁶.

2) РАЗВОЈ ПРАВИЛА МЕЂУНАРОДНОГ ВОДНОГ ПРАВА

Развој правила експлоатације водних ресурса, условљен највећим делом практичним потребама привреде, држава, мултинационалних компанија, има своју историју. Комисија УН за међународно право је још седамдесетих година иницирала пројекат кодификације права не-пловидбене употребе

⁴ Patricia Wouters, констатује да је међународно водно право „еволуирао и кристалише се кроз праксу држава и кодификације и напоре у области прогресивног развоја које предузима УН и приватне установе“. Уговорна пракса држава обухвата широк спектар инструмената, од општих споразума (који установљавају основне принципе за развој водних ресурса, до специфичних правних и техничких аранжмана уговорног карактера којима се детаљније разрађују одређена оперативна правила. Овоме треба додати регионалне споразуме о срадњи, као и прописе ЕУ у области управљања водним ресурсима. Видети: Patricia Wouters, “The Legal Response to International Water Scarcity and Water Conflicts: The UN Watercourses Convention and Beyond”, (June 25, 2000). SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2359866> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2359866>. (16.9.2015).

⁵ Giordano i Wolf, почетак развоја права у области непловидбеног коришћења вода везују за Мадридску декларацију о међународним правилима коришћења међународних водотокова у друге сврхе осим пловидбе, из 1911. године. Giordano A. Meredith, Wolf T. Aaron, “Sharing waters: Post-Rio international water management”, Natural Resources Forum, 27/2003, p. 166.

⁶ Као што су, на пример, случај „Lake Lanoux“ спор између Шпаније и Француске 1957. године, затим случај „Gut Dam Claims“ између САД-а и Канаде 1968. године, итд. За назнаке о доприносу арбитражне пресуде у спору између Индије и Пакистана (Kishenganga Arbitration) видети код: Stephen C. McCaffrey, “International Water Cooperation in the 21st Century: Recent Developments in the Law of International Watercourses”, Review of European Community & International Environmental Law, 23, 1/2014. pp. 4-14.

међународних водотокова. То је 1997. године довело до усвајања Конвенције о праву непловидбених коришћења међународних водотокова.⁷ Поред Хелсиншких правила и Конвенције о праву непловидбеног коришћења међународних водотокова треба споменути и УНЕП-ове принципе о подељеним природним ресурсима који су усвојени од стране Управног савета УНЕП-а још 1978. године и који се значајним делом односе и на питања водотокова као једног од најзначајнијих ресурса у чијем коришћењу учествују две или више држава.⁸

Хелсиншка правила (1966)

Могло би се рећи да је један од кључних момената у развоју међународне политике и права у домену коришћења вода усвајање Хелсиншких правила 1966. године. Правила су усвојена од стране Комитета за реке Удружења за међународно право као једне од водећих стручних организација.⁹ Основно подручје на које се односе Хелсиншка правила је међународно сливно подручје које је дефинисано као „географско подручје које се простире на територијама две или више држава, које је одређено сливним границама система вода (укључујући површинске и подземне воде) које се уливају у заједнички реципијент“. У складу са тим држава у сливу је она држава чија територија обухвата део међународног сливног подручја. Први принцип који је установљен овим правилима је принцип да свака држава, унутар своје територије, има право на „разуман и правичан“ удео у корисним употребама вода међународног сливног подручја. Разуман и правичан удео утврђује се у сваком конкретном случају и то на основу 11 елемената чиме, иначе, није

⁷ У оригиналу, на енглеском језику, наслов овог међународног уговора гласи: „Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses“. За основу превода који се користи у овом чланку, узет је превод из Закона о потврђивању конвенције о праву непловидбених коришћења међународних водотока, који је усвојила Скупштина Црне Горе. Видети: („Сл. лист Црне Горе – Међународни уговори“, бр. 6/13 од 24. јула 2013).

⁸ Иначе, сматра се да се одређена правила у коришћењу слатководних ресурса могу сматрати делом правила обичајног права (дужност сарадње и преговарања са намером да се постигне споразум; забрана примењивања пракси за које је вероватно да ће узроковати суштинску и трајну штету у другој држави; дужност претходног консултовања и једнако коришћење подељених водних ресурса).

⁹ За текст Хелсиншких правила видети: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/legal_board/2010/annexes_groundwater_paper/Annex_II_Helsinki_Rules_ILA.pdf (14.9.2015).

исцрпљена њихова листа.¹⁰ Приликом одређивања шта је разуман и правичан удео сви релевантни фактори биће разматрани заједно а закључак се изводи на основу целине. Тежина која ће се придавати сваком од фактора одредиће се поређењем значаја тог фактора са значајем других релевантних фактора. Хелсиншки принципи прописују и то да једно коришћење, или категорија коришћења, нема никакав приоритет у односу на било које друго коришћење или категорије коришћења. Држави у сливу не може се оспорити постојеће разумно коришћење вода међународног сливног подручја, ради резервисања будућег коришћења тих вода од стране друге државе. У погледу постојећег разумног коришћења предвиђа се да се ово коришћење може наставити докле год факторе који га оправдавају не превладају фактори који воде закључку да га треба изменити или прекинути како би се омогућило конкурентско коришћење. Посебна глава 3. Хелсиншких правила односи се на загађивање, а под тим се подразумева „свако погоршање природног састава, садржаја или квалитета вода међународног сливног подручја, проузрокованог људским поступцима“. У складу са принципом правичног коришћења вода међународног сливног подручја утврђује се обавеза држава да мора спречити сваки нови облик загађења вода, или свако повећање нивоа постојећег загађења вода, у међународном сливном подручју које би могло проузроковати знатну штету на територији друге државе. Државе треба да предузму све разумне кораке за сузбијање постојећег нивоа загађења вода у међународном сливном подручју до таквог нивоа да не проузрокује знатну штету на територији друге државе у сливу. Ово правило односи се, како на загађивање вода које је настало унутар територије једне државе тако и на оно које настало изван територије државе, ако је проузроковано њеним активностима. У случају кршења ових правила од одговорне државе захтеваће се да прекине активност којом се наноси штета и да надокнади штету проузроковану другој држави. У ту сврху обавеза је државе која пропусти да предузме разумне мере да хитно

¹⁰ То су: географске карактеристике слива, посебно укључујући величину сливног подручја на територији сваке државе у сливу, хидролошке карактеристике слива а посебно допринос вода из сваке државе у сливу, климатски услови у сливу, раније коришћење вода слива, укључујући посебно постојеће коришћење, економске и друштвене потребе сваке државе, становништво зависно од вода слива у свакој држави у сливу, компаративни трошкови алтернативних начина задовољавања економских и друштвених потреба у свакој држави у сливу, доступност других ресурса, избегавање непотребних губитака при коришћењу вода слива, могућност компензације једној или више држава у сливу, као средство за решавање сукоба између различитих коришћења и степен до којег државе у сливу могу бити задовољене без наношења штете другим државама.

ступи у преговоре са државом којој је нанета штета ради постизања правичног решења у датим околностима.¹¹

Активности у оквиру УНЕЦЕ

Након више донетих докумената којима су били дефинисани поједини аспекти активности у домену заштите вода у региону Економске комисије УН за Европу (УНЕЦЕ), 1992. године у Хелсинкију је усвојена Конвенција о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера.¹² Конвенција је ступила на снагу 6. октобра 1996. године.¹³ Основни предмет заштите су прекограничне воде под чим се подразумевају „површинске и подземне воде које обележавају границе између две или више држава, прелазе их или су смештене на тим границама. Онде где се прекограничне воде директно уливају у море, границом тих вода се сматра права линија повучена преко њиховог места уливања између крајњих тачака на обали до којих допире вода.“ Утврђујући општу обавезу свих држава чланица Конвенције да предузимају одговарајуће мере за превенцију, контролу и смањивање било каквог прекограничног утицаја, Конвенција прецизира и то шта се сматра под „прекограничним утицајем“. Овај појам обухвата „сваки значајан штетни ефекат на животну средину унутар подручја под јурисдикцијом једне од страна уговорница који је настао услед промена стања прекограничних вода изазваног људском активношћу чије физичко порекло у потпуности или делом спада у зону под јурисдикцијом неке друге стране уговорице Конвенције“.¹⁴ Конвенција прави разлику

¹¹ Остале одредбе Хелсиншких правила односе се на различита питања која могу бити изузетно значајна за питања заштите животне средине. То су на пример следећа питања: пловидба, транспорт дрвета водом и поступци за решавање спорова заштита од поплава, загађење мора из извора континенталног порекла, одржавање и унапређивање природних пловних путева који деле или пресецају неколико држава, заштита водних ресурса и водних инсталација за време оружаних сукоба, администрације међународних водних ресурса, итд.

¹² Питање односа између овог међународног уговора и Њујоршке конвенције заслужује да буде предмет посебне расправе. За више информација о могућим односима између два међународна уговора видети код: Alistair Rieu-Clarke, RémyKinna, “Can Two Global UN Water Conventions Effectively Co-exist? Making the Case for a ‘Package Approach’ to Support Institutional Coordination”, *Review of European Community & International Environmental Law*, 23, 1/2014, 15-31.

¹³ За текст Конвенције видети: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/pdf/watercon.pdf> (4.9.2015).

¹⁴ „Штетни ефекат на животну средину“, слично као и код Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту, подразумева ефекат на здравље или

између обавеза које се односе на све државе и обавеза које се односе на приобалне државе. Обавезе свих држава чланица Конвенције су смештене у Делу I Конвенције и груписане су у следеће групе: опште обавезе, превенција, контрола и редукција, мониторинг, размена информација, одговорност и заштита информација. Државе су обавезне да предузимају све потребне мере за превенцију, сузбијање и смањење загађења вода које узрокује или је вероватно да ће узроковати прекогранични утицај. Оне морају да се старају о томе да се прекограничне воде користе у сврху обезбеђења газдовања водом које није штетно за животну средину, које је рационално и уз очување водених потенцијала и заштите животне средине. Оне морају да се старају и о “разумној и правичној употреби прекограничних вода”, уз примену правила и начела од којих посебно указујемо на следеће: мере за превенцију, сузбијање и смањење загађења вода предузимају се, уколико је то могуће, на извору (те мере не смеју ни директно ни индиректно проузроковати преношење загађења у друге средине); начело предострожности, према којем се неће одлагати спровођење мера за спречавање настајања прекограничног утицаја као последице изливања опасних материја, због тога што научна истраживања нису у потпуности доказала постојање узрочне везе између тих супстанци и евентуалног прекограничног утицаја; начело загађивач плаћа, према којем трошкове превентивних мера, мера за сузбијање и редукцију загађења сноси загађивач; газдовање водним потенцијалима тако да се обезбеде потребе садашњих генерација без штете по задовољавање потреба будућих генерација; за заштиту прекограничних вода од загађивања из тзв. тачкастих извора утврђује се обавеза увођења система којим отпадне воде подлежу издавању дозвола од стране надлежних органа од којих се одобрени отпад надзире и контролише; утврђени лимити који су уписани у дозволи за испуштање отпадних вода треба да буду базирани на „најбољој расположивој технологији“ која се може применити на испуштање опасних материја;¹⁵ могућност увођења стриктнијих прописа све до забране

безбедност човека, флору, фауну, земљиште, ваздух, воде, климу, пејзаж, историјске споменике, друге грађевине, као и интеракцију ових елемената. Он такође укључује и ефекат на културну баштину или друштвено – економске услове који су резултат промене поменутих елемената. Штетни ефекти могу проистећи од „опасних материја“ које могу бити токсичне, канцерогене, мутагене, тератогене или биоакумулативне.

¹⁵ Израз „најбоља расположива технологија“ означава последњи развојни стадијум поступка, опреме или метода експлоатације који указује да је дата мера примењива на праксу за ограничење испуштања, емисије и отпада. Јасно је да се значење овог термина временом мења, нарочито имајући у виду технолошки развој, економске и друштвене

одређених активности када то захтева квалитет прихватних вода или еко – систем који је упитању; развој и примена одговарајућих мера и „најбоље праксе у вези са животном средином“ у циљу смањења изливања хранљивих и опасних материја из расутих извора, посебно када је главни извор загађивања пољопривреда;¹⁶ примена процене утицаја на животну средину и других средстава процене; итд. Поред тога, Конвенција утврђује низ обавеза у погледу следећих питања: мониторинг, истраживање и развој, размена информација, одговорност изаштита информација, итд. Одредбе које се односе на приобалне државе груписане су у другом делу Конвенције. Приобалне државе обавезне су да, на бази једнакости и реципроцитета, закључују билатералне и мултилатералне споразуме или друге договоре ради лакшег остваривања основних циљева Конвенције (превенција, сузбијање и редукција прекограничног утицаја). На основу ових споразума оснивају се заједнички органи који имају прецизно одређене задатке као што је на пример: прикупљање, упоређивање и процена података у циљу идентификације извора загађења са потенцијалним прекограничним утицајем као и размена података у вези са овим; израда заједничког мониторинг програма који се тичу квалитета и квантитета вода; разрађивање граничних емисија за отпадне воде и оцена ефикасности програма за контролу; разрађивање заједничких циљева и критеријума квалитета вода; установљивање поступака за упозоравање и узбуњивање; размена информација о „најбољој расположивој технологији“; учествовање у спровођењу процене утицаја на животну средину у вези са прекограничним водама, итд. Поред тога, Конвенција предвиђа да приобалне државе имају обавезу да организују консултације на основу принципа реципроцитета, добре вере и добросуседских односа. Оне се, без одлагања, међусобно обавештавају о свакој критичној ситуацији која би могла да има прекограничне ефекте. У ту сврху приобалне државе успостављају и користе координиране или заједничке системе

факторе и развој знања и научних схватања. Зато, да би се утврдило да ли један скуп поступака, опреме и метода експлоатације представља „најбољу расположиву технологију“ уопштено или у неком посебном случају, Конвенција предвиђа да треба узети у обзир следеће: компаративне поступке, опрему и методе експлоатације који су недавно с успехом били испробавани; технолошка достигнућа и промене науке и научних схватања; применљивост те технологије са економске тачке гледишта; рокове за инсталацију како у новим тако и у постојећим постројењима; природу и обим отпада и емисија; нискоотпадне технологије и безотпадне технологије.

¹⁶ Конвенција у Анексу II одређује смернице за развој „најбољих пракси за животну средину“.

комуникације, упозоравања и узбуњивања. Ако дође до критичне ситуације приобалне државе су обавезне да једна другој пружи одговарајућу помоћ на основу процедуре и правила која се претходно договоре. Те претходно договорене процедуре треба да обухвате питања управљања, контроле, координације и надгледања помоћи, питања локалних олакшица укључујући и поједностављивање царинских формалности, методе надокнаде за услуге пружања помоћи, итд.¹⁷

3) КОНВЕНЦИЈА О НЕПЛОВИДБЕНОМ КОРИШЋЕЊУ МЕЂУНАРОДНИХ ВОДОТОКОВА (ЊУЈОРК, 1997)

Још је седамедесетих година Комисија УН за међународно право отпочела рад на кодификацији права непловидбених коришћења међународних водотокова, да би Генерална скупштина УН 1997. године усвојила Конвенцију која регулише ова питања.¹⁸ Конвенција је ступила на снагу 17. августа 2014. године.¹⁹ Значај овог међународног уговора проистиче, између осталог, и из чињенице да се први пут кроз један међународни уговор на универзалном плану утврђују одређена правила понашања у домену непловидбених коришћења међународних водотокова, што има утицај на развој међународног водног права у целини.²⁰ Имајући у

¹⁷ Размена информација између приобалних држава један је од основних захтева Конвенције. Размена „разумно доступних података“ односи се на стање прекограничних вода са становишта заштите животне средине, искуства стечена у примени и експлоатацији најбоље расположиве технологије, резултате научног и истраживачког рада, емисије, надзор, предвиђене и предузете мере за превенцију, сузбијање и редукцију прекограничног утицаја, дозволе и законске одредбе у вези са отпадним водама, итд. Питању информисања јавности поклања се посебна пажња.

¹⁸ За коментар проблема који су се појављивали као резултат супротстављених интереса „узводних“ и „низводних“ држава, током рада Комисије УН за међународно право на изради текста међународног уговора, видети код: Attila Tanzi, “Codifying the minimum standards of the law of international watercourses: remarks on part one and a half”, Natural Resources Forum. Vol 21, No 2/1997, pp. 109–117.

¹⁹ Видети: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en (23.9.2015).

²⁰ Rieu-Clarke и Loures наводе неколико примера утицаја Њујоршке конвенције на друге регионалне и билатералне међународне уговоре: Протокол о подељеним системима водотокова из 2000. закључен у оквиру Афричке уније за развој, Оквирни споразум за слив реке Саве из 2002. године (чији је члан и РС), Протокол о одрживом развоју језера Викторија из 2003. године, Споразум о успостављању Комисије за реку Замбези из 2004. године, Конвенција о реци Волта из 2007. године, итд. Њујоршка конвенција је споменута

виду безбедносне и друге изазове који се појављују у вези са управљањем прекограничним водним ресурсима тешко је негирати утицај који кодификација правила у овој области може имати на државе које припадају подручјима са заједничким водним ресурсима.²¹ Овоме би требало додати и чињеницу да је развој правила у овој области предмет даљих активности Комисије УН за међународно право због чега правила из Њујоршке конвенције добијају на значају.²²

Основне обавезе и принципи

Конвенција има за циљ да обезбеди услове за коришћење, развој, очување, управљање и заштиту међународних водотокова и унапређење њиховог оптималног и одрживог коришћења за постојеће и будуће генерације. Такође, у преамбули Конвенције указује се и на важност унапређења међународне сарадње и добросуседских односа између држава. Конвенција се примењује на коришћење међународних водотокова за друге сврхе осим пловидбе као и на мере заштите, очувања и управљања које се односе на те водотокове. Дакле, из Конвенције су искључена питања пловидбе водотоковима, изузев у мери у којој друга коришћења утичу на пловидбу или пловидба утиче на њих. Конвенција експлицитно предвиђа да, у недостатку споразума којима би се предвидело супротно, ништа у њој не утиче на права и обавезе држава водотока које произилазе из других споразума који су на снази. Државе водотока могу закључити један или више споразума којима се примењују или прилагођавају одредбе ове конвенције карактеристикама и коришћењу

1997. године и у спору „Gabcikovo-Nagymaros Case“ пред Међународним судом правде. Rieu-Clarke Alistair, Loures Flavia Rocha, “Still not in Force: Should States Support the 1997 UN Watercourses Convention?” *Review of European Community & International Environmental Law*, 18, 2/2009, p. 191.

²¹ Управо због безбедносних разлога Albert сматра да Њујоршка конвенција није довољна и да је потребно установљивање посебног међународног тела у чијој надлежности би били спорови у вези са коришћењем међународних водотокова. Jeffrey Albert, “Rethinking the management of transboundary freshwater resources: a critical examination of modern international law and practice”, *Natural Resources Forum*, 24/2000, pp. 21–30.

²² Видети нпр. Нацрт правила о прекограничним аквиферима (2008) http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/8_5_2008.pdf (16.10.2015). Official Records of the General Assembly, Sixty-third Session, Supplement No. 10 (A/63/10). Или осврт на досадашње активности у овој области код: Kerstin Mechlem, „Moving Ahead in Protecting Freshwater Resources: The International Law Commission’s Draft Articles on Transboundary Aquifers”, *Leiden Journal of International Law*, 22/2009, pp. 801-821 doi:10.1017/S0922156509990239

посебних међународних водотокова или њихових делова. Најзначајнији принцип који Конвенција утврђује је принцип „правичног и разумног“ коришћења. Државе водотока, свака на својој територији, користе међународни водоток на правичан и разуман начин са намером да се постигне његово оптимално и одрживо коришћење и користи од њега, узимајући притом у обзир интересе држава слива. Учешће у коришћењу, развоју и заштити међународног водотока подразумева како право коришћења водотока тако и обавезу сарадње на његовој заштити и развоју. Слично као у Хелсиншким правилима и овде се утврђују фактори релевантни за правично и разумно коришћење.²³ Поред овог принципа, Конвенција формулише обавезу да се не изазове значајна штета другим државама водотока, а ако до штете ипак дође прописује се обавеза консултовања са погођеном државом ради отклањања и спречавања штете и, по потреби, надокнаде штете. У том светлу треба посматрати и општу обавезу да се сарађује и редовно размењују подаци и информације.²⁴ Посебним принципом предвиђа се да, у случају недостатка споразума или обичаја којима је уређено супротно, ниједно коришћење неког међународног водотока нема само по себи предност над другим коришћењем. У случају конфликта између коришћења неког међународног водотока решење ће бити пронађено уз пуно поштовање принципа правичног и разумног коришћења и обавезе не проузроковања значајне штете. Конвенција прописује и режим за сарадњу држава у погледу планираних мера (пројеката). Државе водотока су у обавези да размењују информације и консултују једна другу о могућим последицама планираних мера (чл. 11). Процес обавештавања, консултовања и преговарања регулисан је посебним одредбама и врло детаљно.²⁵ У случају да је реализација планираних мера од највеће хитности, у циљу заштите јавног здравља, јавне безбедности или других подједнако

²³ Према члану 6. Конвенције то су: географски, хидрографски, хидролошки, климатски, еколошки и други фактори природног карактера, друштвене и економске потребе заинтересованих држава водотока, становништво које зависи од водотока у свакој држави водотока, последице једног или више коришћења водотока у једној држави водотока на друге државе водотока, постојећа и потенцијална коришћења водотока, очување, заштитити, развој и економија коришћења водних ресурса водотока и трошкови предузетих мера, доступност алтернативних решења, упоредиве вредности за посебно планирано или постојеће коришћење.

²⁴ Државе водотока су обавезне да сарађују на бази суверене једнакости, територијалног интегритета, заједничке добробити и добре вере. Оне могу успостављати заједничке механизме или комисије ради олакшавања потребне сарадње.

²⁵ РС је чланица Еспо конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту, која ова питања детаљније регулише. („Сл. гласник РС – Међународни уговори”, бр. 102/07). У вези са овим је и чланство РС у Конвенцији о доступности

важних интереса, држава која планира предузимање мера може одмах отпочети реализацију, али о томе мора да обавести друге државе водотока и достави им одговарајуће информације и податке. Државе водотока су обавезне да, појединачно или заједнички, штите и чувају екосистеме међународних водотокова. При томе се посебно предвиђа предузимање мера ради спречавања увођења нових или страних врста у међународни водоток када то може имати штетне последице по екосистем водотока. Обавеза је држава да сарађују и ради предузимања мера у односу на међународни водоток када се посредством њега може загадити морска животна средина. Такође, утврђена је обавеза сарадње ради обављања регулационих радова, ради одржавања и чувања инсталација, опреме и других објеката који се односе на међународни водоток. Прописана је и обавеза држава водотока на предузимање свих одговарајућих мера за спречавање и ублажавање штетних стања која се односе на међународни водоток и која могу нанети штету другим државама водотока, без обзира да ли се ради о стањима која су настала услед природних процеса или су изазвана људском активношћу. У случају „ванредних ситуација“ утврђен је маханизам међусобног обавештавања и предузимања свих потребних мера ради спречавања и отклањања штетних последица.²⁶

4) МОГУЋНОСТИ И ПОТРЕБЕ ДА РЕПУБЛИКА СРБИЈА РАТИФИКУЈЕ ЊУЈОРШКУ КОНВЕНЦИЈУ

При разматрању могућности и потреба да Србија ратификује Њујоршку конвенцију неколико чинилаца би требало узети у обзир као што су: стање водних ресурса и национална политика у области водних ресурса, постојеће национално законодавство у области управљања водним ресурсима, обавезе из процеса европских интеграција које представљају детерминанту националне политике у области управљања водним ресурсима, итд.²⁷ Овоме

информација, учешћу јавности у одлучивању и доступности правосуђа у вези са питањима која се тичу животне средине, Аархус, 1998 („Сл. гласник РС – Међународни уговори”, бр. 38/09).

²⁶ А „ванредна“ ситуација је дефинисана као ситуација која проузрокује или садржи непосредну претњу проузроковања озбиљне штете држави водотока или другим државама и која изненадно настаје због природних узрока као што су поплаве, пролом леда, клизање земљишта или земљотрес, или због људског понашања као што су индустријски акциденти.

²⁷ Ово због тога што је основна карактеристика националног законодавства РС у области управљања водним ресурсима одређена околностима које се односе на процес европских интеграција. Усклађивање националних прописа са прописима ЕУ сматра се кључним

би, свакако, требало додати и чињеницу да је један број држава чланица ЕУ већ ратификовао Њујоршку конвенцију. Међу државама ЕУ чланице Њујоршке конвенције су: Данска, Финска, Француска, Немачка, Грчка, Мађарска, Ирска, Италија, Луксембург, Холандија, Португалија, Шпанија, Шведска, Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске.²⁸ Осим ових држава чланице Њујоршке конвенције су и Црна Гора и Норвешка. Питање статуса Србије у другим међународним уговорима у области управљања водама, такође, може бити релевантно за расправу о могућностима и потреби да се ратификује међународни уговор каква је Њујоршка конвенција. Због међусобног преплитања циљева, права и обавеза које проистичу из Њујоршке конвенције и других међународних уговора у области коју регулише њујоршка конвенција, могу се појавити активности које подразумевају дуплирање напора са резултатима којима се то не би могло оправдати.²⁹ При томе би требало имати у виду да је Србија чланица неколико кључних међународних уговора у области управљања водним ресурсима као што су: Конвенција о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера и амандмана чл. 25. и 26. (*Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 1/10), о којој је већ било речи; Протокол о води и здрављу уз ову Конвенцију (*Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 1/2013); Оквирни споразум за слив реке Саве и Протокол о режиму пловидбе (*Службени гласник СЦГ – Међународни уговори*, бр. 12/04); Протокол о заштити од поплава уз Оквирни споразум о сливу реке Саве (*Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 16/14); Конвенција о

приоритетом активности надлежних органа. Према плановима из Националног програма за усаглашавање предвиђено је да се оствари потпуна усаглашеност са прописима ЕУ до 2018. године. У складу са тим припремљене су измене постојећег Закона о водама, израђен нацрт Стратегије управљања водама за период од наредних двадест година, и предузете су бројне друге активности.

²⁸ Видети: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en (3.10.2015).

²⁹ Објашњавајући разлоге (не)ратификовања Њујоршке конвенције који се на општи начин повезују са постојањем великог броја међународних уговора неком врстом „засићености“ међународним уговорима, Rieu-Clarke и Loures наводе да студије показују да је само 40% међународних водотокова обухваћено правилима из међународних уговора. Осим тога, 80% уговора су билатерални иако је више држава чланица слива у питању. Аутори процењују да постоји „значајна правна празнина“ у управљању међународним прекограничним сливовима и да правила Њујоршке конвенције могу да помогну решавању овог питања. Rieu-Clarke и Loures, op. cit., 195.

сарадњи за заштиту и одрживо коришћење реке Дунав (*Службени гласник Савезне Републике Југославије – Међународни уговори*, бр. 2/03); Споразум о заштити вода реке Тисе и њених притока од загађивања (*Службени гласник СФР Југославије – Међународни уговори*, бр. 1/90). Истовремено, треба констатовати да Србија није чланица Протокола о грађанској одговорности и надокнади штете проузроковане прекограничним ефектима индустријских удеса на прекограничним водама (2003), уз Конвенцију о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера (1992), Конвенције о заштити Црног мора од загађивања. Осим међународних уговора у области управљања водним ресурсима, за евентуалну ратификацију Њујоршке конвенције могло би бити релевантно и питање статуса у неким другим међународним уговорима, пре свега, онима који се баве различитим питањима у области животне средине. Таквим би се могли сматрати: Конвенција о мочварама које су од међународног значаја, нарочито као станишта птица мочварица (*Службени гласник СФР Југославије – Међународни уговори*, бр. 9/77); Оквирна конвенција УН о промени климе (*Службени гласник Савезне Републике Југославије – Међународни уговори*, бр. 2/97); Базелска Конвенција о контроли прекограничног кретања опасног отпада и о његовом одлагању (*Службени гласник Савезне Републике Југославије – Међународни уговори*, бр. 2/99); Конвенција о биолошкој разноврсности (*Службени гласник Савезне Републике Југославије – Међународни уговори*, бр. 11/01); Картагена протокол о биолошкој заштити уз Конвенцију о биолошкој разноврсности, са анексима (*Службени гласник СЦГ – Међународни уговори*, бр. 16/05); Кјото протокол уз Оквирну Конвенцију УН о промени климе, 1997, („Сл. гласник РС – Међународни уговори”, бр. 88/07); Конвенција УН о борби против дезертификације у земљама са тешком сушом и/или дезертификацијом, посебно у Африци, (*Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 102 /07); Конвенција о заштити и одрживом развоју Карпата, (*Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 102/07) са неколико протокола, итд.³⁰ Једно од питања које би требало имати у виду односи се и на процедуру ратификације. Иако на први поглед изгледа да се ради о питању које има технички карактер, значај правила која регулишу ова питања превазилази такав утисак, посебно ако се имају у виду потребе уважавања интереса и констутловања заинтересованих субјеката. Иначе, поступак ратификације

³⁰ За шири списак видети код: Vid Vukasović, Dragoljub Todić, *Environmental Law in Serbia*, Kluwer Law International BV, 2012.

(потврђивања) међународних уговора регулисан је, највећим делом, одредбама члана 11-16. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора (*Службени гласник Републике Србије* бр. 32/13), поред одредби других прописа којима се регулише законодавна процедура у целини. Први корак у правцу ратификације Њујоршке конвенције могла би представљати припрема нацрта закона о потврђивању међународног уговора, који би припремило министарство надлежно за послове управљања водама.

5) ИЗВОРИ

- Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses 1997, Adopted by the General Assembly of the United Nations on 21 May 1997. General Assembly resolution 51/229, annex, *Official Records of the General Assembly, Fifty-first Session, Supplement No. 49 (A/51/49)*.
- Eckstein, Gabriel "A Hydrogeological Perspective of the Status of Ground Water Resources Under the UN Watercourse Convention", *Columbia Journal of Environmental Law*, Vol. 30, 3/2005.
- Fitzmaurice, Malgosia, "Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses", *Leiden Journal of International Law*, 10/1997, pp. 501–508.
- Freshwater Law and Governance: Global and Regional Perspectives for Sustainability*, UNEP, Nairobi, 2015.
- Giordano, A. Meredith, Wolf T. Aaron, "Sharing waters: Post-Rio international water management", *Natural Resources Forum*, 27/2003.
- Jeffrey, Albert, "Rethinking the management of transboundary freshwater resources: a critical examination of modern international law and practice", *Natural Resources Forum*, 24/2000.
- Kliot, Nurit, Shmuelia Deborah Fae, Shamir Uri, "Institutions for management of transboundary water resources: their nature, characteristics and shortcomings", *Water Policy*, 3/2001.
- McCaffrey, C. Stephen, "International Water Cooperation in the 21st Century: Recent Developments in the Law of International Watercourses", *Review of European Community & International Environmental Law*, 23 (1) 2014.
- Mechlem, Kerstin, „Moving Ahead in Protecting Freshwater Resources: The International Law Commission’s Draft Articles on Transboundary Aquifers”, *Leiden Journal of International Law*, 22/2009, pp. 801–821 doi:10.1017/S0922156509990239

- Rieu-Clarke Alistair, LouresFlavia Rocha, "Still not in Force: Should States Support the 1997 UN Watercourses Convention?" *Review of European Community & International Environmental Law*, 18, 2/2009.
- Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније 2014-2018, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2014.
- Нацрт стратегије управљања водама на територији Републике Србије, Министарство пољопривреде и заштите животне средине, Институт за водопривреду „Јарослав Черни“ Београд, 2015. <http://www.rdvode.gov.rs/doc/dokumenta/javne-rasprave/strategija/Strategija%20upravljanja%20vodama-FINALNACRT.pdf> (3.10.2015)
- Rieu-Clarke, Alistair, Kinna, Rémy, "Can Two Global UN Water Conventions Effectively Co-exist? Making the Case for a 'Package Approach' to Support Institutional Coordination", *Review of European Community & International Environmental Law*, 23, 1/2014.
- Tanzi, Attila, "Codifying the minimum standards of the law of international watercourses: remarks on part one and a half", *Natural Resources Forum*. Vol. 21, No 2/1997.
- Todić, Dragoljub, Dimitrijević, Duško, "Priority goals in international co-operation of the Republic of Serbia in the field of environment and sustainable development", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 14, 2/2014.
- Тодић, Драгољуб, „Међународни уговори и (могуће) слабости процеса потврђивања“, *Међународна политика*, бр. 4/2013.
- Тодић, Драгољуб, „Међународни уговори, услови за чланство у Европској унији и Република Србија“, *Европско законодавство*, бр. 51/2015.
- Vukasović, Vid, Todić, Dragoljub. *Environmental Law in Serbia*, Kluwer Law International BV, 2012.
- Wolf, T. A. "Conflict and cooperation along international waterways", *Water Policy*, 1-2/1998.
- Wouters Patricia, The Legal Response to International Water Scarcity and Water Conflicts: The UN Watercourses Convention and Beyond (June 25, 2000). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2359866> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2359866>

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Правила која се односе на управљање водним ресурсима имају дугу историју и представљају значајан део међународног права животне средине. У структури међународних извора права који регулишу област управљања водним ресурсима питање коришћења вода у неплотвидбене сврхе дуго је било ван оквира регулисања на систематски начин. У том смислу Њујоршка конвенција, која је ступила на снагу у августу 2014. године, могла би се сматрати најзначајнијим помаком у развоју међународног водног права. Међу околностима које би требало узети у обзир при одлучивању да ли ратификовати Њујоршку конвенцију, неколико њих посебно заслужују да се имају у виду: стање чланства у Њујоршкој конвенцији, посебно стање чланства држава у региону, односно држава чланица ЕУ, новине које доноси Њујоршка конвенција у односу на остале међународне уговоре из области управљања водним ресурсима, карактер права и обавеза који проистичу из Њујоршке конвенције, стање водних ресурса у Србији и региону, уговорно стање Србије у односу на друге државе, пре свега суседне државе, уговорно стање Србије у другим областима од значаја за неплотвидбено коришћење водних ресурса, итд. Имајући у виду све наведено, могло би се закључити да би Србија могла да има интерес да предузме одговарајуће активности на плану припреме ратификације (потврђивања) Њујоршке конвенције. Такав закључак проистиче из значаја водних ресурса за Србију, значаја међународних правила која установљава Њујоршка конвенција, значаја регионалне сарадње у области управљања водним ресурсима, итд. Такав закључак би се, до извесне мере, могао повезати и са активностима које се предузимају у Србији у оквиру процеса европских интеграција.

УДК 314.15.045(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 54, стр. 272-290
Изворни научни рад

Зоран МИЛОСАВЉЕВИЋ¹

ИМИГРАЦИОНЕ ПОЛИТИКЕ У ЕУ - ОД СЛОБОДЕ КРЕТАЊА ДО ЗАШТИТНИХ МЕРА

ABSTRACT

The subject of this research will include: the EU immigration policy, its Member States and the consequences which this public policy causes. Since this is about the feedback between immigration movements and public policy, the research issue will be directed not only at the influence the EU "migration" policy has on society-EU members, but also on that how an immigration movements effect on the creation of public policies about immigration. With the deepening of the Global Financial crises, starting since 2008, the migration received momentum and its importance in the public policies of the EU countries grew. The timetable is located in a period from 1960 hither on and spatially includes all the EU members: old members (so called "Old Europe") and its new members from Central and Eastern Europe (so called "New Europe"). Research goal is to: highlight the public relations of the EU policy and its members regarding immigration policy, to examine relations between new and old EU member-countries regarding immigration policy, to investigate the degree of support to the new immigration policy in "Old and New Europe", to present conclusions about the adaptation and assimilation of immigrants in a new environment and eventually offer forecasting and give a potential solution.

Key words: public opinion and public policy, immigration, immigration policy, international integration, international security.

1) УВОД

Предмет овог истраживања биће: имиграционе политике ЕУ, њених земаља-чланица и последице које ове јавне политике изазивају. Пошто је

¹ Институт за Политичке студије, Београд. Е-маил: bigz40@hotmail.com

реч о повратној спрези имиграционих кретања и јавних политика истраживачко питање биће усмерено не само на утицај који миграционе политике ЕУ имају на друштва-чланице ЕУ, већ и како имиграциона кретања утичу на креирања јавних политика по питању имиграција. Са продубљивањем велике економске кризе, почев од 2008. године, усељавање у најбогатије државе ЕУ добија на замаху, па и њихов значај у јавним политикама земаља ЕУ расте. Страх од другог, страх од непознатог, страх од новог и неизвесног побуђује и проблематизује ситуацију коју изазива економска криза кроз системску кризу (не)запослености, неравномерни светски развој, верски екстремизам и проблем прилагођавања у имигрантске државе.² Временски оквир смештен је у период од структурних промена у Европи од 1990. године наовамо, нарочито од 2004. године наовамо (са освртом на период првих значајнијих имиграција у Западној Европу почев од 1960. године), а просторни захвата све чланице ЕУ, како старе, тако и нове чланице ЕУ средње и источне Европе. Циљ истраживања је да: укаже на односе јавних политика ЕУ и њених чланица по питању имиграција, да испита односе држава нових и старих чланица ЕУ по питању имиграција, да истражи степен подршке новој имиграционој политици старих и нових чланица ЕУ, да изнесе закључке у вези прилагођавања и асимилације имиграната у нова окружења, и да евентуално понуди прогностику и потенцијална решења.

Имиграциона политика је двостран процес, па се тако и креира. С једне стране спроводи се начело отворености граница и слободе кретања: људи (миграције), роба (либерализација) и капитала (приватизација), а с друге стране имиграциона кретања утичу на формирање или бар корекцију јавних имиграционих политика. Теоријски основ полази од одређења оних појмова који дефинишу предмету појаву. Пошто се у раду истражује имиграциона политика Европске уније и земаља-чланица Европске уније, то ћемо овде дефинисати појам имиграционе политике и њихово одређење: почев од слободе кретања до заштитних, протективних мера узимајући у виду два

² Pamela Paxton, Anthony Mughan, "What's to Fear from Immigrants? Creating an Assimilationist Threat Scale", *Political Psychology*, Vol. 27, No. 4 (Aug., 2006): p.549-568, Wiley-Blackwell/ International Society of Political Psychology, 2006, p.550-551: "The dominant explanation of popular hostility to immigrants is realistic group conflict theory, which holds that immigrants are resented for threatening natives' economic and material interests in the form of jobs, crime, education, and taxation. (...) There is support for this explanation in that antiimmigrant sentiment seems to increase during economic downturns. Just as economic threat is the key concept in understanding material intergroup relations, assimilation is the key concept in understanding cultural intergroup relations."

гранична, идеална типа: либерално и рестриктивно. Под имиграционом политиком подразумевамо сваку ону политику коју води једна држава у случају транзита лица преко својих граница, а посебно оних која намеравају да раде и остану у тој земљи. Имиграциона политика, дакле, представља управљање прихватањем недржављана на своју територију, али и однос према њима који може имати како законску одређеност ка поштовању слободе кретања, тако и заштитне мере којима се та слобода кретања отежава (протективне мере). У том случају сам чин имиграције одређујемо као: „активност којом особа место сталног боравка утврђује на територији дате државе на период који ће, или се очекује да ће трајати, најмање 12 месеци, а да је претходно имала стално пребивалиште на територији друге државе.“³ Овде ћемо се позабавити друштвеним чиниоцима имигрантске политике, јер је имиграција пре свега друштвени феномен.⁴ Отуда, културно-етнички садржаји, демографски фактори, економски чиниоци, институционално-политичка обележја и безбедносни аспекти играју веома важну улогу приликом одређења јавног мњења и избора јавних политика код њених носилаца. Реч је о непрестаној потреби да се прати динамика миграционих процеса, и да се саобразно процесима мења и имиграциона политика сходно одређењу: рестриктивно → либерално.⁵ Тако би рестриктивна имиграциона политика била она политика која употребом заштитних, протективних мера настоји да ограничи улаз имиграната на простор који контролише. Насупрот томе, либерална имиграциона политика настоји да одсуством заштитних имиграционих механизма обезбеди слободу кретања људи, њихово настањивање на територији коју носиоци политика контролишу, омогућавање да уђу у радни процес и интегришу се у ново друштво. Теоријски и методски приступ истраживању имиграната има своје теоријско одређење и статистички, економетријски и социометријски приступ истраживању.

³ Mirjana Bobić, Marija Babović: “Međunarodne migracije u Srbiji – stanje i politike”, *Sociologija*, Vol. LV, N°2, Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, str.212.

⁴ Aristide Zolberg: *A Nation by Design – immigration policy in the fashioning of America*, Harvard University Press, 2009, p. 11: “The starting point for theorizing about immigration policy is an understanding of the distinctiveness of international migration itself as a social phenomenon.”

⁵ Jadranka Čačić-Kumpes, Snježana Gregurović, Josip Kumpes: “Migracija, integracija i stavovi prema imigrantima u Hrvatskoj”, *Revija za sociologiju*, Vol. 42, 3/2012: 305–336, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 2012, str. 306: “(...) dinamika migracijskih procesa stalno nameće potrebu re/koncipiranja migracijskih politika, odnosno mjera koje najčešće poduzimaju vlade pojedinih država i/ili, kad je o Europi riječ, ponekad, gdje je to prikladno, nadležne institucije Europske unije.”

2) ИМИГРАЦИОНА ПОЛИТИКА ЕУ

Имигранациона политика исказује се кроз прописе које је донела Европска унија (најпре и најочитије кроз Уговор о Европској унији), али и кроз радње, поступке и релевантне изјаве носилаца јавних политика саме Европске уније.

Документи ЕУ по питању имиграција

Уговор о Европској унији предвиђа неколико основних начела која се, посредно, односе и на питања имиграција и имиграната. У петом наслову Уговора о ЕУ као главна начела стоје: „одржавање мира и јачање међународне безбедности“,⁶ „унапређивање међународне сарадње“,⁷ „поштовање права човека и основних слобода“⁸. Тако су основна полазишта главног документа Европске уније: 1. учвршћивање мира и међународна безбедност; 2. поспешивање међународне сарадње; 3. слободе кроз права човека и грађанина. Као темељно изведено начело ових основних постулата утврђена је обавеза чланица ЕУ да воде јединствену спољну политику унутар ЕУ.⁹ Члан 12. став 1. предвиђа: „Опште смернице за заједничку спољну и безбедносну политику.“ У њу свакако спада и миграциона политика, као осмишљена политика кретања људи и радне снаге из земаља ван ЕУ у земље ЕУ и из новопридошлих чланица у старе чланице ЕУ. Стари, сада пречишћени текст, Уговора Европске заједнице предвиђа: подстицање координације политика запошљавања држава чланица, што у пракси значи и: развој „координиране стратегије запошљавања“.¹⁰ Члан 18. став 1. предвиђа слободу кретања и боравка у земљама Европске уније, уз изузетна ограничења која предвиђа сам Уговор. „Садржај концепта слободе кретања у праву ЕУ се постепено ширио од првобитног права унутрашњег тржишта до личног и основног права грађана Уније.“¹¹ Члан 39. став 1. Уговора предвиђа обавезу обезбеђивања слободе кретања радне снаге. Члан

⁶ Члан 11. став 1. тачка 3, Уговора о ЕУ

⁷ Члан 11. став 1. тачка 4, Уговора о ЕУ

⁸ Члан 11. став 1. тачка 5, Уговора о ЕУ

⁹ Члан 11. став 2. тачка 1, Уговора о ЕУ: „Државе чланице активно и безрезевно подржавају спољну и безбедносну политику ЕУ, у духу искрености и међусобне солидарности“.

¹⁰ (приредио) Душко Лопандић, *Оснивачки уговори ЕУ – Уговор о ЕУ Уговор из Нице са амандманима*, Европски покрет у Србији, Београд, 2003.

¹¹ Žaklina Novčić: “Sloboda kretanja ljudi u pravu Evropske unije”, *Međunarodni problemi*, vol. 55, br.1/2003: 25-56, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2003. str.57.

39. став 2. ово питање појашњава и конкретизује тиме што износи императив укидања сваке дискриминације између радника држава-чланица по основу држављанства у погледу запошљавања. Конкретизација ових начела остварује се већ у тачкама: б), в) и г). Тачка б) предвиђа слободу неометаног кретања на територијама држава-чланица. Тачка в) боравак у једној од држава-чланица ради запослења у складу са законским и административним прописима који регулишу запошљавање држављана тих држава чланица. Тачка г) омогућава право држављана других држава-чланица да се задржавају на територији друге државе-чланице након запослења у тој држави. У члану 43. став 1. императивно се захтева да се ограничење слободе настањивања држављана једне државе-чланице постепено забрањује. Ово практично значи слободу настањивања држављана-чланица између земаља-чланица ЕУ, у оквиру саме ЕУ. Члан 63. став 1. подробије анализира конкретне мере и поступке приликом: одобравања азила, избеглица и расељених лица, мера имиграционе политике и, коначно, боравак држављана трећих земаља у ЕУ. За разлику од азиланата и избеглих и расељених лица, Уговор ЕУ оставља слободу државама-чланицама и њиховим националним законодавствима да сходно сопственим јавним потребама и јавним политикама уреде критеријуме и стандарде који се односе на имиграциону политику и боравак држављана ван-ЕУ у држави-чланици. На овај начин омогућава се вођење рестриктивније политике када су у питању имигранти и лица ван-ЕУ, и то се препушта слободи креирања националних законодавних, извршних и судских политика држава-чланица. Члан 125. Уговора предвиђа да: „Државе чланице и Заједница заједно делују, у складу са овом главом, на развоју усклађене стратегије запослености и посебно, на обезбеђењу квалификоване, обучене и прилагодљиве радне снаге, као и тржишта рада способног да брзо реагује на промене у привреди”. При томе, обавеза је Европске уније да „помаже у остваривању високог степена запослености подстицањем сарадње између држава чланица, подршком тој сарадњи и, уколико је неопходно, додатним мерама којима се заокружује та сарадња. У том случају, она у потпуности поштује надлежности држава чланица.”¹²

Извршна имиграциона политика ЕУ

Извршна миграциона политика Европске уније најбоље се ишчитава преко изјава високих званичника ЕУ. Посао званичника Европске уније

¹² Члан 127. Уговора о ЕУ.

своди се махом на заштиту индивидуалних, људских права, те на промоцију и заштиту слободе кретања: људи, роба и капитала. Тако је, на пример, бивши председник Европске комисије Хозе Мануел Барозо оптужио „за шовинизам и подлегање стереотипима оне чланице Европске уније које покушавају ограничити слободно кретање људи по Европи“.¹³ У говору у Европском парламенту Барозо није именовao ниједну земљу, али је навео да се његова критика односи пре свега на Велику Британију, која има изузетно строг став по питању миграната. Он је позвао све земље Уније да поштују основне уговорне принципе ЕУ. Тако је бивша потпредседница Европске комисије Вивијен Рединг упозорила да је „право на слободу кретања основно право о којем се не може преговарати, да се против злоупотребе тог права треба борити“.¹⁴ Из тог разлога званичници ЕУ инсистирају на интегрисању имиграната у ново друштво. Када је у питању интеграција источно-европских земаља у Унију бивши европски комесар за проширење Оли Рен (тренутно европски комесар за економска и монетарна питања) додао је да се ниједан од сценарија “Судњег дана” није остварио и да ширење није произвело привредне проблеме или изазвало масовне миграције. „Докази о привредним користима морали би да анулирају сва остала погрешна предвиђања“, рекао је Рен и додао да „уједињењу Европе треба дати значај који заслужује јер је било темељно и политичко преображавање, које је повећало безбедност и благостање држављана ЕУ.“¹⁵ За званичнике ЕУ улога имиграната је неизбежна, нарочито на тржишту радне снаге. Користи се аргумент да имигранти одржавају тржиште радне снаге многих развијених земаља ЕУ, и да су постали *фактор-без-кога-се-не-може*. Тако Жан-Кристоф Димон, стручњак за миграцију OECD-а, изјављује: „Ако затворите врата имиграцији, платићете економску цену. За сада можемо да искористимо на бољи начин мигранте који су већ овде, у складу са потребама тржишта рада. На дуге стазе, неће бити реч о усклађивању са потребним вештинама, него о бројевима“. Оно чему званичници ЕУ дају посебан значај јесу безбедносна питања због порозности граница и мигарција кроз инсистирање званичника ЕУ да се донесу нове заштитне мере „које побољшавају ефикасност

¹³ Интернет: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/barroso-sovinizam-u-nekim-clanicama-eu>, од 15. јануара 2014.

¹⁴ Интернет: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/barroso-sovinizam-u-nekim-clanicama-eu>, од 15. јануара 2014.

¹⁵ Интернет: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=05&dd=03&nav_id=196552.

шенгенског информационог система у сврху борбе против тероризма“¹⁶. Ове мере имају за циљ управо ојачавање начела отворених граница и слободе кретања на слободним тржиштима радне снаге. Државе-чланице сада могу поништити лична документа онима који би се могли придружити терористичким групама ван ЕУ. Ово је једна рестриктивна политичко-биروقратска мера која превентивно одвраћа потенцијалне припаднике терористичких мрежа. Тако, европски комесар за миграцију и унутрашње послове ЕУ, Димитрос Аврамопулос, изјављује: „Морамо бити активнији у праћењу сумњивог кретања преко граница и прикупљати информације с циљем да буду откривена сумњива лица и терористичке мреже. Тај циљ се може постићи *PNR* системом којим би се знатно повећала безбедност свих људи који живе у Европи“. Аврамопулос је том приликом предложио „да се развијају заједнички индикатори ризика и критеријуми за уношење релевантних узбуна у информациони систем Шенгена. Ако би биле усвојене нове антитерористичке мјере ЕУ, сваки улазак грађана БиХ на територију ЕУ биће одмах евидентиран и прослијеђен полицијама и безбједносним службама свих чланица Уније. Посебно ће се пратити прелазак хрватске границе и нарочито држављана БиХ који се доводе у везу са одласцима на ратишта у Сирију и Ирак и незакониту трговину оружјем.“¹⁷ Да се закључити да се политика ЕУ на нивоу јавних политика води у складу са основним нормативима по питању слободе кретања људи и слободе понуде и потражње на тржишту радне снаге, а ограничења ових начела и јавних политика, своди се на сет безбедносних питања, које имају само толико за циљ да заштите основна начела и политике остваривањем стабилности система за који се залажу.

3) ИМИГРАЦИОНА ПОЛИТИКА ЗЕМАЉА – ЧЛАНИЦА ЕУ

Имиграциона политика земаља-чланица није јединствена. Иако прописи Европске уније донекле ограничавају регулисање ове материје, ипак је имигарциона политика, претежно или доминантно и даље у опсегу земаља-чланица. Оне самостално уређују ову материју, а само су кровно спутане извесним правилима и процедурама које важе на нивоу Уније.

¹⁶ Интернет: <http://www.blic.rs/Vesti/Svet/515615/OECD-Evropi-su-neophodni-imigranti-koje-odbacuje>

¹⁷ Интернет: <http://www.glassrpske.com/novosti/svijet/Terorizam-pojacava-kontrolu-na-granici/lat/173558.html>

Прописи о имиграционој политици земаља-чланица ЕУ из Западне Европе

Имиграциона политика се у земљама Западне Европе разликује од земље до земље. У основи постоје два крајња, идеална типа која регулишу ову тему. Један тип земаља је опредељен за пропуснију, слободнију политику по питању имиграната. Ту је реч о либералној имиграционој политици. У таква подручја примене спадају земље скандинавског басена (Шведска, Финска, Данска и Норвешка), али и Велика Британија.¹⁸ Када је реч о скандинавским земљама ваља истаћи да се либерални прописи свODE на поједностављене процедуре за добијање статуса имигранта, и накнадног добијања држављанства земље у коју се имигрира. Тако је, на пример, шведски законодавац предвидео да се путем јавног оглашавања убрза процедура пред Миграционим судом за добијање имиграционе боравишне визе у Шведској.¹⁹ Либерална миграциона политика ишчитава се и у погледу дискреционе одлуке Миграционог суда за одбијањем издавања боравка у Шведској. У том случају закон сужава опсег дискреционе одлуке.²⁰ Коначно, имигрант задржава право жалбе по основу одбијања за издавање или продужење боравка у шведском апелиционом суду.²¹ Британско законодавство је за неке категорије имиграната поставило либералније услове, а за неке изузетне. Поставке либерализације имигрантског режима сасвим су другачије у односу на скандинавске земље. Британска имиграциона традиција досеже до 1947. године када је формиран Британски комонвелт, лабава политичко-економска заједница базирана на

¹⁸ Велика Британија је донедавно имала либералну имиграциону политику спрам земаља Комонвелта. Тако је промена у економској политици Велике Британије, либерализација друштвених односа праћена неолибералном економском политиком, привукла масе странаца у потрази за бољим стандардом, што је увећало таласе имиграната у Британију. (О томе у: David G. Blanchflower, Chris Shadforth: "Fear, Unemployment and Migration", *The Economic Journal*, Vol. 119, No. 535, Features (Feb., 2009), pp. F136-F182, Royal Economic Society, 2009, p. F137: "The increase in the net flow of workers to the UK since the turn of the millennium coincides with changes in UK immigration policy and the relative attractiveness of the UK's economic position over the past decade.")

¹⁹ *Swedish Code of Statutes* 2009:16, Aliens Act (2005:716), Issued: 29 September 2005, With amendments: up to and including, Enters into force: 31 March 2006, Section 5.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Swedish Code of Statutes* 2009:16, Aliens Act (2005:716), Issued: 29 September 2005, With amendments: up to and including, Enters into force: 31 March 2006, Section 11: "Leave to appeal is required to appeal a decision of a migration court to the Migration Court of Appeal."

персоналној унији Метрополе (Уједињеног краљевства: Енглеске, Велса, Шкотске и Северне Ирске), и осталих британских доминиона, који су своје блиске међународне односе везали са Великом Британијом, као бивше или тренутне колоније. Канада је убрзо донела *Закон о држављанству*, међутим други британски доминиони нису пратили ову правну традицију Канаде. Стога је британски парламент заказао Конференцију земаља Комонвелта на основу кога је донет *Закон о држављанству и националности*, који је ступио на снагу 1. јануара 1949. године. Овај закон је био директна последица недостатка договора да ће свака од чланица Комонвелта озаконити сопствено држављанство, одвојено од заједничког статуса “Комонвелт грађанин” (раније познат као “британски поданик”, или “поданик британске круне”). Тако је сваки држављанин Аустралије или нпр. Новог Зеланда постао и британски држављанин.²² Показаће се временом да је овако широко постављен статус за добијање британског држављанства, основ за пропусније постављену политику спрам имиграната из земаља Трећег света и земаља у развоју. Тако је Закон створио нови статус „грађанина Уједињеног Краљевства и Колонија“ (*CUKC*) за људе рођене или натурализоване у Великој Британији или једној од њених колонија. Због јаких усељеничких притисака у периоду између 1962-1971. године, нарочито приливом имиграната из Азије и делова Африке, од 1971. године уведен је концепт *patriality*, који важи само за британске поданике са довољно јаким везама са британским острвима. На тај је начин извршена додатна рестрикција имиграционе политике, уобличена британским *Националним актом* из 1981. године. Процењено је да је имиграција у Велику Британију порасла како у обиму тако и у својој природи: она је постала разноврснија. Тако је од 1999. до 2009. године, нето миграција у Уједињено Краљевство додатно увећана за 2 милиона људи.²³ Из тих разлога Велика Британија у блиско време поставила низ отежавајућих услова за усељавање у Велику Британију. Добар пример рестриктивног миграционог законодавства је СР Немачка. Најпре, још 1974. године уведена је обавеза имиграната да савладају немачки језик, како би могли да

²² Donald Wilson Jackson, *The United Kingdom Confronts the European Convention on Human Rights*, University Press of Florida, Gainesville, 1997, p. 85.

²³ Процењује се да неовлашћено настањеног становништва у Великој Британији има чак 618.000, што је око 10%. Овај број је знатно већи него у сличним земљама ЕУ, попут Немачке или Француске. (Видети у: Shamit Saggar and Will Somerville, *Building a British Model of Integration in an era of Immigration – Policy Lessons for Government*, University of Sussex and the Migration Policy Institute, 2012, p. 4).

саобраћају. Закон о странацима из 1990. године повећава правну сигурност за имигранте, али, истовремено усложњава систем добијања радних дозвола. Тај закон предвиђа да само „грађанима и странцима ЕУ са неограниченом боравишном дозволом, која је углавном одобрена након најмање пет година боравка у Немачкој или за признате избеглице, није потребна посебна радна дозвола“.²⁴ Између 1997. и 2000. године, азиланти и квази- избеглице нису могле радити у Немачкој, без обзира на њихову дужину боравка. Од 2001. године, ова одредба је укинута али је уведена нова која одређује период чекања од најмање годину дана и касније тестирање на тржишту рада. Већину послова у вези имиграната обављају јединице локалне самоуправе, а видну улогу у адаптацији, прилагођавању и социјалној помоћи имају невладине организације²⁵ (попут католичког “Каритаса” у Баварској). Тако су главни актери у овом послу синдикати и цркве. У основи немачка имиграциона политика своди се на испуњавање пет кумулативних услова: језичка обука, образовање, стручна квалификација, рад на социјалној адаптацији и инкорпорацији, и, коначно, промоција друштвене интеграције.²⁶ Примат се даје језичкој обуци.²⁷ И француски законодавац је поставио високе стандарде у миграционој политици.²⁸ Тест познавања француског језика предуслов је за странце који желе да се населе на њеној територији.²⁹ У Француској „одлучујуће је посебно стицање оригиналне дипломе на француском језику за почетни ниво, и институција свечане церемоније приступа француском држављанству”.³⁰ Отежавајући имиграциони услови се ишчитавају и код оних који још нису покренули поступак за стицање држављанства. Тако:

²⁴ Thomas Liebig: *The Labour Market Integration of Immigrants in Germany*, OECD, 2007, p. 24.

²⁵ Ibidem, p.28.

²⁶ James Davidheiser, Gregory Wolf: “Social and Cultural Integration in Germany – The European Union, the Euro, Immigration, and the School System”, *Die Unterrichtspraxis / Teaching German*, Vol. 36, No. 2 (Autumn, 2003), pp. 145-157, American Association of Teachers of German, 2003, p.150.

²⁷ Thomas Liebig: *The Labour Market Integration of Immigrants in Germany*, OECD, 2007, p. 30.

²⁸ “Depuis la crise économique de 1973, la France a fermé ses portes à l’immigration aux fins d’emploi et depuis 1974 l’entrée sur le territoire a été rendue plus difficile.” Интернет: http://fr.wikipedia.org/wiki/Droit_des_%C3%A9trangers_en_France

²⁹ Ibidem

³⁰ Article L211-2-1 “En savoir plus sur cet article”, *Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile*: “(...) en décidant notamment la création du diplôme initial de langue française, le DILF, et l’institution d’une cérémonie solennelle d’accès à la citoyenneté française.”

„сваки странац који каже да жели да остане у Француској за период не дужи од три месеца као део породице или приватну посету треба да поднесе доказе о смештају“.³¹ Новопридошле чланице Европске уније већином следе рестриктивнију имиграциону политику. Међу њима је предњачи Чешка у којој је чак 5% становништва новопридошло (понајвише из Украјине, Словачке, Вијетнама, са Балкана...)³² Тако чешки законодавац, притиснут непрестаним таласима имиграната, предвиђа да „било који странац може радити у Републици Чешкој под условом да поседује важећу дозволу рада и важећу дугорочну визу за сврхе запошљавања, на основу провере тржишта рада, тј. када послодавац није у могућности да пронађе држављанина Чешке или ЕУ са задовољавајућим вештинама или квалификацијама“.³³ Услови су посебно строги у случају сезонског запошљавања: „Радна дозвола издата с обзиром на ситуацију на тржишту рада (послодавац мора имати дозволу Бироа за рад да би запослио радника из иностранства) биће издата странцу који ће бити сезонски радник на шест месеци у календарској години, под условом да шест месеци прође између два таква запослења“.³⁴ Групе потенцијалних имиграната који се изузимају из посебних, рестриктивних услова за стицање држављанства Републике Чешке веома су сведене: супружници чешких држављана, странци старији од 70 година који живе сами, родитељ одраслог чешког држављанина, млађи имигранти који имају обавезу да се старају о родитељу-држављанину Чешке Републике (након што се родитељ развео), одрасли имигрант који је дете чешког држављанина са преко 70 година који живи сам, и коначно неки случајеви усвојеничких особа.³⁵ У последње време, због провале имиграната који траже азил одређене земље-чланице ЕУ, па и оне које то нису, уводе нове заштитне рестриктивне мере од неконтролисане имиграције из земаља Трећег света и земаља у развоју. Као пример битног ограничења ваља истаћи *Споразум између Швајцарске конфедерације и*

³¹ Section 3: “Justificatif d’hébergement”, *Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile*, Article L211-3: “Tout étranger qui déclare vouloir séjourner en France pour une durée n’excédant pas trois mois dans le cadre d’une visite familiale ou privée doit présenter un justificatif d’hébergement.”

³² Интернет: http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_the_Czech_Republic#Immigration

³³ Интернет: <http://www.migrantcentres.org/userfile/Zemlja%20odredista%20Ceska%20-%20informativni%20novi.pdf>, str.4.

³⁴ Ibidem, str. 5.

³⁵ Интернет: http://www.mzv.cz/abuja/en/visa_consular_information/permanent_residency_in_the_czech/index.html

Републике Аустрије о оснивању и раду међународног центра за развој миграционе политике у Бечу. Овај споразум настоји да отежа поступак уласка странаца на простор земаља-подписница.³⁶ Документ констатује да “увођење националних мера контроле нису довољне да обим и састав имиграционих токова одрже на нивоима који одговарају жељама страна”.³⁷ Ове стратегије имају за циљ да: олакшају рано упозоравање, сузбију главне узроке, ускладе мере контроле уласка и координирају политике по питањима странаца, азила и избеглица. Уводи се и центар за развој миграционе политике, који има у задатак да осмишљава периодичне потребе за радном снагом у имигрантска подручја, и да сходно захтевима тржишта омогући одређену пропусну моћ.

Извршна миграциона политика старих и новопридошних чланица ЕУ

За разлику од званичника ЕУ који настоје да имплементирају начелну политику ЕУ по питању слободе кретања људи, и обезбеђивања слободе тржишта рада у Унији, шефови влада и високи званичници земаља-чланица ЕУ имају значајно конзервативнији и рестриктивнији однос спрема слободе уласка и кретања унутар земаља-чланица ЕУ. Ово је и разумљиво, из простог разлога што званичници влада земаља-чланица настоје да заштите своје тржиште радне снаге, да намирe јавно (често антиимигрантско) мњење матичне државе, али и да одговоре на безбедносне изазове имиграната који често долазе из земаља Трећег света, а неретко са подручја у којима постоје разрађене мреже тероризма. Због оваквих позиција јаке земље настоје да имиграциону политику воде самостално, што доводи до сукоба са централом ЕУ у Бриселу.³⁸ Мање моћне чланице ЕУ покушавају да проблеме са

³⁶ Када је Аустрија у питању, у новије време у погледу запошљавања радне снаге, захтева се знање немачког језика, као услова. (Philip Martin, Michael Teitelbaum: “Economic Integration and Migration – Austria, the Slovak Republic and the EU,” *International Migration Review*, Vol. 39, No. 4 (Winter, 2005), pp. 953-961, The Center for Migration Studies of New York, Inc., 2005, p. 961).

³⁷ „Sporazum između Švajcarske konfederacije i Republike Austrije o osnivanju i radu međunarodnog centra za razvoj migracione politike u Beču“, од 1. јуна 1993. године”, Интернет: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2494-13Lat.pdf

³⁸ На ову тему у: Esther Barbé, Elisabeth Johansson-Nogués, “The EU as a Modest ‘Force for Good’ – The European Neighbourhood Policy”, *International Affairs*, Vol. 84, No. 1, Ethical Power Europe? (Jan., 2008), pp. 81-96, Royal Institute of International Affairs, 2008.

имигрантима, који долазе ван подручја ЕУ, пребаце на решавање у Брисел. Тако је шеф мађарске дипломатије истакао је да су косовски мигранти европско питање и „ЕУ то питање треба да схвати озбиљно“.³⁹ Посебан проблем представљају оне чланице ЕУ у којима је тржиште рада неразвијено, где влада велика незапосленост, и генерално низак животни стандард. Рестриктивна миграциона политика појављује се и у земљама које треба да приме имигранте, нарочито након Велике економске кризе из 2008. године, и рапидног раста незапослености у њима. Недавно је влада у Љубљани потврдила законски предлог према којем ће словеначко тржиште рада за држављане Хрватске остати затворено у прелазном раздобљу од две године и пошто Хрватска уђе у Европску унију.⁴⁰ Ања Копач, министарка за рад истакла је да се „Љубљана на ту меру одлучила због економске ситуације у Словенији, где је због кризе број незапослених у порасту, али и због великог броја незапослених у Хрватској. Копачова је оценила да се ради о рационалном потезу како се не би заоштрила ситуација на словеначком тржишту рада, јер се домаћим радницима даје предност.“⁴¹ Слично је предвиђао и Закон Европске уније (ЕУ) о ограничавању бугарских и румунских грађана о равноправном приступу тржишту рада у земљама Уније.⁴² Развијеније чланице ЕУ и даље се држе овог прописа попут: „Велике Британије, Немачке, Француске, Холандије, Аустрије, Белгије, Луксембуга, Малте и Шпаније. Исто ограничење се примјењује и према Хрватској, која је пуноправна чланица од јула ове године, ова уредба ЕУ ће на снази бити до 2020. године.“⁴³ Последњи самит челника ЕУ одржан недавно у Бриселу потврдио је да се за питање ограничења слободног приступа тржишту рада у земљама Уније највише залаже Велика Британија. Премијер ове земље Дејвид Камерун рекао је да би унутар Уније могло доћи до значајних миграција и да се тај сценарио мора спречити дугорочним рестриктивним мерама. Запретио је да би Велика Британија могла да стави вето на пријем нових чланица уколико се не поопштре ограничења. У аналитичким круговима кружи процена да британски модел има мало шансе на успех, јер

³⁹ Интернет: <http://www.naslovi.net/2015-02-11/rtv/dacic-pitanje-migranata-sa-kosova-treba-da-resava-eu/13385026>

⁴⁰ Интернет: <http://www.blic.rs/Vesti/Svet/386629/Slovenija-zatvorena-za-hrvatske-radnike>

⁴¹ Интернет: <http://www.blic.rs/Vesti/Svet/386629/Slovenija-zatvorena-za-hrvatske-radnike>

⁴² Интернет: <http://www.noveinicijative.org/bugari-i-rumuni-od-1-januara-dobivaju-slobodan-pristup-trzistu-rada-eu/>

⁴³ Интернет: <http://www.noveinicijative.org/bugari-i-rumuni-od-1-januara-dobivaju-slobodan-pristup-trzistu-rada-eu/>

не представља теоретску претњу затварању граница ЕУ. Званичници других чланица су много умеренији по овом питању.⁴⁴ „Укидање граничних контрола на унутрашњим границама ЕУ, односно слобода кретања радника, роба и услуга сматрају се круцијалним за успјех јединственог тржишта, односно економско повезивање земаља чланица ЕУ.“⁴⁵

4) УЗРОЦИ И ПОСЛЕДИЦЕ ИМИГРАЦИЈЕ КА ЕУ

У узроке миграција спадају: ратови, међународне санкције, осиромашење становништва, приватизација и пауперизација маса, “одлив мозгова”, лоши услови за рад, немогућност напредовања и развоја каријере у струци, популациони и еколошко-здравствени притисци... Основни узроци имиграција свode се на: политичке узроке (ратови, међународне санкције, дисидентство), економске подстицаје емигрирања (сиромаштво, лош стандард, финансијска несигурност, приватизација и пауперизација), природне чиниоце емиграција (еколошки, демографски, популациони узроци) и коначно радне узроке (“одлив мозгова”, лоши услови за рад, немогућност усавршавања у струци). Сваки од њих понаособ у великој мери доводи до одлива људи, и до миграција у високоразвијене земље. Ефекти имиграционих политика тичу се: тржишта рада, међународне безбедности граница, демографије, мултикултуралних сукоба и политичке нестабилности. У побројаним ефектима најочљивије је сагледати последице миграција. Када је у питању тржиште рада, поставља се здраворазумско питање: зашто долази до увоза радне снаге из земаља у развоју и земаља Трећег света? Чиниоци могу бити разнородни. Један од главних разлога је недостатак радне снаге на тржишту рада за нискоквалификоване, физичке и ментално исцрпљујуће послове. Реч је о дефицитарним занимањима, где домицилно становништво не исказује жељу да ове послове обавља и за реално више плате, па се јавила неприродно велика потражња за овим занимањима које та национална тржишта нису могла да апсорбују. Због тога су ове земље биле принуђене да допусте увоз радне снаге. То је довело до отпора спрам имиграната (тзв. гастарбајтера), у којима је домицилно становништво видело оне „који одузимају посао њима и њиховој деци у будућности”⁴⁶ Тако су имигранти

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Adnan Mahmutović, Mirnes Alibašić: *Pametne granice Evropske unije*, Pravni fakultet Kiseljak/Sarajevo, 2013, str. 3.

⁴⁶ Wim van Oorschot, Wilfred Uunk, “Welfare Spending and the Public’s Concern for Immigrants – Multilevel Evidence for Eighteen European Countries”, *Comparative Politics*, Vol. 40, No.

нарочито након Велике нафтне кризе почетком 70-их година XX века пристизали организовано у земље западне Европе, и тамо врло брзо проналазили послове на тржишту рада.⁴⁷ Убрзо су се више-мање успешно акомодирали на окружење, и након протека одређеног времена интегрисали у нова друштва и стекли нова држављанства. До већег поремећаја на тржишту рада долази 90-их година прошлог века, када су и формално-правно границе за проток радне снаге постале отворене. Након тог времена следи нови талас имиграната у земље старе чланице ЕУ. Овога пута масовно пристижу имигранти из земаља Источне Европе, са ратом захваћеног подручја Југоисточне Европе, али и са Блиског и Средњег истока... Маса придошлог становништва овога пута није успела да пронађе посао, па су читаве породице почеле да живе од социјалне помоћи и на терет буџета земаља-домаћина.⁴⁸ Коначно, најновији талас имиграната дешава се управо сада, што тему чини веома актуелном. Због светске економске кризе и кризе одрживости буџета, избегличке и имигрантске масе више не могу рачунати на социјалну помоћ као средство преживљавања.⁴⁹ Маса имиграната најчешће су сакупљене у колективним центрима, где им помоћ указују међународне хуманитарне организације. Њима је у правом смислу речи ограничена слобода кретања, јер не могу напустити колективне центре у којима су сада само привремено смештени. У последње време раде се озбиљне стратегије на пресецању имигрантских мрежа у трговини људима у земље ЕУ.⁵⁰ Принцип слободе

1 (Oct., 2007), pp. 63-82, Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York, New York, 2007, p. 65: "This competition is primarily economic-for jobs and promotion-but may also involve other tangible benefits such as shelter, safety, and the protection of one's own and one's children's future well-being."

⁴⁷ Bülent Kaya, *The Changing Face of Europe – Population Flows in the 20th Century*, Council of Europe, Strasbourg, 2002, p. 21.

⁴⁸ На тему односа имиграната и државе благостања, имиграције и социјалне политике више у: Emma Carmel, Alfio Cerami, Theodoros Papadopoulos: *Migration and Welfare in the New Europe – Social Protection and the Challenges of Integration*, Policy Press, University of Bristol, Bristol, 2012.

⁴⁹ Kitty Calavita, *Immigrants at the Margins – Law, Race, and Exclusion in Southern Europe*, Cambridge University Press, 2005.

⁵⁰ "Земље Европске уније договориле су се 18. маја 2015. године да у јуну покрену поморску операцију против кривљачара људи, одговорних за приток миграната преко Средоземног мора у Европу, саопштила је шефица европске дипломатије Федерика Могерини. Најављена амбициозна операција ЕУ која почиње у јуну 2015. године, предвиђа слање ратних бродова и извидачких авиона до обале Либије чије воде су постале епичентар хуманитарне катастрофе која се последњих месеци нашла пред вратима Европе. План ЕУ такође предвиђа евентуално уништавање

кретања људи и радне снаге конфронтира се са правом одлучивања земаља-чланица ЕУ, и изазива проблем отворености/затворености граница, па тиме и задире у питање безбедности граница. Када се масе имиграната дочепају земље-чланице ЕУ, и буду отпремљени у неки од регионалних избегличких центара, земља-чланица ЕУ има веома сужене механизме да избеглице врати са територије са које су они емигрирали. Земље-чланице су дужне да своје право контроле граница на неки начин ограниче поштовањем аката ЕУ о слободи кретања људи и права на азил. У овом случају често се не ради о политичким азилантима, већ искључиво о економским избеглицама. Ипак, након неког времена проведеног у избегличким центрима, већина имиграната остаје на простору земље-прихватилишта, а многи од њих се упућују даље ка још развијенијим дестинацијама ЕУ. Када једном уђу на простор ЕУ земљама-чланицама је веома тешко да спроводе не само контролу, већ и само праћење и преливање имиграната. Прираст имиграната, нарочито кроз неколико пута већи наталитет у односу на домицилно становништво мења демографску слику земаља-чланица ЕУ. У другој и трећој генерацији имигранти су већ стекли држављанство, али због расних, културних, верских и других узрока теже долазе до послова. То у новим генерацијама имигрантских породица рађа фрустрацију и незадовољство, па су неретки екцеси и сукоби попут оних са паљењем аутомобила у Паризу, и другим градовима Француске.⁵¹ Због измењене демографске слике, култура досељеника је битно различита и постаје садржалац једног новог плуралног друштва у коме влада мултикултурализам, коегзистенција: култура, навика, обичаја... Случај везан за ношење “бурки” у Француској месецима је дестабилизовао друштвену и политичку сцену ове земље.⁵² На побуну имиграната да су им угрожена људска права и верски осећаји (слобода вероисповедања), ствара се талас “тихе побуне”, већинског домицилног становништва.⁵³ Овај талас најчешће се исказује на политичким изборима, а

⁵¹ Интернет: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/10/Svet/1240504/Zapaljeno+vi%C5%A1e+od+hiljadu+automobila+.html>: “Širom Francuske tokom novogodišnje noći zapaljeno je 1.193 praznih, parkiranih automobila, saopštio je ministar unutrašnjih poslova Manuel Valls, prenosi AP. Agencija podseća da je paljenje automobila na Novu godinu postalo neslavna “tradicija” u toj zemlji od početka 90-ih godina prošlog veka i da je nastavljena i na početku ove.”

⁵² Интернет: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/10/Svet/737624/Bez+burki+u+Francuskoj.html>

⁵³ Willfried Spohn, Anna Triandafyllidou: “Introduction”, *Europeanisation, National Identities and Migration Changes in boundary constructions between Western and Eastern Europe*, Taylor & Francis Group, New York, Routledge, 2003, p.10: “The immigrant is a potential

главни показатељ незадовољства најчешће се читава јачањем десничарских, антиимигрантских странака.⁵⁴

5) ИЗВОРИ

- Barbé, Esther, Johansson-Nogués, Elisabeth, “The EU as a Modest ‘Force for Good’ – The European Neighborhood Policy”, *International Affairs*, Vol. 84, No.1, Ethical Power Europe? (Jan, 2008), pp.81-96, Royal Institute of International Affairs, 2008.
- Blanchflower, David, Shadforth, Chris: “Fear, Unemployment and Migration”, *The Economic Journal*, Vol. 119, No. 535, Features (Feb, 2009), pp. F136-F182, Royal Economic Society, 2009.
- Bobić, Mirjana, Babović, Marija: “Međunarodne migracije u Srbiji – stanje i politike”, *Sociologija*, Vol. LV, N°2, Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013.
- Calavita, Kitty: *Immigrants at the Margins – Law, Race, and Exclusion in Southern Europe*, Cambridge University Press, 2005.
- Carmel, Emma, Cerami, Alfio, Papadopoulos, Theodoros: *Migration and Welfare in the New Europe – Social Protection and the Challenges of Integration*, Policy Press, University of Bristol, 2012.
- Cesari, Jocelyne: “The Secularisation of Islam in Europe”, *Challenge Liberty & Liberty and Security*, N°15, CEPS, 2009.
- Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile*
- Čačić-Kumpes, Jadranka, Gregurović, Snježana, Kumpes, Josip: “Migracija, integracija i stavovi prema imigrantima u Hrvatskoj”, *Revija za sociologiju*, Vol. 42, 3/2012: 305–336, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 2012.
- Davidheiser, James, Wolf, Gregory: “Social and Cultural Integration in Germany – The European Union, the Euro, Immigration, and the School System”, *Die Unterrichtspraxis / Teaching German*, Vol. 36, No. 2 (Autumn, 2003), pp. 145-157, American Association of Teachers of German, 2003.

threatening Other because s/he crosses the national boundaries challenging, thus, the ingroup identification with a specific culture, territory or ethnic origin as well as the overall categorisation of people into nationals and others. In other words, the immigrant poses a challenge to the ingroup’s presumed unity and authenticity, which it threatens to ‘contaminate’.”

⁵⁴ Jocelyne Cesari: “The Secularisation of Islam in Europe”, *Challenge Liberty & Liberty and Security*, N°15, CEPS, 2009, p. 14. О овоме детаљније у: Ineke van der Valk, “Right-wing parliamentary discourse on immigration in France”, *Discourse & Society*, London, 2003.

- Jackson, Wilson Donald, *The United Kingdom Confronts the European Convention on Human Rights*, University Press of Florida, Gainesville, 1997.
- Kaya, Bülent: *The Changing Face of Europe – Population Flows in the 20th Century*, Council of Europe, Strasbourg, 2002.
- Liebig, Thomas: “The Labour Market Integration of Immigrants in Germany“, OECD, 2007.
- Mahmutović, Adnan, Alibašić, Mirnes: *Pametne granice Evropske unije*, Pravni fakultet Kiseljak/Sarajevo, 2013.
- Martin, Philip, Teitelbaum, Michael: “Economic Integration and Migration – Austria, the Slovak Republic and the EU,” *International Migration Review*, Vol. 39, No. 4 (Winter, 2005), pp.,953-961, The Center for Migration Studies of New York, Inc., 2005.
- Novičić, Žaklina: “Sloboda kretanja ljudi u pravu Evropske unije”, *Međunarodni problemi*, vol. 55, br.1/2003, Beograd, 2003.
- Paxton, Pamela, Mughan, Anthony, “What’s to Fear from Immigrants? Creating an Assimilationist Threat Scale”, *Political Psychology*, Vol. 27, No. 4 (Aug., 2006): pp. 549-568, Wiley-Blackwell/ International Society of Political Psychology, 2006.
- Saggar, Shamit, Somerville, Will: *Building a British Model of Integration in an era of Immigration – Policy Lessons for Government*, University of Sussex and the Migration Policy Institute, 2012.
- Spohn, Willfried, Triandafyllidou, Anna: “Introduction”, *Europeanisation, National Identities and Migration Changes in boundary constructions between Western and Eastern Europe*, Taylor & Francis Group, New York, Routledge, 2003.
- Swedish Code of Statutes 2009:16, Aliens Act (2005:716), Issued: 29 September 2005, With amendments: up to and including, Enters into force: 31 March 2006.
- Tanjug: „EU pokreće pomorsku operaciju na Mediteranu“, <http://www.apc-cza.org/sr-YU/>, 18. Maj 2015.
- Wim van Oorschot, Uunk, Wilfred, “Welfare Spending and the Public’s Concern for Immigrants – Multilevel Evidence for Eighteen European Countries”, *Comparative Politics*, Vol. 40, No. 1 (Oct., 2007), pp. 63-82, Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York, New York, 2007.
- Zolberg, Aristide: *A Nation by Design – immigration policy in the fashioning of America*, Harvard University Press, 2009.

Интернет: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/barroso-sovinizam-u-nekim-clanicama-eu>, од 15. јануара 2014.

Интернет: http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_the_Czech_Republic#Immigration

Интернет: http://fr.wikipedia.org/wiki/Droit_des_%C3%A9trangers_en_France

Интернет: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=05&dd=03&nav_id=196552

Интернет: <http://www.blic.rs/Vesti/Svet/386629/Slovenija-zatvorena-za-hrvatske-radnike>
<http://www.naslovi.net/2015-02-11/rtv/dacic-pitanje-migranata-sa-kosova-treba-da-resava-eu/13385026>

Интернет: <http://www.blic.rs/Vesti/Svet/515615/OECD-Evropi-su-neophodni-imigranti-koje-odbacuje>

Интернет: <http://www.glassrpske.com/novosti/svijet/Terorizam-pojacava-kontrolu-na-granici/lat/173558.html>

Интернет: http://www.migrantservicecentres.org/userfile/Zemlja%20odredista%20Ceska%20-%20informer%20_nov_.pdf

Интернет: http://www.mzv.cz/abuja/en/visa_consular_information/permanent_residency_in_the_czech/index.html

Интернет: <http://www.noveinicijative.org/bugari-i-rumuni-od-1-januara-dobivaju-slobodan-pristup-trzistu-rada-eu/>

Интернет: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2494-13Lat.pdf

Интернет: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2494-13Lat.pdf

Интернет: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/10/Svet/1240504/Zapaljeno+vi%C5%A1e+od+hiljadu+automobila+.html>

Интернет: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/10/Svet/737624/Bez+burki+u+Francuskoj.html>

Лопандић, Душко: *Оснивачки уговори ЕУ – Уговор о ЕУ Уговор из Нице са амандманима*, Европски покрет у Србији, Београд, 2003.

УДК 355.58:341.174(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 54, стр. 291-299

Изворни научни рад

др Александар ЈАЗИЋ

мр Милош ЈОНЧИЋ¹

ОДЛУКА САВЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ОД 8. НОВЕМБРА 2007. ГОДИНЕ О ОСНИВАЊУ МЕХАНИЗМА ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ ЗАЈЕДНИЦЕ

ABSTRACT

Natural and man-made disasters forced European Union to put more effort in strengthening capacities of civil protection. One of the steps is establishment of Community Civil Protection Mechanism. This Mechanism should strengthen capacities of European Union in its activities in prevention and elimination of consequences of different disasters. One of the reasons is the fact that disaster in one member state could “cross” boundaries of another member state. That means that disasters could hit several member states in the same time. Also, disaster that occurs in non-member state which is a neighbor of some of the member state could hit that or several member states. Consequences that are product of disaster could have effect on normal functioning of economics of member states. That can seriously undermine stabile functioning member states or whole European Union. Mechanism is established with the purpose to prevent that kind of possibilities or to enable rapid return to normal functioning of the member states after disasters.

Key words: Community Civil Protection Mechanism, civil protection, disasters, legislation, European Union, Serbia.

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

1) СВРХА

Европска унија (ЕУ) на једном ширем плану улаже значајне напоре у развој планова за спречавање појаве катастрофа на својој територији. За такав приступ постоји доста разлога. Најважнији разлог је више пута потврђена чињеница да катастрофе изазване деловањем елементарних непогода или људског фактора најчешће прелазе границе државе у којој се догађају и изазивају последице у суседним државама. Такве катастрофе, које настају у државама које нису чланице ЕУ, могу изазвати последице и у њеним чланицама. Саме по себи, катастрофе имају негативне ефекте по разне програме развоја ЕУ, а додатна негативна околност је економски фактор који обавезно мора бити укључен у елиминисање последица катастрофа. Зато катастрофе директно утичу на слабљење финансијских могућности ЕУ за развој њених региона. Све чланице ЕУ до сада су у целини или у највећој мери развиле планове за реаговање у ванредним ситуацијама које катастрофе изазивају. Већа ефикасност реаговања у таквим ситуацијама захтева од ЕУ повезивање поменутих планова у јединствену целину у њеним оквирима. Спречавање и брзо уклањање последица које проузрокују катастрофе изискује улагање више напора у утврђивање узрока и природе катастрофа. Превенција катастрофа, која је најважнији корак у њиховом спречавању или уклањању последица, подстакла је ЕУ да утврди најважније елементе у тој области. То су: (1) креирање базе података о катастрофама, (2) ширење ефикасног практичног деловања, (3) израда географских карата заснованих на смерницама о опасностима и ризицима и (4) улагање у истраживање. Развој ефикасних планова у случају катастрофа захтева добру управљачку политику ЕУ и њених чланица у тој области. Предуслов за то је креирање и реализација адекватних мера ради ефикасног спречавања катастрофа. Најбитније мере су: (1) проширење искустава стечених током вежби превенције катастрофа, (2) обука и већа свест о превенцији катастрофа, (3) снажнији контакти међу ангажованим субјектима и (4) додатни развој система раног упозоравања. Разне политике и програми ЕУ допринели су већем обраћању пажње на превенцију катастрофа, односно, приступ овом проблему постао је конзистентнији и ефективнији. Политике и програми ЕУ на првом месту фокусиране су на исплативије улагање средстава и актуелно законодавство које се тиче превенције катастрофа.² Крајем 2001. године Савет ЕУ усвојио је „Одлуку

² Видети: “A Community approach on the prevention of natural and man-made disasters”, Commission of the European Communities, COM (2009) 82 final, 23.2.2009, Brussels, pp. 4-8.

о оснивању механизма Заједнице да би се олакшало јачање сарадње у интервенцијама помоћи цивилне заштите”. У оквиру Одлуке првенствено је наглашен значај даљег развоја заштите у случају ванредних ситуација које могу имати природни, еколошки, технолошки или радиолошки карактер. Овим су обухваћене чланице ЕУ, њени суседи и друге државе. Постојећи планови и програми цивилне заштите ЕУ могу бити директно ојачани Механизмом Заједнице, што се нарочито односи на ванредне ситуације у којима је од пресудне важности брзо деловање. У основи Механизма Заједнице налазило би се постојеће законодавство ЕУ и међународне обавезе. Важно је нагласити да оваквом концепцијом поменута Одлука није утицала на већ успостављене међусобне односе држава чланица кроз билатералне и мултилатералне уговоре који су за тему имали уређење цивилне заштите.³

2) MEPE EY

“A Community approach on the prevention of natural and man-made disasters”, *Commission of the European Communities*, COM (2009) 82 final, 23.2.2009, Brussels.

“EU Strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries”, *Commission of the European Communities*, COM (2009) 84 final, Brussels, 23.2.2009.

“Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management”, *European Commission*, SEC (2010) 1626 final, Brussels, 21.12.2010.

“Towards Better Protecting Citizens against Disaster Risks: Strengthening Early Warning Systems in Europe”, *Commission of the European Communities*, SEC (2007) 1721, Brussels, 14.12.2007.

“Council Decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 314, Vol. 50, 1 December 2007.

“Council decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance intervention”, *Official Journal of the European Communities*, 15.11.2001, L 297/7.

³ Видети: “Council decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance intervention”, *Official Journal of the European Communities*, 15.11.2001, L 297/7.

3) САДРЖАЈ

Одлука Савета Европске уније од 8. новембра 2007. године о оснивању Механизма цивилне заштите Заједнице (даље: Одлука) састављен је од 4 поглавља, односно 16 чланова. У првом поглављу дефинисани су предмет и обим (поље) примене Одлуке. Значај првог поглавља налази се у утврђивању суштине и циљева оснивања Механизма цивилне заштите Заједнице, као и његових основних елемената. Поред тога, дефинисане су области у оквиру Механизма цивилне заштите Заједнице на које се Одлука односи. Члан 1. има посебно место јер се наглашава да је циљ доношења Одлуке да олакша сарадњу између Заједнице и држава чланица у случају ванредних ситуација. У опсегу деловања Механизма цивилне заштите Заједнице наведене су катастрофе у којима се активира Механизам цивилне заштите Заједнице, а наглашена је и могућност деловања у случају поморских катастрофа и изван територијалних вода држава чланица ЕУ. Такође, загарантовано је да Одлука неће задирати у постојеће законодавство Заједнице, Европске заједнице за атомску енергију и међусобне уговоре држава чланица. Посебну важност има члан 2. јер су у њему дефинисани основни елементи и активности од којих се састоји Механизам цивилне заштите Заједнице. Укратко, ти елементи и активности су: (1) интервентни тимови, (2) програми обуке, (3) различити облици стручног усавршавања, (4) оцењивање и координација тимова, (5) Центар за надгледање и информације, (6) Заједнички систем хитне комуникације и информисања, (7) допринос развоју откривања и система за рано упозоравање за катастрофе, (8) пружање подршке државама чланицама у приступу опреми и транспортним средствима, (9) обезбеђивање транспорта додатних средстава држави чланици ради брзог одговора на катастрофу, (10) обезбеђивање конзуларне помоћи грађанима ЕУ у трећим државама у вези са цивилном заштитом и (11) друге активности које се у складу са функционисањем Механизма цивилне заштите Заједнице. Друго поглавље детаљно утврђује шта подразумева спремност деловања Механизма цивилне заштите Заједнице. У члану 4. наглашено је да тимови држава чланица морају бити спремни за деловање у року од 12 сати и да притом имају на располагању тим чија обученост одговара ванредној ситуацији која је у току. Државе чланице деловаће у ванредним ситуацијама на добровољној бази, а то деловање биће усмерено ка приоритетима и потребама које се појављују током ванредне ситуације. Модули деловања држава чланица припремљени су у складу са: (1) ресурсима једне или више држава чланица које учествују у Механизму цивилне заштите Заједнице, (2) спремношћу извршавања задатака у одређеној области и (3) способности

деловања у складу са међународним смерницама. Још једна обавеза држава чланица је избор стручњака који могу одмах по избијању ванредне ситуације бити позвани на место ванредне ситуације или у координациони тим. Државе чланице могу у случају ванредне ситуације размотрити пружање и других врста помоћи и услуга преко адекватних служби и ресурса које могу омогућити невладине институције и други релевантни субјекти. Поред наведеног, у случају пружања додатне помоћи и услуга државе чланице могу, али уз одређена безбедносна ограничења, доставити информације о доступним војним средствима као последњој могућности пружања помоћи у активностима заштите и спасавања. Коришћење војних средстава мора бити остварено преко Механизма цивилне заштите Заједнице, али само у виду транспорта, логистичке подршке и војних медицинских служби. Наглашено је да државе чланице које пружају додатну помоћ угроженој држави чланици могу затражити помоћ Европске комисије како би се спровеле потребне активности везане за што бржи транспорт помоћ средстава цивилне заштите. Треће поглавље односи се на одговор на катастрофу, односно ванредну ситуацију. Члан 6. истиче обавезу државе чланице ЕУ која је погођена кризом, или у случају постојања извесне претње која може прећи њене територијалне границе, да одмах обавести Европску комисију или државу чланицу која може бити погођена кризом. Уколико је криза таквог обима да постоји процена да ће једној или више држава које су њом погођене у једном тренутку требати помоћ, те државе су у обавези да што пре обавесте Европску комисију како би овај орган ЕУ могао на време да обавести друге државе чланице и стави своја средства у службу пружања помоћи. У члану 7. истакнуто је да држава чланица на чијој територији се догодила катастрофа може затражити помоћ од друге државе чланице путем Центра за надгледање и информације или директно. Захтева се да захтев за помоћ буде што јаснији и детаљнији. Држава чланица којој је упућен захтев за помоћ дужна је да хитно обавести угрожену државу да ли има капацитета да пружи помоћ. Ако та држава има капацитета да пружи помоћ онда мора детаљно извести угрожену државу о обиму и условима пружања помоћи. Држава чланица која тражи помоћ одговорна је за усмеравање интервенција пружања помоћи. Званични органи угрожене државе у обавези су да пруже смернице и дефинишу ограничења у задацима тимова других држава чланица који пружају помоћ. У случају да угрожена држава чланица тражи од интервентних тимова других држава чланица да усмере своје активности у њено име, онда је неопходно успоставити координацију између држава чланица које пружају помоћ и Заједнице, а која се тиче интервенција на терену. У четвртом поглављу наведене су завршне одредбе Одлуке. У члану

10. наведено је да је учешће у Механизму цивилне заштите Заједнице отворено за државе које су кандидати за пријем у ЕУ. Треће државе, као и регионалне и међународне организације, могу узети учешће у сарадњи у оквиру Механизма цивилне заштите Заједнице где споразуми између ових субјеката и Заједнице то дозвољавају. У члану 11. наводи се да ће ради примене ове Одлуке државе чланице именовати компетентне представнике и о томе информисати Европску комисију. Сваке треће године од дана усвајања Европска комисија вршиће процену примене ове Одлуке. Закључци о примени биће достављани Европском парламенту и Савету Европске уније. Период евалуације примене Одлуке и тела која ће имати увид у њу утврђени су чланом 14.⁴

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Усвајање Одлуке обављено је 8. новембра 2007. године у главном граду Белгије, Бриселу. Одлука Савета Европске уније од 8. новембра 2007. године о оснивању Механизма цивилне заштите Заједнице ступила је на снагу 1. децембра 2007. године објављивањем у Службеном листу Европске уније. Одлука се односи на све државе чланице ЕУ. Такође, уколико буде неопходно, одредбе ове Одлуке биће допуњаване предложеним амандманима, допунама и изменама.

5) ИЗВОРИ

„Акциони план за формирање јединствене службе за ванредне ситуације”,
Службени гласник РС, бр. 78/2009.

“A Community approach on the prevention of natural and man-made disasters”,
Commission of the European Communities, COM (2009) 82 final, 23.2.2009,
Brussels.

Бојичић, Немања, „Развој система заштите и спасавања у оквиру МУП-а Републике Србије”, *Безбедност*, год. LV, бр. 1/2013.

„Закон о ванредним ситуацијама”, *Службени гласник РС*, бр. 93/2012.

„Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама”,
Службени гласник РС, 86/2011 од 18.11.2011.

⁴ Видети: “Council Decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism”, Official Journal of the European Union, L 314, Vol. 50, 1 December 2007.

„Уредба о разврставању објекта, делатности и земљишта у категорије угрожености од пожара”, *Службени гласник РС*, бр. 76/2010, 22.10.2010. године.

“Council Decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 314, Vol. 50, 1 December 2007.

“Council decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance intervention”, *Official Journal of the European Communities*, 15.11.2001, L 297/7.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

„Акциони план за формирање јединствене службе за ванредне ситуације” усвојен је током септембра 2009. године. Општи циљ Акционог плана је усаглашавање активности којима се штите животи људи, животни услови, животна средина и имовина. Такав приступ треба да резултира умањивањем последица у случају ванредних ситуација. Специфичан циљ оличен је у неопходности стварања обједињеног система управљања у току ванредних ситуација. Утврђивање специфичног циља Акционог плана односи се и на истовремено ангажовање свих расположивих ресурса. Тиме се увећава ефикасност деловања у суочавању са изазовима, ризицима и претњама током ванредних ситуација. Успостављање интегрисане службе за ванредне ситуације омогућава брзо реаговање у ванредним ситуацијама, чиме се повећава ефикасност у акцијама спасавања живота и имовине. Зато се претпоставља да ће Акциони план омогућити бољу обученост и опремљеност тимова, односно јединица, који представљају окосницу за деловање у ванредним ситуацијама. Поред наведеног, планирано је и успостављање јединственог командно-оперативног центра чији ће задатак бити координација активности субјеката који су надлежни за деловање у ванредним ситуацијама. Други задатак поменутог центра односи се на усмеравање и координацију активности јединица на терену у току трајања ванредних ситуација.⁵ Смисао стандардизације која се спроводи у Србији јесте повећање ефикасности цивилне заштите током ванредних ситуација. Стандардизација је превасходно усмерена ка усаглашавању са нормама и процедурама које тренутно важе у ЕУ. Реформа цивилне заштите, средином 2009. године, резултирала је формирањем Сектора за ванредне ситуације у

⁵ Видети: „Акциони план за формирање јединствене службе за ванредне ситуације”, *Службени гласник РС*, бр. 78/2009.

оквиру Министарства унутрашњих послова. Зато је ово Министарство у области цивилне заштите добило улогу најзначајнијег субјекта. Конкретније, у искључивој надлежности Министарства унутрашњих послова је креирање и реализација политике у области цивилне заштите.⁶ Пет регионалних тимова за спасавање у случају земљотреса, односно спасавање из рушевина, оформљени су током 2009. године. Тимове чине припадници Жандармерије и ватрогасно-спасилачких јединица. Регионални тимови за спасавање имају центре у Београду, Нишу, Ваљеву, Новом Саду и Краљеву. У вези са развојем система цивилне заштите у Србији, према стандардима ЕУ, треба истаћи да су инструктори цивилне заштите Француске обучавали припаднике регионалних спасилачких тимова Србије. Законом о ванредним ситуацијама организовано је деловање у случају катастрофа тако што је Сектору за ванредне ситуације додељена надлежност вршења координације државних институција укључених у акције спасавања. Тиме се желела постићи већа ефикасност током ванредних ситуација. Цивилна заштита у Србији, односно област ванредних ситуација, додатно је побољшана унапређењем законодавног оквира крајем 2010. године. Наиме, дефинисани су стандарди формирања штабова у случају ванредних ситуација, обуке, финансирања, уз темељније разврставање објеката, делатности и земљишта у одређене категорије угрожености од пожара.⁷ Законодавни оквир у вези са цивилном заштитом додатно је унапређен током 2011. године. Тада су усвојене уредбе и правилници у вези са плановима, евакуацијом, специјализованим јединицама, опремом, ватрогасним јединицама локалне самоуправе, заштитом од пожара, заштитом високих објеката и расподелом информација.⁸ Посебан значај у савременом развоју цивилне заштите у Србији имало је усвајање „Националне стратегије заштите и спасавања у ванредним ситуацијама”. Основни циљ Стратегије јесте креирање интегрисаног система заштите и спасавања на територији Србије. Узимајући у обзир опредељеност Републике Србије да постане чланица ЕУ током израде Стратегије, уз усвајање додатних законских и подзаконских аката, фокус је стављен на постојеће стандарде ЕУ у домену цивилне

⁶ Видети: „Закон о ванредним ситуацијама”, Службени гласник РС, бр. 93/2012, чл. 11.

⁷ Детаљније о разврставању објеката, делатности и земљишта у категорије угрожености од пожара у Србији видети: „Уредба о разврставању објекта, делатности и земљишта у категорије угрожености од пожара”, Службени гласник РС, бр. 76/2010, 22.10.2010. године.

⁸ Видети: Немања Бојичић, „Развој система заштите и спасавања у оквиру МУП-а Републике Србије”, Безбедност, год. ЛВ, бр. 1/2013, стр. 171-174.

заштите.⁹ Намеће се закључак да се формирање савременог система цивилне заштите у Србији реализује у складу са стандардима ЕУ. У том смислу, основни елемент је успостављање обједињеног система организације и активности током ванредних ситуација. Свест грађана и њихова спремност да се ангажују важан је аспект који утиче на превентивно деловање и брзо стављање свих расположивих капацитета у циљу спречавања настајања ванредне ситуације и ефикасног елиминисања њених последица. Зато је развој „културе превенције”, у чијем су фокусу првенствено грађани, један од стандарда чијем развоју ЕУ поклања велику пажњу. Покретање ватрогасно-спасилачких јединица у складу са савременим стандардима скраћује време почетка интервенисања у случају ванредне ситуације. Други ефекат оваквог приступа повећава ефикасност током спасавања и заштите. Управо зато, постојање јединственог командно-оперативног центра чини деловање током ванредних ситуација ефикаснијим јер се јачају могућности брзе размене информација, анализе извештаја са терена и координирања активности спасилачких тимова.

⁹ Видети: „Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама”, Службени гласник РС, 86/2011 од 18.11.2011.

УДК 341.23:654.157(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 54, стр. 300-306

Изворни научни рад

Милан ЛИПОВАЦ¹

Владимир М. ЦВЕТКОВИЋ²

ИНТЕГРИСАНИ СИСТЕМ ЗАШТИТЕ И СПАСАВАЊА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА – СИСТЕМ „БРОЈ 112 ЗА ХИТНЕ ПОЗИВЕ“

ABSTRACT

All member states of the European Union have the Integrated protection and rescue system with „SOS 112“ system, and today this is a technical requirement for countries that are seeking to become the EU members. Although this system is regulated by the Law on Emergency Situations (2009) and National strategy (2011), it has not been implemented in the Republic of Serbia. In this article the authors analyze the importance and benefits of this system and the main reason why it is not implemented so far.

Key words: EU strategy, disaster emergency, integrated protection and rescue system, no. 112 for emergency calls, Republic of Serbia

1) УВОД

У Стратегији Европске уније за подршку смањењу ризика од катастрофа у земљама у развоју, усвојеној у фебруару 2009. године, констатује се да се број природних катастрофа у последњих 30 година увећао за више од шест пута. У том смислу наводи се и податак да су се 1975. године догодиле 73 катастрофе, а 2007. године око 440 и да се овај пораст не односи само на учесталост него и на интензитет катастрофе, изазивајући веће губитке људских живота, већу деградацију животне средине и материјалну штету уопште. У

¹ Факултет безбедности, Београд. Е-маил: milanlipovac@gmail.com

² Криминалистичко-полицијска академија, Београд.

овој стратегији констатује се и да је ЕУ највећи светски донатор помоћи која је усмерена на пружање подршке земљама у развоју у смањењу ризика од катастрофа (*disaster risk reduction*), како кроз развојну сарадњу тако и пружањем хуманитарне помоћи, а ради остваривања циљева из Хјогог оквира за деловање 2005-2015. и Миленијумских циљева развоја које су усвојиле Уједињене нације (*United Nations Millennium Development Goals*). Зато је главни циљ ове стратегије требало да буде стварање стратешког оквира за пружање помоћи смањењу ризика од катастрофа у земљама у развоју. Смањење ризика од катастрофа обухвата три компоненте: превенцију, отпорност/резилијентност (*resilience*) и ублажавање последица. Отпорност на катастрофе представља релативно нови појам који се заснива на управљању ризицима, изградњи капацитета, примени савремене информационо-комуникационе технологије, као и праћењу глобалних промена у области животне средине. У Националној стратегији Републике Србије за заштиту и спасавање у ванредним ситуацијама, из новембра 2011. године, констатује се да је регион југоисточне Европе све више угрожен разним врстама катастрофа (поплаве, суше, екстремне температуре, земљотреси, клизишта, олујне непогоде, итд.), техничко-технолошким несрећама, дејством опасних материја и других стања опасности. У Националној стратегији РС такође је истакнуто да избијање катастрофа и последице које оне изазивају успоравају одрживи развој друштва у целини, као и да њихова појава у једном региону може изазвати штете у другом и обрнуто.

2) САДРЖАЈ

Основ за усвајање Националне стратегије одређен је Законом о ванредним ситуацијама којим је прописано успостављање интегрисаног система заштите и спасавања. Поред овог законског оквира, основ за усвајање Националне стратегије чине и други национални и међународни прописи, као што су: Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију, Национална стратегија одрживог развоја, Стратегија националне безбедности Републике Србије, Миленијумски циљеви развоја и Хјогог оквир за деловање 2005-2015: Развој отпорности држава и заједница на катастрофе. Приликом израде Националне стратегије посебно је узета у обзир Стратегија унутрашње безбедности Европске уније и већ поменута Стратегија Европске уније за подршку смањењу ризика од катастрофа у земљама у развоју. У Националној стратегији констатује се да се на овај начин обезбеђује испуњење препорука Европске уније за развој система националне заштите, и то:

успостављањем институционалних, организационих и персоналних услова за спровођење заштите у ванредним ситуацијама; обезбеђењем добро обучених кадрова; успостављањем и оспособљавањем постојећих ватрогасно-спасилачких јединица у свим местима и за извршавање нових задатака; развијањем способности да се у случају катастрофе одговори на најефикаснији начин, укључујући и отклањање последица катастрофа узрокованих терористичким нападом; обезбеђењем материјалне помоћи за подршку реализацији Националне стратегије; оспособљавањем ватрогасних и спасилачких јединица Министарства унутрашњих послова, ватрогасних јединица у предузећима и ватрогасних јединица добровољних ватрогасних друштава, јединица цивилне заштите (специјализованих и јединица опште намене); оспособљавањем грађана за деловање у ванредним ситуацијама, итд. Сврха Националне стратегије јесте заштита живота, здравља и имовине грађана, животне средине и културног наслеђа Републике Србије, па су у том смислу овом стратегијом утврђени национални механизми координације и смернице програма за смањење последица катастрофа изазваних природним појавама и опасности од других несрећа. Када су последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, него је неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада, испуњени су услови за проглашавање ванредне ситуације. Из тог разлога Законом о ванредним ситуацијама формиран је систем заштите и спасавања, који је део система националне безбедности и чији је циљ интегрисано управљање и организовање субјеката система заштите и спасавања на спровођењу превентивних и оперативних мера и извршавању задатака заштите и спасавања људи и добара од последица елементарних непогода и других несрећа, укључујући и мере опоравка од тих последица (Члан 8.). Поред ових законских претпоставки, а у циљу развоја интегрисаног система заштите и спасавања, неопходно је предузети и низ других мера које су препознате у Националној стратегији, односно Анексу који је саставни део стратегије. Међу најзначајнијим истиче се веће техничко иновирање и опремање, као и унапређење инфраструктурног, информационог и технолошког система уз примену савремених технологија и стандарда Европске уније. Иако је Законом и Националном стратегијом предвиђено, у Републици Србији још увек не постоји јединствени број који би грађани могли да позову у хитним случајевима, него свака од хитних служби има свој број и диспечерски центар (192 -

полиција, 193 - ватрогасци, 194 - хитна помоћ), па је и њихова координација недовољно ефикасна. Такође, систем идентификације/лоцирања позиваоца није функционалан (што отежава брзо реаговање хитних служби) и није добро развијена база података за праћење свих опасности, догађаја, ванредних ситуација и катастрофа. Увођење универзалног система „Број 112 за хитне позиве“ у Републици Србији требало би да омогући координирану, брзу и ефикасну интервенцију и помоћ у ванредним догађајима, ванредним ситуацијама и катастрофама, а у потпуности у складу са стандардима и праксом присутном у земљама Европске уније. Успостављање наведеног система подразумева развијене оперативне процедуре, техничку опрему, повећану оперативну спремност и обучено особље, у складу са европским стандардима. Спроведеном анализом, која је обухватала област ванредних ситуација у Републици Србији и приказ стања елементарних непогода и других стања опасности, добијен је Документ (Анекс који је саставни део Националне стратегије) у коме су препознати следећи недостаци постојећег система заштите и спасавања, и то: 1) институционално-организациони: непостојање услова за доследну примену прописа, неодговарајућа организација и спровођење превентивних мера, недоступност специјализованих катастар, непостојање свеобухватних мапа ризика, неравномерна расподела капацитета служби за реаговање на територији Републике Србије, неустављен систем 112, непостојање методологије управљања опасним отпадом; 2) материјално-технички: незадовољавајући ниво саобраћајне и друге инфраструктуре, застарела, непоуздана опрема, средства и возила служби за реаговање у ванредним ситуацијама, неадекватно финансирање одржавања система заштите и спасавања, непостојање специјализованих возила и опреме за реаговање у хемијским удесима у друмском, железничком и речном саобраћају, недовољан број мобилних еко-токсиколошких јединица; 3) сарадња, координација и расположивост информација: недовољна координација између субјеката система заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, недовољна сарадња између научних и истраживачких институција и директних корисника истраживања, недовољна сарадња са невладиним и приватним сектором, потреба за унапређењем међународне сарадње; 4) људски ресурси и едукација: неадекватна стручна квалификованост и технолошка дисциплина расположивих људских ресурса, недостатак специјализованих кадрова, недовољна обученост професионалног кадра, неприпремљеност и низак ниво капацитета локалне самоуправе, неразвијена култура превенције.

3) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Народна скупштина Републике Србије је на Другој седници Другог редовног заседања у 2011. години, одржаној 17. новембра 2011. године, усвојила Националну стратегију заштите и спасавања у ванредним ситуацијама. Национална стратегија је објављена у “Службеном гласнику РС”, бр. 86/11 од 18.11.2011. године.

4) ИЗВОРИ

Commission Recommendation on the processing of caller location information in electronic communication networks for the purpose of location-enhanced emergency call services (2003/558/EC) of 25 July 2003.

Council Decision on the introduction of a single European emergency call number (91/396/EEC) of 29 July 1991.

Directive of the European Parliament and of the Council (2002/21/EC “Framework”) of 7 March 2002.

Directive of the European Parliament and of the Council (2002/22/EC Universal Service Directive) of 7 March 2002.

EU strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries (SEC(2009) 217; SEC(2009) 218; SEC(2009) 220).

Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters (Extract from the final report of the World Conference on Disaster Reduction (A/CONF .206/6)).

The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe (COM(2010) 673)

Закон о ванредним ситуацијама (“Службени гласник РС”, бр. 111/09, 92/11 и 93/12)

Закон о електронским комуникацијама (“Службени гласник РС”, бр. 44/10, 60/13 – одлука УС и 62/14)

Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама (“Службени гласник РС”, бр. 86/11)

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Интегрисани систем заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, и у оквиру њега „Број 112 за хитне позиве“, већ су увеле све земље у региону (са изузетком Албаније), имају га све државе чланице и данас представља

технички услов за земље које желе да постану чланице ЕУ.³ Интегрисани систем заштите и спасавања у Републици Србији номинално је уређен Законом о ванредним ситуацијама и Националном стратегијом.⁴ У Закону су веома детаљно прописани основни задаци система, његови субјекти, начела заштите и спасавања, надлежност државних органа, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, права и дужности привредних друштава, других правних лица и грађана, систем руковођења у ванредним ситуацијама, доношење планова заштите и спасавања, систем цивилне заштите (функција, организација, задаци и циљеви), систем осматрања, раног упозоравања, обавештавања и узбуђивања (у оквиру њега и „Број 112 за хитне позиве“), финансирање система, буџетски фонд за ванредне ситуације, међународну сарадњу, надзор над применом Закона и санкције у случају кршења одредаба овог закона. Законски предуслови за постојање оваквог система постоје, али Интегрисани систем заштите и спасавања и „Број 112 за хитне позиве“ још увек нису заживели у пракси, иако је Закон о ванредним ситуацијама усвојен 2009. године, а Национална стратегија 2011. године. Ово питање је привремено актуелизовано након мајских поплава 2014. године⁵ када је ванредна ситуација проглашена на територији целе Републике Србије. Међутим, даље од истицања значаја система „Број 112 за хитне позиве“ и декларативног залагања за његово успостављање није се отишло

³ Број 112 је европски број за хитне позиве који је јединствен на подручју свих 27 држава чланица ЕУ. Број 112 је први пут уведен 1991. године како би путници у Европи могли бирати само један број, уместо да памте различите бројеве интервентно-спасилачких служби за сваку земљу, а од 1996. године представља обавезу за све државе чланице ЕУ. Примера ради, Република Хрватска које је најмлађа чланица ЕУ (од јула 2013.) овај број је увела 2005. године и у 2014. години имала око 3 милиона позива.

⁴ У Републици Србији разматра се модел који би имао четири центра (Београд, Ниш, Нови Сад и Крагујевац), а одакле би се позиви на број 112 даље дистрибуирали оперативним центрима и дежурним службама надлежних хитних служби.

⁵ Према Извештају о елементарној непогоди која је Влада Републике Србије поднела 23.05.2014. током поплава евакуисано је 31.879 грађана који су смештени у 136 прихватних центара, 57 особа је погинуло, од чега су се 23 утопиле. Поплављено је 2.260 објеката, 1.763 објекта је било угрожено (без Обреновца, Параћина и Свилајнца). Највећи број дневно ангажованих припадника МУП-а на пословима заштите и спасавања износио је 9.592, а припадника Војске Србије 15.133.

Директор Канцеларије Владе Републике Србије за помоћ и обнову поплавлених подручја Марко Благојевић на конференцији за штампу 11.07.2014. изјавио је да је укупна штета од поплава на територији 24 општине, за која је урађена детаљна анализа 1.532.000.000 евра, а да ће за територију целе државе штета бити већа за 10-15%, односно око 1,7 милијарди евра.

ни шест година након усвајања закона. Разлози за то су вишеструки. Систем „Број 112 за хитне позиве“ је сложен и скуп, изграђиваће се годинама, а подразумеваће велике материјалне, техничке, кадровске, али првенствено финансијске ресурсе које у овом тренутку Република Србија нема. Начелник Сектора за ванредне ситуације МУП-а Предраг Марић, у августу 2011. године када су предлагане прве Измене и допуне Закона о ванредним ситуацијама, изјавио је да ће према постојећим прорачунима увођење и комплетно функционисање система „Број 112 за хитне позиве“ коштати око 30 милиона евра.⁶ Актуелне мере усмерене на смањивање буџетског дефицита, фискалне консолидације, забрана запошљавања у јавном сектору и смањење плата и пензија, између осталог, иду у прилог тези да се одустаје од идеје да се овај систем финансира из буџета, иако је тако предвиђено Законом (Члан 130. и 132). Једна од првих идеја тог типа била је обухваћена Изменама и допунама закона о ванредним ситуацијама из 2011. године, по којој би се систем „Број 112 за хитне позиве“ финансирао (успоставио и одржавао) из претплате на фиксне и мобилне телефоне издвајањем 10 динара са сваког рачуна. Међутим, овај предлог није ни ишао у скупштинску процедуру. Да нема разлога за оптимизам у погледу скоријег увођења система „Број 112 за хитне позиве“ истиче и сам министар унутрашњих послова Небојша Стефановић, који је у последњем интервјуу на ту тему изјавио: “Очекујем да ћемо у наредне две године моћи да успоставимо овај систем. Видећемо како ће ићи методе финансирања, а разговарали смо и са више могућих партнера који би били донатори, пошто ми у овом тренутку немам сопственог новца за то”.⁷ Имајући у виду све претходно наведено јасно је да законски предуслови, као и воља да се овај систем имплементира, постоје. Највећи проблем, у том смислу, свакако представља недостатак финансијских средстава, а решавање тог проблема у Републици Србији представљаће посебан изазов, с обзиром да су готово све земље које су увеле систем „Број 112 за хитне позиве“ његово увођење и функционисање финансирале из сопствених средстава.

⁶ Танјуг (2011), За увођење броја 112 по 10 динара од свих претплатника, Интервју Предрага Марића (11.08.2011)

⁷ Танјуг (2015), За ефикаснију заштиту људи о имовине, Интервју Небојше Стефановића (31.03.2015)

УДК 343.91(497.11)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 54, стр. 307-329

Изворни научни рад

др Милан КЛИСАРИЋ

др Здравко СКАКАВАЦ¹

АКТУЕЛНИ ТРЕНДОВИ СТАЊА КРИМИНАЛИТЕТА ПУНОЛЕТНИХ ЛИЦА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

ABSTRACT

The subject of this paper is the current trends of the crime situation of adults in the Republic of Serbia from 2002 - 2013. The basic research question is: "What is the trend of crime adults in the Republic of Serbia and in this regard, which are worrying trends?" Access to research is mostly quantitative and partly qualitative. Research methods are statistical, causal and content analysis. The paper considers the external factors of crime in the Republic of Serbia, as well as political, economic, geo-strategic, demographic and social environment and performed certain comparisons with indicators from the EU. Then, it is determined the general trend and geographical distribution of crime and the trend of certain groups of crimes and their connection with key causes. The paper is particularly drawn to the phenomenon of so-called "Funnel" through a relationship reported and convicted of the crime and dismissal of criminal reports. It is identified as particularly worrying trend of violent and drug crimes and crimes against traffic safety. The problem that should be strongly highlighted presents corruption crime. In concluding considerations, there are recommendations of the strategic synergies of all the organs of formal social control in the fight against crime, strong determination of official policies, particularly in the adoption of the Law on examining the origin of assets that would be based on the principles of EU legislation.

Key words: crime, criminal offense, adult person, crime statics, dynamics of crime, crime trend.

¹ Факултет за правне и пословне студије у Новом Саду. Е-маил: mklisar60@gmail.com

1) УВОД

Успех у супротстављању криминалитету зависи од бројних чинилаца, а највише од нивоа познавања сложености тог феномена: узрока који га стварају и услова који му погодују, његовог обима и структуре, фреквенције (учесталости), просторне (територијалне) и временске распрострањености (дистрибуције), карактеристика извршилаца, као и трендова у одређеном временском периоду. За дубљу спознају стања криминалитета на националном нивоу потребна је примена комплексних аналитичких метода. Аналитичка спознаја криминалног проблема може да пружи корисне повратне информације о квалитету рада државних органа надлежних за супротстављање криминалитету (полиције, јавног тужилаштва, судова и др). То за озбиљне институције представља вредан извор информација за заснивање стратегија рада – превентивних и корективних мера ради сталног побољшања резултата у супротстављању криминалитету. У том циљу и ради бољег одређења и разумевања основе проблема истраживања у овом раду спроведено је истраживање стања криминалитета пунолетних лица у Републици Србији за период 2002–2013. године. Сматрамо да је период од 12 година довољан за извлачење ваљаних закључака о стању криминалитета, а посебно трендовима његовог развоја. Истраживање има методолошки сложену грађу, засновану на статистичкој методи и узрочно-последичној анализи. Коришћени извори података за ово истраживање су: билтени Републичког завода за статистику Р. Србије: бр. 558 под називом: „Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији 2011 – Пријаве, оптужења и осуде“², у коме се даје упоредни преглед пријављених, оптужених и осуђених лица на територији Р. Србије за период од 2002. до 2011. године (десет година); Саопштење СК 12 од 15.07.2013. „Пунолетни учиниоци кривичних дела у Р. Србији, 2012“; Саопштење СК12 од 15.07.2014. „Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2013.“ Бољи описи и објашњења стања могли би се дати из прегледа индивидуалних случајева, извршилаца, жртава и њихових веза са ужим или ширим друштвеним контекстом. Међутим индивидуални случајеви су недоступни и тешко се преводе у статистичке показатеље због фаворизовања једних, а занемаривања других карактеристика посматраног случаја.

Предмет истраживања овог рада, дакле чини криминалитет пунолетних лица, не укључујући анализу организованог криминалитета. Конкретно,

² Правосудна криминална статистика Р. Србије користи француски модел вођења података о криминалитету, дакле у првом плану лицима – пунолетним и малолетним и у оквиру тих категорија и кривичним делима.

размотрени су: спољни чиниоци криминалитета у Републици Србији, са упоређивањем са одређеним индикаторима из ЕУ; криминалитет пријављених пунолетних лица, посматран у статистици и динамици - општи тренд и структура кривичних дела на узорку од девет група кривичних дела; територијална дистрибуција пријављених лица; структура пријављених пунолетних лица по познатом и непознатом учиниоцу и исходу одбачених кривичних пријава; осуђена пунолетна лица са општим трендом и закључна разматрања.

2) СПОЉНИ ЧИНИОЦИ КРИМИНАЛИТЕТА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Спољни чиниоци криминалитета су разматрани као географски, демографски, друштвени, политички и економски услови који имају својство узрока криминалитета као масовне појаве. Република Србија се налази у региону југоисточне Европе са укупном површином од 88.361 км² и 2.155 км граничне линије – граничи се са 8 земаља.³ Река Дунав је важан пловни правац који повезује средњу Европу са Црним морем. Такође, развијени су и копнени и ваздушни правци према европским и азијским земљама. Географски положај, као и друге географске карактеристике пружају Србији велике могућности за политичку, економску, безбедносну и друге врсте регионалне и међународне сарадње. Истовремено, таква позиција представља стални извор појачаних ризика и претњи од транснационалног криминала различитих врста, као што је тероризам, недозвољена трговина дрогом, људским бићима, оружјем, возилима и друго. Према подацима агенције *UN Office on Drugs and Crime*, Србија је транзитна земља за дроге из Авганистана и Јужне Америке.⁴ Србија, земља на раскрсници путева истока и запада, различитих и често супротстављених религија: хришћанства – православног и католичког и ислама, током њене бурне историје често је била мета освајања од стране великих империјалистичких сила, али и појединих држава са којима се граничи. Освајачи су поред плачкања, пустошења и тек понеке грађевине, за собом остављали културно, национално и идеолошки подељен, па чак и супротстављен народ, чије последице су и данас више или мање, зависно од региона, присутне. Република Србија је вишенационална заједница у којој већину чине Срби (82,86%), затим Мађари, Бошњаци, Роми, Југословени, Хрвати, Црногорци, Албанци и други. Према попису становништва из 2011. године, Србија броји

³ Интернет: <http://sh.wikipedia.org/wiki/srbija#geografija>, 19.02.2013.

⁴ Интернет: www.stopdrogama.org, 17.06.2010.

7.186.862 становника (без АП Косово). У односу на попис вршен 1991. (7.822.795) и 2002. (7.498.001), такође не рачунајући АП Косово, евидентан је значајнији пад укупног броја становника, у размацима од по 10 година, скоро равномерно за око 300.000 или за 20 година нешто више од 600.000 становника.⁵ Основни узрок значајнијем паду броја становника у наведеном периоду је негативан природни прираштај и миграција млађег света у иностранство, најизраженија у категоријама од 20 до 29 година. Тенденција пада укупног броја младе популације има за последицу појаву тенденције повећања броја старије популације, посебно у категоријама од 55 година па надаље. Такође, у посматраном периоду бележи се одлив становништва из свих региона Србије, у чему по броју одлива становништва предњачи Југ Србије – за последњих десет година иселило се више од 200.000 становника. Мањи број региона бележи пораст броја становника: Београд, Нови Сад и Нови Пазар. Београдски регион се за последњих десет година повећао за 62.997 становника. Наведене демографске карактеристике Србије, посебно одлив способне, школоване и талентоване омладине, конвергенција становника према Београду и већим насељеним местима, посебно демографско слабљење Југа Србије има посебног значаја, не само за стратегије образовања, смањење сиромаштва, младих, већ и за стратегију безбедности и супротстављања криминалитету. У срединама са великом густином насељености, као што је Београд, Нови сад и Ниш, прилично развијенијом економијом у односу на рурална подручја и концентрисаним капиталом на малом простору, уз то са неједнаким могућностима за досезање високих места на лествици друштвене стратификације ствара се више могућности за вршење криминалитета свих врста, од багателног до високо организованог и транснационалног. Са друге стране, слабо насељена или ненасељена подручја, као што је јужни појас Србије, тешко се контролишу и имају повећан ризик од територијалних аспирација и терористичких активности из других држава. Према укупном бруто друштвеном производу (BDP) на годишњем нивоу и по становнику, Србија спада у ред економски веома неразвијених земаља у Европи и свету. Јавни дуг Србије се повећава из године у годину, тако да он на нивоу опште државе, према последњим извештајима од 31.11.2014, износи 23.197.492.981 евра⁶. Србија располаже са око 2.961.000 радно-способног становништва, са административном стопом незапослености од 30% (први квартал 2014), што

⁵ Извор: Републички завод за статистику, објављене публикације, Становништво, старост и пол – попис становништва 2011. У Републици Србији, Београд 2012.

⁶ Интернет: <http://www.javnidug.gov.rs/default.asp?P=46&MenuItem=4>, 08.05.2015.

је прилично више у поређењу са просечном стопом незапослености од 10,4% у Европској Унији. Страначка запошљавања профитне позадине, која не водећи рачуна о квалитету људи и каријерном систему у јавном сектору, побољшавају стопу незапослености тек за неколико процената, али тиме јавном сектору наносе већу штету од користи. Криминална приватизација друштвене, па и државне имовине од стране људи који су били на „извору“ таквих могућности, довело је до тешког раслојавања друштва на слој новообогатених и сиромашних и једва препознатљивим средњим сталежом. Изражена економска неједнакост српског друштва, сиромаштво и хедонистички прорачун корисности од извршења кривичног дела су постали снажан и непосредни чинилац имовинског криминалитета у Србији (Беговић, Б. 2007:124). Према подацима Транспаренси Интернационала (*Transparency International*)⁷ Србија припада групи земаља са високим ризиком од корупције и ниским степеном независности судства. Политички тоталитаризам је у великој мери бирократским процедурама и коруптивним односом ограничио оснивање малих предузећа која би могла да значајно побољшају привредне капацитете земље. Систем друштвених вредности заснован на етичким принципима, професионализму и патриотизму, који је стрпљиво развијан до 90-их, у садашњој друштвеној стварности скоро да се не препознаје. Преминација политике на српској сцени, без обзира која политичка странка долазила на власт, се очитује у свим сегментима друштва. Криминалне афере високих државних службеника махом „падају у заборав“, исти остају и даље на својим позицијама или се смењују без ваљаних образложења и последица. Важна предизборна обећања грађанима се касније током владавине и не спомињу, као што су доношење Закона о испитивању порекла имовине, који је нужен за озбиљан обрачун са корупцијом у земљи, смањење бројних и углавном непотребних владиних агенција, озбиљна реформа јавне управе, испитивање политичке позадине атентата највиших државних службеника и др. Корупција у свим сегментима јавног живота је тако снажно присутна да је постала нешто сасвим уобичајено и „нормално“ за нашу заједницу. Стиче се утисак да су грађани навикли да живе са том врстом друштвеног проблема. Такође, не постоји истинска политичка воља да се она сузбија. Нико се у земљи и не пита, па чак ни полиција, како је могуће да државни службеник за релативно кратко време стекне имовину и/или живи на “високој нози” што његова редовна службеничка примања никако не могу да подрже. За разлику од свега горе наведеног, а што може бити охрабрење, реформски процеси у јавном сектору

⁷ Интернет: <http://www.transparency.org.uk>, од 15.02.2013. год.

се у последње две године значајније мењају због озбиљнијег приближавања Србије Европској Унији. Тако на пример, Министарство унутрашњих послова је, доласком новог министра, током 2014. године озбиљно подржало развојне пројекте Европске уније у области управљања људским ресурсима, увођења модела полицијског рада у локалној заједници (*Community Policing*), модела полицијског менаџмента *Intelligence Led Policing* и др. С обзиром на наведено, може се констатовати да је криминалитет у Србији системски, транзицијски и аномијски феномен. Кумулативно дејство различитих чинилаца изразите криминализације актуелног српског друштва огледа се, са једне стране у дубоким коренима неких видова криминала у Србији, а са друге, у сложенем спектру криминалитета.

3) КРИМИНАЛИТЕТ ПУНОЛЕТНИХ ЛИЦА

Коришћени подаци за анализу криминала у Републици Србији за период 2002–2013. годину односе се на: укупан број пунолетних учинилаца кривичних дела, територијалну дистрибуцију и структуру кривичних дела – пријављених и осуђених.⁸

Пријављена пунолетна лица

Општи тренд пријављених пунолетних лица

Општи тренд пријављених пунолетних лица дат је у табели 1.

Табела 1: Пријављена пунолетна лица, 2002–2013.

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
104061	95733	88453	100536	105701	98702	101723	100026	74279	88207	92879	91411

У посматраном дванаестогодишњем периоду, у просеку, 95.142 пунолетна лица пријављено је годишње или приближно 11 лица на сваких сат времена. Највећи број пријављених лица регистрован је 2006. године - 105.701, а најмањи 2010. – 74.279, чији распон варијације износи око 30.000 лица, што је за 25,74% мање пријављених у односу на претходну 2009. годину. До 2010. године број пријављених лица није значајније варирао,

⁸ Под појмом пунолетни учинилац кривичног дела подразумева се учинилац кривичног дела који је у време извршења дела имао навршених 18 година живота а кривично дело је учинио као: извршилац, саизвршилац, подстрекач или помагач.

осим 2003. године, а последње 2010. године долази до значајнијег пада броја пријављених лица, да би се тренд раста наставио 2011, 2012. и 2013 године. Стопа (квота) криминала за 2013. годину за пријављена пунолетна лица у Србији износи 1.587 (количник између броја укупно извршених кривичних дела пунолетних пријављених лица – 91.411 и броја лица старијих од 18 година - 5.759.590 у Србији, помножен са 100.000).

Територијална (регионална) дистрибуција 2011. године

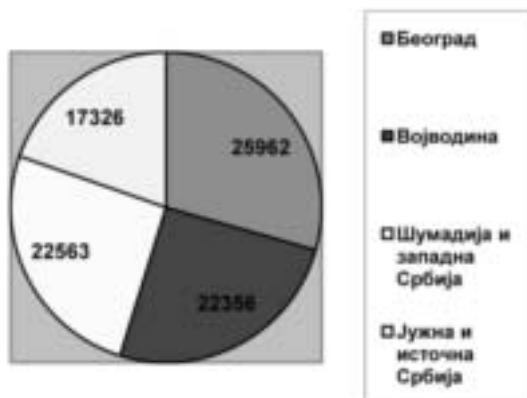
Територијална дистрибуција криминалитета у Републици Србији се посматра по регионима, а то су: Београд, Војводина, Шумадија и Западна Србија, Јужна и Источна Србија. Табела 2 приказује дистрибуцију пријављених пунолетних учинилаца у 2011. години у односу на регионе у Србији, њихов број пунолетних становника, стопу криминала и часовник злочина (количник броја пријављених лица за кривична дела и броја сати у години).

Табела 2: Територијална дистрибуција пријављених пунолетних лица у 2011.

Региони	Пунолетно становништво	Пријављена лица	Стопа криминала	Часовник злочина
Београд	1342182	25962	1.934	2,96/x
Војводина	1544507	22356	1.447	2,55/x
Шумадија и Западна Србија	1615892	22563	1.396	2,57/x
Јужна и Источна Србија	1257009	17326	1.378	1,97/x

Према статистичким показатељима у приложеној табели може се видети да је, осим у случају београдског региона, број пријављених лица за извршена кривична дела већи у регионима са већим бројем становника и да се стопа криминала пријављених пунолетних лица по регионима, искључујући београдски, незнатно разликује.

Графикон 1: Територијална дистрибуција пријављених пунолетних лица у 2011.



Посматрано у односу на статистичке показатеље у 2011. години око 30% или једна трећина криминалитета је извршена на територији – региону Београд, што је знатно више од учешћа популације тог региона у односу на број пунолетних становника Републике (око 23% или једна петина пунолетног становништва), што потврђује криминолошку хипотезу да дистрибуција криминала зависи од основних чинилаца: броја становника, величине простора на коме се налази популација, густине насељености и концентрације, односно дистрибуције капитала. То такође значи, да су могућности и изазови да се учини кривично дело у Београду много веће него у другим мањим местима, те да је и стопа криминала знатно већа.

Структура кривичних дела пријављених лица

У табели 3 дата је структура кривичних дела пријављених лица по врстама кривичних дела, не свих, већ само оних који представљају репрезентативан узорак по критеријуму значајности (степен друштвене опасности кривичних дела) и динамици кретања (трендовима).

Табела 3: Структура кривичних дела пријављених пунолетних лица

Год.	<i>Кривична дела против</i>								
	Живота и тела	Слобода и права човјека и грађанина	Привреде	Имовине	Безбедн. Јавног саобраћаја	Јавног реда и правног саобраћаја	Службене дужности	Здравља људи	Брака и породице
2002	5425	1048	6047	64127	7105	6176	5312	1177	1372
2003	5043	1058	5405	53704	6435	7234	5535	2053	1944
2004	5784	1043	5255	43242	6775	7363	5356	3257	2450
2005	5610	1062	4721	52411	6654	6957	5253	4435	2836
2006	5547	1147	2868	56050	7000	6631	4343	4260	3680
2007	5364	1188	2663	48113	7639	7072	4244	4440	4257
2008	5297	1357	3099	47437	8677	8055	4140	4895	5250
2009	4912	1501	3131	47343	8140	7628	4073	4490	5617
2010	3381	1786	2479	31618	5265	5984	3209	4052	4657
2011	3908	2470	2957	39742	6447	6798	3798	3409	5868
2012	3923	2676	3221	45291	7186	6767	3516	3603	6182
2013	3734	2850	3397	45899	7773	5569	2602	3454	6268

Из горње табеле може се видети да у структури кривичних дела пријављених лица доминирају кривична дела против имовине. Тако на пример за 2002. годину она чине приближно 60% од укупног броја пријављених лица за ту врсту кривичних дела или за 2010. око 42%. Ако се имовинским кривичним делима придруже и кривична дела против привреде, с обзиром на исти мотив вршења – стицање имовинске користи на незаконит начин, тај проценат имовинских кривичних дела се повећава још за око 3–5%.

Кривична дела против *живота и тела* имају у просеку 4.827 лица пријављено годишње. Највећи број пријављених лица регистрован је у 2004. години – 5.784, а најмањи 2010. године – 3.381, чији распон варијације износи 1.646, што је за 41,54% мање у односу на годину максималног криминалитета или за 31,16% мање у односу на претходну 2009. годину.

Графикон 2: Тренд броја кривичних дела против живота и тела
2002–2013.



Тренд броја ове групе кривичних дела је у мањим варијацијама у стагнацији од 2002. до 2009, а онда 2010. бележи нагли пад и благи пораст наредних 2011., 2012. и 2013. године. За ову групу кривичних дела у 2012. години пријављено је укупно 3.923 лица или 4,22% од укупног броја пријављених лица за ту годину. Најзаступљеније кривично дело у овој групи за 2012. годину су: кривично дело *Лаке телесне повреде* – 1.802 пријављених лица или 45,93% од укупног броја пријављених лица за ту групу кривичних дела, што је 0,2 лица на сваких сат времена, затим кривично дело *Тешке телесне повреде* – 1.197 пријављених или 30,51%, што је 0,13 лица на сваких сат времена, док су кривична дела са смртном последицом (*Убиство, Тешко убиство, Убиство на мах, Убиство детета при порођају, Нехатно убиство*) заступљена са 7,6% или са укупно 302 пријављених лица, што је 0,82 лица сваког дана у години.

Кривична дела против слобода и права човека и грађанина имају у просеку 1.598 пријављених лица годишње. Највећи број пријављених лица регистрован је 2013. године - 2.850, а најмањи 2002. када је регистровано 1.048 лица, чији распон варијације износи 1.802 што је за 171,94% више у односу на годину минималног криминалитета.

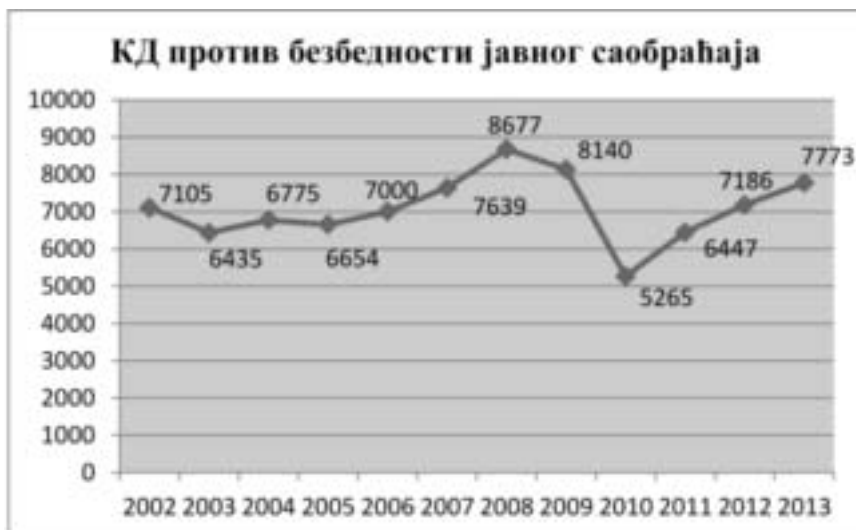
Графикон 3: Тренд броја кривичних дела против слобода и права човека и грађанина



Тренд броја ове групе кривичних дела је у порасту, до 2008. године у благом, а затим у преосталом периоду до 2013. у наглом порасту. За ову групу кривичних дела у 2012. години пријављено је укупно 2.676 лица или 2,88% од укупног броја пријављених лица за ту годину. Најзаступљенија врста кривичних дела у овој групи за 2012. годину је кривично дело *Угрожавање сигурности* са 2.181 пријављених лица или 81,50% од укупног броја пријављених лица за ту групу дела, што је 0,25 лица на сваких сат времена у години, док кривична дела извршена са циљем одузимања слободе кретања (*Противправно лишење слободе* и *Отмица*) партиципирају са 2,9% или са укупно пријављених 79 лица.

Кривична дела против *безбедности јавног саобраћаја* имају у просеку 7.091 пријављених лица годишње. Највећи број пријављених лица регистрован је 2008. године – 8.677, а најмањи 2010. године, када је регистровано 5.265 лица, чији распон варијације износи 3.412 или 39,32% мање у односу на годину максималног криминалитета.

Графикон 4: Тренд броја кривичних дела против безбедности јавног саобраћаја



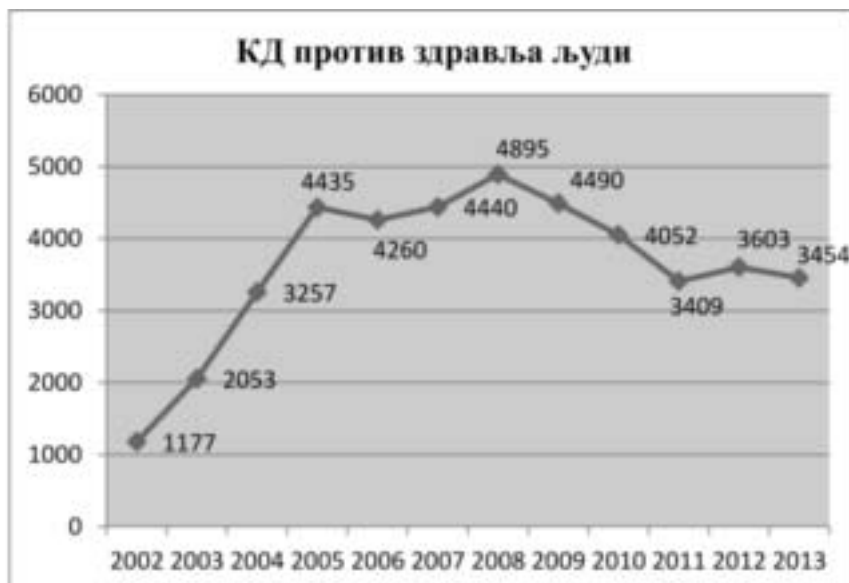
Тренд броја ове групе кривичних дела је у благом порасту све до 2008. године, а затим се бележи нагли пад 2010., да би 2011., 2012. и 2013. године број кривичних дела поново порастао. Разлог великом и наглом паду кривичних дела у овој области безбедности у 2010. години су нови Закон о безбедности у саобраћају и одговарајуће интензивне акције саобраћајне полиције. Наиме, 11. децембра 2009. године на снагу је ступио нови Закон о безбедности у саобраћају, са знатно пооштреном казненом политиком, која се примењује од 1. Јануара 2010. године. Новим законом предвиђен је низ новина у систему надзора и кажњавања учесника у саобраћају, попут уписивања казnenих поена у возачке дозволе, кажњавања учесника на основу снимака видео камерама, високих новчаних и затворских казни за учињене прекршаје. Ригорозна контрола саобраћајне полиције током 2010. године резултирала је са преко 117.000 прекршајних пријава, од чега је 12.500 возача затечено како током вожње комуницирају мобилним телефоном. Законодавне, извршне и казнене мере у спровођењу Закона резултирале су значајним побољшањем стања у области безбедности саобраћаја већ у првом тромесечју 2010. године – евидентирано је за око 40% мање кривичних дела у односу на исти период претходне године.⁹ За ову групу кривичних дела у 2012. години

⁹ Извештај Мисије ОЕБС-а у Републици Србији „Јавно мњење о реформи полиције – трећи талас истраживања“, новембар 2010, стр. 3. 10 Извор: извештаји агенције Ipsos –

пријављено је укупно 7.186 лица или 7,73% од укупног броја пријављених лица за ту годину. Најзаступљенија врста кривичних дела у овој групи за 2011. годину је кривично дело *Угрожавања безбедности јавног саобраћаја* са 7.140 пријављених лица или 99,3% од укупног броја пријављених лица за ту групу дела, што је 0,81 лице на сваких сат времена.

Кривична дела против *здравља људи* имају у просеку 3.627 пријављених лица годишње. Највећи број пријављених лица регистрован је 2008. године са 4.895, а најмањи 2002. године, када је регистровано 1.177 лица, чији распон варијације износи 3.718 или за 315% више у односу на годину минималног криминалитета.

Графикон 5. Тренд броја кривичних дела против здравља људи

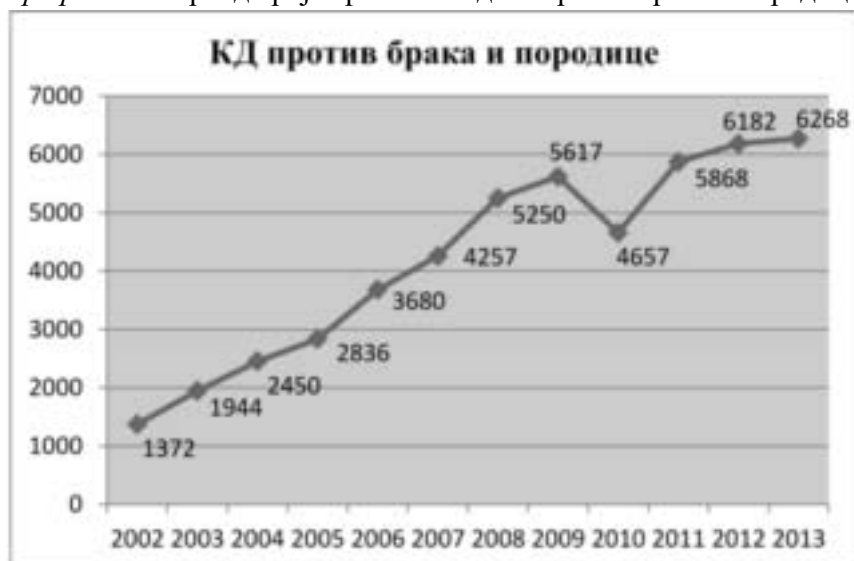


Ова група кривичних дела има тренд наглог пораста броја кривичних дела до 2005. године, онда нешто умеренијег раста до 2008. и благог пада до 2011. када се бележи број кривичних дела приближан оном из 2004. године. Према подацима Републичког завода за статистику Србије (Билтен 558 и СРБ 199 СК12 150713) велику већину, око 97% ове групе кривичних

дела чине кривична дела нарко криминала (*Неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога, Неовлашћено држање опојних дрога, Омогућавање уживања опојних дрога*), што је 0,37 пријављених лица на сваких сат времена. Присуство великог броја кривичних дела нарко криминала у Србији праћено је и опажањем грађана и јавности да је нарко криминал један од најтежих безбедносних проблема у земљи¹⁰. Нарко криминал у Србији представља део свеукупног унутрашњег стања безбедности у земљи и стратегије супротстављања која се годинама спроводи, али је истовремено и део светске борбе против ове врсте криминала, посебно транснационалног са елементима организованости. Те године је пријављено и 58 лица за кривично дело Несавесно пружање лекарске помоћи. Ова група кривичних дела по броју пријављених лица партиципира у укупном криминалу за 2012. годину са 3,8%.

Кривична дела против *брака и породице* имају у просеку 4.198 пријављених лица годишње. Највећи број пријављених лица регистрован је 2013. године са 6.268, а најмањи 2002. године, када је регистровано 1.372 лица, чији распон варијације износи 4.896 или за 356% више у односу на годину минималног криминалитета.

Графикон 6: Тренд броја кривичних дела против брака и породице



¹⁰ У билетену 558 Републичког завода за статистику здружено су дати подаци за групу кривичних дела против јавног реда и мира и за групу кривичних дела против правног саобраћаја.

Кривична дела против брака и породице имају тренд великог пораста све до 2009. године, а онда се бележи мањи пад 2010. године, да би следећих 2011., 2012. и 2013. године имао нагли скок. За ову групу кривичних дела у 2012. години пријављено је укупно 6.182 лица или 6,65% од укупног броја пријављених лица за ту годину. Најзаступљенија врста кривичних дела ове групе за 2012. годину је кривично дело *Насиље у породици* за које је у 2012. години било пријављено 3.624 лица или 58,62%, што је 0,4 лица на сваких сат времена. Подаци за ово кривично дело су алармантни јер је само у периоду прва два месеца 2013. године 11 жена лишено живота, као последица кривичног дела насиља у породици. Основни узроци за пораст броја овог кривичног дела су велики притисак друштвене деструкције на породицу, као и љубомора и сумња у неверство брачног супружника.

Кривична дела против *привреде* имају у просеку 3.770 пријављена лица годишње. Тренд броја ове групе кривичних дела је у знатном паду до 2007. године, са благим повећавањем у 2011., 2012. и 2013. години. За ову групу кривичних дела у 2012. години пријављено је укупно 3221 лице или 3,46% од укупног броја пријављених лица за ту годину. Најзаступљенија врста кривичних дела у овој групи за 2012. годину је кривично дело *Пореске утаје* са 1132 пријављена лица или 35,14% од укупног броја пријављених лица за ту групу дела, затим долазе кривична дела *Злоупотреба овлашћења у привреди* (514), *Недозвољена трговина* (195), *Фалсификовање новца* (167), *Кријумчарење* (141) и *Прање новца* (141).

Кривична дела против *имовине* имају у просеку 47.914 пријављених лица годишње. Тренд броја ове групе кривичних дела је, са већим варијацијама, у значајнијем паду. За ову групу кривичних дела у 2012. години пријављено је укупно 45.291 лице или 48,76% од укупног броја пријављених лица за ту годину, што имовински криминалитет чини најмасовнијом врстом криминалитета. Најзаступљенија врста кривичних дела у овој групи за 2012. годину је кривично дело *Тешке крађе* са 17.191 пријављених лица или 37,95% од укупног броја пријављених лица за ту групу дела, што је 1,9 лица на сваких сат времена, затим следе кривична дела *Крађе* (15.102 или 1,7 лица на сваких сат времена), *Преваре* (2.544), *Ситно дело крађе, утаје и преваре* (1364), *Разбојништва и Разбојничке крађе* (3.345 или 0,38 лица на сваких сат времена).

Кривична дела против *јавног реда и правног саобраћаја* имају у просеку 6.852 пријављених лица годишње.¹¹ Тренд броја ове две групе кривичних

¹¹ Извор: Публикација агенције Ipsos Strategic Marketinga, „Јавно мњење о реформи полиције, трећи талас истраживања“, Београд 2010.

дела је са мањим варијацијама у благом порасту. За ову групу кривичних дела у 2012. години пријављено је укупно 6.767 лица или 7,28% од укупног броја пријављених лица за ту годину. Најзаступљенија врста кривичних дела у групи кривичних дела против јавног реда и мира (4.022) за 2012. годину је кривично дело *Насилничко понашање* са 2108 пријављених лица или 52,41%, што је 0,24 лица на сваких сат времена, кривично дело *Недозвољена производња, држање, ношење и промет оружја и експлозивних материја* са 987 пријављених лица или 24,54% од укупног броја пријављених лица за ту групу дела, кривично дело *Недозвољен прелазак државне границе и кријумчарење људи* (279) и *Насилничко понашање на спортској приредби* (257). Најзаступљенија врста кривичних дела у групи кривичних дела против правног саобраћаја (2.745) су кривична дела фалсификовања (*Фалсификовање исправе, Посебни случајеви фалсификовања исправе, Фалсификовање службене исправе*) којима се скоро исцрпљује укупан број пријављених лица за ту групу кривичних дела.

Кривична дела против *службене дужности* имају у просеку 4.281 пријављених лица годишње. Тренд броја ове две групе кривичних дела је, са мањим варијацијама, у значајнијем паду. За ову групу кривичних дела у 2012. години пријављено је укупно 3.516 лица или 3,78% од укупног броја пријављених лица за ту годину. Најзаступљенија врста ове групе кривичних дела за 2011. годину је кривично дело *Злоупотребе службеног положаја* са 2.110 пријављених лица или 60%, затим кривично дело *Кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика* (583), *Проневера* (469) и корупцијска кривична дела, у ужем смислу (*Примање мита и Давање мита*) заступљена са 157 пријављених лица или 4,46%.

У посматраном периоду најиндикативнија је 2010. година када је забележен нагли пад укупног броја пријављених лица за извршена кривична дела. У посматраном узорку група кривичних дела све групе, осим групе кривичних дела против слобода и права човека и грађанина, у тој години бележе нагли пад броја пријављених лица. Те године су се снажно осећале (још увек се осећају) последице светске економске кризе и велики број грађана је постао незадовољан својим материјалним положајем. Висока стопа незапослености, плате које стагнирају или опадају услед пада вредности динара, поскупљења основних животних намирница су чиниоци који су у великој мери допринели свеукупном песимизму грађана Србије. Такође, значајно за објашњење наглог пада криминалитета 2010. године, посебно имовинског карактера, може бити и визна либерализација за грађане Србије према земљама Европске уније (ЕУ). Одлука Савета

министара унутрашњих послова и правде ЕУ о укидању виза за грађане Србије, Македоније и Црне горе ступила је на снагу 19. децембра 2009. године. Тиме је драстично олакшана процедура коју грађани Србије морају проћи како би добили дозволу за улазак у земље ЕУ, што је директно утицало на раст броја путовања у државе чланице ЕУ. Само у првом кварталу те године забележено је до 20% више путовања у земље ЕУ него претходних година.¹² Визна либерализација и смањене могућности за чињење кривичних дела у Србији, узроковане последицама светске економске кризе, могли су 2010. године бити чиниоци који су подстакли део криминалне популације у Србији (професионалаци, вишеструки повратници, повезани са криминалним светом у иностранству) да мете кривичних дела бирају у земљама ЕУ. Ова хипотеза би могла објаснити један део смањеног криминала те године, посебно имовинског. У прилог њеној вероватноћи иде и чињеница да највећи део криминала у свакој земљи врши мали број лица – вишеструких повратника и извршилаца већег броја серијских кривичних дела.

*Структура пријављених пунолетних лица по познатом
и непознатом учиниоцу и исход поднетих кривичних пријава*

Једно од мерила квалитета полицијског и тужилачког рада јесте откривање непријављених кривичних дела из тзв. тамног појаса и проценат расветљавања пријављених кривичних дела са непознатим учиниоцем. Стање одбачаја поднетих кривичних пријава и стање пријављених кривичних дела са непознатим и познатим учиниоцем дати су у табели 4.

¹² Под појмом пријављено лице–непознати учинилац подразумева се непознато лице–учинилац кривичног дела против кога је поднета кривична пријава јавном тужилаштву за учињено кривично дело, а учинилац и по истеку године дана није откривен.

Табела 4. Пријављена пунолетна лица, према врсти одлуке, 2002–2011.

Година	Србија	Познати учиниоци	Одбачена пријава	Непознати учиниоци
2002	104061	74686	31716	29375
2003	95733	58053	14731	37680
2004	88453	60641	15028	27812
2005	100536	62370	15230	38166
2006	105701	63970	15357	41731
2007	98702	61992	14488	36710
2008	101723	67407	15750	34316
2009	100026	64656	15779	35370
2010	74279	50870	15082	23409
2011	88207	59674	18339	28533

Просек одбачених пријава у посматраној декади је 16,49%. Од укупно 18.339 одбачених кривичних пријава у 2011. години 9.112 или 49,68% одбачено је због недостатка доказа и 5.813 или 31,69% због тога што пријављено дело није кривично дело. То може да говори о квалитету поднетих кривичних пријава у смислу основаности и поткрепљености доказним материјалом. Просек пријављених непознатих учинилаца је 34,65%.

У табели 5 дају се подаци о одбачајима кривичних пријава и пријављених непознатих учинилаца кривичних дела по врстама кривичних дела.

Табела 5: Пријављена пунолетна лица, према врсти кривичних дела и одлуке 2011.

Кривична дела против:	Укупно Србија	Познати	Одбачена пријава	Непознати
Живота и тела	3908	3469	784	439
Слобода и права човека и грађанина	2470	2265	213	205
Привреде	2957	2840	743	117
Имовине	39742	14812	4081	24930
Безбедности јавног саобраћаја	6447	5951	2410	496
Јавног реда и мира	3859	3503	613	356
Правног саобраћаја	2939	2842	846	97
Службене дужности	3798	3715	1772	83
Кривична дела против брака и породице	5868	5868	1863	

На основу статистичких показатеља из горње табеле може се видети да, у структури пријављених кривичних дела, кривична дела против службене дужности имају највише одбачаја – 46,65%, скоро половина од поднетих пријава. Такође, висок проценат одбачаја имају и кривична дела против безбедности јавног саобраћаја (37,38%) и брака и породице (31,74%). Најнижи проценат одбачаја имају кривична дела против слобода и права човека и грађанина – 8,62%% и против имовине (10,26%). У истој структури кривична дела против имовине имају највише непознатих учинилаца – 62,72%, а најмањи кривична дела против брака и породице (0%), службене дужности (2,18%) и правног саобраћаја (3,3%).

Осуђена пунолетна лица

Осуђена пунолетна лица пружају знатно ужу слику криминала у односу на пријављена пунолетна лица. У табели 6 дају се подаци осуђених лица за извршена кривична дела у периоду од 2002. до 2013. године – општи тренд.

Табела 6: Осуђена пунолетна лица 2002 – 2013.

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
33675	33017	34239	36901	41422	38694	42138	40880	21681	30807	31322	32241

У посматраном периоду, у просеку, 34.751 пунолетних лица осуђено је годишње. Највећи број осуђених лица регистрован је 2008. године – 42.138, а најмањи 2010. – 21.681, чији распон варијације износи око 20.000 лица. Општи тренд броја осуђених пунолетних лица у односу на општи тренд броја пријављених лица је симетрично дупло смањен. На број осуђених лица утиче више фактора, као што су: квалитет обрађених и презентираних доказа које је полиција прикупила, квалитет рада тужилаштва, квалитет рада судова, бранилаца и други фактори. Дакле, на релативно мали број осуђених пунолетних лица утиче више фактора, а не само резултати рада полиције у супротстављању криминалитету. Мали проценат осуђених лица код појединих група кривичних дела, као што су кривична дела против службене дужности и против имовине може бити снажан индикатор проблема у остваривању потребног нивоа квалитета полиције у прикупљању доказног материјала за кривични поступак. Повратне информације кривичних судова о квалитету доказа које прикупља полиција биле би веома корисне за унапређење квалитета рада полиције у супротстављању криминалитету, али с обзиром да између полиције и судова постоји посредна веза преко тужилаштва, који непосредно усмеравају рад полиције, као и утицај других фактора, све те информације би морале бити критички разматране.

4) ИЗВОРИ

Беговић Борис, *Економска неједнакост и криминал: преглед теоријских и емпиријских налаза*, Зборник радова: Стање криминалитета у Србији и правна средства реаговања, И део, Правни факултет Универзитета у Београду, 2007.

Билтени Републичког завода за статистику Р Србије: бр.558 под називом: „Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији 2011 – Пријаве, оптужења и осуде“.

Игњатовић Ђорђе, *Криминологија*, једанаесто измењено издање, Досије студио, Београд, 2011.

Извештај Мисије ОЕБС-а у Р Србији „Јавно мњење о реформи полиције – трећи талас истраживања“, новембар 2010.

Извештаји агенције Ipsos – Strategic marketing и Мисије ОЕБС-а у Р Србији: „Јавно мњење о реформи полиције“ за 2008, 2009, 2010.

Миран Митар и Горазд Мешко, *Анализа криминалних трендова у Словенији 1990–2005*, зборник радова, Стање криминалитета у Србији и правна средства реаговања, И део, Правни факултет Универзитета у Београду, 2007.

Митровић Милован, *Друштвени сукоби и криминалитет у Србији*, зборник радова: Стање криминалитета у Србији и правна средства реаговања, И део, Правни факултет Универзитета у Београду, 2007.

Републички завод за статистику, објављене публикације, Становништво, старост и пол – попис становништва 2011. У Републици Србији, Београд, 2012.

Саопштење СК 12 од 15.07.2013. „Пунолетни учиниоци кривичних дела у Р Србији, 2012“.

Саопштење СК12 од 15.07.2014. „Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2013“.

Интернет: <http://sh.wikipedia.org/wiki/srbija#geografija>, 19.02.2013

Интернет: www.stopdrogama.org, 17.06.2010.

Интернет: <http://www.javnidug.gov.rs/default.asp?P=46&MenuItem=4>, 08.05.2015.

Интернет: <http://www.transparency.org.uk>, од 15.02.2013.

Интернет: <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/423627/Istrazivanje-Srbija-ima-najgori-zdravstveni-sistem-u-Evropi>, 05.01.2014.

<http://www.dw.de/korupcija-u-zdravstvu-nikad-nije-bila-ve%C4%87a-a-16884441>, 05.01.2014.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Може се закључити да су економски и политички чиниоци у посматраном периоду снажно утицали на појаву одређених врста кривичних дела. У оквиру тих категорија доминирају велика економска неједнакост у заједници, разбијена привреда, сиромаштво, здружено са високим процентом незапослености и општим падом морала и система друштвених и националних вредности, чиме је угрожена животна егзистенција појединаца и нарушена стабилност основне ћелије сваке заједнице – породице. Такође, нелегитимна приватизација, криминално богаћење појединаца, снажан уплив и утицај политике у институције јавног сектора оснажили су корупцијска кривична дела, организовани криминалитет и смањили моћ и ефикасност полиције у супротстављању

криминалитету. С обзиром на расположивост података веома је тешко јасно и прецизно установити узроке и разлоге тренда за сваку анализирану групу кривичних дела који би идентификовану динамику веродостојно објаснили. Анализом података о криминалитету пунолетних лица (методом индукције) могуће је идентификовати појачано присуство тзв. *насилничког криминалитета*. Узроци повећаном насилничком криминалитету могу бити наведене и описане друштвене деструкције које доводе до различитих видова и нивоа инфериорности и фрустрација које се лече агресијом, али и такође недовољно ефикасном контролом органа формалне социјалне контроле. У групи кривичних дела против имовине, која имају тренд пада у посматраном периоду, кривично дело Крађа је заступљено у знатно мањем броју од кривичног дела Тешке крађе, што је анахроно већини евиденција о криминалу у свету, где је Крађа знатно заступљеније кривично дело. Овај податак може да указује на тамну бројку ове врсте кривичног дела, насталу као последица његовог некоректног евидентирања у полицијским евиденцијама. У оквиру групе кривичних дела против службене дужности кривична дела Примање мита и кривично дело Давање мита је веома мало заступљено, што може, уз одређене претпоставке веома раширене појаве корупцијског криминала у нашој земљи, да укаже на недовољну ефикасност полиције у супротстављању тој врсти криминала, али и свих осталих државних институција: јавног тужилаштва, судова, парламента и владе. Инкриминисањем појаве и примања и давања мита као кривичних дела створен је зачарани круг и ланац злочинца и «жртве», који је легалним средствима тешко идентификовати и растурити. Интересантан и веома редак спој обостране користи злочинца и *жртве* веома отежава откривање и доказивање тог кривичног дела. Једна од најтежих последица корупције је лош квалитет услуга и производа које државне институције нуде грађанима. Није случајно да је систем здравства у Србији, по квалитету функционисања, рангиран на последњем месту у Европи, а да истовремено према неким истраживањима наше здравство важи за најкорумпиранију институцију у земљи.¹³ За ефективно и ефикасно супротстављање

¹³ Интернет: <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/423627/Istrazivanje-Srbija-ima-najgori-zdravstveni-sistem-u-Evropi> од 05.01.2014. Истраживање је извршила експертска организација European Health Consumer Index (EHCI), са седиштем у Шведској. Видети Интернет: <http://www.dw.de/korupcija-u-zdravstvu-nikad-nije-bila-ve%C4%87a/a-16884441>, од 05.01.2014. Према истраживању SMS пројекта и пројекта „Гласно за здравство“ нема дела Србије у којој здравство није корумпирано. Такође, о дубини проблема корупције у здравству Србије, као индикатор, говори следећи цитат DW (рубрике, политика): „Српско здравство је тотално парализовано, јер се најозбиљнија корупција управо догађа на

криминалитету, посебно његовим претећим трендовима, потребно је стратешко и координирано садејство свих органа формалне социјалне контроле. Најпре, потребно је да полиција коректније евидентира и процесуира извршена кривична дела и коректно приказује своје резултате без штимовања, базирајући се како на квантитету, тако и на квалитету. Посебно би било значајно успоставити национални систем интегрисаних база података о криминалу и његовим носиоцима, по моделу развијених земаља ЕУ (Велика Британија, Шведска, Холандија и др), са сталним стратешким анализирањем криминала чији би производ биле квалитетне стратешке процене и планови. Такође, званична политика Србије мора да буде знатно одлучнија у борби против криминала, посебно корупцијског. У том смислу неопходно је што пре донети Закон о испитивању порекла имовине заснован на принципима законодавства ЕУ и Конвенције УН о борби против корупције и примењивати га без дискриминације.

менаџерским нивоима, на које се постављају страначки кадрови, упозорава доктор Карађиновић. То су огромне зараде и огромни профити за финансирање политичких странака, и то је један од основних разлога што се ништа није урадило на сузбијању корупције у здравству“.

УДК 343.91(497.11)
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 54, стр. 330-343
Изворни научни рад

Доц. др Татјана СКАКАВАЦ¹
Сања СКАКАВАЦ²

КАЗНЕНА ПОЛИТИКА ПРЕМА МАЛОЛЕТНИМ УЧИНИОЦИМА КРИВИЧНИХ ДЕЛА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ЕФЕКТИ И КАРАКТЕРИСТИКЕ

ABSTRACT

Juvenile delinquency remains a serious problem in the Republic of Serbia, and it appears in the environment. Statistical data indicate an escalation of juvenile crime, which can be interpreted as a specific, primarily, social and economic conditions. Except for 2010, when the number of the accused in relation to the number of reported juvenile delinquents was by far the lowest percentage, in all other years it increased over 70%, which indicates an increase in the efficiency of the Public Prosecutor's Office for Minors in this area. During the same period, the number of convicted juvenile offenders, in relation to the number of defendants, in each year prelatio percentage is over 70%, which also indicates that the competent prosecutors and judges for juveniles showed a solid efficiency within their jurisdiction. In addition, the visible increase in the number of convicted minors, where is the sanctioned under the age of minors is evident almost equal percentage of the imposed educational measures of warning and directing as well as educational measures of increased supervision, usually by a parent or guardian. In older juveniles, were dominant educational measures and in a slightly higher percentage an increased supervision, over the use of warning and directing. A number of institutional measures are slight and juvenile imprisonment is imposed in a negligible number of cases, especially in a period

¹ Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић, Нови Сад. Е-маил: tatjana.skakavac@gmail.com

² Сања Скакавац, Правосудна академија, Београд.

of 5 to 10 years, indicating a fairly mild and inconsistent penal policy towards juvenile who committed a greater number of serious crimes. To improve efficiency in combating juvenile delinquency and its prevention is essential over the High Judicial Council, Supreme Court of Cassation and the Ministry of Justice and Public Administration to initiate equalization and tighten the punitive policies toward juvenile perpetrators of the most serious crimes. Penal policy for returnees means introducing the principle of “zero tolerance” in the use of the principle of opportunity by the public prosecutor for juveniles. Insufficient implementation of corrective orders, the obligations and specific measures of medical character in practice should be reconsidered.

Key words: juvenile delinquency, juvenile offenders, criminal policy, criminal charges, indictments, convictions, criminal sanctions.

1) УВОД

Малолетничка делинквенција издваја се социолошко-криминолошки као посебна категорија у оквиру општег криминалитета због специфичности везаних за биолошке, психо-социјалне, криминално-политичке карактеристике и посебног места које малолетна лица имају у правном систему. Ова негативна друштвена појава карактерише се низом посебних феноменолошких и етиолошких карактеристика које је одвајају од криминалитета пунолетних лица.³ Облици делинквентног понашања малолетних лица врло су разноврсни, од обичног асоцијалног понашања до вршења и најтежих кривичних дела. У структури малолетничке делинквенције, у већини земаља у свету, најзаступљенији је имовински криминалитет. О томе говоре бројна досадашња криминолошка истраживања која недвосмислено показују да малолетници у далеко већем броју врше кривична дела против имовине него друга кривична дела. Ради сагледавања проблематике малолетничке делинквенције у Републици Србији, као и ефеката казнене политике према малолетним учиниоцима кривичних дела, послужили смо се подацима Републичког завода за статистику који објављује податке о криминалитету малолетних учинилаца кривичних дела.⁴ Приказани подаци у овом раду односе се на период 2010-2014. година.

³ С. Константиновић-Вилић, В. Николић-Ристановић, М. Костић, *Криминологија*, Правни факултет, Ниш, 2012, стр. 219.

⁴ Републички завод за статистику, Саопштење, *Статистика правосуђа*, 2015, број 19. Интернет: <http://webrzs.stat.gov.rs>

2) НЕКЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ МАЛОЛЕТНИЧКОГ КРИВИЧНОГ ПРАВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Почев од 01. јануара 2006. године у законодавству Републике Србије почео је да се примењује јединствени пропис из области малолетничког кривичног права. *Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица*⁵ представља новину јер је материја малолетничког кривичног права сада потпуно издвојена и у једном пропису је обухваћено материјално, процесно и извршно право. Данас је у Републици Србији овај закон основни, непосредни извор малолетничког кривичног права које има примат у примени према малолетним учиниоцима кривичних дела.⁶ Доношењем првог, посебног Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица снажно је промовисан нов вредносно-нормативни оквир за креирање и вођење политике и праксе рада са децом у сукобу са законом. Ти концепти укључују следеће: а) строгу заснованост на Конвенцији о правима детета и другим међународним принципима и стандардима; б) концепт ресторативне правде и диверзионих мера; ц) рестриктивну примену притвора, изолације и институционализације малолетника; д) промовисање алтернатива затварању и развој програма у локалној заједници; е) обавезан тренинг свих стручњака за рад са децом у сукобу са законом; ф) развој и примена специјалних процедура за заштиту деце жртава насиља и злостављања, итд.⁷ Према наведеном закону, кривичне одредбе не могу се применити на лице које у време извршења кривичног дела није навршило четрнаест година живота, у кривичноправном смислу то лице се назива дете и оно је кривично неодговорно. Кривични законик РС⁸ кривично дело дефинише као оно дело, које је законом предвиђено као кривично дело, које је противправно и које је скривљено. Из ове законске дефиниције кривичног дела извлачимо основне елементе и то радњу, одређеност у закону, противправност и скривљеност. Скривљеност или кривица представља једини субјективни елемент јер ако нема кривице на страни учиниоца

⁵ *Службени гласник Републике Србије*, број 85/2005, ступио на снагу 1. јануара. 2006.

⁶ Д. Јовашевић, *Малолетничко кривично право*, Правни факултет, Ниш, 2011, стр. 11.

⁷ Права деце лишене слободе, независна процена стања права деце у сукобу са законом у институцијама малолетничког правосуђа у Србији, Припремио Ђурађ Стакић, Penn State University, Министарство правде Републике Србије, Влада Краљевине Норвешке, IMG – International Management Group, мај-август, 2011.

⁸ Кривични законик републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005. - испр., 107/ 2005 - испр., 72/2009 и 111/2009.

кривичног дела нема ни самог дела. Оно што је интересно у малолетничком кривичном праву јесте управо то да је појам кривице неспојив са појмом детета, управо због специфичног узраста и још недовољне психичке развијености. Кривични законик РС каже: „Малолетник који је извршио противправно дело у закону одређено као кривично дело“.⁹ У складу са тим, под малолетником се сматра лице које је у време извршења кривичног дела навршило четрнаест година, а није навршило осамнаест година живота. У оквиру ове опште одреднице наше законодавство прави разлику између: *млађег малолетника* - лице које је навршило четрнаест а није навршило шеснаест година и *старијег малолетника* - лице које је навршило шеснаест година а није навршило осамнаест година живота. Према Закону о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривично правној заштити малолетних лица, који је у примени од 01. јануара 2006. године, кривични поступак према малолетницима покреће се у свим случајевима само по захтеву јавног тужиоца за малолетнике, који је обавезан да до краја учествује у том поступку. Јавни тужилац подноси захтев за покретање припремног поступка. Поступак према малолетнику у првом степену води се пред судијом за малолетнике и већем за малолетнике вишег суда. *Пријављеним малолетним лицем* сматра се малолетник према коме поступак по кривичној пријави није покренут (пријава одбачена), према коме је припремни поступак обустављен или је поднет предлог већу за малолетнике за изрицање казне или васпитне мере. Под појмом *оптужено малолетно лице* подразумева се малолетник према коме је поднет предлог већу за малолетнике за изрицање казне односно васпитне мере, те је поступак пред већем завршен одлуком којом је: обустављен поступак пред већем, изречена мера безбедности без изрицања казне или донета одлука о изрицању казне малолетничког затвора или васпитне мере. *Осуђено малолетно лице* је малолетни учинилац кривичног дела према коме је одлуком суда изречена санкција - малолетнички затвор или васпитна мера.

3) КАРАКТЕРИСТИКЕ КРИМИНАЛИТЕТА МАЛОЛЕТНИХ УЧИНИЛАЦА -КРИМИНОЛОШКИ АСПЕКТИ

Вршење кривичних дела спада у најтежу врсту преступничког понашања младих који су инкриминисани позитивним кривичним законодавством. Прецизно сагледавање обима и структуре кривичних дела

⁹ Д. Јовашевић, *op.cit.*, стр. 14.

које малолетници врше тешко је одредити, будући да се јединствени подаци о малолетничком преступништву не воде ни на једном нивоу у земљи. Може се констатовати да број извршених кривичних дела од стране малолетних лица представља значајно учешће у укупном криминалитету, и на подручју Републике Србије креће се између 10-15% од укупног криминалитета на годишњем нивоу. Насилничко понашање, тешке и лаке телесне повреде, крађе и тешке крађе, разбојништва и друго, све чешће су у арсеналу криминалитета малолетника. Делинквентном понашању малолетних лица у највећем броју случајева претходе одређена предделинквентна понашања и ситни прекршаји, да би врло брзо, уколико се на време не предузму организоване друштвене мере, прерасли у делинквентна понашања различитих облика и интензитета. Насилнички криминалитет и насиље посебно долазе до изражаја код разних навијачких група, где до изражаја долази доказивање пред другима, испољавање силе као мерило јунаштва и имица посебне вредности. Масовне туче навијача и њихово заказивање преко разних друштвених мрежа, затим утицај медија који то насиље стално потенцирају и друго, значајно доприносе повећању малолетничког насиља. Када су у питању кривична дела са елементима насиља, најчешће се почиње са добацивањем, вређањем, претњом физичким нападом и на крају физичким обрачунавањем, често и са употребом хладног или ватреног оружја, или пак приручних средстава. У свему томе, алкохол и наркотици дају додатни стимуланс претераној агресивности и насиљу младих. Кад су истраживања малолетничке делинквенције у питању, нажалост, ниједна од институција које се баве овом проблематиком не може се похвалити систематским приступом изучавања ове проблематике. За унапређење праксе неопходно је имати знања која су резултат унапређеног, систематичног, етиолошког проучавања малолетничке делинквенције, које би спровели афирмисани стручњаци, како из теорије тако и из праксе. Нажалост, у пракси се још увек не назиру наговештаји оваквом приступу.

Табела бр. 1. Малолетници–кривичне пријаве, према кривичном делу, 2010-2014.

Кривична дела	2010		2011		2012		2013		2014	
	број	%	број	%	број	%	број	%	број	%
Укупно	3747	100,0	4323	100,0	3913	100,0	3844	100,0	3110	100,0
Против живота и тела	482	12,9	582	13,5	451	11,5	404	10,5	316	10,2
Против слобода и права човека и грађанина	74	2,0	82	1,9	81	2,1	76	2,0	70	2,3
Против полне слободе	67	1,8	48	1,1	44	1,1	68	1,8	36	1,2
Против здравља људи	175	4,7	181	4,2	156	4,0	127	3,3	132	4,2
Против привреде	14	0,4	18	0,4	18	0,5	4	0,1	5	0,2
Против имовине	2142	57,2	2450	56,7	2238	57,2	2355	61,3	1952	62,8
Против безбедности јавног саобраћаја	153	4,1	162	3,7	125	3,2	123	3,2	70	2,3
Против јавног реда и мира	386	10,3	511	11,8	528	13,5	465	12,1	358	11,5
Остала кривична дела	254	6,8	289	6,7	272	7,0	222	5,8	171	5,5

У Табели 1. видљиво је да се број пријављених малолетних учинилаца кривичних дела у посматраном периоду кретао у распону од 3110 (2014) до 4323 кривичних дела (2011). Највећи број пријављених малолетних учинилаца кривичних дела евидентиран је 2011. године (4323), што указује на ескалацију малолетничког криминалитета, који се може тумачити

одређеним, пре свега, социјалним и економским приликама. У том смислу може се посматрати и 2012. година, када је забележено 3913 кривичних дела. Најмањи број пријављених малолетних учинилаца кривичних дела евидентиран је 2014. године (3110), што је осетно смањење у односу на остале анализиране године. Посматрајући структуру броја пријављених малолетних учинилаца према врстама кривичних дела, уочљиво је да је највећи број њих евидентиран за кривична дела против имовине. У свим посматраним годинама проценат пријављених за кривична дела против имовине прелази преко 56%, у односу на сва друга кривична дела. Проценат броја пријављених малолетних учинилаца за имовинска, у односу на остала кривична дела, у порасту је и креће се од 56,7% (2011), када је био најмањи, до 62,8% (2014). Следе кривична дела против живота и тела код којих се број малолетних учинилаца креће од 10,2% (2014), до 13,5% (2011), и кривична дела против јавног реда и мира, где је проценат броја пријављених између 10,3% (2010) и 13,5% (2012), када је био и највећи. Према томе, основна констатација је да малолетни учиниоци најчешће врше кривична дела против имовине, где су најзаступљеније тешке крађе и крађе. У структури кривичних дела против живота и тела најзаступљеније кривично дело је тешка телесна повреда и лака телесна повреда, а код кривичних дела против јавног реда и мира највише је евидентираних учинилаца за кривично дело насилничког понашања. Оно што посебно забрињава последњих година на нашим просторима је пораст вршњачког насиља у категорији малолетних лица. Дакле, агресивност и импулсивност малолетних лица је све присутнија. Последица таквог понашања је све већи број убистава, тешких телесних повреда и других насилних деликата. Насиље је експлодирало у задњих двадесетак година, а најчешће се манифестује кроз навијачке обрачуне, туче на улици, у дискотекама, школским двориштима и сл. Догађај који је недавно забринуо јавност у Србији, а потврђује све напред наведене констације о порасту насиља код малолетника и њиховом повратничком криминалном понашању, је случај из Новог Сада крајем 2013. године, где су четворица малолетника претукла једног наставника у парку поред железничке станице. Након што су идентификовани и приведени, констатовано је да су, до сада, на територији Новог Сада извршили 11 разбојништва и 28 тешких крађа. Сва досадашња истраживања указују да малолетни рецидивисти велики број кривичних дела врше у стању алкохолисаности или под утицајем дроге.

Табела бр. 2. Малолетници према кривичном делу, полу, покушају и изреченим кривичним санкцијама, 2014.

Кривична дела	Укупно			Малолетнички затвор	Васпитне мере				Мере безбедности	Мере осуђивани
	свега	жене	покушај		свега	Мере упозоравања и усмеравања	Мере појачаног надзора	Затворске мере		
Укупно	2034	144	98	6	2028	1004	935	89	115	335
Против живота и тела	184	8	6	2	182	94	78	10	3	31
Убиство	6	-	5	1	5	-	2	3	1	2
Тешко убиство	2	-	1	-	2	-	-	2	-	2
Тешка телесна повреда	78	3	-	1	77	37	38	2	-	11
Против полне слободе	48	2	3	1	47	14	30	3	-	5
Силовање	13	-	3	1	12	-	9	3	-	2
Обљуба с дететом	10	1	-	-	10	4	6	-	-	-
Недозвоље не полне радње	17	1	-	-	17	4	13	-	-	3
Против брака и породице	21	3	1	-	21	10	8	3	1	4
Насиље у породици	20	3	1	-	20	9	8	3	1	4
Против имовине	1203	75	73	2	1201	581	556	64	20	208
Крађа	253	35	9	-	253	126	125	2	1	30
Тешка крађа	630	23	43	1	629	318	272	39	6	114
Разбојничка крађа	3	-	-	-	3	-	2	1	-	1

Кривична дела	Укупно			Малолетнички затвор	Васпитне мере				Мере безбедности	Мере осуђивани
	свега	жене	покушај		свега	Мере упозоравања и усмеравања	Мере појачаног надзора	Затворске мере		
Разбојништво	127	8	14	1	126	26	82	18	9	34
Уништење и оштећење туђе ствари	68	4	-	-	68	58	10	-	-	12
Против здравља људи	141	8	8	-	141	72	67	2	74	24
Неовлашћено држање опојних дрога	104	6	8	-	104	58	45	1	58	19
Против безбедности јавног саобраћаја	33	1	-	-	33	17	15	1	2	3
Против јавног реда и мира	286	29	4	-	286	140	142	4	8	37
Насилничко понашање	258	26	3	-	258	122	132	4	5	31

Забрињава чињеница да малолетни учиниоци годишње изврше релативно велики број кривичних дела разбојништва. Само током 2014. године, против малолетника поднето је 127 кривичних пријава због овог кривичног дела, што говори о повећању насиља код малолетника. Ова кривична дела најчешће врше над запосленим особљем у мењачницама, киосцима, самопослугама, продавницама и у већини случајева жртве ових разбојника су младе девојке. Као средство извршења најчешће користе ножеве, пластичне пиштоље (играчке), а неретко и право оружје. Пажљиво бирају објекте напада, углавном у вечерњим часовима и то на местима која су неосветљена и где је слабија фреквенција грађана. Поред тога, користе и лоше временске прилике (киша, снег, јака магла и др.). Одређени број ових кривичних дела, а пре свега крађе, тешке крађе и разбојништва, малолетници врло често врше под утицајем алкохола или наркотичних

средстава, а често и због тога да би набавили дрогу. Предмет напада код крађа и тешких крађа најчешће су киосци, продавнице, станови, викендице, аутомобили и слично. Украдена роба се одмах продаје за мале паре и на тај начин обезбеђује новац за куповину дроге или за улагање у кладионицама или другим играма на срећу. Поред тога, предмет крађе често су и намирнице, техничка роба и слично. Кривична дела имовинског криминалитета малолетници најчешће врше у групи (2-5) са другим малолетницима, децом или млађим пунолетним лицима, а ређе са одраслим учиниоцима кривичних дела. Значајно је напоменути да кривична дела крађа и тешких крађа често врше и деца (до 14. година), али су она кривично неодговорна и због тога о тим кривичним делима немамо прецизних података. Једна од карактеристика малолетничке делинквенције јесте и повећање рецидивизма (поврата) малолетних учинилаца у вршењу кривичних дела.

4) КАРАКТЕРИСТИКЕ И ЕФЕКТИ КАЗНЕНЕ ПОЛИТИКЕ

Ради сагледавања ефеката казнене политике према малолетним учиниоцима кривичних дела у Републици Србији послужићемо се најновијим подацима Републичког завода за статистику за период 2010-2014.

Табела бр. 3. Малолетни учиниоци кривичних дела 2010-2014.

	Укупан број					Индекси				
	2010	2011	2012	2013	2014	2011/ 2010	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2014/ 2010
Кривичне пријаве										
Укупно	3747	4323	3913	3844	3110	115	91	98	81	83
Оптужења										
Укупно	2205	3140	2946	3300	2522	142	94	112	76	114
Осуде										
Укупно	1640	2290	2302	2648	2034	140	101	115	77	124

Као што се из Табеле 3. види, у посматраном периоду, број оптужених у односу на број пријављених малолетних учинилаца кривичних дела процентуално се кретао између 58% (2010) и 85,84% (2013). Изузев 2010. године, када је тај проценат био најмањи (58%), у свим осталим годинама он је прелазио преко 70%, што показује повећање ефикасности Јавног тужилаштва за малолетнике у овој области. У истом периоду, број осуђених малолетних учинилаца кривичних дела, у односу на број оптужених, процентуално се кретао између 72,92% (2011) до 80,65% (2014). Интересантно је навести да је највећа ефикасност судија за малолетнике забележена у 2014. години, иако је то последња анализирана година и где је реално очекивати и додатно побољшање ефикасности током ове године. Према томе, можемо констатовати да су надлежни тужиоци и судије за малолетнике показали солидну ефикасност у оквиру своје надлежности.

5) ВРСТЕ ИЗРЕЧЕНИХ КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА МАЛОЛЕТНИМ УЧИНИОЦИМА КРИВИЧНИХ ДЕЛА

Табела бр. 4. Малолетници према изреченим кривичним санкцијама, 2010-2014.

Кривична дела	2010		2011		2012		2013		2014	
	број	%	број	%	број	%	број	%	број	%
Укупно	1640	100,0	2290	100,0	2302	100,0	2648	100,0	2034	100,0
Млађи малолетници	670	40,9	979	42,8	984	42,7	1094	41,3	825	40,6
Васпитне мере	670	40,9	979	42,8	984	42,7	1094	41,3	825	40,6
Мере упозорења и усмеравања	316	19,3	452	19,7	460	20,0	471	17,8	428	21,0
Мере појачаног надзора	320	19,5	467	20,4	472	20,5	559	21,1	362	17,8
Заводске мере	34	2,1	60	2,6	52	2,3	64	2,4	35	1,7

Кривична дела	2010		2011		2012		2013		2014	
	број	%	број	%	број	%	број	%	број	%
Старији малолетници	970	59,1	1311	57,2	1318	57,3	1554	58,7	1209	59,4
Малолетнички затвор	5	0,3	13	0,6	2	0,1	8	0,3	6	0,3
Преко 5 до 10 година	0	0,0	1	0,0	0	0,0	3	0,1	0	0,0
Преко 2 до 5 година	1	0,1	5	0,2	0	0,0	2	0,1	4	0,2
Преко 6 месеци до 2 године	4	0,2	7	0,3	2	0,1	3	0,1	2	0,1
Васпитне мере	965	58,8	1298	56,7	1316	57,2	1546	58,4	1203	59,1
Мере упозорења и усмеравања	431	26,3	562	24,5	535	23,2	651	24,6	576	28,3
Мере појачаног надзора	509	31,0	692	30,2	728	31,6	818	30,9	573	28,2
Заводске мере	25	1,5	44	1,9	53	2,3	77	2,9	54	2,7

Из Табеле 4. видљиво је да се број изречених кривичних санкција према малолетним учиниоцима кривичних дела у посматраном периоду кретао између 1640 (2010) и 2648 (2013). Дакле, изузев 2010. године када је очигледно забележена слаба ефикасност правосуђа, у осталим годинама евидентно је побољшање ефикасности правосудних органа у изрицању кривичних санкција овој категорији учинилаца кривичних дела. Према статистичким показатељима, видљив је пораст броја осуђених малолетника. Тако се број санкционисаних млађих малолетника креће у просеку око 40%, и евидентан је скоро једнак проценат изречених васпитних мера упозорења и усмеравања као и васпитних мера појачаног надзора, најчешће од стране родитеља или староца. Што се тиче старијих

малолетника, где је број санкционисаних по годинама у просеку око 60%, доминантне су васпитне мере и то у нешто већем проценту мере појачаног надзора, у односу на мере упозорења и усмеравања. Број заводских мера креће се од 25 (2010) до 77 (2013). Малолетнички затвор је изречен у незнатном броју случајева и то од 2 (2012) до 13 (2011). Малолетнички затвор у трајању од 5 до 10 година у посматраном периоду изречен је у свега четири случаја, што указује на прилично благу казнену политику према малолетним учиниоцима који су извршили тешка кривична дела, као што су убиства и тешка убиства, чији број није занемарљив. Примера ради, само 2014. године малолетни учиниоци су извршили шест убиства, два тешка убиства, 13 силовања, 127 разбојништва и сл.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Малолетничка делинквенција и даље представља озбиљан проблем у Републици Србији, а чини се и у окружењу. Статистички подаци указују на ескалацију малолетничког криминалитета, који се може тумачити одређеним, пре свега, социјалним и економским приликама. Изузев 2010. године, када је број оптужених у односу на број пријављених малолетних учинилаца кривичних дела процентуално био убедљиво најмањи, у свим осталим годинама он је прелазио преко 70%, што показује повећање ефикасности Јавног тужилаштва за малолетнике у овој области. У истом периоду, број осуђених малолетних учинилаца кривичних дела, у односу на број оптужених, у свакој години процентуално је прелазио преко 70%, што такође указује да су надлежни тужиоци и судије за малолетнике показали солидну ефикасност у оквиру своје надлежности. Поред тога, видљив је и пораст броја осуђених малолетника, при чему је код санкционисаних млађих малолетника евидентан скоро једнак проценат изречених васпитних мера упозорења и усмеравања као и васпитних мера појачаног надзора, најчешће од стране родитеља или староца. Код старијих малолетника, доминантне су васпитне мере и то у нешто већем проценту мере појачаног надзора, у односу на мере упозорења и усмеравања. Број заводских мера је незнатан, а малолетнички затвор изречен је у занемарљивом броју случајева, посебно у трајању од 5 до 10 година, што указује на прилично благу и неуједначену казнену политику према малолетним учиниоцима који су извршили већи број тешких кривичних дела. Ради побољшања ефикасности у супротстављању малолетничкој делинквенцији и њеном сузбијању у Републици Србији неопходно је преко Високог савета судства, Врховног касационог суда и Министарства правде

и државне управе иницирати уједначавање и поштравање казнене политике према малолетним учиниоцима најтежих кривичних дела. У казненој политици за рецидивисте увести принцип нулте толеранције за примену начела опортунитета од стране јавног тужиоца за малолетнике. У пракси треба преиспитати недовољну примену васпитних налога, посебних обавеза и мера медицинског карактера.

УДК 796.071/.072(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 54, стр. 344-353
Изворни научни рад

др Далибор КЕКИЋ
др Дане СУБОШИЋ¹

ОБРАЗОВАЊЕ И СТРУЧНО ОСПОСОБЉАВАЊЕ И УСАВРШАВАЊЕ СПОРТСКИХ РАДНИКА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

Athletes often face challenges to combine their sporting career with education or work. The aim to succeed at the highest level of a sport demands intensive training and competitions at home and abroad, which can be difficult to reconcile with the challenges and restrictions in the educational system and the labour market. Not only high levels of motivation, commitment, resilience and responsibility from the athlete, but also special arrangements are needed to avoid the situation where talented and elite sportspeople are forced to choose between education and sport or work and sport. Such “dual career” arrangements should be beneficial for athletes’ sporting careers, allow for education or work, promote the attainment of a new career after the sporting career, and protect and safeguard the position of athletes. Dual career arrangements are relatively recent in the majority of Member States and sports. In Member States where these arrangements have been developed for some time, they sometimes lack solid agreements between the sport system and either the educational sector or the labour market. They may also lack a legal framework or a sustainable governmental policy. Guidance could be helpful to develop and improve the conditions needed for sustainable dual career

¹ Криминалистичко-полицијска академија, Београд, е-маил: daliborkecic@yahoo.com. Рад је реализован у оквиру пројекта „Ефекти примењене физичке активности на локомоторни, метаболички, психо-социјални и васпитни статус популације Р. Србије“ под бројем III47015, а као део подпројекта „Ефекти примењене физичке активности на локомоторни, метаболички, психо-социјални и васпитни статус популације полиције Р. Србије“ који се финансира од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије – Циклус научних пројеката 2011-2015.

programmes allowing for tailor-made arrangements for talented and elite athletes throughout Europe, either in their position as a student-athlete or employee-athlete.

Key words: sport, European Union, profession, education, training, dual career.

1) УВОД

У савременом добу спорт не представља само забаву, него се претворио у професију која, као и свака друга, жели да се избори за свој углед и статус. Односи унутар спорта се мењају и спортисти се све мање њиме баве због забаве, а све више преовладава тас материјалне користи. У склопу стратегије отварања радних места и раста, Европска комисија је септембра 2012. године покренула иницијативу да се подстакне признавање вештина и способности стечених ван универзитета и школа, између осталих и у спорту. На овај начин, Комисија покушава да подстакне програм запошљавања за оне који немају довољно формалног образовања, пре свих, младих људи, али и старијих и радника са мање вештина. У том смислу, спортисти ће добити могућност да се баве активностима наставника и тренера када се заврши њихова делатност у својству спортисте. За развој даље каријере спортисте, веома је значајна двострука (дуална) каријера. У ЕУ спортско-пословна делатност чини око 2,5% свих делатности. ЕУ је спорт организовала у пирамидалном облику, где су на врху европски спортски савези, испод њих национални савези, регионални спортски савези и, на крају, спортски клубови.

2) СВРХА

Већ дуже време, Европска унија није имала званичну политику у области спорта. Међутим, многе друге политике ЕУ имале су утицај на спорт - посебно на њене економске аспекте. Због недостатка одређеног правног основа, приступ ЕУ у области спорта обликован је у великој мери судском праксом Европског суда правде (ЕСП). У низу одређених одлука, као што су Валраве (Walrave, 1974), Дона (Dona, 1976), Босман (Bosman, 1995), Делиеге (Deliège, 2000) или Лехтонен (Lehtonen, 2000), Суд је чврсто успоставио праксу да спорт мора бити у складу са законом ЕУ кад год је у својству економске активности. Током година, органи и тела ЕУ све више су се бавили спортом. Бела књига о спорту (2007) пружила је основу за свеобухватније бављење спортском политиком ЕУ. Од ступања на снагу Лисабонског споразума (2009), ЕУ има експлицитну надлежност за спорт. Политика ЕУ узима маха и предузето је неколико нових

иницијатива. У јануару 2011. године, Европска комисија усвојила је Информацију “Развој европске димензије у спорту” и у мају 2011. године, министри спорта држава ЕУ усвојили су План рада ЕУ у спорту.² Слободно се може тврдити да хармонизација структуре и садржаја образовања спортских стручњака у земљама обухваћеним интеграцијом представља саставни део интеграционог деловања. Унија пружа значајну финансијску подршку квалитетном и савременом образовању на следећим пољима: сарадња институција које се баве високим образовањем и научним истраживањем у државама чланицама; размена студената универзитета и виших школа, као и универзитетских професора; размена искустава о структури образовања у државама чланицама; узајамно признање диплома, образовних планова, услова на пријемним испитима; учење прихваћених службених језика у ЕУ. У погледу образовања, постоје два облика: образовање за спортског радника и за тренера. Упоређивање различитих националних диплома земље чланице врше на основу следеће петостепене образовне структуре: највиши је пети степен и он подразумева универзитетско образовање у минималном трајању од 3 године; потом следе рангирања од четвртог ка првом степену, који су не-универзитетски нивои образовања, и то у трајању од 600 часова слушања за четврти, а за остала три од по 300 часова. У складу са прихваћеним оквирима образовања у ЕУ у случају тренерске струке степени образовања се раздвајају и надограђују на следећи начин: пети ниво образовања је универзитетски и то је европска универзитетска тренерска диплома; четврти ниво је завршена одређена школа и то је европска тренерска диплома; последња три нивоа су европске тренерске лиценце III, II и I.³

3) МЕРЕ ЕУ

Спортске академије постоје у многим земљама - чланицама ЕУ. Поред школе, локалне спортске академије пружају неке спортске активности за талентоване спортисте и идентификују таленате у појединим спортовима. Општине, школе и спортски клубови укључени су у образовање ових академија и других локалних спортских аранжмана са свим заинтересованим странама, који су кључни за њихов успех. Да би се све

² Folker Hellmund, Guide to Eu Sport Policy, EOC EU Office, Brussels, 2011, p. 4.

³ Milka Đukić, Danilo Rončević, Aferdita Crnišanin – Pravo i sport u Evropskoj uniji, Socioeconomica – The Scientific Journal for Theory and Practice of Socioeconomic Development Vol. 1, N° 2, pp. 403-416.

ово остварило, препоручује се да се поставе јасни циљеви, те дефинисање циљних група и веза са регионалним и националним програмима за таленте. Локалне и регионалне спортске академије, основане од стране професионалних клубова и федерација за одабране талентоване спортисте, уобичајене су у већини држава-чланица. То је само у ограниченом броју спортова, где приватна тела, осим спортских клубова и савеза, директно послују обуку талентованих спортиста (углавном у тенису, голфу и скијању). Чак и у тим случајевима, спој приватне академије, националних удружења и клубова постоји и могу се разликовати од земље до земље. Поред стручног усавршавања младих спортиста, посебан акценат треба посветити њиховом личном развоју и свеукупном образовању уз помоћ тренера, наставника и здравствених стручњака. Спортске академије треба да функционишу у складу са временским роковима који омогућавају усклађивање на највишем нивоу спортског тренинга са школом. У многим државама - чланицама, национални олимпијски комитети или спортски савези оснивају (интер)националне центре за обуку спортиста високих перформанси за различите спортове. Постојање таквих националних центара за обуку, где врхунски спортисти тренирају током целе године, од суштинског је значаја у организацији обуке врхунских спортиста. У принципу, критична маса талентованих спортиста земље (почев од 12 година) окупљена је на једном месту или на неколико места са пуним радним временом или непуним радним временом. Национална удружења играју кључну улогу у организовању обуке, док руководство центра за обуку може да се односи на различите врсте организација (министарство просвете, олимпијски комитет, приватна фирма). Спортисти треба да имају користи од стандарда високог квалитета за спортски тренинг, медицинског упитника, образовања и другим пратећим службама. Спортске научне лабораторије у сарадњи са универзитетима могу да обезбеде значајну подршку. Програми обуке за све већи број спортиста из иностранства, међународних кампова за обуку и спортских радника могао би се понудити у центрима, иако укључивање концепта двоструких каријера за иностране спортисте остаје изазов због њихових различитих потреба и порекла, као и потенцијал језичке и правне баријере. Спортске академије, (интер)национални спортски центри и спортске федерације често су део спортске политике националних и регионалних спортских власти. Кроз финансијске оквире и/или прописе, укључујући и оперативне спецификације и контроле квалитета механизма, транспарентност може бити постигнута у погледу процеса рада и резултата ових центара. За спортске академије које воде професионална предузећа или клубови, ови

механизми често нису на месту, али системи лиценцирања федерација могу дати некакве резултате. Важно је да се положај спортиста и особља у таквим спортским заједницама регулише добро, на пример кроз едукацију, интерни кодекс понашања, у присуству омбудсмана или заступника са којима може да се расправља о поверљивим стварима и редовном контакту са спортистима и њиховим представницима, укључујући удружења спортиста. Осим тога, на образовни профил тзв. дуал каријериста, посебно након обавезног периода образовања, треба више пажње обратити у спортским академијама и центрима за врхунске спортисте. Они се често не осећају одговорним за компетенције потребне за каријеру након бављења врхунским спортом. Као последица тога, ангажовање са вишом стручном спремом у институцијама стручног оспособљавања види се као нужност, а не прилика. Закони, смернице и системи лиценцирања, ако постоје, треба да обухвате промоцију континуиране едукације после обавезног образовања, који би био у складу са националним и европским стратегијама за доживотно учење, и укључују овај уговор са заинтересованим странама у спорту. Даље образовање и обука треба да буде део колективних уговора за професионалне спортисте у спортским академијама, на сличан начин као и у другим професијама. Тренери имају кључну улогу на почетку потенцијално елитне каријере у идентификацији (заједно са тзв. „ловцима на таленте“ и родитељима) спортисте, вођени унапређењем и развојем талента младог спортисте.⁴ Због будућности младих спортиста, и као спортиста и као особа, делом у њиховим рукама, неопходно је да се тренери квалификују на одговарајућем нивоу за улоге које преузимају у овој фази каријере спортисте. Они такође треба да имају надлежност да разумеју различите врсте ризика који могу бити присутни и са којима се суочавају спортисти, а не само ризици који су директно везани за тренинг. Животни стил талентованих и врхунских спортиста и доживотно развој спортисте као особе треба да буду укључени у њиховом приступу спортистима. У каснијој фази, стручњацима управља тренер или менаџер учинком, укључујући и различите врсте (помоћници) тренера, (пара) медицинских и других чланова особља, који раде као тим у вођењу спортских активности

⁴ Термини тренер, учитељ и инструктор имају различита значења у земљама - чланицама ЕУ и варирају од тога да у ограниченом обиму даје смернице о тактици током самог такмичења, комбинованом функцијом, укључујући активности као што су инструкције, дајући вежбе током тренинга до тога да буде менаџер тима или вођа професионалцима. Овим упутством користи се широка дефиниција, на основу рада Европског савета тренера, у којем су укључене све активности усмерене на побољшање вођења и дугорочног развоја спортиста.

талентованог спортисте ка елитном нивоу. Сходно томе, главни тренери или менаџери треба да управљају перформансама свог тима и да воде рачуна да спортисти унапреде техничке, тактичке, физичке и менталне способности, али и развијају личне, социјалне и животне способности кроз образовање и каријеру. Сво особље тима требало би да води спортисту у целини и да промовишу развој животних вештина (нпр. ефикасну комуникацију, која се бави успехом и неуспехом, управљање стресом, итд.) на такав начин да ове вештине нису само приказане у оквиру спорта, већ и у животном развоју каријере. Треба промовисати фер игру и окружење у којима се постиже учинак уз побољшана легитимна средства, подржана јасном анти-допинг филозофијом.⁵ Овај приступ захтева менталну промену управних тела у спорту у многим државама -чланицама како би успели да препознају улогу у организацијама које заступају тренере и друго особље. Кодекс понашања, укључујући принципе дуал каријере, могу бити део колективних или појединачних уговора са квалификованим тренерима и осталим члановима оспособљеним за рад са талентованим и врхунским спортистима. Многи врхунски спортисти имају потенцијал и жељу да постану тренери или чланови тимова по завршетку каријере у спорту. Међутим, не треба претпоставити да ће одлични бивши спортисти бити пример одличних тренера. Постоји потреба за проактивним и структурираним приступом у подршци транзицији из елитног спортисте ка другим професијама у спорту у којима је релевантно његово искуство у својству спортисте. За позицију особља за увежбавање врхунских спортиста и тренера у националним центрима за обуку, професионални спортски клубови и велике спортске организације често их ангажују под пуним радним временом као професионалце, што није случај у другим спортовима, а посебно код тренера спортиста са инвалидитетом. Тренери често морају да комбинују своје тренерске са другим радним обавезама и суочавају се са проблемима везаним за послодавце током одређених тренинга и међународних догађаја у иностранству. Тренери су често запослени скраћено радно време или чак раде само за накнаду њихових трошкова. Ова улога указује на потребу за стварањем двоструке (дуал) каријере у у животу тренера, укључујући и посебне услове за запошљавање који су у сразмери са интензивном природом њихове улоге у подршци

⁵ EU Guidelines on Dual Careers of Athletes Recommended Policy Actions in Support of Dual Careers in High-Performance Sport, Approved by the EU Expert Group "Education & Training in Sport" at its meeting in Poznań on 28 September 2012, p. 14.

талентованим и врхунским спортистима. Ако је могуће, то може да се уради као део развоја колективног уговора за професионалне тренере.

4) САДРЖАЈ

Суштинска компонента формирања младих у спорту, могу бити на удару акцијама ЕУ у области образовања и обуке на различите начине. С једне стране, спортски покрет може имати користи од европског финансирања кроз различите подпрограме дугорочног учења у ЕУ. С друге стране, спортски покрет има велики интерес у препознавању спортских способности везаних за квалификације као што су вештине стечене волонтерским активностима. Друга важна тема је професионално образовање младих спортиста и спортиста (тзв. двострука). План рада Савета за спорт (мај 2011. године) предвидела је оснивање експертске групе „Образовање и обука у спорту“. Експертска група је заменила бившу Радну групу „Образовање и обука у спорту“. Ова група ради на два задатка: нацрт европских смерницама о двојној каријере и укључивање спортских квалификација у националне системиме квалификација и компетенција у државама чланицама (у координацији са Европског квалификационим оквиром). Задаци експертске групе односе се на изазове којима се бави Европска комисија у свом саопштењу о спорту (2011):

- спорт ван и унутар школе кроз сарадњу спортских клубова и школа,
- двострука каријера (квалитетно образовање за врхунске спортисте), и
- признавање спортских квалификација и компетенција.

Европска комисија тренутно реформише узајамно признавање професионалних квалификација. У току јавне расправе, која је покренута од јуна до септембра 2011. године, актери су се питали како да допринесу модернизацији постојеће „Директиве о признавању професионалних квалификација“ (Directive on the Recognition of Professional Qualifications).⁶ Постојећа директива не узима у обзир посебне квалификације и обуку процедура у спортском сектору. Модернизација директиве може да утиче на процедуре признавања спортских професија, које су регулисане у неким државама чланицама ЕУ, као што су ски инструктори. У оквиру припремних радњи у области спорта 2009. године, ЕУ је финансирала неке пројекте који се фокусирају на промоцију образовања и обуку у спорту. Један од пројеката

⁶ Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications, Official Journal of the European Union, L 255/22.

„Спортисти ка бизнису“ реализован је од стране канцеларије ЕУ и даје препоруке како различити актери, као што су спортске организације или образовне институције могу да створе повољно окружење за двојну каријеру спортисте.

Други важни кораци на нивоу ЕУ:

- Студија о обуци младих спортиста (*A study on the training of young sportsmen and sportswomen*, 2008);
- 2007. године Европски парламент прогласио је у „Резолуцији о улози спорта у образовању“ (*Resolution on the Role of Sport in Education*) да промовише физичке активности у школи;
- у Белој књизи о спорту (*White Paper on Sport*, 2007), Европска комисија објавила је увођење награђивања европском плакетом школе које промовишу спорт и нагласио потребу да се обезбеди „двострука каријера“ за младе спортисте;
- 2004. година проглашена је „Европском годином образовања кроз спорт“ (*European Year of Education Through Sport*) што је био почетак финансијске подршке ЕУ од широког спектра спортских пројеката везаних за образовање.

Спорт и физичка активност могу бити подржани од стране различитих компоненти програма дугорочног учења Европске уније (*Lifelong Learning programme*). Спортски сектор може да поднесе захтев за подршку кроз индивидуалне позива за предлоге о спровођењу Европског оквира квалификација (*European Qualifications Framework - EQF*) и Европског кредитног система за стручно образовање и обуку (*European Credit System for Vocational Education and Training - ECVET*).

5) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива о признавању професионалних квалификација [Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications, *Official Journal of the European Union*, L 255/22], ступила је на снагу 30.09.2005. године.

6) ИЗВОРИ

Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications, *Official Journal of the European Union*, L 255/22; Available at: <http://eur->

- lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:255:0022:0142:en:PDF. [Accessed 3 October 2015]
- Đukić, Milka, Rončević, Danilo, Aferdita Crnišanić – Pravo i sport u Evropskoj uniji, *Socioeconomica – The Scientific Journal for Theory and Practice of Socioeconomic Development* Vol. 1, N° 2, pp. 403–416.
- EU Guidelines on Dual Careers of Athletes Recommended Policy Actions in Support of Dual Careers in High-Performance Sport, Approved by the EU Expert Group “Education & Training in Sport” at its meeting in Poznań on 28 September 2012.
- European Commission : Study on training of young sportsmen/women in Europe, Available at: http://ec.europa.eu/sport/library/studies/study-on-the-training-executive-summary_en.pdf.
- 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 3 October 2015], 2007.
- European Parliament resolution of 13 November 2007 on the role of sport in education (2007/2086(INI)); Available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0503+0+DOC+XML+V0//EN>.
- 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).
- White Paper - White Paper on Sport {SEC(2007) 932} {SEC(2007) 934} {SEC(2007) 935} {SEC(2007) 936}.
- White Paper on Sport (presented by the Commission){SEC(2007) 932} {SEC(2007) 934} {SEC(2007) 935} {SEC(2007) 936; [COM(2007) 391 final]; Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007DC0391>.
- Бела књига о спорту, од 11.07.2007. године, [COM(2007) 391 final].

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Програм “Каријера после спорта” оформљен је од стране Међународног олимпијског комитета (МОК) почетком ове године, са циљем да спортистима пружи савет и помоћ како да поред спортских остваре добре резултате и у другим сферама живота и како да остваре успешан прелаз са

спортског на пословни терен. Каријера сваког спортисте, ма колико успешан био, природно траје одређени временски период, након чега он мора да настави да се пробија на тржишту рада. Иако велика већина активних спортиста размишља да након играчке каријере остане у свом спорту на некој другој функцији, то није реална слика и зато би корак у правцу размишљања како преоријентисати спортисту на неке друге професије, био веома значајан. Као једно од решења може бити и понуђен модел двоструке каријере у оквиру ЕУ. Професионални спортисти сваким даном улажу огромне напоре не би ли довели своје тело и резултате до савршенства. У тој трци за медаљама и успехом они су посвећени само спорту, запостављајући све друге области живота. Као узорни систем образовања могао би да послужи систем у Сједињеним Америчким Државама, који младим људима пружа могућност студирања и истовремено професионалног бављења спортом. На тај начин је све организовано у циљу формирања доброг спортисте, али и студента који учи да усклади академске и спортске обавезе. Такав начин образовања допада се и омладини у Србији, која у све већем броју одлази у Америку на студирање. Да се то не би догодило, важно је да се оваква понуда изнесе и смести и у оквиру законских оквира, те би било значајно да и нови Закон о спорту препозна могућност двоструке каријере код спортиста.

УДК 341.231.14(4)

342.727

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 54, стр. 354-373

Изворни научни рад

др Драгица ПОПЕСКУ¹

ЕВРОПСКА КОНВЕНЦИЈА О ЉУДСКИМ ПРАВИМА И СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА

ABSTRACT

In cases of violation of the right to honor and reputation, as a special type of personal rights, freedom of expression is in conflict with the above-mentioned right which protects the said personal image from groundless accusations, so its restrictions are justified under the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The European Court of Human Rights never gives automatic predominance to either of these values (freedom of expression or the reputation of the person whom the information relates to), so its adjudication represents a complex analysis of all details of a particular case, weighed and measured individually in relation to all other circumstances, regardless of whether the freedom of expression was violated or its restrictions justified.

The European Court of Human Rights formulated specific criteria for assessment of different cases, such as the rule that the Court's deliberation is in relation to the necessity of restrictions of freedom of expression when the information is placed with regard to the government and politicians in context of debates on matters of public interest, and especially if it is a political debate or a statement made in Parliament or a similar body, or if it is a refutation of provocative statements by the person defamed. On the other hand, it is much easier to restrict freedom of expression when defamatory statements, namely slanderous allegations which violate someone's right to honor and reputation, relate to judicial power or private persons and their lives. Main problems lie in applications to the European Court if there is no satisfactory definition of elements relevant for assessing whether freedom of expression, guaranteed by the European Convention, in Article 10, Paragraph 1, was violated. However, according to the jurisprudence of the European Court of Human Rights, freedom of expression is respected, with

¹ Апелациони суд у Београду, е-маил: popesku@24gmail.com.

restrictions provided in Article 10, Paragraph 2 of said Convention and some advances by the Court.

Key words: the right to honor and reputation, freedom of expression, European Convention, European Court of Human Rights, defamation, application, statement

1) СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА ПРЕМА ЕВРОПСКОЈ КОНВЕНЦИЈИ О ЉУДСКИМ ПРАВИМА И ПРАКСА ЕВРОПског СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Слобода изражавања представља одлучујућу вредност у процени свих случајева повреде права на част и углед (*defamatio*). Тумачења Европске конвенције о људским правима (Конвенција, ЕК),² од стране Европског суда

² Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, или Европска конвенција о људским правима, међународни уговор који је закључен између чланица Савета Европе, 04.05.1950. године, у Риму, прокламује обавезу поштовања људских права-права личности и основних слобода, као што су: *право на живот, право на слободу и сигурност, право на правично суђење, право на поштовање приватног и породичног живота, слободу мисли, савести и вероисповести, слободу процесноправних питања*, територијалне примене протокола, односа са Конвенцијом, потписом и ратификацијом. Она у својом члану 1. предвиђа обавезу поштовања људских права, а у каснијим одредбама поименично људска права, и то: у члану 2. право на живот, у члану 3. забрану мучења, у члану 4. забрану ропства и принудног рада, у члану 5. право на слободу и сигурност, у члану 6. право на правично суђење, у члану 7. кажњавање само на основу закона, у члану 8. право на поштовање приватног и породичног живота, у члану 9. слободу мисли савести и вероисповести, у члану 10. слободу изражавања, у члану 11. слободу окупљања и удруживања, у члану 12. право на склапање брака, у члану 13. право на делотворан правни лек, у члану 14. забрану дискриминација, док у члану 15. предвиђа одступање у ванредним околностима, а у члану 17. забрану злоупотребе права, у смислу поништавања било ког од наведених права и слобода, или њиховог ограничења у већој мери, од оне која је Конвенцијом предвиђена. У члану 18. прописује да се ограничења права и слобода из Конвенције неће примењивати у друге сврхе, осим прописаних. Такође, Конвенција садржи одељак о Европском суду за људска права и одредбе о обавештењима Високих страна уговорница генералном секретару Савета Европе, као и обезбеђење постојећих људских права, територијалну примену и резерве на одредбе Конвенције у обиму у коме домаћи закон државе потписнице није у складу са неком одредбом. Европска конвенција је допуњена протоколима који разрађују питања из области правних и процесноправних питања, територијалне примене протокола, односа са Конвенцијом, потписивањем и ратификацијом. *Указ о проглашењу закона о ратификацији ЕК за заштиту људских права и основних слобода*, измењен је у складу са протоколом бр. 11 Протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола бр. 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, којим се обезбеђују извесна права и слободе, који нису укључени у Конвенцију и Први Протокол, уз њу, Протокола бр. 6 Конвенције за заштиту људских права и основних

за људска права (Европски суд, Суд)³ у сродним ситуацијама, показују тенденцију да се *слобода изражавања* штити у вишем степену него што је то чињено до сада. Наиме, она представља један од основа демократског друштва и њено утемељење је један од задатака Савета Европе⁴, регионалне европске међународне организације, која се бави остварењем и заштитом људских права и слобода у Европи. Савет Европе је доносилац Европске

слобода о укидању смртне казне, Протокола бр. 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола бр. 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протокола бр. 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима, објављено у Сл. листу СЦГ- Међународни уговори, бр. 9/2003. Указ је донет 26.12.2003. године, а закон је ступио на снагу истог дана, а бр. 5/2005 објављен је 01.07.2005. године, ког датума је изашао *Закон о изменама закона о ратификацији ЕК за заштиту људских права и основних слобода*, измењен у складу са протоколом бр. 11 Протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола бр. 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, којим се обезбеђују извесна права и слободе, који нису укључени у Конвенцију и Први Протокол уз њу, Протокола бр. 6 Конвенције за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Протокола бр. 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола бр. 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протокола бр. 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима, који је објављен 01.07. 2005.године, а ступио на снагу 09.07.2005. године. Потписнице Европске конвенције су земље чланице Савета Европе, којих је 47.

³ Интернет: www.wikipedia.com, / Европски суд за људска права (Суд), је међународни суд са седиштем у Стразбуру, који броји исти број судија, као и број чланица Савета Европе (47) које су ратификовале Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Судије су самосталне у свом послу и не представљају своју земљу, с тим да Суд сарађује са Секретаријатом у коме су углавном правници из земаља чланица, такође независни од својих земаља, с тим да они нису представници подносилаца представки. Овом суду подносе представке лица која себе сматрају жртвама кршења права гарантованих ЕК и Протоколима, учињених од земаља потписница.

⁴ Интернет: www.wikipedia.com, /Савет Европе(engl. *Council of Europe*, fr. *Conseil de l'Europe*) регионална међународна организација европских земаља са седиштем у Палати Европе, у Стразбуру. Савет Европе није установљен од стране Европске уније и његове чланице не морају истовремено бити чланице ЕУ, која броји 27 чланица, с тим да су све оне чланице Савета Европе. То истовремено није ни Савет Европске уније, нити Европски савет, већ посебна наднационална међународна организација. Ипак, земље чланице ЕУ, сама Унија и Савет Европе, повезани су идејом о уједињеној Европи, а права и слободе из Европске конвенције наведена су у Нацрту Европског Устава, као његов саставни део. Иначе, Европска заједница, односно ЕУ, преко својих органа располаже законодавном, извршном и судском влашћу, с тим да законодавну власт имају Савет Министара ЕУ, Европски парламент и Европска комисија, која се стара о примени комунитарног права, које се назива и правом ЕЗ и непрекидно се ствара.

конвенције о људским правима, из 1950. године и оснивач Европског суда за људска права, из 1998. године, као органа правне заштите људских права и слобода. Иначе, чланом 19. Европске конвенције, успостављен је Европски суд за људска права, који ради као стални орган Савета Европе, да би се обезбедило поштовање обавеза из Конвенције и протокола уз њу, прихваћених од Високих страна уговорница.

2) ЕВРОПСКА КОНВЕНЦИЈА О ЉУДСКИМ ПРАВИМА И ПРАВО НА ОДГОВОР И/ИЛИ ИСПРАВКУ

Постоји дилема око тога да ли се право на одговор (или исправку) може сматрати имплиците садржаним у гаранцијама члана 10. става 2. Европске конвенције, у ограничењима права на слободу изражавања, у оквиру заштите угледа и права других, што је тешко доказив аргумент. Чињеница је да Савет министара ЕУ сугерише државама чланицама да признају наведено право, које *joш није гарантовано* Европском конвенцијом.⁵ Такође, случајеви повреде одређених права личности, у корпусу заштите угледа и права других, решавају се пред Европским судом за људска права, али у случајевима повреде једног од најчешће повређиваних права личности у средствима јавног информисања – права на част и углед. Многобројне пресуде Европског суда сведоче о непроцењивој улози медија и њиховом великом утицају на информисање јавности у демократском друштву. Одредба члана 10. став 1. Европске конвенције о људским правима, којом се штити слобода изражавања, истиче да ова слобода (односно, право на изражавање, информисање), укључује слободу поседовања *сопственог мишљења*, примања и саопштавања *информација и идеја*, без мешања јавне власти и без обзира на границе. Слобода изражавања подразумева и слободу масмедија. Сходно наведеној одредби члана 10. став 1. ЕК, путем јавних гласила могу се проносити не само чињеничне тврдње, већ и мишљења, а то су заправо вредносни судови, као нечији субјективни ставови или представе о догађајима, људима или којечему. Осим тога, путем медија могу се преносити и идеје, као оригиналне духовне творевине.

Медијско проношење информација, идеја и мишљења често доводи до повреде људских права гарантованих ЕК, али и повреде осталих права

⁵ Sandra Coliver, у *Press Law and practise (A Comparative Study of Press Freedom in European and other Democracies)*, The International Centre Against Censorship, London, 1993, "A comparative analysis of press law in European and other democracies", *European Convention of Human Rights*, стр. 230.

личности и неких других субјективних права, попут ауторског, као у случају неовлашћеног објављивања ауторског дела – оригиналне творевине људског духа, материјализоване у одређеном облику (писано дело, говорно дело, дело ликовне уметности, архитектуре, фотографије и друга).⁶ Стога сама ЕК, у одредби члана 10. став 2, предвиђа ограничења, услове, формалности, па и казне прописане законом и неопходне у демократском друштву, због прекорачења слободе изражавања, чије уживање повлачи собом дужности и одговорности, што важи и за остале слободе и права. Иако је према ЕК, слобода информисања основ за остваривање осталих права и слобода, а слобода изражавања мисли неопходна човеку, као његово неотуђиво право да изрази своје духовно биће, своја осећања, на шта сваки човек има право, без уплитања јавне власти и без обзира на границе у којима живи. Будући да се у медијском информисању дешавају прекорачења слободе изражавања, један од ограничавајућих фактора, које предвиђа сама ЕК, је *заштита угледа или права других*⁷, али ни заштита тог права не може бити неограничена. Ограничење слободе изражавања не сме бити прекомерно, у складу са чланом 17. ЕК, који прописује да се права гарантована ЕК, међусобно не смеју угрожавати или поништити, већ само ограничавати до потребне мере, те да у сваком конкретном случају она и даље опстају у одређеној корелацији.

3) ЕВРОПСКА КОНВЕНЦИЈА О ЉУДСКИМ ПРАВИМА И ПОВРЕДА ПРАВА НА ЧАСТ И УГЛЕД

Најповређивања права личности у медијима су право на част и углед, право на идентитет (аутентичност) и право на приватност. Слобода изражавања може задрети у право приватности до мере коју ствара оправдани интерес јавности. Нарочито је то случај код информисања о политичарима, односно функционерима, који својим понашањем дају повода објављивању информације о свом животу. Последњих година

⁶ Види члан 2. Закона о ауторском и сродним правима (“Сл. гласник РС” бр. 104/2009); види. Драгица Попеску, *Заштита права личности од повреда у масмедиијима*, Пословни биро, Београд, 2014, стр. 93-95.

⁷ Види члан 10. став 2. ЕК којим је прописано да пошто коришћење слободе изражавања повлачи за собом дужности и одговорности, оно се може подвргнути формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или ради очувања ауторитета и непристрасности судства.

Европски суд успоставио је одређена правила, па тако и да ограничења прихватљиве критике политичара морају бити мања у односу на ограничења степена критике приватних лица. Политичари, као и власт морају толерисати виши степен критике и слободу штампе, која омогућава да јавност о њима формира мишљење, што представља језгро концепта демократског друштва.

4) ОДЛУКЕ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА ПОВОДОМ ПОВРЕДЕ ЧАСТИ И УГЛЕДА ПОЛИТИЧАРА

Пред Европским судом донето је више одлука у случајевима дефамације политичара. Један од најпознатијих је случај *Lingens v. Austria*⁸

1) Аустријски новинар г. *Lingens*, био је подносилац представке Европском суду у случају *Lingens v. Austria*, *јер је*, осуђен по члану 111. Кривичног законика Аустрије, због објављивања два чланка, у којима је веома оштро критиковао канцелара Крајског, због подршке политичарима који су некада били СС официри. Аустријски суд га је, сматрајући да није доказао тачност својих навода, осудио за кривично дело клевете, те је новчано кажњен, а издање публикације је конфисковано. У том поступку су примењени различити стандарди за повреду части и угледа политичара, у односу на остала лица. Европски суд је поводом представке једногласно одлучио *да су ограничења прихватљиве критике политичара мања, у односу на приватна лица, као и да би неко био основано оптужен за клевету, мора бити доказана неистинитост информације коју је објавио у јавности, а којом се повређује нечије право на части углед*. Стога је Суд нашао да је прекршен члан 10. ЕК и да је Република Аустрија обавезна да плати накнаду подносиоцу представке, на име правичног задовољења.

2) Случај *Oberschlick v. Austria*,⁹ представља модел за дефамацију и побијање изречене тврдње, у коме се Европски суд се водио решењем у случају *Lingens*.

Аустријски новинар г. *Oberschlick*, осуђен је и новчано кажњен због објављивања оптужбе за распиривање националне мржње и активности (што је кривично дело према аустријском законодавству), у корист циљева Националне социјалистичке партије (НСП). *Oberschlick* и други објавили су информацију о вођи аустријске Либералне странке, да је по тврдњама

⁸ Sandra Coliver, у *Press Law and practise*, *op. cit.*, (фуснота 7), стр. 224-225.

⁹ Sandra Coliver, у *Press Law and practise*, *op. cit.*, (фуснота 7), стр. 225.

извесних политичара ургирао да социјална помоћ за Аустријанке буде повећана за 50%, у односу на имигранткиње, да би смањиле број побачаја, услед финансијских неприлика. У судском процесу новинар Oberschlick осуђен је за клевету и наложено му је да надокнади штету том страначком вођи. Одређена је мера узапћења свих примерака публикације са увредљивим садржајем. По ставу аустријског суда, изјава спорног политичара није представљала став НСП, па самим тим ни кривично дело, а Oberschlick није поступао са обавезом новинарске пажње, јер није доказао истинитост објављене информације, већ је инсинуирао мотиве које дотични политичар лично није исказао. Европски суд је, следећи став из случаја *Lingens*, *сматрао* да се од *Oberschlick-a*, оптуженог за клевету у новинама, *не може захтевати да докаже истинитост свога мишљења*, па му је у том случају утврђена повреда слободе изражавања. Ставу из случаја *Lingens* да су политичари у односу на приватна лица дужни да толеришу виши степен критике поводом јавне функције коју обављају, Европски суд је додао допуну да: „Политичари, новинарима и целокупној јавности, свесно стављају на слободан увид свој свакодневни рад и његове резултате, те морају показати виши степен толеранције, нарочито уколико и сами дају јавна саопштења, што је све подложно критици”.

3) Трећи случај *Schwabe v. Austria*¹⁰ представља пример за повреду части и угледа (клевету, дефamacију), путем срамоћења неког лица због подсећања јавности на ранију осуђиваност за коју је издржао казну. Европски суд је поново утврдио повреду права на слободу изражавања изазвану одлуком аустријског суда да је потребно доказати истинитост клевете новинара, г. Schwabe, који је својим извештајем скренуо пажњу на 18 година старо кривично дело заменика председника Корушке, који је осуђен због изазивања саобраћајне несреће са смртном последицом, услед вожње у алкохолисаном стању. Schwabe је у контексту доказивања својих навода, тврдио да је председник Корушке применио двоструке стандарде позивањем у то време осуђеног председника општине да поднесе оставку због вожње под дејством алкохола, што није тражио од свог заменика. Такође, г. Schwabe је осуђен и због дефamacије заменика председника, услед подсећања на ранију осуђиваност. Европски суд је утврдио повреду члана 10. став 1. ЕК, због осуде новинара Schwabe, чији извештај којим је савесно упоређивао две пресуде сличне по врсти извршеног кривичног дела, не представља обману јавности. Како је у случају Oberschlick пресуда базирана на чињеницама

¹⁰ Ibid., стр. 226-227.

(поређење политичарева изјаве и циља странке), изречена чињенична тврдња новинара Schwabe, који је поредио две саобраћајне несреће, не би се могла сматрати дефаматорном ако је изречена у доброј вери, па чак и код могуће нетачне импликације. У допуни пресуде, Европски суд је одлучио да је осуђивање Schwabe, због наведеног понижења заменика председника Корушке, услед подсећања на ранију осуђиваност, неприкладно, јер извесне кривичне пресуде, па и за убиство из нехата, могу бити релевантан фактор у процени погодности политичара да буду на датој функцији.

4) У случају *Castell*,¹¹ где су у информацији критикована државна тела, Европски суд је заштитио слободу изражавања политичара – чланова опозиције и поводом осуде члана опозиције у Парламенту одлучио је да су „границе дозвољене критике шире у односу на државу, но у односу на грађане, па и на политичаре, као приватна лица, те да би се приликом прописивања мера против дефаматорних навода усмерених ка влади, требало уздржавати од кривичног гоњења”.¹² Допунски закључак, садржан је у принципу да „када је клевета базирана делимично на чињеничној тврдњи, туженом се мора дозволити покушај да докаже њену истинитост”, што шпански суд то није дозволио господину Castell-у, у погледу његових тврдњи да су постојале незаконитости у пропустима власти у истрази поводом убиства људи из баскијског сепаратистичког покрета. Органи државе дакле, немају право на заштиту од дефамације, које имају политичари и функционери, као појединци.

¹¹ Sandra Coliver, у *Press Law and practise*, op. cit., (фуснота 7), стр. 227.

¹² Петар Теофиловић, *Libel – a comparative study*, SJD Thesis, op. cit., (фуснота 2) – У Енглеској, Дом лордова је утврдио да ће „претња парницом за дефамацију неизбежно имати кочећи ефекат на слободу говора“ и закључио да у обичајном праву, било централним или локалним органима владе, не би требало дати право на подношење тужбе због јавне клевете: јер не постоји јавни интерес за тим, а то би се се косило и са јавним интересом и поставило рестрикцију слободе говора. Право САД-а по овом питању није експлицитно, али комбинација правила везаних за политичаре и оних везаних за правна лица даје слабу могућност да влада, као правно лице, може некога успешно да тужи због дефамације. Најзад, у Србији важи претходно наведено у погледу јавних службеника, стр. 292.

5) ОДЛУКЕ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА ПОВОДОМ ДЕФАМАЦИЈЕ ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ

1) Према одлуци Европског суда за људска права, у извесним случајевима, као у случају *Thorgeirson*,¹³ ослањање на гласине приликом извештавања може бити оправдано. *Thorgeirson* је објавио два чланка о бруталности полиције. Осуђен је и кажњен новчано због клеветања полицијских официра, давањем наводно нетачних изјава о физичким тортурама учињеним од стране полиције, као и да је видео као жртву тога, парализованог човека. Полицијски официри нису били именовани, а чланак је третирао ствар од јавног интереса. По мишљењу Европског суда примарна намера *Thorgeirson*-а била је доношење реформи у раду полиције, а не њено осрамоћење.¹⁴ Тај Суд је одбио став тужене државе да политичку дискусију треба третирати различито од дискусије о другим стварима у јавном интересу. У допуни *Lingens* става, Суд је нашао да ако за ствари од јавног интереса постоји чињенична подлога тврдње, па макар то биле и гласине, не може се тражити да их новинар доказује.¹⁵

2) Случај *Dalban v. Romania*,¹⁶ исказао је нове стандарде у погледу терета доказивања. Септембра 1992. године, румунски новинар г. *Dalban*, цитирао је извештај из објављеног чланка који је писао о превари почињеној од стране сенатора и извршног директора локалне компаније. Они су га оптужили за клевету, а румунски судови су га осудили за то кривично дело. Наставио је да пише о превари наводно почињеној од стране извршног директора, што је водило новој истрази. *Dalban* је затим приложио представку Комисији, тврдећи да је његовим осуђивањем повређен чланом

¹³ Ibid., стр. 227-228.

¹⁴ Ibid., стр. 228.

¹⁵ Ibid., Међутим, тужена држава је обезбедила суштински доказ за испитивање истинитости једне од најсензационалнијих тврдњи, доводећи сведока, парализованог човека, који је поменут у спорном чланку и који је сведочио да није био претучен од стране полиције, већ од њему познатог лица. Једина реакција *Thorgeirson*-а била је да за сведока није позван човек о коме је писао, премда му се није најбоље сећао лика. Пресуда у случају *Thorgeirson*, појавила се да би појачала став да су давалац информације или издавач публикације заштићени у мери у којој су њихове тврдње засноване на гласинама које колају, с тим да се појединци не смеју понижавати приликом идентификације. Издавач публикације мора да обезбеди и одређене доказе у правцу тога да је имао разлога да верује гласинама, у овом случају полицијски официр је претходно био осуђен за бруталност, стр. 228-229.

¹⁶ Ibid., стр. 172-173.

10. ЕК и тражио је накнаду штете. Његова представка прихваћена је јануара 1998. године, али је марта те исте године умро и његова удовица је наставила поступак. Априла 1998. године, румунски државни тужилац поднео је ванредни захтев Врховном суду Румуније за поништај пресуде којом је *Dalban* осуђен због кривичног дела клевете. Марта 1999. године, суд је *Dalban-a*, ослободио кривице за клевету директора, док је у односу на сенатора утврдио да је правилно осуђен, али је услед његове смрти, поступак прекинут. Држава се сложила с тим да је члан 10. ЕК прекршен, тражећи од Европског суда да случај скине са листе, пошто је одлуком Врховног суда Румуније исправљена повреда члана 10. ЕК, а гђа *Dalban* је могла да оствари накнаду штете. Међутим, Европски суд је нашао да „*одлука или мера повољна за подносиоца представке, није довољно обезбеђење за осуду због саопштавања информације*“, сем ако му власти тужене државе одобре накнаду због кршење слободе изражавања. Премда је поништена пресуда којом је *Dalban* осуђен у односу на директора, слобода изражавања му је осудом била неоправдано ограничена, а његовој супрузи није обезбеђено адекватно задовољење, јер није било сигурно да ће добити одштету. Европски суд је утврдио да су одлуке националних судова донете без анализе предатих доказа, те нису могли закључити да је *Dalban*-ова тврдња у чланку била нетачна. Поводом сенатора, пак, Европски суд је нагласио да иако је Врховни суд Румуније осуду *Dalban-a* *сматрао* исправном, повређена му је слобода изражавања, јер се његов чланак бавио питањима од јавног интереса – руковођењем државном имовином од стране политичара, а *Dalban* није *писао о приватном животу сенатора, већ о његовом понашању на функцији на коју је изабран*. Стога је Суд *сматрао* да је осуђивање на затворску казну представљало прекомерни утицај на његову слободу изражавања, *те да је члан 10. ЕК и у том делу прекршен, јер није било доказа да су Dalban-ове тврдње потпуно нетачне*. У овом поступку Суд је увео ново правило у случајевима дефамације, *када се терет доказивања премешта са туженог, на тужиоца*. Други важан елемент *тицао се осуде новинара на затворску казну, за коју је Суд сматрао да у овим случајевима углавном прекорачује лимит пропорционалности*. Одлуком Суда сугерисало се, *да када казна подносиоцу задаје душевни бол, то представља кршење члана 10. ЕК*.¹⁷ Овај начин, је супротан уобичајеним стандардима већине европских земаља да особа оптужена за дефамацију доказује истинитост својих тврдњи, *већ то доказује тужилац*.

¹⁷ Петар Теофиловић, *Libel – a comparative study*, SJD Thesis, op. cit., (фуснота 2), стр. 173.

3) Случај *Wabl v. Austria*¹⁸ – *Wabl*, члан аустријског Парламента, припадник опозиционе партије, учествовао је у протестној кампањи 1998. године. Током полицијске акције против учесника кампање, огребао је руку полицијском официру, Фелнеру, који је изјавио да се боји да га је *Wabl* том приликом инфицирао вирусом сиде и захтевао је да се *Wabl*-у скине имунитет и да се подвргне тесту на сиду, што је освануло на насловници једног листа. На захтев подносиоца представке, *исправка* у вези са чланком са спорном изјавом коју је скицирао, објављена је после три дана, у истим новинама. Кривични Суд је осудио новинско предузеће за дефamacију и наложио да се *Wabl*-у накнади штета. Истога дана када је исправка публикована, медији су цитирали његову изјаву са прес конференције – да је начин како извесне новине пишу о њему, заправо „нацистичко новинарство.“ То новинско предузеће је тражило од суда да донесе меру забране *Wabl*-у да понови такву тврдњу, који захтев је одбијен, јер је наводно у питању било његово мишљење. Апелациони суд је потврдио пресуду, али ју је Врховни суд преиначио, одређујући *меру против подносиоца, којом му је забрањено да понови такву и сличне тврдње*. *Wabl* је поднео представку комисији, сматрајући да му је мером забране понављања изјаве, повређен члан 10. ЕК.¹⁹ Европски суд је утврдио да *спорна мера забране изречена Wabl-у, да понавља тврдњу да побијани чланак представља нацистичко новинарство или да даје сличне изјаве, њега није спречавала да своје мишљење у односу на новинско предузеће, изрази другим речима*. Суд је сматрао да је *таква мера била „потребна у демократском друштву“ ради заштите угледа и права других*, наставши да члан 10. Конвенције није повређен. У том случају Суд је процењивао потребу заштите угледа појединца, у односу на углед познатог аустријског дневног листа и утврдио да *Wabl-ово право на слободу изражавања није било повређено, као и да је предимензиониран његов приговор у вези са мером забране*. У вези са

¹⁸ Ibid., стр. 175-177.

¹⁹ Петар Теофиловић, *Libel – a comparative study, SJD Thesis, op. cit.*, (фуснота 2), Суд је сматрао да је подносиочева напомена за чланак, нарочито у погледу нацистичког новинарства, веома увредљива, будући да су према аустријском праву, такве активности кривично дело. Подносиочев коментар, као реакција на дефаматорни чланак, не доприноси дебати о општој ствари, а он је, као политичар, морао да покаже висок степен толеранције и поред своје озлојеђености, поготову што његова реакција, није уследила истовремено са нападом, већ после пар дана, када су новине већ објавиле исправку, уз његову изјаву. Осим тога, могао је да у парници тражи доношење привремене мере, уместо да по приватној кривичној тужби, води поступак против издавача новина, што је резултирало осудом новинског предузећа због дефamacије, стр. 175-177.

случајем *Oberschlic*, случај *Wabl* је поставио правило: *да прекомеран одговор на неку провокацију, неће уживати заштиту, већ ће исход бити повољнији по туженог* (нпр. биће изречена мера забране провоцираном). Примарни чланак је у конкретном случају био увредљив, с тим да су током јавне дебате допуштене критике политичара и мање прикладне тврдње за њих. Међутим, *Wabl* иако политичар, није оклеветан у јавној дебати, па је изјава официра Фелнера била више личне природе, а *Wabl* је имао разлога за њено побијање, а његова изјава са прес конференције, касније је пренета у штампи. Резоновање Европског суда у случају *Nilsen*, само четири месеца раније, указивало је на *могућност да ће Wabl уживати нешто виши степен заштите права личности поводом тврдње пренете од стране медија, но да је писана од стране клеветника, када су мале могућности за њену реформулацију*. Суд је прихватио да су побијане тврдње, мишљење клеветника, а судска пракса је да се мишљење, засновано на неком чињеничном основу, третира по мање строгим стандардима од чињеничне тврдње (с тим да је спорна тврдња о *Wabl*-у била чињенична). У светлу ових опажања, нису довољни разлози које је дао Суд, ради подржавања *става да је његов коментар на клевету био предимензиониран*. Ова одлука Суда није допринела правној сигурности у случајевима дефаматорног одговора на клеветничке тврдње.²⁰

6) ОДЛУКА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА ПОВОДОМ ДЕФАМАЦИЈЕ СУДИЈА

1) Случај повреде части и угледа у коме Суд није нашао да је повређен члан 10. ЕК је *Barford v. Denmark*,²¹ где се поставило питање да ли се стандарди за клеветање политичара могу применити и на судије. *Barford* је био осуђен за кривично дело клевете, због чланка у коме је критиковао пресуду трочланог већа вишег суда, јер је погодовала локалној агенцији за правну помоћ у којој су радиле две судије из већа, које је стога требало изузети. Европска комисија је одлучила са 14 гласова према 1, да је функционисање судске власти важније од интереса ово двоје судија да буду заштићени од критике у чланку подносиоца представке. Европски суд се није сложио с тим, утврдивши да је *Barford*-ова тврдња озбиљна оптужба која би могла да смањи поштовање судија у јавности, иако му је критика састава суда основана. Случај *Barford* је пресуђен 1989. године, с тим да би

²⁰ Ibid., стр. 178.

²¹ Ibid.

сходно случајевима Thorgeirson и Castell, данас би можда била донета другачија одлука. Случај Barford претпоставља да је мање прихватљива критика судија, од критике политичара, извршне власти и судског персонала, као и код означавања имена лица, а не институције, генерално.

7) ОДЛУКЕ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА ПОВОДОМ ОСТАЛИХ СЛУЧАЈЕВА ДЕФАМАЦИЈЕ

1) Случај *Constatinescu v. Romania*²² представља пример увреде која премашује дозвољено критизерство. Три недеље пошто је у Букурешту, 1992. године, подносилац представке изабран за новог председника синдиката наставника, оптужио је у име тог синдиката, 3 бивша члана, да су после промене руководства, одбила да синдикату врате новац и документа. Захтевао од тужилаштва информацију о току истраге против наведених наставника, коју није добио. Тужилаштво је у фебруару 1993. године одлучило да не спроводи истрагу, али је одлука о томе тек јануара 1994. године дата само наставницима. У међувремену се подносилац представке парничио у име синдиката са њима, тражећи да врате новац. Марта 1993. године, румунски недељник је објавио чланак на бази разговора са *Constatinescu*-ом, који је изразио незадовољство због дужине трајања истраге и објавио да ће синдикат поднети тужбу против полиције и тужилаштва због одуговлачења истраге против „утајивача”. Априла 1993. године, три наставника су поднела кривичну тужбу за дефамацију против *Constatinescu-a*, јер их је назвао утајивачима. Суд га је ослободио оптужбе, наставивши да у време када је објављен чланак, тужилаштво није одлучило да ли ће подићи оптужницу против наведених наставника, што њему није било познато, а намера му није била да им повреди углед. Наставници су се жалили окружном суду, који је поништио првостепену одлуку и решио случај, не саслушавши *Constatinescu-a*, нити му дозволивши да поднесе доказе. Одлука је донета 10. октобра 1994. године и базирана је једино на писаним документима предоченим првостепеном суду, а *Constatinescu* је кривично осуђен због дефамације, поводом рада тужилаштва. Кажњен је новчано, уз обавезу да тужиоцима накнади штету. Његова жалба Апелационом суду одбачена је, као недопуштена. Платио је казну и накнаду штете, али је аплицирао Комисији 1995. године, наводећи да су пресудом у односу на њега прекршени чл. 6. и 10. ЕК. Јануара 1998. године, Окружни суд Румуније, разматрајући предмете по службеној дужности, нашао је да

²² Петар Теофиловић, *Libel – a comparative study*, *SJD Thesis*, op. cit., (фуснота 2), стр. 179-180.

су почињене грешке у одлуци од 10. октобра 1994. године. Фебруара 2000. године, Врховни суд је поништио одлуку и ослободио га оптужбе, услед недостатка доказа да му је намера била дефамација, што је конститутивни елемент за кривично дело увреде. Комисија је предала предмет Европском суду 1999. године, а тужена држава је предочила ослобађајућу одлуку Врховног суда, оспоравајући да је ЕК била повређена, захтевајући да Европски суд одбије представку. Цитирајући одлуку у случају *Dalban*, Европски суд је поновио да *одлука или мера суда које погодује подносиоцу, није у принципу довољна да му одузме ранији статус "жртве", сем ако национална власт то није признала изричито и доделила му одштету због кршења Конвенције*. Стога је Европски суд сматрао да је према ЕК ослобађајућа одлука у поновљеној процедури недовољна да би *Constatinescu* био обештећен за осуду због дефамације и новчане казне. Европски суд је нашао да је основана представка *Constatinescu*-а у вези са његовом тврдњом да је прекршен члан 6. Конвенције. Због позивања на повреду члана 10. ЕК, Суд је испитивао да ли је оправдано мешање у његову слободу изражавања, имајући истовремено у виду да је у демократском друштву легитиман интерес заштита угледа других (у конкретном случају – наставника). Осуђивање *Constatinescu*-а било је засновано на његовој тврдњи да су три наставника утајивачи, која тврдња је изречена током јавне дебате о питањима од општег интереса, али је Суд утврдио да је прекорачио границу прихватљиве критике. Наиме, према схватању Суда, термин «утајивачи», означава особе одговорне за кривично дело утаје, која је увредљиве природе, а како наставници нису осуђени *Constatinescu* је могао преформулисати своју критику. У том случају оправдан је интерес државе да заштити углед наставника, који не утиче на право подносиоца да учествује у јавној дебати, те *није било повреде члана 10. ЕК*. Један од судија из већа, дао је другачије мишљење. Сложио се са одлуком Суда да је члан 6. ЕК био повређен²³, али је исказао сумњу поводом неадекватно утврђених разлога којима се Суд управљао у вези са кршењем члана 10 ЕК.²⁴ Кључни елемент за закључак Суда је тај што наставници нису били осуђени због утаје, те је подносилац могао, уместо увредљивих, да користи друге речи за своју критику. Први разлог је опште примењив принцип код повреде угледа да *нема оправдања за употребу увредљивих термина, у одсуству*

²³ Види члан 6. ЕК- Повреда права на правично суђење, у ставу 2. прописано је да ће се свако ко је оптужен за кривично дело сматрати невиним све док се не докаже његова кривица на основу закона.

²⁴ Петар Теофиловић, *Libel – a comparative study*, *SJD Thesis*, *op. cit.*, (фуснота 2), стр. 177.

одговарајуће судске одлуке за такав квалификт. Други разлог је што се у већини случајева може расправљати о томе да ли извесна критика може бити изражена мање увредљивим речима. Видљиво је да су у време када је подносилац учинио побијану тврдњу (вербалну, касније објављену у штампи – упоредити са следећим случајем *Nilsen*), извесне чињенице, релевантне за ову процену, већ постојале, али он није знао да наставници нису оптужени, што није његова грешка, нити је исказана његова намера да нашкоди њиховом угледу. Ова два елемента нису узета у обзир од стране Окружног суда, што се одразило на решење овог случаја. У светлу ових чињеница, основ одлуке Суда није био чврст.²⁵

2) Случај *Nilsen and Johnsen v. Norway*²⁶ – говори о дефамацији према приватним лицима. Године 1981. Nordus и Vorth су спровели истраживање о насиљу у граду Бергену и објавили резултате о томе у књизи у поглављу о полицијској бруталности, са позивом на многобројне случајеве прекомерне и нелегалне употребе силе. У јавној дебати која је уследила, полицијски официри Nilsen и Johnsen, представници локалног и националног полицијског синдиката, оспорили су резултате истраживања. Министарство правде је именovalo Комисију за истраживање коју су чинили Bratholm и Stenberg – Nilsen, да би испитала постојање полицијске бруталности у граду. Комисија је закључила да се степен овог насиља једва разликује у проценама истраживача, који су покренули поступак због дефамације против новина које су писале да Nordus није говорио истину у вези са сакупљањем материјала за своје истраживање, али је тужба одбијена. Учешћем у независном истраживању Bratholm је објавио три књиге 1986. и 1987. године, једну заједно са Nordus-ом и неколико чланака који су садржавали додатне чињенице и тврдње о полицијској бруталности у Бергену. Реагујући на ту информацију, Nilsen и Johnsen су у име поменуте полицијске асоцијације дали изјаву (пренето касније у штампи), поричући тврдње и оптужујући ауторе књига за лажи којима су намеравали да ослабе поверење у полицију, супротстављајући то са чињеницама да је десет лица, која су сведочила о полицијској бруталности, осуђено због лажног оптуживања. Поведен је поступак због дефамације против подносилаца представке. *Национални суд је нашао да се радило о кривичном делу клевете и наложио је Nilsen-у да плати одштету члану комисије Bratholm-у* (исти захтев против Johnsen-а је поднет неблаговремено). Расправљајући о томе да ли им је слобода изражавања прекршена, Nilsen и Johnsen су поднели

²⁵ Ibid., стр. 180.

²⁶ Ibid., стр. 173.

представку комисији 1993. године, која је предата Европском суду. Суд је напоменуо да су побијане *тврдње изречене у јавном интересу*, али су и такве расправе *ограничене интересом заштите угледа или права других*, па је централно питање да ли су подносиоци представке прекорачили те границе. Суд је одбацио мишљење да се Bratholm, од владе именовани експерт, може уподобити са политичарем, пошто се донекле радило о учешћу у јавној дебати изван његове релевантне функције, чак и да Bratholm-ова оптужба у дискусији даје право неким (што се протеже и на подносиоце представке), да до извесног степена реагују. Суд је запазио да када штампа преноси вербалну тврдњу, то смањује могућност изјавиоцу да је преформулише пре објављивања. Ипак, биле су нетачне извесне чињеничне тврдње о бруталности полиције. Подносиоци представке, *Nilsen* и *Johnsen* су као представници асоцијације, чији је професионални углед стављен на коцку, дали оптужбе на рачун аутора књиге, са степеном претеривања који се могао толерисати. Претежно су њихове изјаве мишљења која не прелазе границе дозвољене критике, према члану 10. ЕК. Стога је Суд *сматрао да је мешање у слободу изражавања било у диспропорцији са заштитом угледа Bratholm-у, те је прекршен члан 10. ЕК*. Ценило се да ли је мера ограничења слободе изражавања била неопходна у демократском друштву. Извагана су два упоредива интереса, с једне стране заштита угледа полиције, а с друге стране заштита угледа приватних лица. Суд је сходно томе решио неке случајеве где су дефамирана приватна лица и утврдио да у бити постоји повреда слободе изражавања, пошто је већина тврдњи у контексту јавне дебате, третирана као мишљење, пре него као тврдња о чињеницама.²⁷

²⁷ Петар Теофиловић, *Libel – a comparative study, SJD Thesis, op. cit.* (фуснота 2), Пошто је критеријум за разликовање чињеничних тврдњи од мишљења неодређен и субјективан и код другачијег посматрања ствари, предочени разлози углавном не дају ваљан ослонац за одлуку. Судско одбијање да примени стандарде из случаја *Lingens* на подносиоце представке (што се тиче политичара), засновано је на специфичној комбинацији релевантних фактора и оправдано је у контексту овог случаја. Међутим, формулисано је на такав начин да не каже ништа о захтевима државних намештеника, што би иначе могло водити парницењу због дефамације. Узевши у обзир различите елементе у процени тога да ли је критика имала шире лимите који су допуштени у јавним дебатама, закључак Суда био је углавном заснован на примени општих принципа у погледу слободе изражавања о чињеницама. Наизглед, неки од ових закључака били би примењиви на случајеве где се одлучујуће чињенице разликују од случаја *Nilsen*. Нарочито, закључак који сугерише да би тврдње изражене усмено (нпр. на прес конференцији) и касније пренете преко штампе (или других медија), углавном уживале виши степен заштите од оних које су написане од стране самог клеветника, пошто је у

8) ИЗВОРИ

Coliver, Sandra *Press Law and practise (A Comparative Study of Press Freedom in European and other Democracies)*, The International Centre Against Censorship, London, 1993.

Европска конвенција о људским правима, Интернет: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf

Интернет: www.wikipedia.com, Савет Европе, Европски суд за људска права.

Интернет: [en.wikipedia.org / margin of appreciation](http://en.wikipedia.org/margin_of_appreciation).

Попеску, Драгица, *Заштита права личности од повреда у масмедмијима*, Пословни биро, Београд, 2014.

Теофиловић, Петар, *Libel – a comparative study*, SJD Thesis, Central European University, Budapest, Legal Studies Department, 2003.

9) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ – ПРАВИЛА НАСТАЛА НА БАЗИ ОДЛУКА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА ПОВОДОМ СЛУЧАЈЕВА ДЕФАМАЦИЈЕ

Наведени случајеви установили су *правила* које би национални судови требало да поштују поводом дефаматорних тврдњи. То је, пре свега, важна улога штампе у информисању јавности и стварању јавног мњења по питањима од општег интереса, што претпоставља да штампа која се бави материјом политичких и других јавних интереса буде у складу са специфичним захтевима таквог извештавања. Такође, изборна лица, нарочито из опозиционих странака, могу у одређеном обиму слободно износити мишљења. Осим тога, мање је ограничење прихватљиве критике када су у питању политичари и власт, него када су у питању друга лица или када се извесна критика усмерава ка неодређеним особама. Даље, представници судске власти не морају толерисати исти степен критике као други државни представници. Правило је и да се од туженог не сме захтевати доказивање валидности тврдњи које су базиране на гласинама или на саопштењима других. Такође, приликом процене околности да ли је подсећањем јавности на ранију осуду неком лицу нанета срамота, ако је за извршено кривично дело већ одлежало казну, судови морају узети у

тим случајевима могућност реформулације текста пре публикације, редукована или елиминисана, стр. 177.

обзир постојање јавног интереса да се и таква појединост зна, јер би се аутоматским санкционисањем информисања којим се јавност подсећа на нечију издржану осуду, повредила слобода изражавања. Напоследку, теже је усвојити, као основан, тужбени захтев због причињене дефамације, ако је наводна увредљива тврдња изречена као одговор на нечију провокативну или узнемирујућу изјаву.²⁸ Европски суд за људска права по одређеним питањима, узима у обзир одлуке донете у претходним случајевима исте врсте. Овакав приступ ствара потешкоће у настајању општих правних правила за примену на све случајеве дефамације. Иако је Суд развио неколико општих правних правила, у овој области, ипак није створена правна сигурност.²⁹ С једне стране *поље слободне процене* (*margin of appreciation*) међу државама, омогућава флексибилност у примени ЕК, када се примењује и домаће законодавство, које мора бити у складу са ЕК. Сврха овог принципа је да се пружи степен слободе за коришћење националних прописа у областима где се правне доктрине појединих држава чланица знатно разликују. Суду се дозвољава да прилагоди тумачење одредаба ЕК околностима одређеног случаја, нарочито у складу са конкретним друштвеним појавама и правном регулативом у релевантним стварима државе на коју се односи. Признавање *овог стандарда* представља битан корективни елемент у судској пракси, што није противречно са становишта правне сигурности. Стога, уважавање различитости правних система, налаже Европском суду посебан приступ случају који не пружа довољно података заинтересованим странама, па настаје проблем око постављања граничне линије између спорних питања која потпадају под домицилно право тужене државе и оних која ће Европски суд за људска права разматрати по строжим или другачијим стандардима.

У већини случајева, Европски суд тежи да следи универзалне стандарде, када је поље слободне процене уже, али понекад, за одређена питања примењује и блаже стандарде, као код ограничења слободе говора, где узима у обзир разлике према локалом схватању везане за морал, верска уверења и друге, које дозвољавају веће ограничење

²⁸ Sandra Coliver, у *Press Law and practise*, *op. cit.*, (фуснота 7), стр. 229.

²⁹ Петар Теофиловић, *Libel – a comparative study*, *SJD Thesis, op. cit.*, (фуснота 2), стр. 220.

³⁰ *Ibid.*, у случају *Wingrove v. United Kingdom*, Суд је применио правило уважавања поље слободне процене у праву државе чланице у оквиру члана 10. ЕК, нашавши да исти није прекршен. Ради се о богохуљењу, што је увреда за одређену групу људи, с тим да је Вингроу, директор филма, Британском филмском одбору поднео видео рад, да би га

слободе изражавања. Тешко је тачно одредити домашај овог принципа, што се сматра и једним од главних проблема,³⁰ па су озбиљни приговори око тог концепта који је развио Европски суд, приликом разматрања да ли је страна уговорница прекршила ЕК. Поменути принцип дозвољава Суду да се Конвенција различито тумачи у земљама потписницима, па су судије у обавези да поштују историјске и филозофске разлике између Стразбура и нације у питању, односно тужене државе. Принцип поља слободне процене или границе уважавања разлике, ипак, не представља супсидијарност примене ЕК. *Margin of appreciation* први пут је примењена код случаја *Handyside v. United Kingdom*, који се тичао издавања књиге намењене школској деци, у којој се непримереним терминима објашњавало сексуално понашање. Европски суд за људска права био је у том случају вољан да ограничи слободу изражавања у интересу јавног морала. Иначе, "*margin of appreciation*" представља буквалан превод француске фразе "*marge d'appréciation*", што значи „опсег опреза”.³¹ Тај принцип се користи у једном броју европских судова, у које спадају и Европски суд за људска права у Стразбуру и судови Европске уније и Луксембурга, иако постоје озбиљне примедбе у вези са применом наведеног принципа од стране Европског суда. Иако га је признао као важан елемент за разматрања да ли је повређена слобода изражавања из члана 10. ЕК, Суд, код дефамације, није формулисао критеријуме којим би утврдио где се налази граница заштите слободe изражавања, у односу на ниво заштите нечијег угледа. Решења у сличним случајевима могу варирати зависно од природе проблема и од земље у којој се проблем појавио. Стога примена принципа поља слободне процене, на одређен начин ствара мању предвидљивост у сигурности правне заштите слободe говора.³²

законито могао приказивати публици. Филм је садржавао секвенце где Света Тереза, католичка калуђерица из 16. века, доживљава еротске визије, које укључују распеће Исуса Христа. Одбор је одлучио да је филм богохулан у смислу одлуке Дома Лордова у случају *Lemon*, јер начин његовог представљања може представљати увреду, због неприхватљивог третирања сакралног субјекта, па је одбијена пријава за сертификат, види стр. 195-220.

³¹ Интернет: [en.wikipedia.org / margin of appreciation](http://en.wikipedia.org/margin_of_appreciation). – судови Европске уније користе француски језик у службеној употреби у суду, а затим се дају преводи на остале језике у ЕУ.

³² Петар Теофиловић, *Libel – a comparative study*, *SJD Thesis, op. cit.*, (фуснота 2), стр. 220.

Коначно, слобода изражавања представља одлучујућу вредност у процени свих случајева дефамације. Тумачења ЕК од стране Европског суда за људска права у сродним ситуацијама, показују тенденцију да се слобода изражавања заштити у вишем степену него до сада, као једна од основа демократског друштва.

УДК 342.7+321.7(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 54, стр. 374-387
Изворни научни рад

др Јелица ГОРДАНИЋ¹

АКЦИОНИ ПЛАН ЕУ У ОБЛАСТИ ЉУДСКИХ ПРАВА И ДЕМОКРАТИЈЕ ЗА ПЕРИОД 2015-2019

ABSTRACT

European Union is an economic organization, but recently under its authority comes to development of the basic principles of human rights and democracy. Important steps in this direction were adoption of the Strategic Framework for human rights and democracy, the establishment of an EU Special Representative for Human Rights and the adoption of the EU Action plan on human rights and democracy 2012-2014. After positive results achieved by this Action plan, in 2015 EU adopted new Action plan on human rights and democracy 2015-2019. New EU action plan focuses on the most important challenges of human rights, especially the ban on discrimination, development of human rights at the local level, the prevention of human rights violations in conflicts, active participation of civil society organizations in the development of human rights and the achievement of cooperation in this field with other international organizations, primarily the UN.

Key words: European Union, human rights, democracy, the Action Plan, civil society organizations.

1) СВРХА

Савет за спољне послове Европске уније усвојио је 20. јула 2015 године, ЕУ Акциони план у области људских права и демократије за период од

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

2015. до 2019. године. Овај документ примењиваће се у државама чланицама, али ће имати значај и за државе које се налазе у процесу придруживања. Акционим планом се рефлектује актуелно стање и распрострањеност кршења људских права и основних слобода, као и намере Европске уније да се ефикасно суочи са новим изазовима у овој области. Предвиђен је сет системских мера и координација на различитим нивоима, како у погледу креирања политика, тако и у случајевима примене већ постојећих механизма заштите. У овом контексту посебно се истиче значај националних механизма за заштиту људских права, сарадња са организацијама цивилног друштва и додатно јачање бранилаца људских права. Њиме се јача посвећеност укључивању људских права у све активности и политике ЕУ (укључујући и у развојну сарадњу, питања миграција и азила, борбу против тероризма, трговину и инвестиције) и обезбеђивању унутрашњег и спољњег склада и ефикасности, као и промовисању родне равноправности и јачању положаја жена.²

2) МЕРЕ ЕУ

Иако је Европска унија усвајала одредбе и успостављала институције које су имале за циљ да обезбеде поштовање основних људских права и основних слобода, поједини аутори сматрају да се политика људских права Европске уније суочава са парадоксалном ситуацијом. С једне стране, Унија је јак бранилац људских права (како на на интерном тако и екстерном нивоу), а с друге стране уочљив је недостатак кохерентне политике у овој области, као и сумње у оквиру правне надлежности њених институција у погледу људских права.³ Иако је првенствено замишљена као економска организација, својим успешним деловањем и проширењем чланства, јавили су се разлози због којих ЕУ треба интензивније да се посвети области јачања људских права – пре свега успостављање заједничког тржишта и јединствене валуте, али и све учесталије појаве расне мржње и нетрпељивости, ксенофобије, тенденција европских земаља да се затварају

² Делегација Европске уније у Црној Гори. Људска права и даље у срцу ЕУ агенде - ЕУ усвојила нови Акциони план за људска права и демократију. Интернет: <http://www.delmnec.europa.eu/code/navigate.php?Id=3086> 14/09/2015.

³ Florentina Burlacu, European Union and Human Rights, *Cogito: Multidisciplinary Research Journal*, Vol. 4, Issue 1 (March 2012), p. 59-66 p. 60.

⁴ Cassese Antonio, Lalumière Catherine, Leuprecht Peter, Robinson Mary, *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000*, AEL, Florence, 1998, pp. 1-3.

према избеглицама, као и појачане сарадње у области безбедносне политике.⁴ У погледу развоја демократије и људских права ЕУ је 2012. године усвојила Стратешки оквир за људска права и демократију.⁵ Наведени Оквир има за циљ да укаже на важност принципа владавине права, као и универзалности и недељивости области људских права. Скоро три године након усвајања, Стратешки оквир са својим приоритетима и принципима наставља да пружа правни оквир за акцију Уније у овој области. Друга важна прекретница у политици људских права ЕУ била је успостављање Специјалног представника Европске уније за људска права, такође 2012. године.⁶ Европска унија тренутно има девет специјалних представника у различитим земљама и регионима света. Специјални представници Европске уније „промовишу политике и интересе Европске уније у проблематичним регијама и земљама и играју активну улогу у напорима учвршћивања мира, стабилности и владавине права.“⁷ Функција Специјалног представника за људска права има за циљ јачање видљивости и ефективности политике ЕУ у области људских права. Широки и флексибилан мандат Специјалног представника омогућава и сарадњу са Европском службом за спољне послове, која му пружа подршку. Одлука Савета да се продужи мандат Специјалног представника за људска права додатно наглашава важност и релевантност његове улоге.⁸ Трећи важан елемент за развој људских права у оквиру ЕУ представља усвајање ЕУ Акционог плана у погледу људских права и демократије за период од 2012. до 2014. године.⁹ Акциони план имао је за циљ помоћ у имплементацији

⁵ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Luxembourg, 25 June 2012, 11855/12. EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy. Интернет: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf 15/09/2015.

⁶ COUNCIL DECISION 2012/440/CFSP of 25 July 2012 appointing the European Union Special Representative for Human Rights, Official Journal of the European Union. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:200:0021:0023:EN:PDF> 14/09/2015.

⁷ European Union External Action. EU Special Representatives. Интернет: http://eeas.europa.eu/background/eu-special-representatives/index_en.htm 15/09/2015.

⁸ COUNCIL DECISION (CFSP) 2015/260 of 17 February 2015 extending the mandate of the European Union Special Representative for Human Rights, Official Journal of the European Union. Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_043_R_0007&from=EN 14/09/2015.

⁹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Luxembourg, 25 June 2012, 11855/12. EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy. Интернет: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf 15/09/2015.

мера и обавеза предвиђених Стратешким оквиром и састојао се од 97 мера које су обухватале широк спектар области демократије и људских права, које је требало имплементирати како на нивоу ЕУ, тако и на нивоу држава чланица ЕУ. Акциони план из 2012. године остварио је многе позитивне резултате. Пре свега, допринео је повећању пажње на област људских права у оквиру заједничке спољне политике ЕУ и остварењу кохерентности политике ЕУ. Успостављање бриселске Радне групе за људска права, усвајање групе детаљних принципа и смерница о кључним питањима људских права (слобода религије и религијских уверења, ЛГБТ права, питања слободе изражавања на интернету и ван мреже), као и усвајање локалних Стратегија за људска права (на нивоу држава чланица) заснованих на сарадњи ЕУ делегација и амбасада држава чланица.¹⁰ Акциони план унапредио је и ефективни мултилатерализам путем развоја годишње стратегије и приоритета ЕУ у Уједињеним нацијама, а посебно у оквиру Савета за људска права УН. У складу са тим, ЕУ је усмерила области деловања на одређен број приоритета, међу којима су права деце, права жена и девојчица, ЛГБТ права, као и будуће фокусирање на области економских, социјалних и културних права. Акциони план је посветио пажњу и питањима инвалидитета у складу са Конвенцијом УН о правима особа са инвалидитетом. Акциони план из 2012. године афирмисао је и сарадњу са организацијама цивилног друштва, и праксу њиховог консултовања у погледу израде докумената политичког карактера.¹¹

Поред свих новина и позитивних аспеката који је показао, Акциони план се суочио и са извесним потешкоћама. Ово се пре свега односи на економска, социјална и културна права, кршења правила међународног хуманитарног права у случајевима криза и конфликта, питања дискриминације (нарочито према женама, деци, припадницима ЛГБТ популације као и припадницима верских мањина). Како би се ови недостаци превазишли, 2015. године усвојен је нови Акциони план ЕУ у погледу људских права и демократије за период од 2015. до 2019. године.¹²

¹⁰ European Union, External Action. The Human Rights Working Group (COHOM). Интернет: http://eeas.europa.eu/human_rights/workgroup/index_en.htm 17/09/2015.

¹¹ Детаљније видети: Achievements of the 2012-2014 Action Plan у: European Commission, Joint Communication to The European Parliament and The Council, Action Plan on Human Rights and Democracy (2015-2019) "Keeping human rights at the heart of the EU agenda". Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1444048243415&uri=CELEX:52015JC0016> 20/09/2015.

¹² Ibidem.

3) САДРЖАЈ

Нови ЕУ Акциони план у погледу људских права и демократије за период од 2015. до 2019. године није замишљен са циљем покривања свих питања из области људских права и демократије ЕУ. Његово деловање фокусирања се на питања којима је неопходна додатна политичка подршка. У савременом свету глобализације неки од најважнијих универзалних принципа су угрожени, а напори ЕУ за њихов развој и реафирмацију често наилазе на отпор. ЕУ жели да оснажи саговорнике у трећим земљама, ојача улогу судства, настави са подршком представницима цивилног друштва, ојача улогу и утицај регионалних организација и иницијатива и побољша сарадњу са Уједињеним нацијама, које, захваљујући свом универзалном чланству, имају већи глобални утицај. ЕУ се новим Акционим планом фокусира на најхитнијих изазове људских права, који се морају решити интерно и екстерно. Ови изазови укључују посебно борбу против дискриминације, поштовање слободе изражавања и приватности, права миграната и политику борбе против тероризма. Област људских права често је суочена са разликама у погледу приступа, што узрокује двоструке стандарде и недоследност у њиховој примени. Нови Акциони план треба да омогући остварење кохерентности у примени људских права и њихово разматрање у свим аспектима спољне политике ЕУ као и у спољним аспектима унутрашње политике, уз ефикаснију примену Повеље о основним правима ЕУ.¹³ У складу са принципима на којима почива, Акциони план идентификује неколико стратешких области.

4) НЕОПХОДНОСТ ЈАЧАЊА ЛОКАЛНОГ ДЕЛОВАЊА

Људска права се могу развијати тамо где постоји јака воља, пре свега на локалним нивоима. Овај циљ Акционог плана остварује се на неколико начина - путем подршке парламентарним и јавним институцијама, јачањем интегритета изборних процеса, подржавањем националних институција људских права, јачањем правног система, као и јачањем сарадње са Уједињеним нацијама и регионалним механизмима људских права и демократије. ЕУ ће пружати подршку националним институцијама људских права као независним институцијама (посебно онима које су у складу са Париским принципима) и радити на јачању њиховог учешћа у процесима

¹³ Целокупан текст Повеље о основним правима Европске уније http://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/01/POVELJA_O_OSNOVNIM_PRAVIMA_EVROPSKE_UNIJE.pdf 21/09/2015.

консултација на нивоу државе, а посебно у вези са јачањем дијалога о људским правима. У вези са овим предвиђено је и јачање међународног координационог комитета националних институција људских права, посебно капацитета А статуса, унапређење оних који носе Б статус и сарадња њихових регионалних и међународних мрежа.¹⁴ Сарадња између националних институција људских права у земљама чланицама ЕУ и партнерским државама треба да буде олакшана. Подршка парламентарним институцијама остварује се развојем законодавних, буџетских и надзорних органа парламената, пружањем помоћи парламентима у организовању јавних дебата о кључним реформским питањима у складу са релевантним међународним обавезама из области људских права. У оквиру подршке јавним институцијама афирмише се јачање добре управе и владавине права кроз подршку поделе власти, независности и одговорности демократских институција; као и кључна улога домаћих актера у реформским процесима, укључујући овде и уставне реформе, како би се боље одражава интересе различитих актера. Ово поглавље акционог плана афирмише сарадњу са организацијама цивилног друштва на локалном нивоу, пре свега јачањем сарадње ових организација са парламентима и представницима власти, као и њихово активније скретање пажње и указивање на случајеве рањивих група у друштву (попут повреда права жена и девојчица). Јачање људских права и демократије ЕУ треба да се оствари и активнијом сарадњом са УН и регионалним организацијама. Овакви видови сарадње важни су због стварања усклађености и формирања заједничких иницијатива о кључним питањима.

5) ПРЕПОЗНАВАЊЕ КЉУЧНИХ ИЗАЗОВА ИЗ ОБЛАСТИ ЉУДСКА ПРАВА

Као кључне изазове области људских права Акциони план наводи унапређење и заштиту слободе изражавања на интернету и ван њега, развој и заштиту религијских права и слобода, забрану тортуре и смртне казне, потпу једнакост и права жена, развој, заштиту и поштовање права деце, забрану дискриминације, као и развој економских, социјалних и културних права.¹⁵ ЕУ реагује на насиље против новинара, блогера и других медијских актера

¹⁴ Council of the European Union, Brussels, 20 July 2015 Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015 -2019. Интернет: <http://www.delmine.europa.eu/upload/Council%20conclusions%20and%20the%20AP%20on%20Human%20Rights%20and%20Democracy%202015-2019.pdf> 28/09/2015. p. 6.

¹⁵ Ibidem, стр. 11-17.

омогућавајући им да обављају свој посао сигурно и безбедно, како на интернету, тако и ван мреже без страха од узнемиравања, политичких притисака, цензуре и прогона. Подршка се пружа и јачању независних медија. У погледу заштите права на приватност Акциони план позива на дијалог на билатералним и мултилатералним форумима, како би се осигурало да законодавство држава у вези са надзором комуникација буде у складу са међународним правом људских права. У погледу слободе религије и религијских уврећа неопходно је осигурати да ова питања буду стално присутна на дневном реду односа са трећим земљама, као и у мултилатералним форумима. ЕУ оштро реагује против сваког облика мучења и злостављања и смртне казне путем дијалога и подршке политичким и људским правима партнерских земаља, јачањем националних превентивних механизма и организација цивилног друштва, гаранцијама против смртне казне, тортуре и злостављања укључујући и борбу против тероризма и кризни менаџмент. Неопходно је остварити кохерентан приступ за проналажење веза између смртне казне, мучење и суровог, нељудског или понижавајућег поступања или кажњавања. У седишту овог дела Акционог плана посебна пажња посвећена је положају жена и деце, као рањивијих категорија друштва. У контексту спољњег деловања и развојне сарадње ЕУ, један од најважнијих приоритета представља заштита физичког и психичког интегритета жене и девојака кроз активности које помажу заштити женских људских права и слобода од насиља, са посебним освртом на сакаћења женских гениталија, ране и принудне бракове деце, родно засновано и сексуално насиље у конфликтима. У складу са овим циљевима неопходно је развити и имплементирати будућу ЕУ акциони план за родну равноправност и оснаживање жена и развој сарадње. У погледу права детета ЕУ подржава напоре партнерских земаља у погледу промовисања, заштите и остваривање права детета са посебним акцентом на јачање система заштите деце од насиља, искоришћавања, злостављања и занемаривања. Неопходно је обезбедити остваривање дечијих економских, социјалних и културних права, пре свега права на образовање, здравство и исхрану, социјалну зашту и борбу против најтежих облика дечијег рада, руководећи се увек најбољим интересима детета. У циљу заштите права детета неопходно је обезбедити и ратификацију Факултативног протокола уз Конвенцију УН о правима детета о учешћу деце у оружаним сукобима, дечијој проституцији и дечијој порнографији и разматрање приступања Факултативном протоколу о поступку комуникација.¹⁶ У погледу питања забране дискриминације осуђују се сви облици дискриминације према мањинама, припадницима ЛГБТ популације,

¹⁶ Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict Adopted and opened for signature, ratification and accession by General

лицима без држављанства, старијим лицима и особама са инвалидитетом, као и предлози обезбеђења мера како би се избегла дискриминација према овим лицима.¹⁷ Имајући у виду да су сва људска права недељива и повезана, често се стиче утисак да су економска, социјална и културна права запостављенија у односу на грађанска и политичка права. ЕУ у својој спољној политици шири свест о значају економских, социјалних и културних права, посебно на области социјалне политике, здравства, образовања, приступа храни и води, развоју националних система социјалне заштите и постепеног спровођења виших стандарда социјалне гаранције. Неопходно је ојачати и политичке и операционе механизме путем којих би све државе чланице биле информисане о релевантним уговорима из области економских, социјалних и културних права, нарочито оних који се односе на основне принципе права на раду као и разматрање усвања Факултативног Протокола уз Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима.

6) СТВАРАЊЕ СВЕОБУХВАТНОГ И КОХЕРЕНТНОГ ПРИСТУПА У СЛУЧАЈЕВИМА КРШЕЊА ЉУДСКИХ ПРАВА У КОНФЛИКТИМА И КРИЗНИМ СИТУАЦИЈАМА

У оквиру овог дела Акционог плана неопходно је обезбедити широк спектар активности како би се промовисао и подржао развој механизма и политика на националном, регионалном и међународном нивоу у циљу спречавања кршења људских права, са посебним акцентом на најтеже злочине од интереса за међународну заједницу. Ови циљеви се остварују путем развијања превентивних система, јачањем капацитета којим се препознају кризе и конфликти на мултилатералном и регионалном нивоу, већа усклађеност са међународним хуманитарним правом, веће присуство области људских права у свим фазама заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ. Нови ЕУ Conflict Early Warning System треба да служи као средство за спречавање озбиљних кршења људских права.¹⁸ Неопходна је и кохерентност у погледу извештавања и раног упозорења на конфликти,

Assembly resolution A/RES/54/263 of 25 May 2000 entry into force 12 February 2002. Интернет: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPACCRRC.aspx> 26/09/2015.

¹⁷ Council of the European Union, Brussels, 20 July 2015 Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015-2019. pp. 14-16.

¹⁸ European Union, External Action. FACTSHEET, EU Conflict Early Warning System. Интернет: http://eeas.europa.eu/cfsp/conflict_prevention/docs/201409_factsheet_conflict_earth_warning_en.pdf 28/09/2015.

што подразумева и решавање релевантних конфликтних ризика који могу да угрозе људска права, као и повећану сарадњу са другим међународним и регионалним организацијама. Посебна пажња посвећује се активностима праћења и спречавања ситуација које би могле да доведу до озбиљне повреде или кршења људских права, нарочито активности подршке у борби против говора мржње и насилног екстремизма, злочина против човечности, изградње иницијатива усмерених на питања деце и младих, као и побољшање едукације у погледу људских права. Ови циљеви остварују се уз сарадњу са Специјалним саветницима УН задуженим за области превенције геноцида, Responsibility to Protect, заштите деце у оружаним сукобима и сексуално насиље у конфликтима.¹⁹ Акциони план наводи и усклађеност са павилима међународног хуманитарног права, која се могу реализовати поштовањем и спровођењем Смерница ЕУ о јачању усклађености са међународним хуманитарним правом²⁰, као и сарадњом са Међународном организацијом Црвеног крста. Шефови мисија ЕУ, као и одговарајући ЕУ представници, треба у своје извештаје да укључе и процену стања у одређеној држави или конфликтној ситуацији и кроз призму међународног хуманитарног права. Посебна пажња биће посвећена случајевима који указују на озбиљна кршења правила међународног хуманитарног права, уз могућност спровођења мера од стране ЕУ.

7) ПОДСТИЦАЊЕ БОЉЕ УСКЛАЂЕНОСТИ И ДОСЛЕДНОСТИ

Овај део Акционог плана посвећен је областима трговине, инвестија, миграција, избеглица, азила и развојне политике, као и контра-тероризма, у циљу боље политике кохерентности. У складу са Глобалним приступом миграцијама и мобилности и Европској агенди за миграције, неопходно је побољшати заштиту људских права у свим областима миграције и мобилности и унапредити оквире сарање са трећим земљама. На основу раније усвојене ЕУ стратегије против трговине људима, делегације ЕУ у приоритетним земљама треба да се фокусирају на сарадњу са контакт лицима задуженим за забрану трговине људима земље домаћина, промовишу ратификацију и имплементацију кључних међународних

¹⁹ Council of the European Union, Brussels, 20 July 2015 Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015-2019. p. 18.

²⁰ EU guidelines on the promotion of compliance with international humanitarian law. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:ah0004> 28/09/2015.

конвенција које се тичу трговине људима и питањима принудног рада. Партнерским земаљама пружа се подршка у промовисању и заштити права избеглих и интерно расељених лица, што подразумева изградњу капацитета и промовисање ратификације Конвенције о избеглицама из 1951. године и Протокола из 1967. године. Ово поглавље прокламује и бољи приступ правосудним и здравственим органима за мигранте у земљи порекла и земаљама транзита, као и боље услове притвора за притворене мигранте и алтернативе употреби притвора за нерегуларне мигранте у трећим земаљама. Посебна пажња у овом погледу посвећује угроженим категоријама миграната, посебно малолетним лицима без пратње одраслих. Пажња се посвећује питању апатридије у односима са приоритетним земаљама и спречавању појаве становништва без држављанства као резултат конфликта, расељења и распада државе.²¹ У погледу борбе против тероризма посебна пажња посвећује се поштовању људских права и владавине права приликом спровођења акције ЕУ против тероризма у складу са ЕУ Стратегијом за борбу против тероризма из 2005. године.²² Људска права се налазе се у средишту свих програма, законодавства, политика и механизма за борбу против тероризма у трећим земаљама, а такође се осигурава и усклађеност са међународним хуманитарним правом, по потреби, а по потреби и организовање хуманитарне акције. У области трговинске политике, неопходно је анализирати утицај трговинских и инвестиционих споразума на људска права, као и истражити начине да се прошире постојеће квантитативне анализе у процени утицаја трговине и инвестиционих иницијатива на људска права. Државе чланице ЕУ настојаће да укључе питања поштовања људских права у преговоре поводом нових или ревизије ранијих билатералних инвестиционих споразума са трећим земаљама, укључујући и одредбе о Корпоративној друштвеној одговорности.²³

²¹ Council of the European Union, Brussels, 20 July 2015. Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015 -2019. p. 21-23.

²² Council of the European Union, Brussels, 20 November 2005, The European Union Counter-Terrorism Strategy. Интернет: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204> 29/09/2015.

²³ Ibidem, стр. 23-24.

8) ЕФЕКТИВНИЈА ПОДРШКА ЕУ ПИТАЊИМА ЉУДСКИХ ПРАВА И ДЕМОКРАТИЈЕ

Овај вид приоритета остварује се путем јачања свести о дијалозима о људским правима, јачању утицаја стратегија за људска права на нивоу држава, имплементације ЕУ Смерница о људским правима, остварењем интеракције између ЕУ политике, механизма и финансијских инструмената. За остварење ових циљева неопходно је обезбедити да разматрања о људским правима и демократији буду заступљена у различитим секторским дијалозима са земљама партнерима и као таква представљају део билатералне стратегије, као и интерно-екстерну координацију у контексту дијалога о људским правима, укључујући и годишњи дијалог ЕУ и организација цивилног друштва и дефинисање одређеног броја приоритетних питања из области људских права и демократије у контексту спољних дијалога о људским правима у вези којих може да се пружи бољи одговор ЕУ.²⁴ И ово поглавље Акционог плана наглашава сарадњу са Уједињеним нацијама и другим билатералним и мултилатералним форумима како би се омогућио политички дијалог и сарадња у погледу заштите људских права. На локалном нивоу потребно је покренути други круг Стратегије држава о људским правима, узимајући у обзир искуства стечена из претходног круга и активну сарадњу са организацијама цивилног друштва. Како би најзначајнији приоритети из Стратегија држава произвели ефекат неопходно их је интегрисати у извештаје и политичке дијалоге, и обезбедити њихово спровођење на нивоу држава чланица. Неопходно је обезбедити и ефикаснију примену Смерница ЕУ о људским правима као и извештавање о реализацији смерница, како би се осигурало систематско праћење појединачних случајева и развила редовна размена најбоље праксе у спровођењу Смерница. У овом делу Акционог плана разматра се и повећање комплементарности постојећих ЕУ механизма, финансијских инструмената и механизма извештавања који се користе за развој људских права и демократије (нпр. демократске анализе и акциони планови, извештаји са посматрање избора, изборна помоћ и праћење мисија, проширење Извештаја о напретку, ангажовање цивилног друштва, уговори о развоју итд.). Подржавају се текући развоји индикатора људских права које су предузете од стране Канцеларије високог комесара за људска права са циљем олакшавања процене

²⁴ Ibidem, стр. 26-27.

реализације људских права, укључујући и онлајн публикације индикатора на глобалном нивоу, и систематизације добре праксе из области људских права. У оквиру остваривања и дефинисања добре праксе неопходна је сарадња са универзалним и регионалним организацијама, пре свега УН; АСЕАН-ом, ОЕБС-ом, ОАД и другима.²⁵ Доступност и видљивост политике људских права ЕУ се ефикасније може спровести уз коришћење интернета и друштвених медија, као и боље комуникације на нивоу државе у циљу постизања сарадње са цивилним друштвом и јавности о конкретним приоритетима и активностима земаља везаних за људска права.

9) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Савет за спољне послове Европске уније усвојио је 20. јула 2015. године, ЕУ Акциони план у области људских права и демократије за период од 2015. до 2019. године. Акциони план биће реализован у блиској сарадњи са Европским парламентом и уз редовне консултације са релевантним заинтересованим странама, нарочито имајући у виду организације цивилног друштва. Средњорочна ревизија Акционог плана биће предузета 2017. године када се врши и средњорочна ревизија екстерних финансијских инструмената, у циљу остварења веће усклађености.

10) ИЗВОРИ

Cassese Antonio, Lalumire Catherine, Leuprecht Peter, Robinson Mary, Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000, AEL, Florence, 1998.

COUNCIL DECISION (CFSP) 2015/260 of 17 February 2015 extending the mandate of the European Union Special Representative for Human Rights, Official Journal of the European Union. Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_043_R_0007&from=EN

COUNCIL DECISION 2012/440/CFSP of 25 July 2012 appointing the European Union Special Representative for Human Rights, Official Journal of the European Union. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:200:0021:0023:EN:PDF>

²⁵ Ibidem, стр. 30.

Council of the European Union, Brussels, 20 July 2015 Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015 -2019. Интернет: <http://www.delimne.ec.europa.eu/upload/Council%20conclusions%20and%20the%20AP%20on%20Human%20Rights%20and%20Democracy%202015-2019.pdf>

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Luxembourg, 25 June 2012, 11855/12. EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy. Интернет: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf

EU guidelines on the promotion of compliance with international humanitarian law. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:ah0004>

European Commission, Joint Communication to The European Parliament and The Council, Action Plan on Human Rights and Democracy (2015-2019)” Keeping human rights at the heart of the EU agenda”. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1444048243415&uri=CELEX:52015JC0016>

European Union External Action. EU Social Representatives. Интернет: http://eeas.europa.eu/background/eu-special-representatives/index_en.htm

European Union, External Action. FACTSHEET, EU Conflict Early Warning System. Интернет: http://eeas.europa.eu/cfsp/conflict_prevention/docs/201409_factsheet_conflict_earth_warning_en.pdf

European Union, External Action. The Human Rights Working Group (COHOM). Интернет: http://eeas.europa.eu/human_rights/workgroup/index_en.htm

Florentina Burlacu, European Union And Human Rights, Cogito: Multidisciplinary Research Journal, Vol. 4, Issue 1 (March 2012), p. 59-66.

Human Right Watch. World Report 2014: Serbia. Интернет: <https://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/serbia>

Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution A/RES/54/263 of 25 May 2000 entry into force 12 February 2002. Интернет: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPACCR.C.aspx>

Бета, Усвојен ЕУ Акциони план у области људских права и демократије. Интернет: <http://beta.rs/vesti/politika-vesti-svet/9828-usvojen-eu-akcioni-plan-u-oblasti-ljudskih-prava-i-demokratije>

Делегација Европске уније у Црној Гори. Људска права и даље у срцу ЕУ агенде - ЕУ усвојила нови Акциони план за људска права и демократију. Интернет: <http://www.delimne.ec.europa.eu/code/navigate.php?Id=308614/09/2015>.

Повелја о основним правима Европске уније http://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/01/POVELJA_O_OSNOVNIM_PRAVIMA_EVROPSKE_UNIJE.pdf

11) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Акциони план је јасан у погледу дејстава и утицаја на чланице ЕУ и потенцијалне чланице, међу којима је и Република Србија. Наводи се да ће „ЕУ наставити да прати њихову посвећеност промоцији вредности демократије, владавине права и поштовању људских права - као што је предвиђено у члану 49. Уговора о Европској унији - и пружати смернице и подршку како би се осигурао видљив и одржав напредак у кључним реформским областима.“²⁶ У погледу европске политике суседства, што је такође од значаја за Србију, фокус ће бити стављен на обезбеђивање поштовања основних права и слобода. Област људских права у Србији је на задовољавајућем нивоу, али постоји и велики број питања која захтевају знатно ефикаснију правну регулативу. То се пре свега односи на права мањина (посебно Рома), припаднике ЛГБТ популације као и права интерно расељених лица и азиланата.²⁷ У контексту значаја организација цивилног друштва за реализацију Акционог плана за период од 2015. до 2019. године, власти у Србији „треба да предузму конкретне активности у погледу јачања улоге независних институција и креирања подстицајног окружења за развој цивилног друштва.“²⁸

²⁶ HIGH REPRESENTATIVE OF THE EUROPEAN UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY Brussels, 28.4.2015 JOIN(2015) 16 final JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Action Plan on Human Rights and Democracy (2015-2019) “Keeping human rights at the heart of the EU agenda. P. 5. Интернет: http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/joint_communication_on_human_rights_and_democracy_en.pdf 20/09/2015.

²⁷ Human Right Watch. World Report 2014: Serbia. Интернет: <https://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/serbia> 25/09/2015.

²⁸ Бета, Усвојен ЕУ Акциони план у области људских права и демократије. Интернет: <http://beta.rs/vesti/politika-vesti-svet/9828-usvojen-eu-akcioni-plan-u-oblasti-ljudskih-prava-i-demokratije> 04/10/2015.

УДК 341.645.5+341.231.14(4-672EU)

327.56.:351.88(4-627EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 54, стр. 388-403

Изворни научни рад

др Весна ЋОРИЋ¹

ПРИЗНАЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У ПОГЛЕДУ ВРШЕЊА КОНТРОЛЕ У ОБЛАСТИ ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ

ABSTRACT

The Court of Justice of the European Union delivered its Opinion 2/13 on the compatibility of the Draft Agreement on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights with European Union law in December 2014. The Opinion received significant criticism from academics and other professionals for many reasons, amounting to its uncompromising stance on the incompatibility of the Draft Accession Agreement with the European Union law. So far, the issue of recognition of the jurisdiction of the European Court of Human Rights to judicial review in the area of foreign and security policy turned out to be the most disputable one. This issue will be analyzed in detail within this paper. The paper endeavors to answer the question posed by the Advocate General Kokott in her Opinion. It amounts to dilemma whether or not the principle of the autonomy of EU law can preclude the EU from recognizing the jurisdiction of the European Court of Human Rights in the field of common foreign and security policy having in mind that the jurisdiction of the European Court of Human Rights in the same area extends further than that of the Court of Justice of the EU. To that end, the notion of specific characteristics of the EU law and the impact made by the restricted jurisdiction of the Court of Justice in the given field to the anticipated accession is to be examined.

Key words: Court of Justice of the European Union, European Court of Human Rights, area of the common foreign and security policy, accession of the European Union to the European Convention on Human Rights.

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

1) УВОД

Суд правде Европске уније (у даљем тексту Суд правде),² дао је у децембру 2014. године негативно Мишљење 2/13 о усаглашености Нацрта споразума о приступању Европске уније (у даљем тексту ЕУ), Европској конвенцији о људским правима (у даљем тексту ЕКЉП) са Оснивачким уговорима.³ Мишљење 2/13 о неусаглашености датог нацрта превасходно је изазвало оштре реакције у научној и стручној јавности због низа аргуменације коју садржи.⁴ Неколико аутора је, ипак, стало у његову одбрану.⁵ Суд правде истакао је укупно четири основа приликом

² Уговором из Лисабона Европски суд правде, чије је право име до тад било Суд правде Европских заједница променио је свој назив у Суд правде Европске уније. За потребе овог рада ће се употребљавати термин Суд правде, како када се упућује на његово деловање пре, тако и након ступања на снагу Уговора из Лисабона.

³ Дато мишљење прибављено је у складу са поступком прописаним чланом 218. Уговора о функционисању Европске уније који, између осталог, предвиђа да је Суд правде у обавези да се изјасни о усклађености предложеног споразума са Оснивачким уговорима уколико држава чланица, Европски парламент, Савет или Комисија поднесу захтев у том погледу. В. Мишљење Суда правде 2/13, *Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU - Draft international agreement - Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms - Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties*, од 18. децембра 2014. године, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-2/13>, 15. септембар 2015.

⁴ Steve Peers, "The EU's Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare", *German Law Journal* vol. 16, 2015, pp. 213-222; Leonard F.M. Besselink, "Acceding to the ECHR notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13", 23th December 2014, www.verfassungsblog.de/en/acceding-echr-notwithstanding-court-justice-opinion-213/, 3. август 2014; Tobias Lock, "Oops! We did it again – the CJEU's Opinion on EU Accession to the ECHR", 18th December 2014, <http://www.verfassungsblog.de/en/oops-das-gutachten-des-eugh-zum-emr-ke-beitritt-der-eu/> 10. август 2014; Aidan O'Neill, "Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR: the CJEU as Humpty Dumpty", 18th December 2014, <http://eutopialaw.com/2014/12/18/opinion-213-on-eu-accession-to-the-echr-the-cjeu-as-humpty-dumpty/>, 12. август 2014; Sionaidh Douglas-Scott, "Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas Bombshell from the European Court of Justice", 24th December, 2014, <http://ukconstitutionallaw.org>, 14. август 2015; Editorial Comments, "The EU's Accession to the ECHR – a "NO" from the ECJ!", *Common Market Law Review* vol. 52, 2015, pp. 1-16.

⁵ Daniel Halberstam, "It's the Autonomy, Stupid! A Modest Defense of *Opinion 2/13* on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward", *German Law Journal* vol. 16, no. 1, 2015, pp. 105-146; Cristoph Krenn, "Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession After Opinion 2/13", *German Law Review* vol. 16 no. 1, 2015, pp. 145-167; H. van Meerten о томе у: Sionaidh Douglas-Scott, "Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas Bombshell from the European Court of Justice", op.cit., p. 2; Martin Scheinin, "CJEU Opinion 2/13 – Three Mitigating Circumstances", 26th December 2014,

давања оцене о неусаглашености Нацрта споразума о приступању са чланом 6. став 2. Уговора о ЕУ (у даљем тексту УЕУ) и Протоколом бр. 8 уз Уговор из Лисабона.⁶ Суд правде, тако, налази да би Споразум о приступању ЕУ ЕКЉП могао да негативно утиче на специфичне карактеристике и аутономност права ЕУ, као и да предложени Нацрт споразума о приступању потенцијално води повреди члана 344. Уговора о функционисању Европске уније (у даљем тексту УФЕУ). Он, даље, наводи да начин на који је формулисан институт саопштеног и поступак претходног учешћа спречавају очување специфичних карактеристика ЕУ и права ЕУ. Коначно, Суд правде истиче да је Нацрт споразума о приступању пропустио да уважи специфичне карактеристике права ЕУ које се односе на судску контролу мера и пропуштања ЕУ које потпадају под област заједничке спољне и безбедносне политике, на тај начин што је препустио вршење судске контроле у погледу појединих мера и пропуштања из дате области телу које се налази ван система ЕУ.⁷ У литератури се указује да је од претходно наведених разлога највише полемике изазвала аргументација која се везује за четврти основ Мишљења 2/13, те нормира последице ограничења надлежности Суда правде у области спољне и безбедносне политике.⁸ Управо она биће предмет проучавања у оквиру овог рада. Док поједини аутори оштро критикују становиште које је Суд правде заузео по том питању, други подржавају основаност дате аргументације.⁹ Суд правде, наиме, налази

<http://www.verfassungsblog.de/en/cjeu-opinion-213-three-mitigating-circumstances/#.Ve64mH1BE8I>, 8. август 2015; Kanad Bagchi, "EU Accession to the ECHR: In Defense of the ECJ" 25th February 2015, <http://jean-monnet-saar.eu/?p=745>, 13. август 2015.

⁶ Sarah Lambrecht, "The Sting is in the Tail: CJEU *Opinion* 2/13 objects to draft agreement on accession of the EU to the European Convention on Human Rights", *European Human Rights Law Review* no. 2, 2015, p. 186.

⁷ Мишљење Суда правде 2/13, *Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU - Draft international agreement - Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms - Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties*, пара. 258.

⁸ Editorial Comments, "The EU's Accession to the ECHR – a "NO" from the ECJ!", op.cit., pp. 10-12; Steve Peers, "The CJEU and the EU's Accession to the ECHR: A Clear and Present Danger to Human Rights Protection", *European Law Analysis Blog* (Dec. 18, 2014), <http://eulawanalysis.blogspot.de>; 03. октобар 2015. године; Cristoph Krenn, "Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession After Opinion 2/13", op.cit., p. 147.

⁹ Опоненти су, између осталог: Editorial Comments, "The EU's Accession to the ECHR – a "NO" from the ECJ!", op.cit., pp. 10-12; Steve Peers, "The EU's Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare", op.cit., pp. 213-222; Tobias Lock, "The future of EU

да Европски суд за људска права (у даљем тексту ЕСЉП) не може да буде надлежан у погледу вршења судске контроле у области спољне и безбедносне политике, будући је надлежност и самог Суда правде у тој области ограничена. Иако Суд правде оправдано указује на постојање своје ограничене надлежности у овом погледу, он одбија да изричито прецизира димензије тих ограничења, упркос томе што Оснивачки уговори садрже одредбе у том погледу.¹⁰ Тако се у ставу 1. члана 275. УФЕУ, на уопштен начин, искључује надлежност Суда правде у погледу одлучивања о питањима која се односе на сферу заједничке спољне и безбедносне политике.¹¹ Међутим, већ у другом ставу истог члана наводе се значајни изузеци од прописаног искључења надлежности Суда правде, који указују да су праве размере дате правне празнине која је формирана чланом 275. став 1. УФЕУ у суштини далеко мање него што то на први поглед изгледа. У следећем ставу члана 275. УФЕУ предвиђа се надлежност Суда правде да врши надзор над поштовањем члана 40. УЕУ, као и да, под одређеним условима, испитује законитост одлука Савета којима се одређују рестриктивне мере против физичких и правних лица. Суд правде, дакле, указује да би спровођењем приступања на начин осмишљен Нацртом споразума о приступању дошло до искључивог поверавања судске контроле у погледу појединих мера и пропуштања ЕУ у области заједничке спољне и безбедносне политике суду који се налази ван институционалог и судског система ЕУ.¹² Реч је о мерама и пропуштањима у погледу којих не постоји надлежност Суда правде. Нацрт споразума о приступању је предвиђајући такво поверавање, према речима Суда правде, пропустио да уважи специфичне карактеристике права ЕУ у погледу судске контроле мера и пропуштања у области

accession to the ECHR after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable?" *Europa Working Papers* No. 2015/02, pp. 23-27; Adam Łazowski, Ramses A. Wessel, "When Caveats Turn into Locks: Opinion 2/13 on Accession Of the European Union To the ECHR", *German Law Journal* vol. 16, no. 1, 2015, pp. 152-157. Присталице резоновања Суда правде у овом контексту су: Daniel Halberstam, "It's the Autonomy, Stupid! A Modest Defense of *Opinion 2/13* on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward", *op.cit.*, pp. 105-146; Cristoph Krenn, "Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession After Opinion 2/13", *op.cit.*, pp. 160-161.

¹⁰ Мишљење Суда правде 2/13, *op. cit.*, пара. 251-252.

¹¹ Тачније, њиме се предвиђа да Суд правде није надлежан у погледу одредби које се односе на заједничку спољну и безбедносну политику, као ни за акте донесене на основу тих одредби.

¹² *Ibid.*, пара. 255- 256.

заједничке безбедносне и спољне политике.¹³ Док Суд правде у овом контексту прибегава формулацији „специфичних карактеристика ЕУ и права ЕУ“, у стручним и научним круговима углавном се истиче да решење предложено Нацртом споразума о приступању води нарушавању „аутономије права ЕУ“. ¹⁴ У оквиру овог рада, настојаће да се утврди да ли је позивање Суда правде на специфичне карактеристике права ЕУ приликом давања негативне оцене о поверавању судске контроле у области заједничке спољне и безбедносне политике ЕСЉП основано.

Питање оправданости признања искључиве надлежности ЕСЉП у области заједничке спољне и безбедносне политике није поделило једино научну јавност, већ су се против његовог увођења залагали и француски представници који су учествовали у изради Нацрта споразума о приступању, општи правозаступник Кокот у свом Мишљењу, као наравно и сама Комисија у захтеву који је поднела за прибављање Мишљење Суда правде о усаглашености Нацрта споразума о приступању са Оснивачким уговорима. Како општи правозаступник Кокот у свом Мишљењу, тако и Комисија у свом захтеву налазе да се поменуто решење Нацрта споразума о приступању не противи специфичним карактеристикама правног поретка ЕУ. Иако се аргументација Комисије и општег правозаступника међусобно разликују, зајединичко им је то што и један и други тврде да се у оквиру правног поретка ЕУ, такође, пружа судска заштита свим оним мерама и пропуштањима из области заједничке спољне и безбедносне политике, које се могу појавити као предмет представке пред ЕСЉП.¹⁵ Образложења за идентичну тврдњу, међутим, налазе на другим местима.¹⁶

¹³ Ibid., пара. 257.

¹⁴ Tobias Lock, “The future of EU accession to the ECHR after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable?” op.cit., p. 26-27; Cristoph Krenn, “Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession After Opinion 2/13”, op.cit., p. 160. Међу ауторима једини изузетак у том погледу је направљен у: Editorial Comments, “The EU’s Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!”, op.cit., p. 11.

¹⁵ B. Tobias Lock, “The future of EU accession to the ECHR after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable?” op.cit., p. 24; Adam Łazowski, Ramesses A. Wessel, “When Caveats Turn into Locks: Opinion 2/13 on Accession Of the European Union To the ECHR”, op.cit., pp. 154.

¹⁶ У стручној и научној јавности сасвим оправдано није посвећена пажња ставу коју је Комисија заузела у захтеву за добијање Мишљење Суда правде. Комисија се, наиме, приликом покушаја да образложи решења предложеног Нацрта споразума позвала на одредбе чланова 1(4) Нацрта споразума, члана 19 (1) УЕУ, као и чланова 275. и 340. УФЕУ. Она је свој став образложила на необичан начин, приступајући нереално

Изложена супротстављена становишта биће анализирана у раду у циљу давања одговара на кључно питање које је поделило стручну и научну јавност, а за које општи правозаступник Кокот оправдано тврди да се, по први пут, појавило у овом предмету. Оно гласи: да ли је признавање од стране ЕУ надлежности међународног суда, који по одређеном питању - у конкретном случају у области заједничке спољне и безбедносне политике - има надлежност која превазилази надлежност коју у том погледу има Суд правде противно аутономији права ЕУ и његовим специфичним карактеристикама. Другим речима, отвара се питање да ли Суд правде може да спречава други суд да пресуђује у материји у погледу које он сам није надлежан.¹⁷ У циљу давања исцрпног одговора на ово питање у првом делу рада проучиће се утицај ограничене надлежности Суда правде у области заједничке спољне и безбедносне политике на механизам приступања. Други део рада биће посвећен утврђивању садржине специфичних карактеристика права ЕУ, које према речима Суда правде у Мишљењу 2/13, не би биле уважене у случају признања надлежности ЕСЈП у погледу контроле у области заједничке спољне и безбедносне политике.

2) УТИЦАЈ ОГРАНИЧЕНЕ НАДЛЕЖНОСТИ СУДА ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ НА МЕХАНИЗАМ ПРИСТУПАЊА

У току израде Нацрта споразума о приступању изнета су већ прва противљења предлогу који се тиче искључења надлежности ЕСЈП у погледу оцене усаглашености мера и пропуштања које се односе на заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ са одредбама ЕКЈП.¹⁸

широким тумачењу надлежности Суда правде и истакавши да поменуте одредбе обезбеђују постојање ефикасне правне заштите пред Судом правде у погледу свих ситуација које се односе на материју заједничке спољне и безбедносне политике, које би могле да постану предмет представке ЕСЈП.В. Мишљење Суда правде 2/13, *op. cit.*, пара. 100. и 251.

¹⁷ Мишљење општег правозаступника Кокота у предмету бр. 2/13, од 13. јуна 2014. године, ECR, пара. 191, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160929&doclang=EN>, 13. септембар 2015.

¹⁸ B. Council of the EU doc. No. 16385/11, 3, наведено према Tobias Lock, "End of an Epic? The Draft Agreement on the EU's Accession to the ECHR", *Yearbook of European Law* vol. 31, no. 1, 2012, p. 187.

Радило се о предлогу француских представника који није био прихваћен због изричитог противљења представника осталих држава који су били против увођења било каквих ограничења надлежности ЕСЉП у погледу материје некадашњег другог стуба. У стручним и научним круговима, француски предлог је, такође, наишао на оштре критике будући да му је, према речима опонената, недостајала основаност.¹⁹ Истицало се, најпре, да се прописивањем надлежности ЕСЉП у погледу оцене усаглашености мера и пропуштања ЕУ, који се односе на област заједничке спољне и безбедносне политике са одредбама ЕКЉП, попуњава постојећа правна празнина у европском систему заштите људских права, која је настала као последица формулације члана 275. УФЕУ.²⁰ Поред тога, образложење којима се објашњава извршено ограничење надлежности Суда правде у погледу материје из области заједничке спољне и безбедносне политике, не би се могло искористити као изговор за сужавање надлежности ЕСЉП у погледу испитивања повреда ЕКЉП извршених мерама или пропуштањима предузетим у оквиру заједничке спољне и безбедносне политике. Ограничење надлежности Суда правде у погледу дате материје, које је извршено у члану 275. УФЕУ, чини се оправданим будући да се на тај начин настојао очувати међувладин и политички карактер заједничке спољне и безбедносне политике, као и сувереност држава чланица ЕУ. Међутим, ти разлози не би могли да послуже као оправдање за ограничавање надлежности ЕСЉП у погледу испитивања да ли су мерама и пропуштањима предузетим у оквиру заједничке спољне и безбедносне политике повређена људска права гарантована ЕКЉП, будући да не постоји могућност да би ЕСЉП на тај начин нарушио сувереност држава чланица.²¹ Став француских представника био је ипак, на крају, прихваћен у Мишљењу 2/13 Суда правде. Додуше, Суд правде је том приликом пропустио да пружи довољно убедљиву аргументацију. Суд правде, наиме, изричито признајући постојање ограничења своје

¹⁹ Tobias Lock, „End of an Epic? The Draft Agreement on the EU’s Accession to the ECHR“, op. cit., p. 187; Jörg Polakiewicz, „EU Law and the ECHR: Will EU Accession to the European Convention on Human Rights Square the Circle?“, *Fundamental Rights In Europe: A Matter For Two Courts*, Oxford Brookes University, 18 January 2013, 5-9, <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/>, 30. септембар 2015. године.

²⁰ Frederic van den Berghe, „The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems?“, *European Law Journal* vol. 16, no. 2, 2010, 112-15.

²¹ Tobias Lock, „End of an Epic? The Draft Agreement on the EU’s Accession to the ECHR“, op. cit., p. 187.

надлежности у области заједничке спољне и безбедносне политике истиче да би признавањем надлежности ЕСЉП у тој материји довело до „искључивог поверавања судске контроле аката, мера или пропуштања ЕУ“ телу које се налази ван ЕУ. Суд правде, даље додаје у прилог свом ставу да се већ у свом Мишљењу 1/09 изјаснио у погледу дате немогућности.²²

Становиште које је заузео Суда правде у Мишљењу 2/13 чини се, ипак, неубедљивим и то из више разлога. Суд правде, као што је већ раније напоменуто, истиче да је његова надлежност у области заједничке спољне и безбедносне политике ограничена, али одбија да се изјасни у погледу тачних димензија тих ограничења.²³ На другом месту, иако се на неколико места у Мишљењу, Суд правде позива на супсидијарни карактер судске заштите установљене ЕКЉП, он у делу Мишљења, у којем се бави заштитом у области заједничке спољне и безбедносне политике, пропушта да спомене како супсидијарност, тако и ефикасност правне заштите чија се испуњеност захтева ЕКЉП у погледу свих потенцијалних држава уговорница ЕКЉП, па и саме ЕУ. Резоновање општег правозаступника Кокота по истом питању чини се свакако знатно језгровитије и утемељеније, будући да Кокот оправдано полази од тога да приступање ЕУ ЕКЉП, претпоставља испуњеност захтева које ЕКЉП поставља, између осталог, и у погледу ефикасне судске заштите која се јемчи члановима 6. и 13. ЕКЉП - у свим сферама активности, укључујући и област заједничке спољне и безбедносне политике.²⁴ За разлику од Суда правде, општи правозаступник у свом Мишљењу отвара кључно питање: да ли се правна заштита која се обезбеђује у области заједничке спољне и безбедносне политике у поретку ЕУ може да сматра ефикасном у смислу чланова 6. и 13. ЕКЉП? У том контексту, општи правозаступник налази да су за пружање ефикасне правне заштите у области заједничке спољне и безбедносне политике осим Суда правде, надлежни и судови држава чланица ЕУ.²⁵ У том контексту у научним круговима оправдано се истиче да је Суд правде у свом Мишљењу у потпуности превидео функцију коју национални судови треба да врше у циљу успостављања

²² Мишљење Суда правде 2/13, *op. cit.*, пара. 255-259.

²³ Adam Łazowski, Ramses A. Wessel, “When Caveats Turn into Locks: Opinion 2/13 on Accession Of the European Union To the ECHR”, *op.cit.*, p. 156.

²⁴ Мишљење општег правозаступника Кокота у предмету бр. 2/13, од 13. јуна 2014. године, *op.cit.*, пара. 82.

²⁵ *Ibid.*, 83-96.

ефикасне правне заштите. Дата улога националних судова је нарочито интензивирана изричитим обавезама које је у том погледу уводи Уговор из Лисабона предвиђајући да државе чланице треба да обезбеде потребна правна средства за обезбеђивање ефикасне правне заштите у областима које спадају у право ЕУ.²⁶ Инспирисан поменутом новином Уговора из Лисабона, Суд правде је у Мишљењу 1/09, националне судове држава чланица назвао „редовним судовима“ европског правног поретка, уз напомињање да судска структура ЕУ укључује поред Суда правде и националне судове држава чланица.²⁷ Имајући управо у виду став који је Суд правде заузео у Мишљењу 1/09 у погледу значаја националних судова за обезбеђивање ефикасне правне заштите у поретку ЕУ, чини се крајње неуверљивом аргументација Суда правде из Мишљења 2/13 у делу у којем се он изричито позива на Мишљење 1/09 приликом одбијања могућности тзв. „искључивог“ поверавања судске контроле ЕСЉП. У научним круговима се, даље, оправдано се указује на још један превид и недоследност у приступу Суда правде.²⁸ Иако се Суд правде у Мишљењу 2/13 супротставља асиметрији у надлежности између Суда правде и ЕСЉП у сфери заједничке спољне и безбедносне политике која је последица ограничене надлежности Суда правде у тој области, он се ниједном речју не осврће на још један аспект постојеће асиметричне надлежности који би настао након ступања на снагу решења из Нацрта споразума о приступању.²⁹ Наиме, након приступања, ЕСЉП би постао надлежан да оцењује усаглашеност примарног законодавства ЕУ са одредбама ЕКЉП, иако сам Суд правде нема надлежност у том погледу.

²⁶ В. члан 19. став 1. новог УЕУ.

²⁷ Мишљење 1/09, *Opinion delivered pursuant to Article 218(11) TFEU - Draft agreement – Creation of a unified patent litigation system - European and Community Patents Court - Compatibility of the draft agreement with the Treaties*, од 8. марта 2011. године, ECR 2011, I-01137, пара. 80. и 83.

²⁸ Tobias Lock, “The future of EU accession to the ECHR after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable?” *op.cit.*, p. 25.

²⁹ Појам „асиметричне надлежности два суда“ представља ковиницу коју је осмислио Жаке (*Jacqué*). В. Jean-Paul Jacqué, “The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms”, *Common Market Law Review*, vol. 48 2011, 1005.

3) НЕУВАЖАВАЊЕ СПЕЦИФИЧНИХ КАРАКТЕРИСТИКА ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Суд правде у Мишљењу 2/13 се, дакле, позива на „неуважавање специфичних карактеристика права ЕУ“ као један од основа за давање негативне оцене о усклађености решења из Нацрта споразума о приступању са Оснивачким уговорима у делу у којем се омогућава вршење судске контроле у погледу појединих мера и пропуштања из области заједничке спољне и безбедносне политике ЕСЈП. С друге стране, као што је већ било напоменуто, у литератури која се бави анализом Мишљења 2/13 Суда правде, најчешће се приступа слободној интерпретацији мишљења те се истиче да поменуто решење предложено Нацртом споразума о приступању води неуважавању „начела аутономије права ЕУ“, уместо „специфичних карактеристика права ЕУ“. Резоновање Суда правде чини се недореченим због тога што остаје нејасно о којим се то специфичним карактеристикама права ЕУ у конкретном случају ради. Оснивачки уговори, као уосталом и Нацрт споразума о приступању у том погледу не садрже никава појашњења, док се у Декларацији бр. 2 о члану 6. став 2. Уговора о ЕУ једино спомиње да је приликом спровођења механизма приступање потребно „очување специфичних обележја права ЕУ“, без даљег прецизирања садржине тих обележја.³⁰ Иако Протокол бр. 8 који се односи на члан 6. став 2. УЕУ о приступању ЕУ ЕКЈП уз Уговор из Лисабона нешто детаљније приступа одређивању појма „специфичних карактеристика ЕУ и права ЕУ“, он то чини на начин којим се само уноси додатна конфузија у погледу схватања датог појма. Тако, наиме, Протокол бр. 8 у члану 1. спомиње да Нацрт споразума о приступању мора да уважи „специфичне карактеристике ЕУ и права ЕУ“, и то нарочито у погледу специфичних аранжмана за евентуално учешће ЕУ у контролним телима ЕКЈП, као и у погледу механизма који су неопходни за гарантовање да ће се у поступцима пред ЕСЈП покренутим било од стране појединаца или држава уговорница које нису чланице ЕУ на одговарајући начин одредити одговорност између држава чланица и ЕУ. Ни на једном другом месту у самом протоколу не спомињу се даље специфичне карактеристике права ЕУ, као ни елементи које би оне требало да садрже. Очигледно је да специфичне карактеристике ЕУ и права ЕУ на начин на који су конципиране Протоколом бр. 8 уз Уговор из Лисабона ни на који начин не могу да се доведу у везу са

³⁰ Declaration on Article 6(2) of the Treaty on European Union.

аргументацијом коју Суд правде наводи у Мишљењу 2/13 против признавања надлежности ЕСЈП да врши судску контролу у области заједничке спољне и безбедносне политике ЕСЈП. Дакле, Суд правде приликом давања негативне оцјене решења о поверавању другом суду контроле у области заједничке спољне и безбедносне политике није имао у виду специфичне карактеристике права ЕУ и ЕУ на начин на који су конципиране Протоколом бр. 8 уз Уговор из Лисабона. Садржину специфичних карактеристика на које се позива Суд правде приликом давања поменуте негативне оцјене о усклађености треба, стога, превасходно потражити на другом месту. У том контексту, поједини аутори оправдано истичу несумњив значај Радног документа Суда правде из 2010. године.³¹ Осим тога, на путу одређивања садржине појма специфичних карактеристика битно је сагледати и текст самог Мишљења 2/13, будући да се Суд правде у њему упушта у одређивање контура синтагме „специфичних карактеристика права ЕУ“. На крају, размотриће се и схватање концепта „специфичних карактеристика права ЕУ“ које веома детаљно развија општи правозаступник Кокот пред Судом правде у свом Мишљењу од 13. јуна 2014. године које је претходило доношењу Мишљења 2/13. У Радном документу Суда правде из 2010. године, који је претходио доношењу Нацрта споразума о приступању концепт „специфичних карактеристика правног система ЕУ“ сагледава се у контексту начела супсидијарности, које је својствено правном поретку установљеном ЕКЈП, те поприма нову садржину у односу на његове контуре које су истакнуте у Протоколу бр. 8 уз Уговор из Лисабона. Наиме, у Радном документу Суда правде изричито се наводи једна од тзв. „специфичних карактеристика правног поретка ЕУ“ која се огледа у искључивој надлежности Суда правде да, приликом оцењивања законитости аката институција ЕУ, непосредно поништава акте ЕУ. Дата карактеристика означена је као специфична будући да национални судови држава чланица не поседују таква овлашћења. Они су, наиме, овлашћени једино да оцењују ваљаност аката ЕУ, али не и да их поништавају.³² У Радном документу се даље изричито наводи да у циљу очувања ове

³¹ Editorial Comments, “The EU’s Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!“, *op.cit.*, pp. 12-13.

³² “Discussion document of the Court of Justice of the European Union on certain aspects of the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_en.pdf, 10. септембар 2015, para. 8.

специфичне карактеристике система судске заштите ЕУ, мора да се онемогући да након приступања ЕУ ЕКЈП, ЕСЈП одлучује о усклађености акта ЕУ са ЕКЈП без претходног пружања могућности Суду правде да се изјасни по том питању.³³ У Мишљењу 2/13 Суд правде се, такође, у пасусима од 164. до 177. у извесној мери упушта у прецизирање концепта „специфичних карактеристика“. Међутим, он то чини на недовољно систематичан начин. Наиме, он их разматра истовремено са својством аутономности права ЕУ не повлачећи при том никакве линије разграничења између поменута два концепта.³⁴ Тако Суд правде истиче да у поменуте карактеристике спадају оне које се односе, пре свега, на уставну структуру ЕУ, те укључују поделу надлежности између ЕУ и држава чланица, као и институционални оквир који је успостављен члановима 13. и 19. УЕУ.³⁵ Поред тога, Суд правде као специфичне карактеристике наводи, између осталог, и оне карактеристике које произилазе из саме природе права ЕУ, као што су начело супрематије и дискретног дејства. Суд правде даље, указује да дате карактеристике права ЕУ даље воде „процесу настанка све ближе Уније међу народима Европе“.³⁶ Међутим, иако прилично исцрпан, опис специфичних карактеристика права ЕУ које пружа Суд правде у Мишљењу 2/13 не делује као довољно убедљив разлог у контексту пружене оцене о неусаглашености решења о контроли у области заједничке спољне и безбедносне политике са Оснивачким уговорима. Наиме, резонување Суда правде по питању немогућности поверавања судске контроле у поменутој области ЕСЈП чини се неоснованим, будући да је нејасно на који би се то начин могле неуважити претходно описане специфичне карактеристике поверавањем ЕСЈП дате контроле. Дата аргументација Суда правде чинила би се далеко утемељенијом да се Суд правде у Мишљењу 2/13 изричито позвао на схватање специфичних карактеристика које је изложио у свом Радном документу из 2010. Суд правде је, међутим, тако нешто пропустио да учини, одузимајући на тај начин уверљивост свом ставу. Насупрот Мишљењу 2/13, општи правозаступник Кокот је у свом Мишљењу које је претходило мишљењу Суда правде, систематично и јасно определио садржину специфичних

³³ Ibid., para. 9.

³⁴ Мишљење Суда правде 2/13, *op. cit.*, пара. 170.

³⁵ Ibid, пара. 165.

³⁶ Ibid, пара. 167.

карактеристика, коју је касније на логичан и доследан начин довео у везу са проблематиком поверавања надлежности у области заједничке спољне и безбедносне политике другом суду. Тако, општи правозаступник Кокот, најпре, указује на две компоненте поменутих специфичних карактеристика: аутономност правног поретка ЕУ и специфична обележја ЕУ као вишеслојног система.³⁷ У погледу аутономије правног поретка ЕУ, општи правозаступник наглашава да се она не испољава само у односу између права ЕУ и права држава чланица, већ и спрам трећих држава и међународних организација.³⁸ С друге стране, специфична обележја полазе од чињенице да је предвиђена подела одговорности и овлашћења између ЕУ и држава чланица у оквиру ЕУ заснована на одредбама примарног и секундарног законодавства.³⁹ Општи правозаступник Кокот даље наводи да би поверавањем контроле ЕСЈП у области заједничке спољне и безбедносне политике евентуално могла да се наруши аутономија права ЕУ, дакле, једино прва од две компоненте концепта специфичних карактеристика.⁴⁰ Међутим, развијајући даље своју аргументацију, општи правозаступник Суд правде уводи, по први пут, ново схватање начела аутономије права ЕУ које ће свакако значајно одредити даљу еволуцију овог начела. Општи правозаступник наводи да у конкретном случају поверавањем надлежности у области заједничке спољне и безбедносне политике ЕСЈП не би дошло до повреде аутономије права ЕУ због тога што не постоји могућност настанка супротстављене судске праксе између два суда.⁴¹ Дакле, општи правозаступник истиче да иако је у судској пракси Суда правде до тада постојало уврежено схватање у погледу садржине начела аутономије права ЕУ, његове контуре се у овом случају неће примењивати. Уврежено схватање начела аутономије, од којег, дакле, општи правозаступник одступа у конкретном случају, подразумева да ЕУ приликом закључивања међународног уговора осигура да овлашћења ЕУ и њених институција неће бити угрожена, као и да тумачења другог суда неће обавезивати институције ЕУ.⁴² Извршено одступање општи правозаступник Кокот

³⁷ Мишљење општег правозаступника Кокота у предмету бр. 2/13, од 13. јуна 2014. године, *op.cit.*, пара. 158.

³⁸ *Ibid.* пара. 159.

³⁹ *Ibid.* пара. 160.

⁴⁰ *Ibid.* пара. 174, 185, 190 и 191.

⁴¹ *Ibid.* пара. 193.

⁴² *Ibid.* пара. 192.

објашњава чињеницом да је у конкретном случају искључена могућност настанка супротстављених пракси два суда. У том контексту, општи правозаступник даље истиче да је управо намера избегавања неусклађености пракси Суда правде и ЕСЉП утицала на раније границе начела аутономије које је успоставила судска пракса Суда правде. Дакле, општи правозаступник је за разлику од Суда правде јасно и убедљиво определио садржину специфичних карактеристика права ЕУ, као и изложио разлоге због којих оне не би биле угрожене усвајањем предметног Нацрта споразума о приступању ЕУ ЕКЉП. Слично томе, Радни документ Суда правде из 2010. године поставио је специфичне карактеристике у контекст начела супсидијарности и антиципираног приступања, условљавајући на тај начин њихово очување постојањем ефикасне правне заштите пред Судом правде у свим областима права ЕУ. Суд правде је у Мишљењу 2/13 пропустио, нажалост, да се осврне како на схватање специфичних карактеристика које је пружио општи правозаступник Кокот у свом Мишљењу, тако и на контуре које је концепту специфичних карактеристика дао сам суд у свом Радном документу из 2010. године, иако су оба документа временски претходила Мишљењу 2/13.

4) ЗАКЉУЧАК

Суд правде је у Мишљењу 2/13 учинио свакако значајне пропусте, како при утврђивања степена судске заштите која се јемчи у области заједничке спољне и безбедносне политике у оквиру правног поретка ЕУ, тако и приликом ослањања на недовољно развијен концепт специфичних карактеристика права ЕУ. Ипак, чини се да се основни превид Суда правде огледа у потпуном игнорисању одредби члана 6. става 2. новог УЕУ, којим се ЕУ изричито обавезује да приступи ЕКЉП. Иако, Оснивачки уговори свакако нису место на којем би се регулисали детаљи механизма приступања, члан 6. став 2. УЕУ свакако сведочи о постојању јасне намере на страни твораца Уговора из Лисабона да се приступање спроведе, без обзира на постојећа ограничења Суда правде у области заједничке спољне и безбедносне политике. Поред тога, Протокол бр. 8 уз Уговор из Лисабона могао је да послужи као погодно место на којем би се кроз концепт специфичних карактеристика правовремено указало на ограничења које би механизам приступања требало да садржи. Таква прилика је, међутим, пропуштена. Поједини аутори оправдано истичу да је након доношења Мишљења 2/13 тешко

наћи одговарајући начин на основу којег би се ублажиле последице мањкавог резоновања Суда правде.⁴³ Измене Нацрта споразума о приступању које би се огледале у ограничавању надлежности ЕСЉП у погледу заједничке спољне и безбедносне политике представљале би свакако тешко спроводиво решење. Наиме, свако ограничење надлежности ЕСЉП претпостављало би истовремено овлашћивање датог суда да се упусти у тумачење права ЕУ приликом утврђивања да ли постоји надлежност ЕСЉП у сваком конкретном случају. Стављање резерви у погледу одлучивања ЕСЉП по питању усаглашености неких од мера и пропуштања из области заједничке спољне и безбедносне политике са одредбама ЕКЉП, такође, представља неодговарајуће решење, будући да нису допуштене резерве општег карактера.⁴⁴ Коначно, измене Оснивачких уговора, којима би се проширила надлежност Суда правде у области заједничке спољне и безбедносне политике су интезивно предлагане у научним круговима као оптимално решење.⁴⁵ Предложена измена Оснивачких уговора, у практичном смислу, могла би се оценити као позитивно и прихватљиво решење. Она би, наиме, отклонила једну од препрека које стоје на путу приступања ЕУ ЕКЉП. Међутим, на концептуалном плану, она би представљала потпуно погрешан корак. Наиме, измена Оснивачких уговора у предложеном правцу допринела би „оживљавању“, а самим тим и изричитом прихватању потпуно погрешног принципа који Суд правде неосновано намеће у свом Мишљењу 2/13. Реч је о логички неодрживој

⁴³ Tobias Lock, “The future of EU accession to the ECHR after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable?” *op.cit.*, p. 26-27; Adam Łazowski, Ramses A. Wessel, “When Caveats Turn into Locks: Opinion 2/13 on Accession Of the European Union To the ECHR”, *op. cit.*, pp. 154-156; Editorial Comments, “The EU’s Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!”, *op.cit.*, pp. 13-15.

⁴⁴ Tobias Lock, “The future of EU accession to the ECHR after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable?” *op.cit.*, p. 8; Adam Łazowski, Ramses A. Wessel, “When Caveats Turn into Locks: Opinion 2/13 on Accession Of the European Union To the ECHR”, *op. cit.*, 2015, p. 154; Editorial Comments, “The EU’s Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!”, *op.cit.*, p.14. Steve Peers, “The EU’s Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare”, *op. cit.*, pp. 213-222.

⁴⁵ Tobias Lock, “The future of EU accession to the ECHR after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable?” *op.cit.*, p. 32, Adam Łazowski, Ramses A. Wessel, “When Caveats Turn into Locks: Opinion 2/13 on Accession Of the European Union To the ECHR”, *op. cit.*, 2015, p. 153-155; Editorial Comments, “The EU’s Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!”, *op.cit.*, p.14.

конструкцији према којој Суд правде позивајући се на специфичне карактеристике права ЕУ покушава да се успротиви вршењу надлежности од стране другог суда које, при томе, сасвим сигурно, Суду правде ни не припадају. У Мишљењу 2/13 радило се о ЕСЈП. У перспективи, применом истог обрасца „напад“ се може проширити ка било којем међународном суду.

Најновије публикациије Европске уније доступне на Интернету

- Visions for gender equality / European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. – 117 стр.
- General report on the activities of the European Union 2014 / European Commission, Directorate-General for CommunicationEuropean Central Bank. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.
- Trade in commodities, obstacles to trade and illegal trade / European Parliament, Directorate-General for External Policies of the UnionEuropean Commission, Directorate-General for Migration and Home AffairsEurofound — European Foundation for the Improvement of Living and Working ConditionsEuropean External Action Service. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.
- Antisemitism: Overview of data available in the European Union 2004-2014 / FRA — European Union Agency for Fundamental Rights. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. – 70 стр.
- Delivering public services: A greater role for the private sector : an exploratory study in four countries / Eurofound — European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.
- Big Data and smart devices and their impact on privacy / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the UnionEuropean Economic and Social Committee. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. – 25 стр.
- The European higher education area in 2015: Bologna Process : implementation report / European Commission, EACEA — Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. – 308 стр.

- A European research and innovation roadmap for climate services / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. – 56 стр.
- Annual report 2014 / The European Ombudsman. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. – 34 стр.
- Euratom Supply Agency annual report 2014 / Directorate-General for Energy. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. – 52 стр.
- The international role of the euro: July 2015 / European Central Bank . – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.
- Inland waterway transport in Europe: No significant improvements in modal share and navigability conditions since 2001 Special report No 01/2015 / European Court of Auditors. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. – 56 стр.
- Open the door: Social science research for development and a sustainable future / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. – 31 стр.
- Time to grow: Emerging knowledge base for growth policy in Europe / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. – 1.изд. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. – 83 стр.

Ана ВУКИЋЕВИЋ

Најновије публикациије Савета Европе

Bioethics at the Council of Europe. - Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2015.

Biological and medical research and developments in technology have produced spectacular advances in the health field. However, these advances raise ethical issues that affect the individual and protection of the individual's rights and dignity (genetics, medically assisted procreation, prenatal diagnosis, stem cell research etc). A brochure on *Bioethics at the Council of Europe* informs about the activities of the Council of Europe in the field of bioethics.

Case law of the European Court of Human Rights relating to discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity / Frédéric Edel. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2015. -128 p.

The 1950 European Convention on Human Rights is crucial for the definition of the rights of lesbian, gay and transgender persons. The European Court of Human Rights has enshrined these rights in its case law and has played both an essential and a pioneering role at international and European levels by prompting states to make major legislative changes on issues such as sexual orientation and gender identity.

Compass - Manual for Human Rights Education with Young People - Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2015. -482 p.

Human rights cannot be defended by legal measures alone. They need to be protected and safeguarded by everyone, including young people. Human rights are best respected and appreciated when we know them, stand up for them and apply them in our lives.

COMPASS is a practical tool and resource for citizenship and human rights education. It is an essential companion for all those who are curious and interested in making the right to human rights education a reality for everyone.

COMPASS provides youth leaders, teachers and facilitators of human rights education activities, whether professionals or volunteers, with concrete ideas and practical activities to engage, involve and motivate young people in living, learning and acting

for human rights. It promotes a comprehensive perspective on human rights education and sees young people as actors for a culture of universal human rights.

COMPASS was originally published in 2002 and is now available in more than 30 languages. A version specifically designed for human rights education with children - COMPASITO - enjoys a similar success. In 2012 Compass was fully revised and updated to include new activities and information about human rights issues such as disability and disablism, migration, religion, remembrance, war and terrorism. In this 2015 reprint chapter 5 has been revised and the full texts of the background information moved to www.coe.int/compass.

Convention on cybercrime - Protocol on xenophobia and racism. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2015. -280 p.

The Council of Europe helps protect societies worldwide from the threat of cybercrime through the Convention on Cybercrime and its Protocol on Xenophobia and Racism, the Cybercrime Convention Committee (T-CY) and the technical cooperation Programme on Cybercrime.

How can these threats be tackled? What is the role of the Council of Europe, the European Court of Human Rights and national governments in protecting journalists and freedom of expression?

In this book, 10 experts from different backgrounds analyse the situation from various angles. At a time when high-quality, independent journalism is more necessary than ever – and yet when the profession is facing many different challenges – they explore the issues surrounding the role of journalism in democratic societies.

Introducing the Charter on youth participation. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2015.

The Council of Europe works hard to encourage young people to play an active role in strengthening civil society in Europe. It has developed the following tools to promote the participation of young people:

- the system of co-management, through which the representatives of youth organisations and governments work together on the formulation and implementation of the Council of Europe youth policy;
- the European Youth Campaign “All Different – All Equal”, where youth participation is one of the main themes (these themes are: diversity, human rights, participation);
- the Revised Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life.

Journalism at risk . - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2015. -268 p.

Is journalism under threat? The image of journalists, as helmeted war correspondents protected by bullet-proof vests and armed only with cameras and microphones, springs to mind. Physical threats are only the most visible dangers, however. Journalists and journalism itself are facing other threats such as censorship, political and economic pressure, intimidation, job insecurity and attacks on the protection of journalists' sources. Social media and digital photography mean that anyone can now publish information, which is also upsetting the ethics of journalism.

The Convention on Cybercrime of the Council of Europe is the only binding international instrument on this issue. It serves as a guideline for any country developing comprehensive national legislation against Cybercrime and as a framework for international cooperation between State Parties to this treaty.

The review team advocates the establishment of more creative and innovative mechanisms to free the entrepreneurial and participative spirit not only of young people in Greece, but also of its regional and local administrations, youth organisations and local youth councils, in order for them to provide timely and purposeful intervention, opportunity and support according to local need and circumstances.

The Sámi- The People, Their Culture and Languages. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2015. -54 p.

The Seminar “Sámi - The People, Their Culture and Languages and the Council of Europe” was organised in Inari, Finland on 27 – 29 November, 2014 by the Council of Europe and the Sámi Parliament in Finland. The event provided insight into the specific identities, traditions, cultures and languages of the Sámi and the common challenges faced by Sámi in Finland, Norway and Sweden in the fields of equality, effective participation in public life, and preservation of languages and cultures, reflecting also the perspective of youth, women and diverse groups within the minority. This publication attempts to assemble some of the points and problems evoked during the Seminar.

The second part covers the standard of protection afforded by the Convention to lesbian, gay and transgender persons on an “issue-by-issue” or “fieldby- field” basis (sexual freedom, access to employment, justice, adoption, marriage, etc.). It specifies standard solutions applicable across the board at a European level, and those which are decided by the states.

This international review focused in particular on two aspects of youth transitions: the transition from the education system to the labour market; and the related issue of military service and conscription, which is an integral part of life for young men in Greece. The review team also considered characteristics of the public administration, which dwells on bureaucratic compliance and has limited scope and licence for

fostering initiative and creativity, despite incessant rhetoric about the need for “entrepreneurship”.

This publication is a handbook for human rights professionals, researchers and students. This publication provides a structured insight into the Court’s extensive case law. The first part presents the implementation of general principles, on an article-by-article basis, of the rights which lesbian, gay and transgender persons can claim as enshrined in the Convention (right to respect for private life, right to participate in demonstrations, right not to be subjected to discrimination, etc.).

Youth policy in Greece - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2015. - 86 p.

Greece is the 20th country to have had its youth policy reviewed by an international review team appointed by the Council of Europe. The financial crisis and resulting high unemployment rate, especially among young people, was the major concern encountered by the review team. Although the crisis has compelled Greece to engage in profound fiscal reform and address many of its structural weaknesses, this has not been matched by labour market activation policies and other youth policy measures needed to reverse the mood of despondency and stem the tide of emigration of young people.

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 С.

www.europarl.europa.eu/en/headlines

Документа Европског парламента.

www.europarl.europa.eu/oeli/en/index.jsp

OEIL (Legislative Observatory): преглед правних аката и актуелног стања поступака за доношење законодавних аката уз учешће ЕП.

http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm

Укратко о европским правним прописима. За све које интересује укратко, лако за читање о европским прописима SCADplus: «Online» верзија SCAD билтена са *background* информацијама о појединим областима политике ЕУ.

Документи, законодавство и правосуђе

eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm

Комплетне верзије уговора ЕУ.

europa.eu/generalreport/index_en.htm

Комплетни извештаји о активностима ЕУ.

europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm и

europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm

«Online» верзије «зелених» и «белих» књига Европске комисије почев од 1995. године («зелене» књиге), одн. 1993. године («беле» књиге)

ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm /

Комплетна верзија Агенде 2000.

ec.europa.eu/archives/european-council/index_en.htm

Закључци Европског савета.

http://ec.europa.eu/public_opinion/

Европски барометар и резултати испитивања јавног мњења у ЕУ.

ec.europa.eu/eurostat.htm

Полазне странице службе за статистику ЕУ, 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 Брићу и Натолину.

www.ieu.it

Европски високошколски институт у Фиренци.

www.ecsanet.org/whoswho.htm

European Community Studies Association (ESCA): Списак чланова и академика који држе предавања и објављују истраживања у веуи са европском интеграцијом.

www.politik-international.de

«Online» предавања «Европска политика» универзитета у Штутгарту.

europa.eu.int/comm/education/ortelius.html

Ortelius: база података Комисије са списком адреса и наставним плановима европских универзитета.

www.epsnet.org

Међународни пројекат са циљем израде прегледа свих студијских понуда у вези са европском интеграцијом.

Гордана ТЕРЗИЋ

Центар за европску документацију Института за међународну политику и привреду

Библиотека Института за међународну политику и привреду поседује преко 150.000 наслова књига, часописа и докумената што је чини једном од највећих у Србији из области међународних односа. Осим Центра за европску документацију Библиотека у свом саставу има и Фонд књига, часописа и приручника, и Документацију међународних организација.

У Србији документацију и публикације које издају институције Европске уније можете наћи у Библиотеци Института за међународну политику и привреду, будући да је Библиотека Института за међународну политику и привреду депозитарна библиотека Европске уније за Србију. У оквиру Библиотеке Института основана је посебна организациона јединица, Центар за европску документацију, који се стара о документацији и публикацијама ЕУ. Центар прикупља, обрађује и даје на коришћење документа и друге публикације Европске уније.

У Центру за европску документацију постоје све важније информације о ЕУ од интереса за кориснике из Србије.

Главни корисници документационог фонда Центра за европску документацију су научни радници, универзитетски наставници, постдипломци, студенти и стручњаци из правосуђа, државне управе и привреде.

Главне публикације које Центар редовно добија су:

- а) „Службени лист Европских заједница” (*Official Journal of the European Communities*), у коме се објављују сви нормативни акти које усвајају органи Европске уније, као и одлуке Европског суда правде (*European Court of Justice*), и многи појединачни акти;
- б) годишњи извештаји о раду Европске уније;
- в) годишњи извештаји по појединим областима, као што су пољопривреда, индустрија, енергетика, статистика, социјална питања и друго;
- г) часописи и монографије које издају органи и установе Европске уније.

Видети у прилогу:

- (а) Списак најновијих монографија; и
- (б) Списак периодичних публикација ЕУ.

Адреса Центра за европску документацију:

Института за међународну политику и привреду, 11000 Београд, Македонска
25/I; телефон: 381-11-3373-633; телефакс: 381-11-3373-835.

Internet site: <http://www.diplomacy.bg.ac.rs>.

E-mail: iipe@diplomacy.bg.ac.rs.

Особе за контакт: госпођа Гордана Терзић, шеф Библиотеке Института,
госпођица Ана Вукићевић, библиотекар

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 напмени при дну прве странице чланка. Ако је аутора више, даје се само адреса једног, обично првог аутора.
5. У чланцима се дају сажетци (апстракт), који представљају кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. У интересу је аутора да сажетци садрже термине који се често користе за индексирање и претрагу чланака. Саставни делови сажетка су циљ истраживања, методи, резултати и закључак. Сажетак треба да има до 250 речи и треба да стоји између заглавља (наслов, имена аутора и др.) и кључних речи, након којих следи текст чланка. Чланак мора имати сажетке на српском и на енглеском језику. За сажетке на енглеском језику мора се обезбедити квалификована лектура, односно граматичка и правописна исправност.
6. Ако је језик рада српски, веома је пожељно је да се сажетак на енглеском језику даје у проширеном облику, као тзв. резиме. Посебно је пожељно да резиме буде у структурираном облику. Дужина резимеа може бити до 1/10 дужине чланка. Резиме се даје на крају чланка, након одељка Литература.
7. Сажетак мора садржати и кључне речи. Кључне речи су термини или фразе које најбоље описују садржај чланка за потребе индексирања и претраживања. Треба их додељивати с ослонцем на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире прихваћен или унутар дате научне области, нпр. Web of Science.
8. У зависности од теме коју обрађује текст прилога, зависиће и поднаслови. Пожељно је да прилози у часопису *Европско законодавство* поред апстракта имају следеће поднасловне који носе наслове: 1) *СВРХА*; 2) *МЕРЕ ЕУ*; 3) *САДРЖАЈ*; 4) *ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ*; 5) *ИЗВОРИ* (*Invocatio legis*, са свим подацима о нормативном акту укључујући број „Службеног листа” ЕУ или други званични извор). 6) *ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ*.
9. Поднаслови у раду пишу се задебљано (**Bold**), док се под-поднаслови пишу у *Italic*-у; у оба случаја величина слова је 12.
10. Почетни ред у сваком пасусу никако не увлачити табулатором — опција *tab*.
11. Стране речи и изразе навести у *italic*-у (нпр. *acquis communautaire*, итд.).
12. У тексту се морају дати пуна имена, никако иницијали аутора.

13. Називе свих нормативних аката ЕУ у тексту писати великим почетним словом: Директива, Уредба, Препорука, Саопштење Одлука, Анекс итд.
14. У тексту користити само следећи облик наводника — „ и ”. За цитате на страним језицима користити искључиво горње наводнике — “ и ”, односно ‘ и ’ у случају унутрашњих наводника.
15. Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), а ознаке за фусноте стављати искључиво на крају реченице. Податке о наведеној библиографској јединици у фуснотама треба навести у складу са следећим сугестијама:

а) Монографије

Пуно **име и презиме аутора**, наслов монографије (у *Italic-y*), назив издавача, место издавања, година издања, стр. уколико се наводи једна или више страна извора на српском језику, односно р. уколико се цитира једна страна извора на енглеском или рр. уколико се цитира више страница. Уколико се наводи више страница користи се средња црта без размака пре и после (нпр. стр. 123–245; рр. 22–50).

Када се наводи зборник радова на српском језику који је приредила једна особа, ставља се (ур.) или (прир.) са тачком у оба случаја. Са друге стране, када се ради о више уредника монографије на српском језику ставља се (урс), без тачке.

Када се наводи приређени зборник радова на енглеском језику који је приредило више приређивача, иза имена приређивача се у заградама ставља (eds), без тачке. Ако се ради о једном приређивачу, ставља се (ed.), са тачком.

б) Чланци у научним часописима

Пуно **име и презиме аутора**, наслов текста (под знацима навода), назив часописа (у *Italic-y*), број тома, број издања, стр. (или рр.) од-до. Бројеви страница се одвајају средњом цртицом (–), без размака. Уколико су неки подаци непотпуни неопходно је то и нагласити.

в) Чланци у дневним новинама и часописима

Навести име аутора (или иницијале уколико су само они наведени), наслов чланка — под знацима навода, име новине или часописа (у *Italic-y*) датум — написан арапским бројевима, број стране/страница.

г) Навођење докумената

Навести назив документа (под знацима навода), члан, тачку или став на који се аутор позива, часопис или **службено гласило у коме је документ објављен** (у *italic-y*, број тома, број издања, место и годину издања.

д) *Навођење извора са Интернета*

Име аутора, назив дела или чланка, пуна Интернет адреса која омогућава да се до наведеног извора дође укупцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-у).

ђ) *Понављање раније наведених извора*

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснога, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим **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:

Савремени тероризам, Бранислав Ђорђевић (ур.), тврд повез, 2015, 520 стр.

Драган Петровић, Ана Јокић, *Енергетска политика Русије*,
броширано, 2015, 240 стр.

Србија, регион и Европска унија, зборник радова, Драган Ђукановић,
Александар Јазјић 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 Милушић, *Европска унија – најуспешнија интеграционистичка политика*
Европе, броширано, 2015, 320 стр.

Сања Јелисавец 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, Перо Петровић (прир.), 2014, 589 стр.

Европска унија и Западни Балкан, зборник радова,
Драган Ђукановић, Владимир Трапара (прир.), 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, Драган Петровић,
Невенка Јефтић Шарчевић (прир.), 2014, 230 стр.