ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

55/16

Институције

Законодавство

Економија, конкуренција, предузетништво

Финансије

Безбедносна политика

Социјална политика

Наука, технологија, култура

Медијска политика

Судска пракса

Прилози

Београд, 2016.

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

UDK 34
ISSN 1451-3188
Година XV, бр. 55, јануар-март 2016.

Издавач

Институт за међународну 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 Монтескје у Бордоу, Француска

Др Андрш 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, Правни факултет у Београду

Проф. др Татјана ЈЕВРЕМОВИЋ-ПЕТРОВИЋ, Правни факултет у Београду,
Институт за међународну политику и привреду

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

Др Саша МРДУЉАШ, Институт друштвених знаности „Иво Пилар", Загреб,
Регионални центар Сплит, Хрватска

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

Др Иринеуш БИЛ, Амикус Европеа, Варшава, Пољска

Љубов ПАНАЈОТОВА, Европски институт, Софија, Бугарска

Др Јоргос 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

Проф. др Милош ШОЛАЈА, Факултет политичких наука, Бања Лука,
Република Српска, Босна и Херцеговина

Редакција:

Проф. др Благоје БАБИЋ

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

Др Анђела ЂУКАНОВИЋ

Милош ЈОНЧИЋ, МА

Невена СТАНКОВИЋ, МА

Компјутерски прелом

Сања БАЛОВИЋ

Лектура

Маја ЈОВАНОВИЋ

Захтеве за претплату слати на адресу:

Институт за међународну политику и привреду,
Македонска 25, 11000 Београд
Издавачка служба тел: 011/3340-019
и
BiFS doo, Books and Periodicals,
Супилова 10, 11000 Београд, Србија
Тел/факс: +381 11 20 84 229
E-mail: bfsbooks@sezampro.rs

Штампа

„Мала књига", Нови Сад

Тираж: 300 примерака

У издавању часописа Европско законодавство учествује
Министарство просвете, науке и технолошког развоја

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 55, 2016. Год. XV UDK 34 ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор 7

ИНСТИТУЦИЈЕ

Слободан ЗЕЧЕВИЋ
ИЗГРАДЊА ЕВРОПСКОГ СУВЕРЕНИТЕТА 9

ЗАКОНОДАВСТВО

Жарко РАДИЋ
УСАГЛАШАВАЊЕ ПРОЦЕСНИХ ПРАВА ОСУМЊИЧЕНИХ И ОПТУЖЕНИХ ЛИЦА У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ СА ЕВРОПСКИМ СТАНДАРДИМА 21

Жељко БЈЕЛАЈАЦ
Ненад БИНГУЛАЦ
ТЕНДЕНЦИЈЕ У СИСТЕМУ ИЗВРШЕЊА САНКЦИЈА У ЕВРОПСКОМ КРИВИЧНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ 51

Драган ЈОВАШЕВИЋ
ЗАШТИТА ПОЛНЕ СЛОБОДЕ МАЛОЛЕТНИКА – ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И ПРАВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 72

Сања МАКСИМОВИЋ
МЕЂУНАРОДНА ШПЕДИЦИЈА И ХАРМОНИЗАЦИЈА ДОМАЋЕГ ПРАВА СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 95

Слободан ЈОВАНОВИЋ
СПЕЦИЈАЛНИ СЛУЧАЈЕВИ У КОЈИМА ПОВЕЋАЊЕ ОСИГУРАНОГ РИЗИКА НЕ ОСЛОБАЂА ОСИГУРАВАЧА ОД ОБАВЕЗЕ 116

Милена Трговчевић ПРОКИЋ
ИЗВРШНА ЈАВНОБЕЛЕЖНИЧКА ИСПРАВА
И СРЕДСТВА ОБЕЗБЕЂЕЊА 124

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО

Драгољуб ТОДИЋ
Владимир ГРБИЋ
ЕНЕРГЕТСКА ЕФИКАСНОСТ У ПРОПИСИМА
ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 143

Ана ЈОВИЋ-ЛАЗИЋ
Сања ЈЕЛИСАВАЦ ТРОШИЋ
СПОЉНА ЕНЕРГЕТСКА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 158

Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ
ДРУШТВО СА ОГРАНИЧЕНОМ ОДГОВОРНОШЋУ
– КОМПАРАТИВНИ ПРЕГЛЕД 171

Јелена ЈОВАНОВИЋ
РЕГУЛАТИВА ЗАШТИТЕ ОД ОБМАЊУЈУЋЕГ ОГЛАШАВАЊА 183

ФИНАНСИЈЕ

Ана ДИВАЦ-ШАРИЋ
ЕКСТЕРНИ ПРОГРАМИ ПОМОЋИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 192

Сандра СТОЈАДИНОВИЋ ЈОВАНОВИЋ
УСПОСТАВЉАЊЕ ИНСТРУМЕНТА
ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ (ИПА II) У ЕУ 214

Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ
ПРЕПОРУКА КОМИСИЈЕ О НОВОМ ПРИСТУПУ СТЕЧАЈУ
И НЕСОЛВЕНТНОСТИ (2014/135/EU) 223

Јасмина ВУКОТИЋ
ДИРЕКТИВА (ЕУ) 2016/97 О ДИСТРИБУЦИЈИ ОСИГУРАЊА 232

Перо ПЕТРОВИЋ
ФУНКЦИОНИСАЊЕ ТРАНС-ЕВРОПСКОГ
ПЛАТНОГ СИСТЕМА 246

Добрица ВЕСИЋ
АСПЕКТИ ПРАВНЕ РЕГУЛАТИВЕ ТРЖИШТА
ХАРТИЈА ОД ВРЕДНОСТИ 258

Горан НИКОЛИЋ
РЕЗУЛТАТИ СРПСКЕ ФИСКАЛНЕ КОНСОЛИДАЦИЈЕ
– ОСВРТ НА ИСПУЊЕНОСТ ПРАВИЛА
ФИСКАЛНОГ ПАКТА ЕУ 269

БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

Хатица БЕРИША
Миле РАКИЋ
ЗАЈЕДНИЧКА БЕЗБЕДНОСНА ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА
ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ИЗМЕЂУ МЕКЕ И ТВРДЕ МОЋИ 284

Маријана МЛАДЕНОВ
Ненад АВРАМОВИЋ
ПРИНЦИП ВОЈНЕ ПОТРЕБЕ У ПРАВНОМ СИСТЕМУ
ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 299

Љубо ПЕЈАНОВИЋ
Миле РАКИЋ
НОВИ ПРОБЛЕМИ И ИЗАЗОВИ
ЗА ОБАВЕШТАЈНУ ДЕЛАТНОСТ 314

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

Милан КЛИСАРИЋ
Здравко СКАКАВАЦ
АКТУЕЛНИ ТРЕНДОВИ СТАЊА КРИМИНАЛИТЕТА
ПУНОЛЕТНИХ ЛИЦА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 326

НАУКА, ТЕХНОЛОГИЈА, КУЛТУРА

Александра МИРИЋ Филип МИРИЋ
АКТИВНОСТ САВЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ
У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ НАСЛЕЂА ОД УМЕТНИЧКОГ,
ИСТОРИЈСКОГ И ДРУШТВЕНОГ ЗНАЧАЈА 348

МЕДИЈСКА ПОЛИТИКА

Маја ЗАРИЋ
АУДИОВИЗУЕЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ
СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ДИРЕКТИВУ
О АУДИОВИЗУЕЛНИМ МЕДИЈСКИМ УСЛУГАМА 356

СУДСКА ПРАКСА

Санда ЂОРАЦ
ПРАВО НА ПОРОДИЧНИ ЖИВОТ
ХЕТЕРОСЕКСУАЛНИХ ПАРТНЕРА
У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА 369

ПРИЛОЗИ

Најновије публикације Европске уније
доступне на Интернету 389

Најновије публикације Савета Европе 392

Часописи Европске уније доступни на Интернету 395

Адресе институција Европске уније 399

Европа на Интернету 402

Центар за европску документацију
Института за међународну политику и привреду 409

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

Editorial Board

УДК: 341.211
339.923:061.1EU
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 9–20
Изворни научни рад

др Слободан ЗЕЧЕВИЋ[1]

ИЗГРАДЊА ЕВРОПСКОГ СУВЕРЕНИТЕТА

ABSTRACT

European integration launched in the economic sphere had an overt political message and the desired outcome. Namely, the creation common that grew into internal market of the European Union was aimed to enable the construction of political and defense federalism. However, although the creators of the Maastricht Treaty expected a further development of the European integration built on economic foundations, in the meantime the federalization of the EU was stopped. For example, the single market and European currency were not complemented by a federal tax system that filled the budget of the Union. This prevented structural transfers, otherwise common in federal states from rich to the poor, especially in crisis situations. Without the federal government, the European Union was deprived of the ministry of defense and the embryo of federal military forces to protect its territory, but also gave credibility to its foreign policy in the world.

Key words: The European Union, sovereignty, the federal State, the confederations, the European Council, the Council, the internal market, federal taxes.

1) УВОД

Почетком XXI века Европска унија била је погођена са неколико сукцесивних криза. Реч је о светској финансијској кризи из 2007. године чије је извор био на финансијском тржишту Сједињених Америчких Држава, о дужничкој кризи Грчке која траје од 2009. године и која је ескалирала у лето 2015. године као и о избегличкој кризи насталој због рата у Сирији у 2015.

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

години. Претходно поменути догађаји указали су да недовршени европски суверенитет узрокованом застоју у изградњи европске федералне државе заправо омогућава Европској унији да како-тако функционише у нормалним условима, али је спречава да има адекватне одговоре на кризне стања. Због својих међудржавних и конфедералних одлика Европска унија не може да реагује на брз, јединствен и адкеватан начин на изазове у глобализованом свету. Одсуство европског суверенитета чини Европску унију неефикасном чиме се потпирују расправе о сврси њеног постојања. Историјски посматрано европски народи су еволуирали у правцу стварања суверенитета на националном, односно државном нивоу. У данашњем периоду економског глобализма, који је угрозио материјалну и социјалну сигурност грађана држава чланица Европске уније, постоји тенденција да се заштита од "спољне опасности" тражи на националном нивоу, на којем је она некада и постојала. Тако се од националне државе очекује да поврати надзор над својим границама не би ли спречила неконтролисано досељавање, да заштити национални идентитет, да обезбеди већу запосленост као и да изврши социјалну редистрибуцију према угроженим регионима и социјалним категоријама. Међутим, у контексту светске економске и војне доминације великих држава попут САД-а, Русије, Кине поставља се питање да ли било која од чланица Европске уније може самостално да се избори за остваривање претходно поменутих националних интереса? Отуда се још једном намеће анализа могућности остваривања европског суверенитета у актуелном тренутку.

2) НЕДОВРШЕНИ ЕКОНОМСКИ ФЕДЕРАЛИЗАМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Европска интеграција покренута у економској сфери имала је нескривену политичку поруку и жељени исход. Наиме, стварање „заједничког" тржишта, које је прерасло у унутрашње тржиште Европске уније, имало је за циљ да омогући изградњу политичког и војног федерализма. Лисабонски уговори из 2009. године предвиђају да Европска унија има унутрашње тржиште,[2] које је простор без унутрашњих граница у којем је обезбеђено слободно кретање робе, људи, услуга и капитала.[3] Иако претходно поменута одредба у данашње време делује свакидашње, са историјског аспекта реч је о револуционарном преображају који је омогућио превазилажење националне економске расцепканости у име европског тржишног јединства. Изворно, уговори о оснивању Европских заједница нису били обични споразуми о слободној

[2] Члан 3 став 3. уговора о Европској унији.

[3] Члан 26 став 2. уговора о функционисању Европске уније.

размени између суверених држава који су закључивани током XIX века, а који су били засновани на одстрањивању царинских и других тарифних баријера у циљу слободног прекограничног кретања робе. Радило се о продубљеној интеграцији са царинском унијом којом се установљава царинска тарифа према трећим државама. Поред тога, Европске заједнице односно Европска унија је еволуирала у економску унију јер су либерализовани и остали производни чиниоци.[4] Тако је уговорима о оснивању регулисано слободно кретање радника,[5] слободно настањивање предузећа и припадника независних занимања,[6] слобода пружања услуга[7] као и слобода кретања капитала.[8] Унија је овлашћена да преко својих органа обезбеђује постојање слободне конкуренције на европском тржишту[9], као и да установи јединствену комерцијалну политику у односима са трећим државама.[10] Уговорима о оснивању унутрашње тржиште употпуњено је европским институцијама без којих оно политички не би могло да опстане. Институције Европске уније су, поред осталог, добиле задатак да путем доношења европског законодавства ускладе, односно усагласе привредне прописе држава чланица. И начин доношења европског привредног законодавства добио је федерални облик с обзиром да је Комисија као наднационални орган и нека врста владе Уније добила задужење да предлаже законодавне акте Европском парламенту и Савету. Ови последњи усвајају се већином гласова у Европском парламенту и квалификованом већином гласова представника држава чланица у Савету у складу са поступком законодавног коодлучивања ове две институције.[11] Теоретски, круна ове федералне интеграције требало је да буде увођење економске и монетарне Уније уговором из Мастрихта из 1993. године. Међутим, иако су творци уговора из Мастрихта очекивали даљи развој европске интеграције на изграђеним економским темељима, у међувремену се стало са федерализацијом Европске уније. Примера ради, јединствено тржиште и валута нису употпуњени конзистентним федералним пореским системом који би напунио буџет Уније. Тиме је спречено да се из европског буџета врше структурни трансфери, иначе уобичајени у

[4] Sous la direction de Renaud Dehousse, *L' Union europeenne,* La documentation francaise, 4 edition, Paris, 2014.- Loic Azoulai, *Le marche interieur*, p. 138.

[5] Члан 45 до 48 уговора о функционисању Европске уније.

[6] Члан 49 до 55 уговора о функционисању Европске уније.

[7] Члан 56 до 62 уговора о функционисању Европске уније.

[8] Члан 63 до 66 уговора о функционисању Европске уније.

[9] Члан 101 до 109 уговора о функционисању Европске уније.

[10] Члан 206 и 207 уговора о функционисању Европске уније.

[11] Члан 114 до 118 уговора о функционисању Европске уније.

федералним државама од богатих ка сиромашним, посебно у кризним ситуацијама. Тако у Сједињеним Америчким Државама, Калифорнија не поставља питање зашто се из федералног буџета помаже Флориди која је више погођена економском кризом.

3) МЕЂУДРЖАВНИ ОРГАНИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ КАО СИМБОЛ КОНФЕДЕРАЛНОГ УРЕЂЕЊА

Савет као изворни међудржавни орган

Изворно, интереси држава чланица у институционалном систему Заједница били су заступљени преко представника националних влада (министара) у Савету, обзиром да је Европски савет који окупља шефове држава или влада чланица настао касније. Природа овог органа је, условно речено, „шизофрена" јер је реч о институцији Европске уније у којој се води рачуна о интересима сваке од држава чланица. Састав Савета одсликава његову двоструку природу. С једне стране, реч је о институцији Уније која је настала и чији је начин рада у извесној мери уређен одредбама права Европске уније. С друге стране пак, Савет окупља представнике држава чланица који не мењају свој статус тј. не постају службеници Уније, већ остају национални функционери заштићени дипломатским имунитетом. Због изразито међудржавне природе Савета, у његовом раду се јављају технике које су иначе карактеристичне за дипломатске конференције.[12] Рецимо, чланови Савета преговарају на основу упутстава својих влада, министар који заседа у Савету може да затражи одлагање гласања док не добије додатна упутства своје владе или, пак, може да саопшти став, уз напомену да се ради о "*ad referendum*" ставу (личном ставу), а да ће тек након консултовања са владом моћи коначно да потврди или оповргне изречено мишљење.[13] У оквиру Савета, као међудржавног органа, заправо долази до суочавања и сукобљавања интереса држава чланица Уније, које на крају најчешће доводи до проналажења компромисних одлука и решења.[14] Савет је институција која је била искључиви, а данас је један од носилаца законодавне власти,[15] с обзиром да је еволуција институционалног система Заједница и Уније ишла у правцу поделе

[12] Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 274.

[13] D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 210.

[14] Ph. Moreau Defarges, Les institutions européennes, Armand Colin, Paris, 1998, p. 39.

[15] Некадашњи члан 202 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 16 став 1. уговора о Европској унији; С. Самарџић, Европска унија као модел наднационалне заједнице, Институт за европске студије, Едиција Анализе, Београд 1998, стр. 95; J. Rideau, Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes, LGJD, 4 edition, Paris, 2002, p. 358.

законодавне власти између Европског парламента и Савета.[16] Чињеница да се законодавни акти усвајају на предлог Комисије не мења суштину ствари.[17] Уговори о оснивању нису дозвољавали Комисији да „прогура" текст акта у случају да Савет није могао да га усвоји. У правном систему Уније, увек је била неопходна формална и изричита одлука Савета. Савет је надлежан да усваја уредбе и директиве у области привреде, али и оквирне одлуке у области правосудне и безбедоносне сарадње држава чланица. Сви претходно поменути акти су нормативни акти опште природе.[18] Савет, донекле, данас личи на горњи дом европског федералног Парламента,[19] али због његове изразите међудржавне природе, у смислу да су министри везани заповедним мандатом према својим владама, он то још увек није постао. Оно што умањује заштиту државног суверенитета јесте ширење области у којима чланови Савета доносе одлуке квалификованом већином, што значи да министри држава чланица заступљени у Савету могу да буду прегласани. Квалификована већина је сукцесивним изменама уговора о оснивању Заједница и Уније постала најчешће заступљен вид одлучивања.[20] До тога је дошло јер су државе чланице желеле да законодавни поступак учине сврсисходним и ефикасним.[21] С тим у вези, најзначајнији заокрет направљен је Јединственим Европским Актом 1987. године, када је одређено да се квалификованом већином усвајају мере за усклађивање законодавних, уредбених и административних одредби држава чланица, чији је предмет успостављање унутрашњег тржишта.[22] Уговором из Мастрихта, а затим и уговорима из Амстердама, Нице и Лисабона ова тенденција је потврђена. Ипак, и у вези са применом квалификоване већине треба имати у виду да механизми повраћаја државног суверенитета теоретски још увек постоје. Јер, уласком у другу фазу прелазног периода 1965. године, дошло је до политичке кризе унутар Заједнице везане за примену правила о гласању у Савету.[23] Наиме, Француска влада није могла да прихвати прегласавање у за њу значајним областима, те је на седницама Савета из протеста примењивала политику „упражњене столице". Криза је окончана у јануару 1966. године, тзв. Луксембуршким компромисом којим је предвиђено

[16] D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, Paris, 2001, p. 214.

[17] Члан 17 став 2. уговора о Европској унији.

[18] Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 294.

[19] С. Самарџић, Европска унија као модел наднационалне заједнице, Институт за европске студије, Едиција Анализе, Београд 1998,стр. 95.

[20] J. Rideau, Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes, LGJD, 4 edition, Paris, 2002, p. 337.

[21] D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 208.

[22] Некадашњи члан 95 уговора о Европској заједници.

[23] D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 209.

следеће:[24] Уколико једна или више држава приликом одлучивања квалификованом већином истакне да је питање на дневном реду за њу од виталног значаја, не гласа се већ се разговори настављају не би ли се постигло решење прихватљиво за све. Пет тадашњих држава чланица је "еластично" тумачило компромис, сматрајући да се Савет враћа на уговором предвиђени поступак одлучивања квалификованом већином гласова уколико се после извесног времена не постигне сагласност свих. Француска је, напротив, сматрала да се преговори настављају.

Европски савет као изведени међудржавни орган

Изворно, уговори о оснивању нису предвидели постојање Европског савета у институционалном систему Заједница. Овај орган заправо вуче корене из праксе периодичних састанака шефова држава или влада чланица Европских заједница у оквиру тзв. "конференције на врху" која се развила почетком 60-их година.[25] У то време се, наиме, јавила потреба да се на нивоу највиших руководилаца држава чланица размене мишљења и када је то могуће постигну договори о решавању спорних питања. Ове договоре би потом формализовале класичне институције Заједнице својим актима и одлукама.[26] Конференције на врху представљале су облик "међудржавне сарадње" и као такве одговарале тадашњим погледима француске владе на европску интеграцију. Француски председник Де Гол намеравао је да озваничи и институционализује састанке на врху уговором о политичкој Унији.[27] Међутим, због дубоких разлика међу чланицама Заједнице у вези са "планом Фуше (Fouchet)" 1962. године и спорова око примене начина одлучивања 1965. године, састанци на врху нису одржавани све до маја 1967. године када је у Риму постигнут договор о ступању на снагу уговора о спајању извршних органа Заједница. У историјском смислу, значајан самит на врху одржан је после одласка са власти француског председника Де Гола (De Gaulle), 1. и 2. децембра 1969. године у Хагу на коме су донете одлуке о:

[24] Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 291.

[25] L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 111; J. Rideau, Droit institutionnel de L' Union et des Communautes, europeennes, L.G.D.J., Paris 1994., p. 217. D. Simon, Le system juridique commuanutaire, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 215; Слободан Зечевић, „Европски савет као изведени међудржавни орган Европске уније", *Међународна политика*, број 1142, јул-септембар 2011, УДК 341.181ЕС, стр. 51-62. Састанци на врху одржани су у Паризу и Бону 1961. године, Риму 1967. године, Хагу 1969. године, Паризу 1972, Копенхагену 1973. године и Паризу 1974. године.

[26] Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, 2 edition, Paris, 1996, p. 179.

[27] Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 221.

почетку преговора о пријему са Великом Британијом и другим државама кандидатима, увођењу сопствених извора прихода Заједнице, припреми студије о успостављању политичке Уније и извештаја о стварању економске и монетарне Уније.[28] После тога, конференције шефова држава или влада чланица Заједнице одржаване су једном годишње (Париз - 1972. године, Копенхаген - 1973. године). Одлука о оснивању специфичног органа под називом "Европски савет" донета је на конференцији шефова држава или влада чланица Заједнице одржаној у Паризу 9. децембра 1974. године. На предлог француског председника Валери Жискар Дестена (Valerie Giscard d' Estaing)[29] конференције на врху уступиле су место редовним састанцима шефова држава или влада чланица Заједнице у оквиру органа названог "Европски савет". У Париском саопштењу оснивање Савета објашњавало се потребом за "глобалним приступом" у циљу усклађивања активности Европских заједница са сарадњом у области спољне политике. У том смислу, одлучено је да се шефови држава или влада чланица Заједнице састају у пратњи министара иностраних послова, редовно три пута годишње и "онда када је то неопходно". Ова значајна институционална новина је, међутим, почивала на крхкој правној основи с обзиром да је оснивање Европског савета установљено обичним саопштењем.[30] Европски савет је у формално-правном смислу признат као орган тек 1987. године усвајањем Јединственог Европског Акта.[31] У уговору је назначен његов састав и периодичност састајања (иначе смањена на два пута годишње), али се није улазило у питање његових надлежности. Европски савет као врховни орган Уније има задатак да обезбеди склад и континуитет активности које се воде у различитим областима деловања Европске уније (привреда, спољна политика и безбедност, правосуђе и унутрашњи послови).[32] Европски савет даје неопходне подстицаје за развој Уније и одређује опште политичке правце и приоритете њеног деловања.[33] Политички ауторитет даје Савету могућност да разреши настале проблеме на нижим нивоима. Реч је о разликама које се, на пример, јављају у Савету министара у оквиру привредне интеграције, чиме се спречава блокада институционалног система Уније. Из свега претходно

[28] L' elargissement et l' achevement de la Communaute, L' Europe de Yalta à Mastricht, Le Monde editions, Paris, 1993, p. 64. i 65.

[29] V. Giscard d' Estaing, Le pouvoir et la vie, Compagnie, Paris, 1988, p. 117 i dalje.

[30] D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, Paris, 1997, p. 129.

[31] Члан 2 Јединственог Европског Акта.

[32] Слободан Зечевић, *Европски савет као изведени међудржавни орган Европске уније,* Међународна политика, број 1142, јул-септембар 2011, УДК 341.181ЕС, стр. 51-62.

[33] Некадашњи члан 4 уговора о Европској унији. Садашњи члан 15 став 1. уговора о Европској унији.

изнетог уочавамо да је Европски савет највиша инстанца Европске уније чије поље деловања није ограничено, те овај орган може да се бави како привредним, тако и спољнополитичким и безбедносним питањима.[34] У пракси, састанци Европског савета представљају кључни догађај за процес Европске интеграције с обзиром да се у оквиру овог органа постижу најважнији политички договори (на пример, одлуке о измени уговора о оснивању, одлука о увођењу јединствене европске валуте) или се решавају проблеми који су на нивоу Савета министара били нерешиви (на пример, проблем доприноса Велике Британије буџету Заједнице који се јавио почетком 80-их година XX века). Суштински утицај Европског савета, као типичног међудржавног органа, на процес одлучивања, међутим, ремети институционалну равнотежу замишљену још уговорима о оснивању Европских заједница и значајно умањује федералне особине Европске уније.

4) НАСТАВАК ПРОЦЕСА ФЕДЕРАЛИЗАЦИЈЕ КАО УСЛОВ ОПСТАНКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

На путу установљавања европских федералних пореза који би попунили буџет Уније у складу са захтевима вођења јединствене европске економске политике, као и ка нужном преливању средстава од богатих као сиромашним државама чланицама, стоји озбиљна институционална препрека. Европски федерални порези не могу да постоје без демократски изабране федералне власти односно владе. Ова би у свом саставу имала федералног министра економије и финансија који би могао самостално да доноси одлуке о правцима економске политике, као и о нужним финансијским трансферима. Европска унија такође нема министра унутрашњих послова који би уз помоћ федералних пограничних и полицијских снага штитио границу и унутрашњу безбедност. Недовршени федерализам показао је све своје слабости у контексту терористичких напада у Паризу у новембру 2015. године. Наиме, терористи су искористили европско достигнуће у виду укидања унутрашњих граница између држава чланица на основу споразума из Шенгена и прелазили су из Белгије у Француску у циљу извршења кривичних дела. На овом примеру се видело да укидање унутрашњих граница тражи и успостављане строге контроле спољних граница Уније, бржу сарадњу министарстава унутрашњих послова држава чланица као и ефикаснију размену информација унутар Еуропола. Терористички напади у Паризу заправо указују да се све више намеће потреба и за федерализацијом и у области унутрашњих послова, у смислу прерастања Еуропола у ембрион федералне полиције којем би државе чланице ставиле на располагање базе података потенцијалних починиоца кривичних дела уперених против јавне

[34] Ph. M. Defarges, Les institutions europeennes, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, p. 43.

безбедности. Европска унија нема заокружену територију јер још није дошло до пријема у њено чланство пре свега Србије, Македоније и Црне Горе, а затим и Босне и Херцеговине и Албаније. Када би је имала, уз министра унутрашњих послова и јединствану имиграциону политику не би ни могло да дође до неконтролисаног усељавања које прети да уздрма Унију. Без федералне владе Европска унија је ускраћена за министарство одбране и ембрион јединствнених федералних војних снага које би штитиле њену територију, али и давале кредибилитет њеној спољној политици у свету, а посебно у области Медитерана. Уговор о Европској унији из Лисабона, који је ступио на снагу 2009. године, предвиђа посебан одељак посвећен одредбама о политици безбедности и одбране која је у његовом тексту преименована у „Заједничку политику безбедности и одбране". Одредбе уговора продубљују сарадњу држава чланица без уношења револуционарних промена у овој области. Наиме, уговор из Лисабона утврђује да Унија има „заједничку" политику безбедности и одбране која је саставни део њене заједничке спољне и безбедносне политике.[35] Дакле, Унија би могла да користи заједничке оперативне цивилне и војне снаге као продужену руку своје, у међудржавним органима (Европски савет и Савет), утврђене спољне политике. Претходно поменуте снаге Унији стављају на располагање државе чланице и то ради интервенције ван њене територије у циљу превенције конфликата, одржавања мира и јачања међународне безбедности. Европска сарадња у области о којој је реч треба поступно да се изграђује да би на крају довела до успостављања заједничке одбране на основу једногласне одлуке Европског савета. Ову одлуку би затим требало да потврде државе чланице путем поступка ратификације. У међувремену, уговорима из Лисабона предвиђено је да политика Уније у области одбране не угрожава специфичну природу политике одбране сваке од држава чланица (овде се мисли на оне опредељене за неутралност), али и оних које имају обавезе према НАТО пакту.[36] Из претходно изнетог, произилази да се у овом тренутку не ствара јединствена европска војска која би бранила територијални интегритет Уније и слободу и права њених становника. Реч је о томе да Унија обавезивањем држава чланица да ставе на располагање Унији део њихових војних и цивилних капацитета, обезбеђује оперативне војне и цивилне капацитете у циљу остваривања заједничке политике безбедности и одбране.[37] Унија заправо делује ван своје територије у мисијима чији је циљ одржање мира, предупређивање сукоба или јачање међународне безбедности у складу са повељом Уједнинених нација.

[35] Jean-Luc Sauron, *Comprendre le Traite de Lisbonne,* Gualino editeur, Paris, 2008. – Члан 42 став 1. уговора о Европској унији.

[36] Члан 42 уговора о Европској унији.

[37] Члан 42 став 3. уговора о Европској унији.

5) ИЗВОРИ

- Alomar, B., Daziano, S., Lambert, Th., Sorin, J., *Grandes questions europeennes,* Sedes, 3 edition, Paris, 2013.
- Berthu, G., Souchet, D., *Le traite d' Amsterdam contre la democratie*, Liberte politique, Paris, 1988.
- Cartou, L., Clergerie, J.L., Gruber, A., Rambaud, P., *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.
- Clapie, M., *Manuel d' institutions europeennes*, Flammarion, 3 edtion, Paris, 2010.
- Defarges, P.M., *Les institutions europeennes*, Armand Colind, 3 edition, Paris, 1998.
- Giscard d' Estaing, V., *La constitution pour l' Europe,* Albin Michel, Paris, 2003.
- Хикс, С., *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Isaac, G., Blanquet, M., *Droit general de l' Union europeenne,* Sirey, 10 edition, Paris, 2012.
- Le traite de Nice, premieres analyses, PUS, Strasbourg, 2001. – Ch. Carotenuto, *Le deuxieme et troisieme piliers*.
- Manin, P., *L' Union europeenne*, Pedone, N. 6, Paris, 2005.
- Pecheul, A., *Le traite de Lisbonne, La constitution malgre nous?*, Editions Cujas, Paris, 2008.
- Самарџић, С., *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, Институт за европске студије, Едиција Анализе, Београд 1998.
- Sarkozy, N., *Un traite pour l' Europe,* Dalloz, Paris, 2008.
- Sauron, J.L., C*omprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
- Simon, D., *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001.
- Sous la direction de Renaud Dehousse, *L' Union europeenne,* La documentation francaise, 4 edition, Paris, 2014.
- Зечевић, С., *Европска унија – право и институционални систем,* Европски универзитет, Београд, 2011.

7) ЗАКЉУЧАК

Творци европске интеграције од Жана Монеа *(Jean Monnet*), Роберта Шумана *(Robert Schuman),* Конрада Аденауера *(Konrad Adenauer),* па до Франсоа Митерана *(Francois Mitterrand)* и Хелмута Кола *(Helmut Kohl)* заправо су подразумевали да се неће стати на унутрашњем тржишту, јединственој валути и међудржавној сарадњи у области спољне и одбрамбене политике и унутрашњих послова. Сматрало се да ће претходно поменуто само

представљати основе за политичку интеграцију, тј. стварање европске федералне државе. Међутим, после уговора из Мастрихта из 1993. године са озбиљним федералним иницијативама се стало. Последњи покушај у том правцу је, додуше, направљен предлогом уговора који установљава европски устав из 2004. године који су француски и холандски бирачи одбацили на референдуму у мају и јуну 2005. године, а чији је архитекта био бивши француски председник Валери Жискар Дестен.[38] Додуше, више је било реч о симболичној припреми Уније за њен поступни преображај у федералну државу чиме би дошло до осетног губитка суверенитета држава чланица. У том контексту у политичком смислу важно је само помињање речи „европски устав", што је значило да ће у догледно време престати да постоје међународни уговори који су га ставили на снагу. У уставном тексту наглашавало се да Европска унија има заставу (плава позадина са дванаест жутих звезда), химну (Ода радости), дан (9. мај), валуту (евро), мото (уједињени у разликама) и законе. Поред тога, европским уставом требала је да се уведе функција „министра спољних послова" уместо данашњег Високог представника за спољне послове и безбедносну политику. У његовом тексту било је наглашено првенство права Уније у односу на национална права држава чланица као и чињеница да су основни чинилац Уније не само државе чланице већ и њени грађани.[39] Федерална симболика из европског устава требала је да да импулс за даље неповратно кретање ка европској федералној држави. У уговорима из Лисабона, усвојеним 2009. године, међутим више нема говора о симболичној федералној реторици. Додуше, институционална решења из европског устава су мање-више пренета у уговоре из Лисабона. Међутим, ови истовремено садрже одређене антифедералистичке ставове из судске праксе Уставног суда Немачке. Тако се, с једне стране, ограничавају могућности преноса надлежности од држава чланица ка Унији и уводе могућности повратка надлежности од Уније ка државама чланицама док се, с друге стране, национални парламенти кроз надзор над применом начела супсидијарности, односно контроле опортуности доношења законодавних аката од стране институција Уније, увлаче у институционални систем Уније. Последњи покушај у правцу даље федерализације Европске уније учињен је предлогом француског председника Оланда *(Hollande)* у вези са управљањем евро подручјем. У телевизијском обраћању поводом националног празника 4. јула 2015. године, француски председник позива на оснивање Владе, Парламента и буџета евро подручја чиме би се постигла снажнија интеграција 19 држава које учествују

[38] Valery Giscard d' Estaing, *La constitution pour l' Europe,* Albin Michel, Paris, 2003.

[39] Bruno Alomar, Sebastien Daziano, Thomas lambert, Julien Sorin, *Grandes questions europeennes,* SEDES, 3 edition, Paris, 2013, p. 131.

у јединственој валути.[40] Председник француске владе Мануел Валс (*Manuel Vals*) ближе је објаснио у чему су слабости данашње Европске уније. Наиме, јединствена валута није обезбедила довољну усклађеност између држава чланица те је потребан даљи напредак и у другим областима попут оне економске, пореске и социјалне кроз усклађивања плата, али и обезбеђивања буџетских средстава. Консеквентан буџет евро подручја омогућио би неопходне инвестиције као и адекватну реакцију у случају цикличних поремећаја у светској економији. Претходно поменуте реформе захтевају политичке промене у смислу увођења парламента евро подручја који би вршио неопходни буџетски надзор, односно демократску контролу над трошењем средстава пореских обвезника. Овим би се исправила неравнотежа на коју је указивао амерички економиста Штиглиц (*Stigliec)* која се јавља када јединствену валуту не прати одговрајућа буџетска унија. Претходно поменута иницијатива реализовала би се тако што би са увођењем владе и парламента евро подручја кренуле државе оснивачи Европске уније (Француска, Немачка, Италија, Холандија, Белгија и Луксембург) док би остале чланице биле позване да им се постепено придруже. Реч је о већ испробаном механизму стварање европске „авангарде" која својом политичком снагом подстиче и друге на виши степен интеграције, као што је био случај код укидања државних граница у оквиру Шенгенског уговора. Ова иницијатива, међутим, наишла је на уздржан пријем код Немачке владе.[41] Уз намеру Британске владе да одржи референдум о повлачењу из Европске уније, остварење идеје о изградњи европског суверенитета је под све већим упитником.

[40] Aline Robert, *„Plaidoyer pour un gouvernemet de la zone euro lors du debat sur la Grece",* Интернет www.euractiv.fr, 16.07.2015.

[41] Frederic Lemaitre, *Zone euro: la reponse prudente de Merkel a Hollande,* www.lemonde.fr, 24.07.2015.

УДК: 341.44(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 21–50
Изворни научни рад

Жарко РАДИЋ[1]

УСАГЛАШАВАЊЕ ПРОЦЕСНИХ ПРАВА ОСУМЊИЧЕНИХ И ОПТУЖЕНИХ ЛИЦА У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ СА ЕВРОПСКИМ СТАНДАРДИМА

ABSTRACT

The exercise of the rights to freedom of movement and residence in the European Union has led to an increase in the number of people becoming involved in criminal proceedings in a Member State other than that of their residence. In those situations, the procedural rights of suspected and accused persons become particularly important in order to safeguard the right to a fair trial. In the article, the author applies the dogmatic and the normative method to analyze the measures of the European Union for strengthening procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings, i.e. provisions of three directives of the European Parliament and the Council of European Union (2010/64/EU; 2012/13/EU; 2013/48/EU), as well as two recommendations of the European Commission (2013/C 378/02; 2013/C 378/03). These directives and recommendations are derived from the „Roadmap for Strengthening Procedural Rights of Suspected or Accused Persons in Criminal Proceedings", which is an integral part of the Council Resolution of November 30, 2009 (2009/C 295/01), but their scope of application explicitly expands to the procedure provided by the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between Member States (2002/584/JHA, 2009/299/JHA). At the end of the article, the author

[1] Правни факултет у Крагујевцу, Е-маил: zarkoradic@yahoo.com. Рад је резултат истраживања при изради докторске дисертације Жарка Радића, под насловом: *Екстрадиција као облик међународне кривичноправне сарадње*.

discusses the importance of the studied measures for the Republic of Serbia and its road to membership in the European Union. He concludes that incorporation of the procedural rights, which are subject to these measures, in the legislation of the Republic of Serbia would imply that these rights are guaranteed not only by the provisions of the Special Law on Judicial Cooperation in Criminal Matters with the Member States of the European Union, but also by the provisions of the Criminal Procedure Code, as well as by the provisions of the Misdemeanour Law.

Key words: extradition, surrender of the requested person, European arrest warrant, criminal proceedings, and procedural rights of suspected or accused persons, European Union.

1) СВРХА

Конвенција за заштиту људских права и основних слобода је у Европској унији заједничка основа за заштиту права осумњичених или оптужених лица у кривичном поступку.[2] Осим тога, према тумачењу Европског суда за људска права, та конвенција је важна основа државама чланицама за поверење у кривичноправе системе других држава чланица и за јачање тог поверења. Истовремено, уочено је да постоји простор за додатне кораке од стране Европске уније како би се обезбедила потпуна примена и поштовање стандарда Конвенције и, где је то могуће, доследна примена важећих стандарда и подизање нивоа постојећих.[3] Наиме, Европска унија је успела да успостави простор карактеристичан по слободи кретања и боравка, што доноси корист грађанима који путују, студирају и раде у другим земљама, а не у земљама њиховог пребивалишта.[4] Међутим, уклањање унутрашњих граница и све веће остваривање права на слободу кретања и боравка неминовно доводи до повећања броја лица која учествују у кривичним поступцима у држави чланици у којој немају пребивалиште, па је у тим случајевима питање процесних права осумњичених или оптужених лица нарочито важно како би се обезбедило право на правично суђење.[5] Унутар Европске уније је предузето мноштво мера којима се гарантује висок ниво безбедности за грађане, али је уочено да из наведених разлога постоји и потреба за бављењем специфичним

[2] "Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms" (у даљем тексту овог рада: Конвенција), ETS No. 005 – Rome, 4.XI.1950, Convention and Protocols (No. 1 – No. 16) – Интернет: http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/7435985, 08/02/2016.

[3] "Resolution of the Council of 30 November 2009 on a Roadmap for strengthening procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings" (1) (2), *Official Journal of the European Union*, 04.12.2009, (2009/C 295/01), p. 1.

[4] Ibid., тачка (3) преамбуле Резолуције (2009/C 295/01), стр. 1.

[5] Ibid, стр. 1.

проблемима који се могу јавити када је лице осумњичено или оптужено у кривичном поступку.[6] Другачије речено, настала је потреба за посебним мерама за јачање његових процесних права, како би се осигурала правичност кривичног поступка, али којима ће се, истовремено, повећати поверење грађана да Европска унија и њене државе чланице штите и гарантују њихова права.[7] Значајни кораци у том правцу су учињени од стране Председништва Европског савета у Тампереу, 15. и 16. октобра 1999. године, истицањем у први план начела узајамног признавања пресуда и других одлука судских тела. Наиме, према закључцима тог председништва, начело узајамног признавања пресуда и других одлука судских тела требало би постати основно начело правосудне сарадње у грађанским и кривичним стварима у Унији, јер ће појачавање узајамног признавања и нужно усклађивање законодавстава олакшати сарадњу између надлежних тела и заштиту индивидуалних права.[8] Савет је у складу са закључцима из Тампереа 29. новембра 2000. године усвојио програм мера за примену начела узајамног признавања одлука у кривичним стварима, а у уводу у програм наводи се како је узајамно признавање „намењено јачању сарадње између држава чланица, али и унапређењу заштите индивидуалних права."[9] Међутим, за разлику од значајног напретка у области правосуђа и полицијске сарадње у мерама које олакшавају кривично гоњење, напори унутар Европске уније за јачање процесних права осумњичених или оптужених лица у кривичном поступку нису довели до конкретних резултата у првој деценији 21. века, упркос њиховој свестраности. Наиме, осим наведених активности, вредно је истаћи и Хашки програм 2004. године којим се додатно, у контексту имплементације начела узајамног признавања судских одлука, инсистира на јачању процесних права у кривичном поступку под једнаким стандардима, на основу студије постојећег нивоа гаранција у државама чланицама и уз поштовање њихове правне традиције, те широку подршку стручњака, Европског парламента и Европске комисије за јачање процесних права и поверења између правосудних органа у државама чланицама.[10] Пошто

[6] Ibid., тачка (4) преамбуле Резолуције (2009/C 295/01), стр. 1.

[7] Ibid., тачка (5) преамбуле Резолуције (2009/C 295/01), стр. 1.

[8] "Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings" (1), *Official Journal of the European Union*, 26.10.2010, L 280, p. 1; "Resolution of the Council of 30 November 2009 on a Roadmap for strengthening procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings" (6), *Official Journal of the European Union*, 04.12.2009, (2009/C 295/01), p. 1.

[9] "Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings" (2), *Official Journal of the European Union*, 26.10.2010, L 280, p. 1.

је од стране Савета Европске уније процењено да је време за акцију за побољшање баланса између мера које у области правосуђа и полицијске сарадње олакшавају кривично гоњење и заштите процесних права појединаца, при чему напори треба да буду распоређени на јачање процесних гарантија и поштовање владавине права у кривичном поступку, без обзира на то где грађани Европске уније одлуче да путују, студирају, раде или живе, тај савет је 30. новембра 2009. године донео одговарајућу резолуцију за јачање процесних права осумњичених или оптужених лица у кривичном поступку.[11]

2) МЕРЕ ЕУ

Резолуција Савета од 30. новембра 2009. године о мапи пута за јачање процесних права осумњичених или оптужених лица у кривичном поступку садржи преамбулу, одредбе у пет тачака и Анекс.[12] Њеним одредбама се указује на потребу да се на нивоу Европске уније спроведе акција у циљу јачања права осумњичених или оптужених лица у кривичном поступку, која може садржавати законе или друге мере. Савет одобрава „Мапу пута", истакнуту у Анексу Резолуције, као основу за будуће активности. Права обухваћена том мапом, која би могла бити употпуњена другим правима, сматрају се основним процесним правима, па се у овој фази Резолуцијом даје предност акцији у погледу њиховог јачања. У вези са тим, позвана је Комисија да поднесе предлоге по питању мера утврђених „Мапом пута" и да размотри представљање Зелене књиге која се помиње у тачки Ф. те мапе. Са друге стране, Савет се обавезао да размотри све предлоге поднете у оквиру споменуте Мапе, дајући им приоритет, као и да делује у пуној сарадњи са Европским парламентом, у складу са важећим прописима, те да сарађује са Саветом Европе. Анекс Резолуције, под насловом: „Мапа пута за јачање процесних права осумњичених или оптужених лица у кривичном поступку", садржи мере које су разврстане у шест тачака (А – Ф), са одговарајућим називима.[13] Ти су називи, пак, опредељени према правима и јемствима које је неопходно јачати тим мерама, при чему је њихов редослед у „Мапи пута" индикативан. Наглашено је да објашњења уз мере служе само за индикацију предложених активности и да није циљ да се њима регулише прецизан обим и садржај мера о којима је реч. А реч је о следећим мерама, односно питањима у односу на која се јачају процесна права (укључујући и нека посебна јемства): А) Превођење и тумачење; В) Обавештења о правима и трошковима; С)

[10] Тач. (7)-(10) преамбуле Резолуције (2009/C 295/01), стр. 1-2.

[11] Резолуција (2009/C 295/01), стр. 1-3.

[12] Ibid, стр. 1-3 (у даљем тексту овог рада: Резолуција).

[13] Анекс Резолуције (2009/C 295/01), стр. 3.

Правни савет и правна помоћ; D) Комуникација са родбином, послодавцима и конзуларним телима; E) Посебна јемства за осумњичене или оптужене који спадају у групу рањивих лица. „Мапа пута" садржи и једну меру *sui generis*, у тачки F. Наиме, та мера, под називом: Зелена књига о притвору, последица је неколико чињеница. Наиме, време које лице може провести у притвору пре суђења и током судског поступка значајно варира између држава чланица, а претерано дуги периоди притвора штетни су за појединца, могу компромитовати правосудну сарадњу између држава чланица и нису у складу са вредностима за које се залаже Европска унија. У том контексту, у Зеленој књизи треба испитати одговарајуће мере, па се може закључити да ова мера, у ствари, подстиче Европску комисију да покрене расправу о овом важном питању на нивоу Европске уније, са циљем изналажења одговарајућих мера, те да објави Зелену књигу као посебан документ. Мере које су у „Мапи пута" означене тачкама A – E подробно су уређене одредбама три директиве и две препоруке. Реч је о следећим актима:

1. Директива 2010/64/ЕУ Европског парламента и Савета од 20. октобра 2010. о праву на тумачење и превођење у кривичним поступцима,[14]
2. Директива 2012/13/ЕУ Европског парламента и Савета од 22. маја 2012. о праву на обавештење у кривичном поступку,[15]
3. Директива 2013/48/ЕУ Европског парламента и Савета од 22. октобра 2013. о праву на приступ адвокату у кривичном поступку и у поступку на основу европског налога за хапшење, те о праву на обавештавање треће стране у случају одузимања слободе и на комуникацију са трећим лицима и конзуларним телима,[16]
4. Препорука Комисије од 27. новембра 2013. о процесним јемствима за рањива лица осумњичена или оптужена у кривичном поступку,[17]

[14] "Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings", *Official Journal of the European Union*, 26.10.2010, L 280, pp. 1-7.

[15] "Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings", *Official Journal of the European Union*, 01.06.2012, L 142, pp. 1-10.

[16] "Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty", *Official Journal of the European Union*, 06.11.2013, L 294, pp. 1-12.

[17] "Commission Recommendation of 27 November 2013 on procedural safeguards for vulnerable persons suspected or accused in criminal proceedings", *Official Journal of the European Union*, 24.12.2013, (2013/C 378/02), pp. 8-10.

5. Препорука Комисије од 27. новембра 2013. о праву на правну помоћ за осумњичена или оптужена лица у кривичном поступку.[18]

Кривични поступак, у смислу Резолуције, обухвата фазу пре суђења и само суђење.[19] С обзиром да је овакво одређење кривичног поступка уопштено и непрецизно, одредбама наведених директива њихова примена је у формалноправном смислу коректно дефинисана, на готово истоветан начин. Наиме, оне се примењују на осумњичена или оптужена лица у кривичном поступку од тренутка када су им надлежна тела државе чланице, службеним обавештењем или на други начин, указала на то да су осумњичени или оптужени за учињено кривично дело, без обзира да ли им је одузета слобода, па све до завршетка поступка, што подразумева коначно разјашњење питања да ли је осумњичено или оптужено лице учинило кривично дело, укључујући, где је то примењиво, изрицање санкције и решавање било какве жалбе.[20] С обзиром на овакво дефинисање подручја њихове примене, може се закључити да појмови осумњиченог и оптуженог лица из директива обухватају појмове осумњиченог, окривљеног у ужем смислу, оптуженог и осуђеног, односно шири појам окривљеног у смислу Законика о кривичном поступку, који је на снази у Републици Србији.[21] Мада се одредбама Резолуције не спомиње Оквирна одлука Савета од 13. јуна 2002. о европском налогу за хапшење и поступцима предаје између држава чланица (2002/584/ЈНА, 2009/299/ЈНА), примена наведених директива и препорука је њиховим одредбама *explicite* проширена и на поступак који је утврђен том оквирном одлуком.[22] С обзиром на споменути напредак унутар Европске уније по питању мера које у области правосуђа и полицијске сарадње олакшавају кривично гоњење и потребу баланса између тих мера и заштите процесних права појединаца, проширење примене тих аката и на поступак који се води на основу Европског налога за хапшење је логично и оправдано – *prima facie* – те не захтева посебно објашњење. При томе, треба имати у виду значај наведене Оквирне одлуке Савета од 13. јуна 2002. године, јер је њом укинута екстрадиција између држава чланица и уведен систем предаје лица између правосудних тела, при

[18] "Commission Recommendation of 27 November 2013 on the right to legal aid for suspected or accused persons in criminal proceedings", *Official Journal of the European Union*, 24.12.2013, (2013/C 378/03), pp. 11-14.

[19] Види тачку (1) преамбуле Резолуције (2009/C 295/01), стр. 1.

[20] Члан 2. ст. 1. Директиве 2013/48/ЕУ; чл. 2. ст. 1. Директиве 2012/13/ЕУ; чл. 1. ст. 2. Директиве 2010/64/ЕУ.

[21] „Законик о кривичном поступку", чл. 2. ст. 1. тач. 1)-4), *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.

[22] Члан 1. Директиве 2013/48/ЕУ; чл. 1. и 5. Директиве 2012/13/ЕУ; чл. 1. Директиве 2010/64/ЕУ.

чему је Европски налог за хапшење, предвиђен том одлуком, прва конкретна мера у подручју кривичног права којом се примењује начело узајамног признавања, а које Европски савет сматра „каменом темељцем" правосудне сарадње.[23] Што се тиче тренутка од ког се одредбе директиве примењују на лица која подлежу поступку на основу Европског налога за хапшење, логично је решење да је то тренутак њиховог хапшења у држави чланици извршења.[24] Осим на два споменута поступка, подручје примене наведених директива је проширено на још један поступак, у случају прекршаја, односно лакших кажњивих дела. Наиме, када је правом државе чланице предвиђено изрицање санкција за прекршаје, односно лакша кажњива дела од стране тела која нису судови надлежни у кривичним стварима, а на изречену санкцију могуће уложити жалбу таквом суду, директиве се примењују само на поступке пред таквим судом након подношења жалбе.[25] Овакво решење је последица чињенице да у појединим државама чланицама неко друго тело, осим суда надлежног у кривичним стварима, може бити надлежно да изриче друге санкције, осим одузимања слободе, за релативно лакша кажњива дела. То би могао бити случај, на пример, у погледу прекршаја у саобраћају који су учестали и могу се утврдити саобраћајном контролом. У таквим би случајевима било неразумно захтевати да надлежна тела осигурају сва права из Директиве.[26] При тумачењу појма „суд надлежан у кривичним стварима"

[23] "Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States" (2002/584/JHA, 2009/299/JHA), *Official Journal of the European Communities*, vol. 45, L 190, 18.07.2002, (5), (6), p. 1.; vol. 52, L 81, 27.03.2009.

[24] Члан 2. ст. 2. Директиве 2013/48/ЕУ, стр. 8.

[25] Члан 2. ст. 4. тач. (а). Директиве 2013/48/ЕУ; чл. 2. ст. 2. Директиве 2012/13/ЕУ; чл. 1. ст. 3. Директиве 2010/64/ЕУ. Директивом 2013/48/ЕУ је у чл. 2. ст. 4. тач. (б) додатно одређено, у погледу лакших кажњивих дела, да се она примењује само на поступке пред судовима надлежним у кривичним стварима, ако се одузимање слободе не може изрећи као санкција. Објашњење овог правила је садржано у тач. (17) преамбуле те директиве: „У појединим државама одређена лакша кажњива дела, нарочито мањи саобраћајни прекршаји, лакша кажњива дела прописана локалним прописима и мањи прекршаји против јавног реда, сматрају се кривичним делима. У таквим би ситуацијама било неразумно захтевати да надлежна тела обезбеде сва права из ове директиве. Ако право државе чланице предвиђа да се у погледу лакших кажњивих дела одузимање слободе не може изрећи као санкција, ова би се директива стога требало да примењује само на поступке пред судом који је надлежан за кривичне ствари." У сваком случају, ова се Директива примењује у потпуности када је осумњиченом или оптуженом лицу одузета слобода, неовисно у којој фази кривичног поступка.

[26] Тач. (16) и (17) преамбуле Директиве 2013/48/ЕУ; тач. (17) преамбуле Директиве 2012/13/ЕУ; тач. (16) Директиве 2010/64/ЕУ.

треба имати у виду да је Суд Европске уније, у случају C-60/12, одлучио да сличан појам из Оквирне одлуке Савета 2005/214/ЈНА од 24. фебруара 2005. о примени начела узајамног признавања на новчане казне: „суд који има надлежност посебно у кривичним стварима" треба тумачити на начин да се тај појам односи на сваки суд који примењује поступак који у битноме има карактеристике кривичног поступка.[27] У Штокхолмском програму од 10.12.2009. године Европски савет је поздравио „Мапу пута" из Анекса Резолуције, те је њу као саставни део укључио у тај програм. Европски савет је истакао да „Мапа пута" није коначна, те је позвао Комисију да испита додатне елементе минималних процесних права осумњичених и оптужених, те процени да ли треба ради боље сарадње у том подручју размотрити и друга питања, на пример претпоставку невиности.[28] Директивама се прописују минимална правила, а државе чланице би требало да имају могућност да прошире права утврђена тим актима, како би обезбедиле виши ниво заштите и у ситуацијама које оне изричито не регулишу, при чему тај ниво никада не би требало да је нижи од стандарда предвиђених у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода и Повељи Европске уније о основним правима, онако како их у својој пракси тумачи Европски суд за људска права или Суд Европске уније.[29] Не доводећи у питање независност судства и разлике у организацији правосуђа унутар Уније, директивама и препорукама се одређује, односно препоручује да државе чланице захтевају од надлежних за оспособљавање судија, тужилаца, полиције и запослених у правосуђу који су укључени у кривичне поступке да обезбеде одговарајуће оспособљавање поштујући циљеве директива, односно препорука.[30] У складу са чл. 1. и 2. Протокола бр. 21, те чл. 1. и 2. Протокола бр. 22, који су приложени уз Уговор о Европској унији и Уговор о функционисању Европске уније, Уједињена Краљевина и Ирска, као и Данска, нису суделовале у доношењу Директиве 2013/48/ЕУ, нити су њоме обавезане нити подлежу њеној примени. Што се тиче преостале две директиве, Данска није учествовала ни у њиховом доношењу, те није њима обавезана и не подлеже њиховој примени, док су Уједињена Краљевина и Ирска, у складу са чл. 3. Протокола бр. 21,

[27] JUDGMENT OF THE COURT (Grand Chamber), 14 November 2013, In Case C-60/12, Интернет, http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=144486&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=454704, 15/02/2016.

[28] Видети тач. (11) преамбуле Директиве 2010/64/ЕУ, стр. 2.

[29] Видети ор.: тач. (54) преамбуле и чл. 14. Директиве 2013/48/ЕУ; тач. (40) преамбуле и чл. 10. Директиве 2012/13/ЕУ; тач. (32) преамбуле и чл. 8. Директиве 2010/64/ЕУ.

[30] Видети чл. 9. Директиве 2012/13/ЕУ; чл. 6. Директиве 2010/64/ЕУ; тач. 17. Препоруке (2013/C 378/02); тач. 21. Препоруке (2013/C 378/03).

доставиле службено обавештење да желе учествовати у доношењу и примени тих директива.[31]

3) САДРЖАЈ

Право на тумачење и превођење

Правила којима се доприноси јачању права на тумачење и превођење у кривичном поступку и поступку извршења на основу Европског налога за хапшење чине садржину Директиве 2010/64/ЕУ Европског парламента и Савета од 20. октобра 2010. о праву на тумачење и превођење у кривичним поступцима.[32] Она се односи на меру А из Анекса Резолуције. Њене одредбе немају утицаја на национално право у делу који се односи на присуство правног заступника током било које фазе кривичног поступка, нити утичу на национално право које уређује право приступа осумњиченог или оптуженог документима у кривичном поступку. Када је реч о праву на тумачење, овом директивом је утврђено да државе чланице треба да обезбеђују:

а) да се осумњиченима или оптуженима који не говоре или не разумеју језик предметног кривичног поступка без одлагања омогући тумачење (укључујући одговарајућу помоћ лицима са слушним или говорним сметњама) током кривичног поступка пред истражним и правосудним телима, укључујући током полицијских испитивања, свих судских расправа и свих других потребних саслушања;

б) ако је то потребно ради заштите правичности поступка, могућност тумачења (укључујући одговарајућу помоћ лицима са слушним или говорним сметњама) комуникације између осумњичених или оптужених и њихових правних заступника која се директно тиче свих испитивања или расправа у поступку, подношења жалбе или других захтева у поступку;

в) увођење поступка или механизма којим се утврђује да ли осумњичени или оптужени говоре или разумеју језик кривичног поступка и треба ли им помоћ тумача;

г) да осумњичени или оптужени, у складу са поступцима који су предвиђени националним правом, имају право да оспоре одлуку да тумачење није потребно, а ако је тумачење омогућено, да имају могућност уложити

[31] Видети тач. (58) и (59) преамбуле Директиве 2013/48/ЕУ; тач. (44) и (45) преамбуле Директиве 2012/13/ЕУ; тач. (35) и (36) преамбуле Директиве 2010/ 64/ЕУ.

[32] "Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings", *Official Journal of the European Union*, 26.10.2010, L 280, pp. 1-7.

жалбу због тога што његов квалитет није довољан да јемчи правичност поступка, при чему је квалитет тумачења довољан да јемчи правичност поступка посебно онда када обезбеђује да осумњичени или оптужени знају која им се дела стављају на терет и да имају могућност да остваре своје право на одбрану.[33]

Што се тиче присуства тумача, одредбама ове директиве је предвиђено да се могу користити комуникацијска технолошка средства као што су видеоконференцијска веза, телефон или интернет, осим ако је лично присуство тумача нужно ради заштите правичности поступка.[34] У поступку извршења Европског налога за хапшење држава чланица извршитељица обезбеђује да надлежна тела лицима која му подлежу, а не говоре или не разумеју језик поступка, омогући тумачење у складу са наведеним правилима за јачање права на тумачење.[35] У погледу права на превођење, Директивом 2010/64/ЕУ је уређено право на превод битних докумената, тако што државе чланице треба да обезбеђују:

а) да се осумњиченима или оптуженима који не разумеју језик предметног кривичног поступка у разумном року обезбеди писани превод свих докумената битних за обезбеђење остваривања њиховог права на одбрану и јемства правичности поступка, а у битне документе убрајају се све одлуке о лишавању слободе, сваки оптужни предлог или оптужница, те све пресуде, при чему надлежна тела у сваком појединачном предмету одлучују да ли је битан још неки документ, а осумњичени или оптужени или њихови правни заступници могу у ту сврху подносити образложене захтеве (не морају се преводити делови битних докумената који осумњиченима или оптуженима нису значајни за разумевање дела која им се стављају на терет);

б) да осумњичени или оптужени, у складу са поступцима који су предвиђени националним правом, имају право оспорити одлуку којом се утврђује да није потребно превести неке документе или њихове делове, а ако је превођење омогућено, да имају могућност уложити жалбу због тога што његов квалитет није довољан да јемчи правичност поступка, при чему је квалитет превода довољан да јемчи правичност поступка посебно ако обезбеђује да осумњичени или оптужени знају која им се дела стављају на терет и да имају могућност остваривања свог права на одбрану.[36]

У поступку извршења Европског налога за хапшење, држава чланица извршитељица обезбеђује да њена надлежна тела сваком лицу које подлеже

[33] Члан 2. ст. 1-5. и 8. Директиве 2010/64/ЕУ, стр. 5.

[34] Члан 2. ст. 6. Директиве 2010/64/ЕУ, стр. 5.

[35] Члан 2. ст. 7. Директиве 2010/64/ЕУ, стр. 5.

таквом поступку, а не разуме језик на ком је Европски налог за хапшење састављен или на који је преведен у држави чланици издавања, понуди писани превод тог документа.[37] Изузетно од наведених општих правила о обавези обезбеђења писаног превода, може се уместо писаног превода понудити усмени превод или усмени сажетак битних докумената под условом да се таквим усменим преводом или усменим сажетком не доводи у питање правичност поступка.[38] Свако одрицање од споменутих права на превод докумената подлеже захтевима да су осумњичени или оптужени пре тога добили правни савет или су на други начин у целости упознати са последицама таквог одрицања, те да је одрицање недвосмислено и добровољно.[39] Одредбама Директиве 2010/64/ЕУ предвиђено је да трошкове тумачења и превођења настале њеном применом, без обзира на исход поступка, сносе државе чланице. Осим тога, оне треба да предузимају конкретне мере како би обезбедиле да пружено тумачење и превођење удовољава критеријумима квалитета предвиђеним њеним одредбама. Истом директивом се утврђује да ће државе чланице, ради унапређења нивоа квалитета тумачења и превођења и њихове лакше доступности, настојати да успоставе регистар или регистре одговарајуће оспособљених независних преводилаца и тумача, те да ће такав регистар (или регистре), према потреби, ставити на располагање правним заступницима и надлежним телима. Државе чланице треба и да обезбеђују да су тумачи и преводиоци дужни поштовати тајност везану за тумачење и превођење предвиђено овом директивом. Коначно, њихова је дужност да предузму све што је потребно како би у складу са правом дотичне државе чланице биле забележене чињенице које настану у складу с одредбама Директиве 2010/64/ЕУ, и то: испитивање или саслушавање осумњиченог или оптуженог од стране истражног или судског тела, уз помоћ тумача; обезбеђење усменог превода или усменог сажетка битних докумената у присуству тих тела; одрицање од права на превод.[40]

Право на обавештење

Правила о праву осумњичених или оптужених лица да буду обавештена о њиховим правима у кривичном поступку и оптужбама против њих, као и правила о праву тражених лица у поступку на основу Европског налога за

[36] Члан 3. ст. 1-5. и 9. Директиве 2010/64/ЕУ, стр. 5-6.

[37] Члан 3. ст. 6. Директиве 2010/64/ЕУ, стр. 5.

[38] Члан 3. ст. 7. Директиве 2010/64/ЕУ, стр. 6.

[39] Члан 3. ст. 8. Директиве 2010/64/ЕУ, стр. 6.

[40] Члан 4, 5. и 7. Директиве 2010/64/ЕУ, стр. 6.

хапшење да буду обавештена о њиховим правима, садржана су у Директиви 2012/13/ЕУ Европског парламента и Савета од 22. маја 2012. о праву на обавештење у кривичном поступку.[41] Она се односи на меру Б из Анекса Резолуције. У складу са њеним одредбама државе чланице треба да обезбеђују:

а) да се осумњиченима или оптуженима брзо пруже обавештења, усмено или у писаном облику, на једноставном и разумљивом језику (узимајући у обзир посебне потребе рањивих осумњичених или рањивих оптужених), барем о следећим процесним правима (тако како се примењују према националном праву, а да би им се омогућило делотворно остваривање тих права): праву приступа адвокату, праву на бесплатан правни савет и условима за добијање таквог савета, праву на обавештеност о оптужбама, праву на тумачење и превођење и праву на ускраћивање исказа, при чему право на обавештеност о оптужбама подразумева да државе чланице обезбеђују:

– да осумњичени или оптужени добију брзо, и уз толико детаља колико је потребно како би се осигурала правичност поступка и делотворно остваривање права на одбрану, обавештења о кривичном делу за које су осумњичени или оптужени да су га учинили,

– да осумњичени или оптужени који су ухапшени или притворени буду обавештени о разлозима њиховог хапшења или задржавања у притвору, укључујући о кривичном делу за које се сумњиче или за које су оптужени да су га учинили,

– да се најкасније по достављању оптужнице суду, пруже подробна обавештења о оптужбама, укључујући врсту и правну квалификацију кривичног дела, као и природу учествовања од стране окривљеног лица,

– да осумњичени или оптужени буду брзо обавештени о свим променама обавештења која су пружена у складу с одредбама ове директиве, када је то потребно ради обезбеђивања правичности поступка;

б) да осумњичени или оптужени који су ухапшени или притворени брзо, без непотребног одгађања, добију писано обавештење на једноставном и разумљивом језику који разумеју о правима (ако обавештење о правима није доступно на одговарајућем језику, осумњичени или оптужени се о њиховим правима обавештавају усмено на језику који разумеју), као и и да им се омогући да га прочитају и задрже у свом поседу док год им је слобода одузета, при чему је реч о следећим правима (тако како се примењују према националном праву): праву приступа адвокату, праву на бесплатан правни савет и условима за добијање таквог савета, праву

[41] "Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings", *Official Journal of the European Union*, 01.06.2012, L 142, pp. 1-10.

на обавештеност о оптужбама, праву на тумачење и превођење, праву на ускраћивање исказа, праву приступа спису предмета, праву обавештавања конзуларних тела и једног лица, праву приступа хитној лекарској помоћи, праву на обавештење о највећем могућем броју сати или дана за време којих осумњичени или окривљени могу бити лишени слободе пре њиховог извођења пред правосудно тело и праву на обавештење о свакој могућности побијања законитости хапшења према националном праву и остваривања преиспитивања притварања или подношења захтева за привремено пуштање на слободу (пример обрасца обавештења о правима наведен је у Прилогу I ове директиве);

в) да лица која су ухапшена због извршења Европског налога за хапшење брзо добију одговарајуће писано обавештење о њиховим правима у складу са правом којим се у држави чланици извршитељици примењује Оквирна одлука 2002/584/ПУП (пример обрасца обавештења о правима наведен је у Прилогу II ове директиве);

г) да када се обавештења пружају осумњиченима или окривљенима у складу са претходним правилима о томе води евиденција у складу са поступком евидентирања, који је утврђен у праву дотичне државе чланице;

д) да осумњичени или оптужени или њихови адвокати имају право побијати, у складу са поступцима националног права, могуће пропуштање или одбијање надлежних тела да пруже обавештења у складу с овом директивом;

ђ) када је лице ухапшено или притворено у било којој фази кривичног поступка, да документи у вези са предметним случајем који се налазе у поседу надлежних тела, а који су у складу са националним правом кључни за делотворно побијање законитости хапшења или притварања, буду бесплатно доступни том лицу или његовом адвокату;

е) да осумњиченим или оптуженим лицима или њиховим адвокатима буде зајемчен бесплатан приступ барем свим оним материјалним доказима који се налазе у поседу надлежних тела, без обзира на то јесу ли ти докази у корист или на штету осумњиченог или оптуженог, како би се осигурала правичност поступка и како би они припремили одбрану, при чему се, не доводећи у питање претходно правило (под ђ)), приступ материјалима обезбеђује правовремено да би се омогућило делотворно остваривање права на одбрану, а најкасније приликом подношења оптужнице суду на разматрање, а ако у посед надлежних тела дођу додатни материјални докази, приступ тим доказима се обезбеђује правовремено како би се омогућило њихово разматрање (под условом да се тиме не доводи у питање право на правично суђење, приступ одређеним материјалима може се ускратити, када би такав приступ могао довести до озбиљног

угрожавања живота или основних права другог лица, или ако би такво ускраћивање било преко потребно ради заштите важног јавног интереса, као што је то у случајевима када би приступ могао угрозити истрагу која је у току или озбиљно наштетити националној безбедности државе чланице у којој се води кривични поступак, при чему одлука о ускраћивању приступа одређеним материјалима треба да буде донесена од стране правосудног тела или да барем подлеже преиспитивању од стране суда).[42]

Право на приступ адвокату и право на обавештавање треће стране у случају одузимања слободе и на комуникацију са трећим лицима и конзуларним телима

Минимална правила у вези са правима осумњичених и оптужених лица у кривичном поступку, те лица која подлежу поступцима на основу Европског налога за хапшење, како би имала право на приступ адвокату, на обавештавање треће стране о одузимању слободе и о праву на комуникацију са трећим лицима и конзуларним телима током трајања одузимања слободе, утврђена су Директивом 2013/48/ЕУ Европског парламента и Савета од 22. октобра 2013. о праву на приступ адвокату у кривичном поступку и у поступку на основу европског налога за хапшење, те о праву на обавештавање треће стране у случају одузимања слободе и на комуникацију са трећим лицима и конзуларним телима.[43] Она се односи на мере Ц и Д из Анекса Резолуције, а њене одредбе не доводе у питање национално право у погледу правне помоћи која се примењује у складу са Повељом о основним правима Европске уније и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. У складу с овом директивом, државе чланице треба да обезбеђују да лица на чија се права она односи имају ефикасан правни лек у оквиру националног права у случају кршења њихових права из ове директиве, као и да се нарочите потребе угрожених осумњичених или угрожених оптужених лица узимају у обзир приликом њене примене. Такође, не доводећи у питање национална правила и системе о прихватљивости доказа, државе чланице обезбеђују, током кривичног поступка, приликом процене изјава које су дала осумњичена или оптужена лица или доказа

[42] Члан 3-8. Директиве 2012/13/EU, стр. 5-6.

[43] "Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty", Art. 1-13, *Official Journal of the European Union*, 06.11.2013, L 294, pp. 8-11.

прикупљених услед кршења њиховог права на адвоката или у случајевима кад је одступање од тог права било одобрено у складу с одредбама ове директиве, поштовање права одбране и правичности поступка.

1. Када је реч о праву на приступ адвокату у кривичном поступку, ова директива садржи, пре свега, опште правило према ком државе чланице обезбеђују да осумњичена или оптужена лица имају право на приступ адвокату у таквом тренутку и на такав начин да дотичном лицу омогућавају практично и ефикасно остваривање својих права одбране. Одмах затим, прецизирано је да осумњичена или оптужена лица имају приступ адвокату без непотребног одлагања, а у сваком случају од било ког од следећих тренутака, овисно о томе који је од њих најранији: (а) пре него што су испитани од стране полиције или другог тела задуженог за примену закона или правосудног тела; (б) при извршењу истражне радње или радње прикупљања доказа, у складу са чланом 3. став 3. тачка ц. ове директиве,[44] од стране истражних или других надлежних тела; (ц) без непотребног одлагања након одузимања слободе (у изузетним околностима и само током фазе која претходи судском поступку, државе чланице могу привремено одступити од примене овог правила ако географска удаљеност онемогућује право на приступ адвокату без непотребног одлагања након одузимања слободе, при чему су услови за спровођење овог привременог одступања: да је оно сразмерно и да не прелази оквир оног што је потребно, да је строго временски ограничено, да се не заснива искључиво на врсти или тежини наводног кривичног дела и да не доводи у питање целокупну правичност поступка, а ово привремено одступање може се одобрити искључиво прописно образложеном одлуком која се доноси у зависности од случаја од стране правосудног тела или другог надлежног тела, под условом да се може предати на судско преиспитивање /прописно образложена одлука бележи се користећи поступак бележења у складу са правом дотичне државе чланице/); (д) ако су позвани на суд надлежан за кривичне ствари, правовремено пре него што се појаве пред тим судом. Право на приступ адвокату подразумева да државе чланице треба да обезбеђују:

а) да осумњичена или оптужена лица имају право на приватни састанак и комуникацију с адвокатом који их заступа, укључујући пре испитивања од стране полиције или од стране другог тела одговорног за примену закона или правосудног тела;

[44] Одредбама члана 3. став 3. тачка ц. ове директиве је утврђено: „државе чланице обезбеђују да осумњичена или оптужена лица имају, као минимум, право да њихов адвокат присуствује следећим истражним радњама или радњама прикупљања доказа, ако су те радње предвиђене националним правом и ако се од осумњиченог или оптуженог лица захтева или му је допуштено да им присуствује: и. доказне радње препознавања; ii. суочавање; iii. реконструкција злочина."

б) да осумњичена или оптужена лица имају право на присуство свога адвоката те право да он ефикасно суделује у испитивању, а такво је суделовање у складу с поступцима утврђеним националним правом, под условом да такви поступци не доводе у питање ефикасно остварење и суштину дотичног права (ако адвокат суделује у испитивању, чињеница да се такво суделовање догодило бележи се користећи поступак бележења у складу са правом дотичне државе чланице);

ц) да осумњичена или оптужена лица имају, као минимум, право да њихов адвокат присуствује следећим истражним радњама или радњама прикупљања доказа, ако су те радње предвиђене националним правом и ако се од осумњиченог или оптуженог лица захтева или му је допуштено да им присуствује: и. доказне радње препознавања; ии. суочавање; иии. реконструкција злочина.

У изузетним околностима и само током фазе која претходи судском поступку, државе чланице могу привремено одступити од примене права на приступ адвокату у мери у којој је то оправдано, с обзиром на посебне околности случаја, на основу једног од следећих уверљивих разлога: (а) ако постоји хитна потреба за спречавањем озбиљних штетних последица по живот, слободу или физички интегритет лица; (б) ако је предузимање тренутног деловања истражних тела нужно за спречавање озбиљног угрожавања кривичног поступка. Услови за спровођење овог привременог одступања јесу: да је оно сразмерно и да не прелази оквир оног што је потребно, да је строго временски ограничено, да се не заснива искључиво на врсти или тежини наводног кривичног дела и да не доводи у питање целокупну правичност поступка, а ово привремено одступање може се одобрити искључиво прописно образложеном одлуком која се доноси у зависности од случаја од стране правосудног тела или другог надлежног тела, под условом да се може предати на судско преиспитивање /прописно образложена одлука бележи се користећи поступак бележења у складу са правом дотичне државе чланице. За остварење права на приступ адвокату у кривичном поступку, овом директивом су предвиђене и три додатне обавезе за државе чланице. Наиме, оне: (а) настоје опште информације учинити доступнима како би осумњиченим или оптуженим лицима олакшале проналажење адвоката; (б) неовисно о одредбама националног права у погледу обавезног присуства адвоката, проналазе потребне начине обезбеђивања да осумњичена или оптужена лица којима је одузета слобода буду у положају да ефикасно остваре своје право на приступ адвокату, осим ако су се одрекла тог права у складу с одредбама ове директиве; (ц) поштују поверљивост комуникације између осумњичених или оптужених лица и њиховог адвоката у остваривању права на приступ адвокату предвиђеног овом директивом (та комуникација укључује састанке, кореспонденцију, телефонске разговоре и друге облике комуникације допуштене националним правом).

2. Право на обавештавање трећег лица у случају одузимања слободе подразумева да државе чланице обезбеђују:

а) да осумњичена или оптужена лица којима је одузета слобода имају право да барем једно лице, као што су сродник или послодавац, које сами именују, буде обавештено о одузимању слободе, без непотребног одлагања ако тако желе;

б) ако је осумњичено или оптужено лице дете, да носилац родитељске одговорности за дете што је пре могуће буде обавештен о одузимању слободе и о припадајућим разлозима, осим ако би то било противно најбољим интересима детета, у којем се случају обавештава друго одговарајуће одрасло лице (за потребе овог правила, лице млађе од 18 година сматра се дететом).

Државе чланице могу привремено одступити од примене права на обавештавање трећег лица у случају одузимања слободе, ако је то оправдано с обзиром на посебне околности случаја на основу једног или више следећих уверљивих разлога: (а) ако постоји хитна потреба за спречавањем озбиљних штетних последица по живот, слободу или физички интегритет лица; (б) ако постоји хитна потреба за спречавањем ситуације у којој би кривични поступак могао бити озбиљно угрожен. Услови за спровођење овог привременог одступања јесу: да је оно сразмерно и да не прелази оквир оног што је потребно, да је строго временски ограничено, да се не заснива искључиво на врсти или тежини наводног кривичног дела и да не доводи у питање целокупну правичност поступка, а ово привремено одступање може се одобрити искључиво у зависности од случаја, и то од стране правосудног тела или другог надлежног тела, под условом да се одлука може предати на судско преиспитивање. Уколико дође до тог привременог одступања у односу на право на обавештавање трећег лица у случају одузимања слободе детету, државе чланице обезбеђују да надлежно тело одговорно за заштиту добробити детета буде обавештено без непотребног одлагања о одузимању слободе детету.

3. Право на комуникацију, током трајања одузимања слободе, са трећим лицима подразумева, у смислу одредаба ове директиве, да државе чланице обезбеђују да осумњичена или оптужена лица којима је одузета слобода имају право на комуникацију без непотребног одлагања са барем једним трећим лицем, на пример са чланом породице ког сами именују. Остварење овог права државе чланице могу ограничити или одложити у погледу нужних захтева или сразмерних оперативних захтева.

4. У погледу права на комуникацију са конзуларним телима, одредбама ове директиве је утврђено да државе чланице обезбеђују да осумњичена или оптужена лица која су страни држављани, а којима је одузета слобода, имају право да обавесте конзуларна тела државе чији су држављани о одузимању

слободе без непотребног одлагања и да комуницирају са тим телима ако тако желе. Међутим, ако осумњичена или оптужена лица имају два или више држављанстава, могу одабрати која ће конзуларна тела бити обавештена о одузимању слободе и са ким желе комуницирати. Осумњичена или оптужена лица имају право на посету од стране конзуларних тела, право на разговор и кореспонденцију са њима, те право да њихово конзуларно тело организује правно заступање, у складу са договором са тим телима и жељама дотичних осумњичених или оптужених лица. Остваривање права утврђених овом директивом може се уредити националним правом или поступцима, под условом да такво право или поступци омогућују да се у целости постигне сврха тих права.

5. Овом директивом је посебна пажња посвећена праву на приступ адвокату у поступку на основу Европског налога за хапшење. Наиме, утврђено је да државе чланице обезбеђују да тражено лице има право на приступ адвокату у држави чланици извршења по хапшењу на основу Европског налога за хапшење. Узимајући у обзир садржај права на приступ адвокату у држави чланици извршења, тражена лица имају следећа права у тој држави: (а) право на приступ адвокату на такав начин и у таквом тренутку који омогућује траженим лицима да остваре своја права ефикасно и у сваком случају, без непотребног одлагања од тренутка одузимања слободе; (б) право на састанак и комуникацију са адвокатом који их заступа; (ц) право на присуство њиховог адвоката и, у складу са поступцима утврђеним националним правом, на његово суделовање у саслушању траженог лица од стране извршног правосудног тела. Ако адвокат суделује током саслушања, то се бележи користећи поступак бележења у складу са правом дотичне државе чланице. Осим тога, на поступак по Еропском налогу за хапшење у држави извршења права примењују се, *mutatis mutandis*, правила ове директиве: (а) о поверљивости комуникације између осумњичених или оптужених лица и њиховог адвоката; (б) о праву на обавештавање трећег лица у случају одузимања слободе; (ц) о праву на комуникацију, током трајања одузимања слободе, са трећим лицима; (д) о праву на комуникацију са конзуларним телима; (е) о одрицању од права на приступ адвокату; (ф) о привременом одступању од права на обавештавање трећег лица у случају одузимања слободе под условима утврђеним овом директивом. Осим тога, она садржи и правила која се тичу права траженог лица да именује свог адвоката у држави чланици која је издала налог за хапшење. Наиме, надлежно тело у држави извршења, без непотребног одлагања након одузимања слободе, обавештава тражена лица да имају право именовати адвоката у држави чланици која је издала налог. Улога тог адвоката у држави чланици која је издала налог јесте да помогне адвокату у држави чланици извршења на начин да пружи том адвокату обавештења и савет са циљем ефикасног остваривања права тражених лица на основу

Оквирне одлуке Савета 2002/584/ЈНА. Ако тражена лица желе остварити право на именовање адвоката у држави чланици која је издала налог и немају већ таквог адвоката, надлежно тело у држави чланици извршења одмах обавештава надлежно тело у држави чланици која је издала налог. Надлежно тело те државе чланице, без непотребног одлагања, пружа обавештења траженом лицу како би му олакшала да именује адвоката у тој држави. Право траженог лица да именује адвоката у држави чланици која је издала налог не доводи у питање временске рокове одређене у Оквирној одлуци Савета 2002/584/ЈНА, нити обавезу извршног правосудног тела да одлучи, у оквиру тих временских рокова и услова одређених на основу Оквирне одлуке Савета, хоће ли бити извршена предаја тог лица.

6. Коначно, ова директива садржи и одредбе о одрицању од права на приступ адвокату у кривичном поступку, које се *mutatis mutandis* примењују и у поступку на основу Европског налога за хапшење. Не доводећи у питање национално право које захтева обавезно присуство или помоћ адвоката, државе чланице обезбеђују, у погледу сваког одрицања од тог права: (а) да осумњичено или оптужено лице прими, у усменом или писаном облику, јасна и задовољавајућа обавештења на једноставном и разумљивом језику о садржају дотичног права и могућим последицама одрицања од њега; и (б) да се одрицање од права даје добровољно и недвосмислено. Одрицање од права које се може дати у усменом или писаном облику, бележи се, као и околности у којима је оно изјављено, користећи поступак бележења у складу са правом дотичне државе чланице. Државе чланице обезбеђују да осумњичена или оптужена лица могу накнадно опозвати одрицање од права, у било ком тренутку током кривичног поступка и да буду обавештени о тој могућности. Такав опозив ступа на снагу од тренутка кад је учињен.

Процесна јемства за рањива лица

Мера Е из Анекса Резолуције је разрађена од стране Европске комисије одговарајућом Препоруком. Реч је о Препоруци Комисије од 27. новембра 2013. о процесним јемствима за рањива лица осумњичена или оптужена у кривичном поступку.[45] Циљ је ове препоруке да се подстакну државе чланице да ојачају процесна права свих осумњичених или оптужених лица која нису у могућности да разумеју и ефикасно суделују у кривичном поступку због своје доби, психичког или физичког стања или инвалидитета („рањива лица)".[46] У смислу ове препоруке, „правни заступник" је лице које представља

[45] "Commission Recommendation of 27 November 2013 on procedural safeguards for vulnerable persons suspected or accused in criminal proceedings", *Official Journal of the European Union*, 24.12.2013, (2013/C 378/02), pp. 8-10.

[46] Тачка (1) преамбуле Препоруке (2013/C 378/02), стр. 8.

интересе и надзире правна питања рањивог лица (пример је старатељ рањивог лица ког именује суд), а „одговарајуће одрасло лице" је сродник или лице у друштвеном односу са рањивим лицем које може контактирати са надлежним телима и омогућити рањивом лицу да оствари своја процесна права.[47] Овом препоруком позивају се државе чланице да ојачају одређена процесна права рањивих осумњичених или оптужених лица у кривичном поступку и рањивих лица која подлежу поступку на основу Европског налога за хапшење. Према њеним одредбама, посебна процесна права рањивих лица требало би да се примењују од тренутка када су та лица осумњичена да су учинила кривично дело, па све до окончања поступка, односно након хапшења на основу Европског налога за хапшење. Рањивим се лицима треба омогућити да у складу са својим најбољим интересима остварују процесна права узимајући у обзир њихову способност разумевања и ефикасног суделовања у поступку. Препоруком се истиче да је рањива лица потребно брзо идентификовати и препознати као таква, те да би државе чланице требало да обезбеде да сва надлежна тела могу употребити лекарски преглед независног стручњака у сврху идентификовања рањивих лица и утврђивања степена њихове рањивости и њихових посебних потреба (стручњак може дати образложено мишљење о прикладности предузетих мера које су предвиђене или предузете против рањивог лица). Одељак ове препоруке о правима рањивих лица садржи, пре свега, одредбе о недискриминацији и претпоставци рањивости. Рањива лица не смеју бити изложена никаквом облику дискриминације у складу с националним правом приликом остваривања процесних права наведених у овој препоруци, а та права треба поштовати током кривичног поступка узимајући у обзир природу и степен њихове рањивости. Државе чланице би требало да предвиде претпоставку рањивости посебно за лица са тешким психолошким, интелектуалним, физичким или чулним оштећењима или психичким болестима или когнитивним поремећајима, који им отежавају разумевање и ефикасно суделовање у поступку. Предмет препоруке су нарочито: право на обавештења, право на приступ адвокату, право на лекарску помоћ, право у вези са притвором пре осуде и право на приватност. Тако, лица с инвалидитетом требало би да на захтев добију обавештења о својим процесним правима у њима приступачном формату. Рањива лица и, ако је потребно, њихов правни заступник или одговарајућа одрасла особа, треба да буду обавештени о посебним процесним правима наведеним у Препоруци, посебно онима у вези са правом на обавештавање, правом на лекарску помоћ, правом на адвоката, поштовање приватности и, ако је прикладно, правима у вези са притвором пре осуде. Правни заступник или одговарајуће одрасло лице које су рањиво лице или надлежно тело одредили да помаже том лицу

[47] Тачка (8) и (9) преамбуле Препоруке (2013/C 378/02), стр. 8.

морају бити присутни у полицијској станици или за време судске расправе. Право на приступ адвокату је уређено само у односу на питање одрицања од тог права. Наиме, ако рањиво лице не може разумети и пратити поступак, не би се смело одрећи права на приступ адвокату у складу са Директивом 2013/48/ЕУ. Што се тиче права на лекарску помоћ, ако су лишена слободе, рањива лица морају имати приступ систематској и редовној лекарској помоћи за време трајања кривичног поступка. Препоруком се позивају државе чланице да предузимају све кораке да обезбеде да лишавање слободе рањивих лица пре осуде буде крајња мера, сразмерна и да се одвија под условима који одговарају потребама рањивих лица. Надаље, истиче се да је потребно предузети одговарајуће мере како би се обезбедило да рањива лица имају приступ разумном смештају узимајући у обзир њихове посебне потребе када су лишена слободе. Коначно, њеним одредбама се утврђује да надлежна тела морају предузети одговарајуће мере за заштиту приватности, личног интегритета и личних података рањивих лица, укључујући медицинске податке, за време трајања кривичног поступка. Уважавајући чињеницу да рањива лица нису увек способна разумети садржај полицијских разговора којима су изложена, а како би се избегло било какво оспоравање садржаја разговора, те тиме и непотребног понављања испитивања, у Препоруци се истиче да је испитивање рањивог лица у фази истраге подложно аудиовизуелном снимању.

Право на правну помоћ

У вези са мером Ц из Анекса Резолуције треба имати у виду и Препоруку Комисије од 27. новембра 2013. о праву на правну помоћ за осумњичена или оптужена лица у кривичном поступку.[48] Циљ је ове препоруке да се јачају права на правну помоћ за осумњичена или оптужена лица у кривичном поступку и за тражена лица у поступцима на основу Европског налога за хапшење у складу с Оквирном одлуком Савета 2002/584/ЈНА, и то да би се надопунила и ефикасно остваривала права на приступ адвокату у складу са Директивом 2013/48/ЕУ Европског парламента и Савета.[49] Подручје примене и садржај права на приступ адвокату утврђени су том директивом и ништа се у овој препоруци не сме тумачити као ограничење права предвиђених одредбама те директиве.[50] Преамбулом Препоруке дефинисани су појмови:

[48] "Commission Recommendation of 27 November 2013 on the right to legal aid for suspected or accused persons in criminal proceedings", *Official Journal of the European Union*, 24.12.2013, (2013/C 378/03), pp. 11-14.

[49] Тачка (1) преамбуле Препоруке (2013/C 378/03), стр. 11.

[50] Тачка (3) преамбуле Препоруке (2013/C 378/03), стр. 11.

„адвокат" и „правна помоћ". „Адвокат" је било које лице које је, у складу са националним правом, квалификовано и овлашћено, укључујући путем акредитације овлашћеног тела, да даје правне савете и помоћ осумњиченим или оптуженим лицима.[51] „Правна помоћ" јесу финансијска средства и помоћ државе чланице којом се обезбеђује ефикасно остваривање права на приступ адвокату, а тим средствима би требало да се покрију трошкови одбране и поступака за осумњичена или оптужена лица у кривичном поступку и тражена лица у поступцима на основу Европског налога за хапшење.[52] Овим актом Комисије препоручује се да осумњичена или оптужена лица у кривичним поступцима имају право на правну помоћ од тренутка када су осумњичена да су учинила кривично дело, па све до окончања поступка. „Приступ правној помоћи" и „ефикасност и квалитет правне помоћи" предмет су посебних одељака Препоруке (2. и 3).

Приступ правној помоћи, пак, обухвата препоруке за четири групе питања чији су предмети: право на правну помоћ, провера имовинског стања, провера оправданости и одлуке о захтевима за правну помоћ.

1. Проблематика права на правну помоћ Препоруком је разрађена кроз навођење мера које би требало да предузму државе чланице. Наиме:
   а) државе чланице треба да предузму одговарајуће мере како би обезбедиле да осумњичена или оптужена лица и тражена лица имају право да приме ефикасну правну помоћ у циљу обезбеђења права на правично суђење у складу с овом препоруком;
   б) осумњиченим или оптуженим и траженим лицима треба се најмање обезбедити правна помоћ ако немају довољно финансијских средстава за покривање дела или свих трошкова одбране и поступка због своје економске ситуације („провера имовинског стања") и/или ако је та помоћ потребна у интересу правде („провера оправданости");
   ц) потребно је предузети све потребне мере како би сва одговарајућа обавештења о правној помоћи у кривичном поступку била лако доступна и разумљива осумњиченим или оптуженим лицима и траженим лицима, укључујући информације о томе како и где затражити такву помоћ, транспарентне критеријуме о томе када лице може добити правну помоћ, те информације о могућностима жалбе у случају да им приступ правној помоћи није одобрен или су добили недовољну правну помоћ адвоката који пружа правну помоћ.
2. За проверу имовинског стања препоручују се следећа правила:

[51] Тачка (5) преамбуле Препоруке (2013/C 378/03), стр. 11.

[52] Тачка (6) преамбуле Препоруке (2013/C 378/03), стр. 11.

а) када се приликом оцењивања права на правну помоћ (провера имовинског стања) примењује захтев недовољних финансијских средстава, имовинско стање подносиоца захтева потребно је оценити на основу објективних чинилаца као што су приход, капитал, породична ситуација, стандард живота и трошкови браниоца, а када се правна помоћ пружа детету, потребно је узети у обзир властиту имовину детета, а не имовину његових родитеља или носилаца родитељске одговорности (ако држава чланица одреди праг изнад ког се сматра да лице може делимично или потпуно сносити трошкове одбране и поступка, она, приликом одређивања тог прага, треба да узме у обзир наведене чиниоце, али постојање таквог прага не би смело онемогућити лицима која су изнад тог прага да добију правну помоћ за покривање дела или свих трошкова, ако у одређеном случају немају довољно финансијских средстава);

б) ако се за потребе провере имовинског стања узима у обзир приход домаћинства, а појединци чланови породице у међусобном су сукобу или немају једнак приступ породичном приходу, за потребе провере имовинског стања потребно је узети у обзир само приход лица које тражи правну помоћ;

ц) приликом утврђивања да ли осумњичено или оптужено или тражено лице има довољно финансијских средстава, потребно је узети у обзир све одговарајуће околности;

д) осумњичена или оптужена лица и тражена лица не би требало да буду у обавези да без сваке разумне сумње докажу да немају довољно финансијских средстава за покривање трошкова одбране и поступка.[53]

3. Провера оправданости, у смислу Препоруке, подразумева примену следећих правила:

а) када се примењује захтев да ли је обезбеђење правне помоћи у интересу правде (провера оправданости), требало би обухватити оцену сложености предмета, социјалну и личну ситуацију осумњиченог или оптуженог лица или траженог лица, тежину кривичног дела и тежину могуће казне (потребно је узети у обзир све одговарајуће околности);[54]

[53] Ово правило произилази из праксе Европског суда за људска права, који је у циљу утврђивања да ли је у интересу правде потребно пружити бесплатну правну помоћ сматрао да треба узети у обзир некумулативне критеријуме тежине кривичног дела, тежине могуће казне, сложеност предмета и личну ситуацију осумњиченог или оптуженог лица. О томе види тач. (8) преамбуле Препоруке (2013/C 378/03), стр. 11.

[54] Ibid.

б) у ситуацијама када је лице осумњичено или оптужено да је учинило кривично дело кажњиво затворском казном и у ситуацијама када је правна помоћ обавезна, потребно је сматрати да је додела правне помоћи у интересу правде;

ц) када се правна помоћ додељује осумњиченим или оптуженим лицима или траженим лицима на основу провере оправданости, у случају коначне осуде може се тражити поврат трошкова правне помоћи, под условом да лице у тренутку поврата има довољно финансијских средстава, како је утврђено у складу са правилима Препоруке за проверу имовинског стања.

4. Према Препоруци, одлуке о захтевима за правну помоћ треба без одлагања да донесе независно надлежно тело у року који омогућује осумњиченим или оптуженим лицима и траженим лицима да припреме ефикасну и конкретну обрану. Осумњичена или оптужена лица и тражена лица требало би да имају право на преиспитивање одлука којима се потпуно или делимично одбија њихов захтев за правну помоћ. Ако су захтеви у целости или делимично одбијени, разлоге за одбијање треба навести у писаном облику. За ефикасност и квалитет правне помоћи овим актом се државама чланицама препоручују мере у вези са следећим питањима: квалитет правне помоћи пружене у оквиру система правне помоћи, акредитација, оспособљавање и именовање адвоката за пружање правне помоћи. У погледу квалитета правне помоћи пружене у оквиру система правне помоћи, Препоруком се истиче да правна помоћ која се пружа у оквиру система правне помоћи треба да буде високог квалитета у циљу обезбеђења правичности поступка, те да у ту сврху у државама чланицама треба успоставити систем за обезбеђење квалитета правне помоћи коју пружају адвокати. Надаље, потребно је успоставити механизме којима се надлежним телима омогућује да замене адвокате који пружају правну помоћ или да се од њих захтева да испуне своје обвезе, у случају да помоћ коју пружају није одговарајућа. У свакој држави чланици треба успоставити и одржавати систем акредитације адвоката који пружају правну помоћ, па се позивају државе чланице да успоставе критеријуме за акредитацију адвоката за пружање правне помоћи, узимајући у обзир најбољу праксу. Према овој препоруци, особље укључено у доношење одлука о правној помоћи у кривичним поступцима треба да прође одговарајуће оспособљавање. Како би се обезбедило пружање висококвалитетних правних савета и помоћи, потребно је подстицати оспособљавање и развој програма оспособљавања за адвокате који пружају услуге правне помоћи. Акредитација адвоката који пружају услуге правне помоћи треба, у што већој мери, бити повезана с обавезом трајног стручног оспособљавања. Коначно, што се тиче

именовања адвоката за пружање правне помоћи, Препоруком се истиче да би при одабиру адвоката за пружање правне помоћи национални системи за правну помоћ требало у што већој могућој мери да узму у обзир жеље и одабир осумњичених или оптужених и тражених лица. Системом правне помоћи требало би настојати да се осигура континуитет правног заступања од стране истог адвоката, ако тако жели осумњичено или оптужено лице или тражено лице. Потребно је успоставити транспарентне и поуздане механизме како би се обезбедило да осумњичена или оптужена и тражена лица могу, обавештена и без недопуштеног утицаја, донети одлуку о правној помоћи у оквиру система правне помоћи.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

– Директива 2010/64/ЕУ Европског парламента и Савета од 20. октобра 2010. о праву на тумачење и превођење у кривичним поступцима је ступила на снагу 15. новембра 2010. године, а државе чланице су имале обавезу да донесу законе и друге прописе потребне за усклађивање с овом директивом до 27. октобра 2013. године;
– Директива 2012/13/ЕУ Европског парламента и Савета од 22. маја 2012. о праву на обавештење у кривичном поступку је ступила на снагу 21. јуна 2012. године, а државе чланице су имале обавезу да донесу законе и друге прописе потребне за усклађивање с овом директивом до 02. јуна 2014. године;
– Директива 2013/48/ЕУ Европског парламента и Савета од 22. октобра 2013. о праву на приступ адвокату у кривичном поступку и у поступку на основу европског налога за хапшење, те о праву на обавештавање треће стране у случају одузимања слободе и на комуникацију са трећим лицима и конзуларним телима, ступила је на снагу 26. новембра 2013. године, а државе чланице имају обавезу да донесу законе и друге прописе потребне за усклађивање с овом директивом до 27. новембра 2016. године;
– Препорука Комисије од 27. новембра 2013. о процесним јемствима за рањива лица осумњичена или оптужена у кривичном поступку је упућена држава чланицама, а оне би требало да обавесте Комисију о мерама предузетим за њено спровођење у року од 36 месеци од нотификације;
– Препорука Комисије од 27. новембра 2013. о праву на правну помоћ за осумњичена или оптужена лица у кривичном поступку је упућена држава чланицама, а оне би требало да обавесте Комисију о мерама предузетим за њено спровођење у року од 36 месеци од нотификације.

5) ИЗВОРИ

- "Commission Recommendation of 27 November 2013 on procedural safeguards for vulnerable persons suspected or accused in criminal proceedings", *Official Journal of the European Union*, 24.12.2013, (2013/C 378/02).
- "Commission Recommendation of 27 November 2013 on the right to legal aid for suspected or accused persons in criminal proceedings", *Official Journal of the European Union*, 24.12.2013, (2013/C 378/03).
- "Consolidated versions of the Treaty on the Treaty on the Functioning of the European Union", Art. 289, *Official Journal of the European Union*, 26.10.2012, C 326.
- "Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms", ETS No. 005 - Rome, 4.XI.1950, Convention and Protocols (No. 1 - No. 16) - Интернет: http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/7435985
- "Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States" (2002/584/JHA, 2009/299/JHA), *Official Journal of the European Communities*, vol. 45, L 190, 18.07.2002; vol. 52, L 81, 27.03.2009.
- "Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings" (1), *Official Journal of the European Union*, 26.10.2010, L 280..
- "Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings", *Official Journal of the European Union*, 01.06.2012, L 142.
- "Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty", *Official Journal of the European Union*, 06.11.2013, L 294.
- JUDGMENT OF THE COURT (Grand Chamber), 14 November 2013, In Case C-60/12, Интернет, http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=144486&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=454704, 15/02/2016.
- Канцеларија за европске интеграције, „Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013-2016)", фебруар 2013, интернет: http://seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf

- Канцеларија за европске интеграције, „Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније" (2014-2018), јули 2014, интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2014_2018.pdf
- "Resolution of the Council of 30 November 2009 on a Roadmap for strengthening procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings" (1) (2), *Official Journal of the European Union*, 04.12.2009, (2009/C 295/01).
- „Законик о кривичном поступку", *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.
- „Закон о изменама и допунама Законика о кривичном поступку", *Службени гласник РС*, бр. 101/11.
- „Закон о изменама Законика о кривичном поступку", *Службени гласник РС*, бр. 121/12.
- „Закон о изменама и допунама Законика о кривичном поступку", *Службени гласник РС*, бр. 32/13.
- „Закон о изменама Законика о кривичном поступку", *Службени гласник РС*, бр. 45/13.
- „Закон о изменама и допунама Законика о кривичном поступку", *Службени гласник РС*, бр. 55/14.
- „Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране", *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/08.
- „Закон о прекршајима", *Службени гласник РС*, бр. 65/2013.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, потписан је 29.04.2008, а ступио је на снагу 01.09.2013. године.[55] Према одредбама члана 72. став 1. тог споразума, стране признају важност усклађивања важећег српског законодавства са законодавством Заједнице и његове делотворне примене, а Србија ће настојати да обезбеди постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са правним

[55] Република Србија је 09.09.2008. године донела „Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране", *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/08.

тековинама Заједнице, и обезбедиће да ће важеће и будуће законодавство бити правилно примењено и спроведено. Три директиве ЕУ које су анализиране у овом раду законодавни су акти Европске уније, у складу са чланом 289. Уговора о функционисању Европске уније.[56] С обзиром на такво правно стање ствари, неоспорна је обавеза Републике Србије, у контексту њених настојања да постане пуноправни члан Европске уније, да у одговарајућим роковима своје законодавство усклади с одредбама тих директива. Што се тиче препорука ЕУ, оне немају обавезујућу снагу, али њихово спровођење може бити од практичног и начелног значаја за консолидовање владавине права, у смислу члана 80. наведеног Споразума, те обострано јачање поверења у системе кривичног правосуђа других држава, у односима између Републике Србије са једне стране, те Европске уније, односно њених држава чланица са друге стране. Евентуално чланство Републике Србије у Европској унији и у вези са тим неопходност доношења посебног закона о правосудној сарадњи у кривичним стварима са државама чланицама Европске уније, који би ступио на снагу даном приступања Републике Србију у ту унију, обухвата и обавезу да се мере ЕУ за јачање процесних права траженог лица у поступку на основу Европског налога за хапшење спроведу одредбама тог закона. Но, на путу ка том чланству инкорпорација процесних права осумњичених или оптужених лица у кривичном поступку, која су такође предмет мера ЕУ, у законе Републике Србије подразумева загарантованост тих права и одредбама Законика о кривичном поступку, те одредбама Закона о прекршајима. Остављајући овом приликом по страни општепознате расправе у правној науци и пракси о појединим решењима која су успостављена Законником о кривичном поступку који је на снази у Републици Србији (нпр. у вези са начелом материјалне истине и судском одговорношћу за утврђено чињенично стање), не би требало бити спорно да је тај законик већ у тренутку доношења садржавао мноштво одредаба о процесним правима окривљеног лица (у смислу ширег појма окривљеног лица) која су била, односно нешто касније постала предмет мера ЕУ, анализираних у овом раду.[57] Но, приликом доношења Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније (2013-2016) процењено је да је потребно да Радна група приликом израде текста Закона о изменама и допунама Законика о кривичном поступку узме у обзир, између осталих аката, следеће прописе Европске уније, који ће у највећој могућој мери бити инкорпорисани у домаће

[56] "Consolidated versions of the Treaty on the Treaty on the Functioning of the European Union", Art. 289, *Official Journal of the European Union*, 26.10.2012, C 326, p. 172.

[57] „Законик о кривичном поступку", чл. (нпр.): 11, 68, 69, 71, 77, 85, 86, 87, 123, 126, 212, 221, 235, 261. ст. 4-6, 264. ст. 4, 265., *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.

законодавство: Директиву 2010/64/ЕУ Европског парламента и Савета од 20. октобра 2010. године о праву на судско тумачење и превођење у кривичном поступку и Директиву 2012/13/ЕУ Европског парламента и Савета од 22. маја 2012. о праву на обавештење у кривичном поступку.[58] Међутим, нити један од закона о изменама (и допунама) Законика о кривичном поступку који је на снази у Републици Србији, а који су донети до 15. фебруара 2016. године, није садржавао одредбе које су у вези са мерама ЕУ за јачање процесних права осумњичених или оптужених лица.[59] Штавише, Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније, за период 2014–2018. године, не истиче се да би у склопу доношења новог Закона о изменама и допунама Законика о кривичном поступку требало извршити његово усклађивање са било којом директивом Европског парламента и Савета о јачању процесних права осумњичених или оптужених лица у кривичном поступку.[60] Такав приступ овом питању би могао бити последица становишта да та права није потребно додатно јачати, јер су већ успостављена у складу са највишим европским стандардима, или привременог одлагања активности на њиховом јачању. У Републици Србији је на снази Закон о прекршајима.[61] Мада се прекршаји у њеном правном систему не сматрају врстом кривичних дела, те иако прекршајни поступак воде прекршајни судови (првостепени и другостепени), с актима ЕУ за јачање процесних права осумњичених или оптужених лица у кривичном поступку би требало да се хармонизују одредбе Закона о прекршајима о правима окривљеног у прекршајном поступку, јер тај поступак у битноме има карактеристике кривичног поступка, као и одредбе о привођењу и

[58] Канцеларија за европске интеграције, „Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013–2016)", фебруар 2013, Интернет: http://seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf, 14/02/2016, стр. 467. Иначе, у том програму је другопоменута Директива наведена под насловом: „Директива о праву на информације у кривичном поступку - Обавештење о правима (*Letter of Rights*)".

[59] „Закон о изменама и допунама Законика о кривичном поступку", *Службени гласник РС*, бр. 101/11; „Закон о изменама Законика о кривичном поступку", *Службени гласник РС*, бр. 121/12; „Закон о изменама и допунама Законика о кривичном поступку", *Службени гласник РС*, бр. 32/13; „Закон о изменама Законика о кривичном поступку", *Службени гласник РС*, бр. 45/13; „Закон о изменама и допунама Законика о кривичном поступку", *Службени гласник РС*, бр. 55/14.

[60] Канцеларија за европске интеграције, „Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2014–2018)", јули 2014, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2014_2018.pdf, 14/02/2016, стр. 595.

[61] „Закон о прекршајима", *Службени гласник РС*, бр. 65/2013.

задржавању осумњиченог за извршење прекршаја пре покретања прекршајног поступка.[62] Према томе, хармонизацијом не би требало обухватати правни институт прекршајног налога поводом кога није поднет захтев за судско одлучивање.[63]

[62] Чланом 99. Закона о прекршајима прописано је: „На прекршајни поступак сходно се примењују одредбе Законика о кривичном поступку, ако овим или другим законом није друкчије одређено." О привођењу и задржавању осумњиченог за извршење прекршаја пре покретања прекршајног поступка види чл. 190. Закона о прекршајима. О изузетку о надлежности прекршајног суда у првостепеном прекршајном поступку види чл. 100. ст. 2-3. Закона о прекршајима.

[63] Члан 167-185. Закона о прекршајима.

УДК: 343.2/.7(4-672 EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 51–71
Изворни научни рад

проф. др Жељко БЈЕЛАЈАЦ
доц. др Ненад БИНГУЛАЦ[1]

ТЕНДЕНЦИЈЕ У СИСТЕМУ ИЗВРШЕЊА САНКЦИЈА У ЕВРОПСКОМ КРИВИЧНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

ABSTRACT

The modern development of criminal sanctions in recent decades more and more emphasizes the establishment of new alternative penalties with which it will be able to achieve all the elements of the purpose of punishment and in addition will significantly reduce or completely remove all the possible negative effects of the existing criminal sanctions, primarily imprisonment. This study will give a review of contemporary trends in the application of criminal sanctions and the system of their enforcement, starting with the consideration of the basic characteristics of the European criminal law, and special attention will be attended to the historical development of the system of criminal sanctions and their enforcement. All questions previously stated will be further discussed in a concise comparative presentation of alternative sanctions in some of the Member States of the European Union.

Key words: alternative criminal sanctions, criminal sanctions, imprisonment, contemporary concepts and trends of criminal sanctions.

1) УВОД

Потреба сагледавања ове тематике превасходно произилази из вишедеценијских потреба и стремљења да се постигне сврха кажњавања учиниоца кривичног дела уз потпуно одсуство, или барем уз знатно смањење

[1] Правни факултет за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија, Нови Сад, Е-маил: е-маил: zdjbjelajac@gmail.com; nbingulac@pravni-fakultet.info.

могућих негативних ефеката који „прате“ поједине постојеће облике кривичних санкција. У овом раду биће начињен осврт на савремене тенденције у примени кривичних санкција и система њиховог извршења почевши од разматрања основних карактеристика европског кривичног права у оквиру којег ће посебна пажња бити указана историјском развоју кривичних санкција и систему њиховог извршења, а све како би се приближиле и боље сагледале већ поменуте савремене тенденције. С обзиром да је казна затвора најучесталија санкција, тј. да се предвиђа за највише кривичних дела чак и у системима у којима се и даље примењује смртна казна, неспорна је чињеница да управо она покреће многа научна и стручна разматрања на тему њених могућих негативних ефеката. Имајући претнодно на уму, у раду ће се у крађим цртама начинити осврт на развој, али и на системе извршења казне затвора.Централни део рада биће посвећен савременим приступима у поступању са преступницима и примени алтернативних санкција у појединим државама чланицама Европске уније, али и резултатима и закључцима до којих се дошло на крају овог истраживања.

2) ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ЕВРОПСКОГ КРИВИЧНОГ ПРАВА

Разматрање актуелних кривичноправних питања, последњих деценија, није употпуности могуће без аспектног сагледавања и из угла европског кривичног права, које се више добија на значају у оквиру међународног кривичног права. Значај и настајање европског кривичног права представља појаву којој су претходиле историјске, друштвене, политичке, економске и културолошке промене у Европи, а које су започете непосредно након Другог светског рата.[2] Поједини аутори указују да европско кривично право представља: 1) географску припадност постојећих кривичних система, при чему постоји свест о међусобним сличностима и разликама, али и да се европско кривично право разликује од европског регионалног права[3]; 2) институционалну припадност регионалнх кривичноправних правила, при чему се мисли на европско кривично право у оквиру Савета Европе и Европске уније. У националним законодавствима постоји широки опсег овлашћења приликом правног одређивања и регулисања, али ипак постоји и повезаност ових законодавстава са међународним и европским стандардима и правилима, те стога исти аутори наглашавају да се европско кривично право

[2] Mireille Delmas-Marty and John Spencer, *European criminal procedures*, University of Cambridge, 2005., pp. 89.

[3] Драган Јовашевић, „Европско кривично право у систему међународног кривичног права“, *Европско законодавство*, бр. 29-30, год. VIII, стр. 17.

може одредити као систем повезаних правила кривично правне природе која су садржана у актима Савета Европе.[4] Извори међународног права предвиђени су Статутом Међународног суда правде (чл. 38), при чему постоји обавеза да се приликом стварања правних система, а посебно система кривичног права полази од те одредбе. По статуту извори права Европске уније, а самим тим и европског кривичног права могу се сврстати у две групе и то у примарне и секундарне. За примарне изворе сматрају се а) уговори о оснивању; б) конвенције између држава чланица и в) споразуми између ЕУ и трећих држава и међународних организација. За секундарне изворе права сматрају се прописи које доносе органи ЕУ (Савет ЕУ, Комисија и Парламент) при чему се мисли на правила, упутства, одлуке, препоруке и мишљења.[5] Поред до сада изнетог, потребно је указати и на основне карактеристике европског кривичног права и то на: а) јединственост, б) различитост, в) сложеност и г) заштиту људских права.[6] Карактеристика јединствености заснива се на томе да законом предвиђене одредбе морају бити у складу са већ поменутим правним изворима, услед чега се постиже и организовано међусобно приближавање националних правних система.[7] Карактеристика различитости огледа се управо у националним кривичним системима који имају међусобна одступања у одређеној мери. Управо ова различитост компликује ефикасно функционисање, али умањење ове неминовности је постигнуто предвиђењем клаузуле којом се осигурава минимално заједништво. Карактеристика сложености произилази из претходне две карактеристике, с тим да поједини аутори посебно истичу да се сложеност европског кривичног права јавља у више видова и то према: а) доносиоцу правних прописа, б) подручју примене и в) циљу доношења појединих прописа. Једна од значајнијих карактеристика европског кривичног права огледа се у заштити људских права кроз поштовање и спровођење Конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

[4] *Ibid.*, стр. 17-18.

[5] Митар Кокољ, „Стање и перспективе хармонизације кривичног права Европске уније", 8. Научни скуп са међународним учешћем, Синергија 2011., стр. 38-39.

[6] Драган Јовашевић, „Европско кривично право у систему међународног кривичног права", *op.cit.,* стр. 19-20.

[7] У основи европског кривчног права налази солидарност држава у супротстављању криминалитету свих врста, стога извори овог права у погледу примене, налазе изнад националних правних прописа.

3) РАЗВОЈ СИСТЕМА ИЗВРШЕЊА КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА

Постојање санкција карактеристично је за све развојне периоде друштва почевши од првобитне заједнице. Током периода Старог и Средњег века санкције су имале облик телесне казне и смртне казне. Лишавање слободе није било сматрано довољним одговором друштва злочинцу због извршеног кривичног дела, стога је била потреба „измишљања" (квалификованих) начина извршења смртне казне који су осуђеном наносили додатне патње. Основна сврха кажњавања тј. смањења злочина, изрицањем већ поменутих казни није постигнута.[8] Видљив пораст криминалитета довео је у питање дотадашњи „брутални" вид друштвене казнене реакције. Тадашње колонијалистичке силе (Енглеска и Француска) и Русија примењивале су депортовање криминалаца како би постигли смањење криминала, што се није показало успешним.[9] Историја развоја кривичног права нуди широку лепезу различитих врста казни које су изрицане према извршиоцима кривичних дела, при чему су оне увек имале елементе генералне и специјалне превенције. Посматрано кроз историјску призму широку примену су имале следеће врсте казни: елиминаторне казне, телесне казне, казне тешког физичког рада, безчастеће (дифамне) казне, имовинске казне и казне лишавања слободе (казне затвора).[10] У периоду од краја XVIII века и почетка XIX века, лишење слободе јавља се као посебна мера у каталогу кривичних санкција, док се паралелно стварају и казнене установе за њено извршење. Током развоја система извршења мера кривично правне принуде постојали су разни облици санкција. Казна затвора се дефинитивно истиче на пољу сузбијања криминалитета при чему је представљала основну полугу принуде кривичног правног поретка. Разлози за појављивање казне затвора могу се тражити у хуманистичким настојањима да се нађе замена за дотадашње сурове смртне казне и телесне казне, али и у промени у степену друштвених вредности које су афирмисале веру у основна права човека, у достојанство и вредност људске личности.[11]

---

[8] Жељко Бјелајац, *Политика сузбијања криминалитета*, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, 2015., стр. 330.

[9] Жељко Бјелајац, *Политика сузбијања криминалитета*, *op.cit.* и Снежана Соковић, *Извршење кривичних санкција,* Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2008., стр.49-52.

[10] Жељко Бјелајац, *Политика сузбијања криминалитета*, *op.cit.* стр. 331. и Борислав Петровић и Драган Јовашевић, *Извршно кривично/казнено право*, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, Сарајево, 2006., стр. 27.

[11] Жељко Бјелајац, *Политика сузбијања криминалитета*, *op.cit.*

4) РАЗВОЈ КАЗНЕ ЗАТВОРА

Казна затвора у савременим законодавствима представља најучесталији и најраспрострањенији облик кажњавања и у оним законодавствима где се и данас примењују телесне казне и смртна казна. Учесталија примена ове казне као кривичне санкције, започиње почетком XIX века. Лишавање слободе кроз свој развој као кривичне санкције првенствено је имало облик мере обезбеђивања присуства окривљеног, или након пресуде до извршења неке друге казне, а најчешће смртне или телесне казне. Тадашња казнена политика није препознала лишавање слободе као казну по тадашњим размишљањима, посебно у односу на остале облике суровог кажњавања. У зависности од периода развоја друштва, установе тј. објекти у којима се извршавала казна (мера) лишавања слободе се мењала, па тако у античко време за поменуту намену најчешће су се користили пресушени бунари, веће рупе у земљи, плиће пећине или напуштени рудници. Класични систем извршења казне затвора карактерише првенствено строг режим издвајања осуђених лица по ћелијама где су боравили све време трајања казне или само једног њеног дела, те се у литератури и прави разлика између система ћелијске изолације и комбинованог прогресивног система.[12] Казне лишавања слободе уведене су у кривично право на предлог Бекарије, а прво су уведене у Француски револуционарни Кривични законик из 1791. године. Већ 1810. године, преузете су и постале су саставни део *Code Penal* одакле су даље преузимане и имплементиране у друга европска законодавства.[13] Неспорно је да је казна затвора у односу на телесне казне и смртну казну знатно хуманија казна и да представља значајан прогрес у развоју кривичних санкција. Њена примена и могућности постизања сврхе кажњавања заокупирала је пажњу научне и стручне јавности. Између многих, нарочито су се истицали следећи приговори који су се односили на примену ове казне, а посебно по питању њене ефикасности: а) оправданост примене казне затвора – нарочито у случајевима вишеструких повратника када није погодна за ресоцијализацију јер производи штетне психичке, физичке и социјалне последице код затвореника, б) проблем унификације казне затвора – овај проблем се јавља услед појаве бројних различитих облика ове казне у односу на начин извршења или дужине трајања и у сличајевима истог кривичноправног система, в) системи извршења казни затвора – од прве њене примене па све до данас, нити теорија нити пракса извршења казне затвора није дошла до одговора који је најефикаснији систем извршења, г) принципи извршења казне затвора – у теорији могу се видети многи аутори који износе своје примедбе о успешности ове казне у постизању циљева њене примене, а посебно када се ради о ресоцијализацији, д) проблем

[12] Више Зоран Стојановић, *Кривично право*, Правна књига, Београд, 2009. стр. 253-255.

[13] Жељко Бјелајац, *Политика сузбијања криминалитета*, *op.cit.*, стр. 332.

дуготрајног затвора – основно питање које се поставља ради се о нехуманости и неефикасности ове казне и у генералној али и у специјалној превенцији, ђ) проблеми краткотрајних казни затвора - „криминална зараза" представља један од могућих значајнијих проблема приликом издржавања ове казне, али поставља се и питање неекономичности.[14] Иако постоје многе присталице али и опоненти казне затвора, ипак овај облик кажњавања у савременим законодавствима и даље представља најдоминантнији, о чему је већ било речи. Сједињене Америчке Државе имају највећу затворску популацију на свету. По последњим доступним подацима за 2014. годину процењује се да укупан број лица на издржавању казне затвора је 1,561,500 у државним затворима, док у приватним затворима на издржавању казне је још око 131,000 затвореника.[15] Казна затвора, као кривична санкција, представља главну репресивну меру политике сузбијања криминалитета у савременом друштву. Њено значајно генерално превентивно дејство се темељи на значају људске слободе које заузима високо место на вредносној скали. Негативне последице или могуће негативне последице покушавају да се ограниче са тзв. алтернативним мерама које све више добијају на значају последњих година, а које још увек немају дефинисан домет. Овим алтернативним казнама, међу којима је условна осуда и судска опомена, новчана казна, накнада проузроковане штете, рад у корист заједнице, електронски надзор у „кућном затвору", савремена законодавства покушавају да избегну или ублаже негативне ефекте затварања, али и друге нус ефекте који произилазе из лишења слободе.[16]

5) НАЧЕЛА ИЗВРШЕЊА КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА

Криминална политика обухвата организацију и систем деловања државе (законодавне, судске и извршне власти) који планираним и смишљеним системом превентивних и репресивних мера, али и поступака делује у правцу сузбијања криминалитета. Међу најважнијим органима спадају органи кривичног правосуђа, док међу њима посебно место имају заводске установе у којима се извршавају изречене кривичне санкције. Из претходног произилази да пенологија у знатној мери доприноси ефикасности криминалне политике, односно, усмерава њене активности.[17] О увођењу

[14] Жељко Бјелајац, *Политика сузбијања криминалитета*, *op.cit.* и Борислав Петровић и Драган Јовашевић, *Извршно кривично/казнено право*, *op.cit.*

[15] Ann Carson, Prisoners in 2014, U.S. Department of Justice, 2015., преузето са: www.bjs.gov/content/pub/pdf/p 14.pdf, 18.12.2015.

[16] Жељко Бјелајац, *Политика сузбијања криминалитета*, *op.cit.*, стр. 333.

[17] Марина Симовић и Драган Јовашевић, „Извршно кривично право – основни појмови и карактеристике", *Годишњак факултета правних наука,* година 4, бр.4, Правни факултет уБањој Луци, Бања Лука, 2014., стр. 133-137.

ванинституционалних и ванзаводских мера и санкција је већ било речи, али потребно је нагласити да је њихово постојање оправдано, не само с аспекта хуманијег односа према лицима лишеним слободе, већ и у погледу уштеде значајних финансијских средстава. У Србији постоји тенденција да се лицима лишеним слободе омогући делотворнија заштита права током издржавања кривичних санкција или мера, чиме би се требало постићи да се направи корак напред на пољу заштите права ових лица (осуђених лица) у складу са европским стандардима.[18] Тежња је да се кроз извршење кривичне санкције постигне ресоцијализација осуђеног, затим законитост, хуманост у поступању, поштовање личности и достојанства осуђеног, као и спровођење репресивности и ретрибуције у извршавању кривичних санкција. Поједини аутори указују да поред ресоцијализације, поменута начела нису спорна, а да се поред начелних и практичних приговора о ресоцијализацији она несумњиво у једном умереном облику и под одређеним условима представља трајну тековину кривичног права, али и политике сузбијања криминалитета и пенологије. Услови би требали да буду следећи: а) ресоцијализација не може и не сме бити главна сврха казне, б) може да се предузима само уз пристанак осуђеног и в) институционализација, посебно код примене казне затвора.[19] Познавајући и примењујући све познате пенолошке васпитне мере и третмане према осуђеним лицима покушава се постизање сврха кривичних санкција. Са већим степеном успешности пенолошких третмана према осуђеном лицу, повећавала би се могућност и вероватноћа да би осуђена лица, након издржане казне затвора у друштво вратили као „здрави" чланови друштвене заједнице. Поменути степен и динамика повратка су у узрочно последичној вези са ефектима и успехом лишавања слободе. Управо овај успех извршења кривичних санкција зависи од тога у којој ће мери лице које је било лишено слободе усвојити друштвено прихватљиве вредности, при чему је потребно имати свест да њихово усвајање доводи до лакше реинтеграције у друштво након издржане казне, али и знатно смањење могућности да уследи повратак.[20] Процес извршења казне затвора подразумева поштовање свих општих принципа извршења кривичних санкција. Посебни принципи извршења институционалних кривичних санкција су: а) принцип хуманости – у свим фазама извршења казне затвора мора се поштовати личност осуђеног, његово достојанство и телесни и духовни интегритет. Овај принцип је један од основних уставних принципа, а и да се предвиђа и у многим међународним правним документима; б) принцип индивидуализације – предвиђа се да се

[18] Жељко Бјелајац, *Политика сузбијања криминалитета*, *op.cit.*, стр. 328.

[19] Зоран Стојановић, *Политика сузбијања криминалитета*, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 1991., стр. 86-87.

[20] Жељко Бјелајац, *Политика сузбијања криминалитета*, *op.cit.*

начин поступања према осуђеницима током извршења казне затвора у највећој могућој мери прилагоди њиховој личности али и остваривању васпитног програма. Успешна индивидуализација подразумева опсервацију личности осуђеника, ефикасан систем класификације и адекватну категоризацију установа; в) принцип заједничког издржавања казне затвора – осуђена лица издржавају казну затвора заједно, распоређени у групе системом класификације уз раздвајање на основу пола. У случајевима када то захтева здравствено стање осуђеног лица, издржавање казне може бити одвојено од осталих осуђеника; г) принцип раздвајања личне одговорности осуђеника – подразумева да се у укупној организацији осуђеничке „свакодневнице" у свим активностима константно подстиче и развија лична одговорност осуђеника; д) принцип омогућавања условног отпуста – значај овог принципа је у подстицању осуђеног лица на укључивање у живот изван затвора, када се може очекивати да ће се понашати у складу са друштвеним нормама и законом; ђ) принцип постпеналне помоћи – обезбеђивање потребне помоћи, бриге и старања након издржавања казне и е) принцип судске заштите – омогућава вођење управног спора појединих аката којима се решава о правима и обавезама лица према којима се извршава казна затвора.[21] Указаним принципима покушава се да се у одређеној мери направи баланс између бројних критика и оспоравања казне затвора, односно, негирања која полазе од њеног карактера и суштине ове мере и ресоцијализације као дела сврхе кажњавања. Неспорно је да казна затвора има веома негативан утицај на лица која су осуђена, тј. да боравак у затвору штетно делује на телесно и психичко здравље осуђеног лица, али и на његов социјални статус. Поменуто је и потврђено још на Другом криминолошком конгресу одржаном у Паризу 1950. године.[22]

6) СИСТЕМИ ИЗВРШЕЊА КАЗНЕ ЗАТВОРА

Када се говори о системима извршења казне затвора, најчешће се мисли на поделу која се групише на класичне и модерне системе извршења казне затвора.[23] Класичне истеме карактерише издвајање осуђеника по ћелијама током издржавања казне (у тзв. прогресивној варијанти), у којој део времена издржавања казне се борави у заједничким активностима или заједничком провођењу слободног времена. Модерни системи с друге стране представљају

[21] Снежана Скоковић, *Извршење кривичних санкција,* Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2008., стр. 49-52.

[22] Жељко Бјелајац, *Политика сузбијања криминалитета*, *op.cit.*, стр. 330.

[23] Више о томе: Мухамед Будимлић, *Примењена криминологија,* Факултет за криминалистику, Сарајево, 2010., стр. 79-80.

системе код којег се строго инсистира на примени његова три основна постулата и то ресоцијализација, индивидуализација и хумано поступање према осуђеницима. Већ је наведено да се класични систем извршења казне затвора појављује у више облика, док је најпознатија подела у оквиру овог система на систем ћелијског осамљивања и комбинованог система. Поред већ до сада истакнутог неопходно је још указати да у систему ћелијског осамљивања осуђеници казну лишења слободе издржавају по ћелијском систему (одвојено), што има за циљ да се избегне основни недостатак ранијег заједничког издржавања казне (криминална зараза). Затим, ћелијски систем је познат и под називом „Пенсилванијски систем", тј. према месту деловања групе реформатора који су били задужени за изградњу једне такве установе у САД-у. Постојали су и други системи, а могу се навести „Обурнски систем", по граду Обурну, који је познат и као „систем ћутања" у којем се примењивало правило забране говорне комуникације између осуђеника током заједничког провођења времена. Поред ова два система пре увођења новог система у Енглеској настао је „систем бодова" који је 1940. године на аустралијском острву Норфолк увео енглески морнарички капетан Александер Маконаки. Основна карактеристика овог система огледа се у подстицању стварања колективне одговорности и могућности отпуштања пре истека потпуног извршења казне лишавања слободе прикупљањем „бодова". Осуђено лице је својим залагањем, владањем и групним деловањем прикупљао бодове. Прописани број бодова обезбеђивао је одређене привилегије међу којима је било и слободније кретање по острву и условни отпуст. Овај систем имао је још једну карактеристику која се огледала у томе да је сваки осуђеник на коришћење добијао мали врт који је могао да обрађује и слободно користи његове плодове. Један од значаја овог система, а који је објављен 1848. године у књизи *Secondary punishment, the Mark System*, указано је да се и вишеструки повратници могу контролисати и дисциплиновати обећањем награде. Из изнетог може да се види да прогресивни систем који се појавио у Енглеској и Ирској је имао за циљ да потенцира прелазак затвореника кроз нивое, а са циљем постепене својеврсне њихове припреме за повратак у друштво.[24] Након Другог светског рата постојала је тежња да се изгради другачији модел извршења казне затвора, а акценат је био на идеји о поступању према осуђеницима. Рад на моделима је започет 1929. године у оквиру Међународне комисије за кривично право и казнене заводе. У оквиру ових правила дефинисани су минимални услови које је потребно обезбедити у поступању са осуђеним лицима, а основни постулати су се односили на ресоцијализацију као сврху кажњавања, индивидуализацију у извршењу казни лишења слободе

[24] Ђорђе Игњатовић, *Криминологија*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2008., стр. 222-224. и Жељко Бјелајац, *Политика сузбијања криминалитета*, *op.cit.*, стр. 334-335.

и хумано поступање према осуђеним лицима.[25] Од посебног је значаја указати и на савремене тенденције на плану извршавања казне лишења слободе, а ради се о „приватизацији". У развијенијим земљама света под стриктно дефинисаним условима предвиђа се поверавање извршење казне лишења слободе одређеним приватним агенцијама. САД предњачи и по овом питању првенствено из разлога јер имају најбројнију затворску популацији, на шта и указују званични подаци. По статистичким подацима Годишњег извештаја из 2014. године, за период од 2000. до 2012. године јасно се може видети значајно повећање лица која су упућена на издржавање казне затвора у приватним установама. У прилог поменутом може се навести да је током 2000. године од укупног броја затвореника 6,5% (око 90.000) било на издржавању казне затвора у приватним затворима, док је 2012. године било 9,3% (око 146.000).[26] Приватни затвори, за сада сигурно представљају једну од највећих контроверзи приватизације јавних добара. Негативна страна приватних затвора огледа се у томе што они имају потребу за што већим бројем затвореника, због обезбеђивања државних субвенција, које потом често инвестирају у своју индустријску производњу.[27]

7) САВРЕМЕНИ ПРИСТУП У ПОСТУПАЊУ СА ПРЕСТУПНИЦИМА

О поступању са преступницима у новије време, међу научним и стручним круговима, водиле су се честе, а понекад и контроверзне дискусије, нарочито у погледу ефикасности традиционалног система и успостављање савремених облика реаговања, а посебно на оне који су извршили лакша кривична дела и код којих постоји дилема о делотворности казне затвора. Неспорно је да је казна затвора неизбежан облик кажњавања, иако постоји низ негативних последица посебно у односу на постпеналну социјалну интеграцију, што се посебно може видети из високе стопе повратника. Лица која су била на временски краћем или дужем издржавању казне затвора и самим тим били су „уклоњена" из своје уобичајене социјалне околине не могу активно учествовати у друштвеној заједници, првенствено јер на личном плану долази до дехуманизације, социјалне деградације, стигматизације, криминалне инфекције али и других последица и појава које у знатној мери негативно утичу и на ресоцијализацију. Од потребе је назначити да се и код

[25] Више о томе: Ђорђе Игњатовић, *Криминологија*, *op.cit*.

[26] Lauren Galik, Leonard Gilroy and Alexander Volokh, *Annual Privatization Report 2014: Criminal Justice and Corrections*, Reason Foundation, 2014., pp. 3.

[27] Више о томе: Жељко Бјелајац, *Политика сузбијања криминалитета*, op. cit., стр. 336-337.

краћих казни затвора уочава да се многи пенолошки поступци и програми не могу спровести управо због дужине изречене казне; онемогућава се индивидуализација третмана; изузетно се финансијски оптерећује државни буџет и др.[28] Сагледавајући све негативне последице које се односе на казну затвора, али и целокупна реализација институционалног третмана, те његову делотворност, поједини аутори казну затвора подвргавају озбиљној критици, при чему се најчешће наводе четири темељна разлога и то: а) висока стопа пенолошког криминалног повратa (пенолошки рецидивизам), б) све већа пренатрпаност пеналних установа, в) све већи новчани издаци за њихово финансирање и г) све бројнија и све уверљивија сазнања о малим позитивним и великим негативним ефектима третмана у таквим установама.[29] Релевантне међународне организације су се исто бавиле овом проблематиком, попут УН-а, а у прилог говоре и закључци V и VIII конгреса у којима су изнети ставови о алтернативним санкцијама као облика савременог правца развоја политике сузбијања криминалитета. По УН-у, алтернативе казни затвора су мере: а) којима се пре суђења покушава спречити извођење преступника пред суд, б) посебне мере незатворског карактера изречене од стране суда и в) средства којима се за време трајања издржавања казне затвора настоје отклонити негативне последице лишавања слободе.[30] Многи аутори под алтернативне санкције сматрају само мере назатворског карактера, па се тако у литератури може видети у оквиру ње и подела на: а) алтернативне мере уз контролу или надзор над преступником – условна осуда, рад у корист заједнице са принудним радом, протеривање из одређеног места, одузимање одређених права, дозвола или професионалног статуса; б) алтернативне мере које не укључују контролу или надзор над преступником – судска опомена, новчана казна, накнада штете и др. и в) комбиноване мере, које представљају комбинацију безусловног затвора и незатворске мере.[31] У односу на друге алтернативне санкције, санкција неплаћеног корисног рада у заједници или рада за опште добро на слободи релативно је нов облик санкционисања. Алтернатива казни затвора, рад за опште добро на слободи је блиска концепту инклузије и њена афирмација је условљена од подршке социјалних мрежа, њихове бројности и квалитета. Алтернативним санкцијама не даје се довољно медијског простора иако се ради о интересима шире друштвене заједнице. С друге стране постоји дефинитивно позитиван став јавности према изрицању и

[28] *Ibid.*, стр. 338.

[29] Слободан Узелац, *Заштитни надзор: методика социјалнопедагоског рада*, Накладни завод Глобус, Едукацијско-рехабилитацијски факултет, Загреб, 2002., стр. 48.

[30] Ђорђе Игњатовић, *Криминологија*,Службени гласник, Београд 2005., стр. 403.

[31] *Ibid.*

извршавању алтернативних санкција, а посебно друштвено корисног рада, а није ни занемарљива чињеница да је јавно мњење уопштено посматрано наклоњено алтернативним санкцијама.[32]

8) ПРИМЕНА АЛТЕРНАТИВНИХ САНКЦИЈА У ПОЈЕДИНИМ ДРЖАВАМА ЧЛАНИЦАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Током досадашњег разматрања проблематике која је обрађивана у раду, акценат је у највећој мери био усмерен ка теоријским питањима. Иако је неспорно јасан значај таквог сагледавања, у наставку рада ће се начинити приказ примене појединих алтернативних санкција, а првенствено електронског надзора и рада у јавном интересу, у неким чланицама Европске уније као облика савремених законодавних тенденција.

Аустрија

Током промена у позитивном кривичном законодавству у Аустрији, уследиле су поједине значајне промене на пољу примене алтернативних санкција. Почевши од 2007. године постепено се уводи овај облик санкционисања. Од 2008. године, започиње процес имплементације законских решења за примену електронског надзора као алтернативе казни затвора, док је потпуна примена уследила крајем 2010. године.[33] Од укупног броја осуђених лица на казну лишавања слободе, око 2,5% издржава казну путем електронског надзора. Од овог броја, око 75% осуђених лица издржава казну у целокупном њеном трајању, док око 25% осуђених лица издржавају на овај начин само последњи део класичне казне затвора (скраћивање или прекидање казне затвора). По појединим статистичким подацима просечна дужина трајања издржавања казне кућног затвора тј. електронског надзора је била 87. дана.[34]

Данска

Алтернатива казни затвора у облику електронског надзора предвиђа се у три облика: а) електронски надзор представља директну замену казне затворе у за то законом предвиђеним случајевима, б) електронским надзором

[32] Више о томе: Жељко Бјелајац, *Политика сузбијања криминалитета*, op. cit., стр. 340-341.

[33] Christoph Koss and Christian Grafl, *Probation in Europe – Austria*, The European organisation for Probation, Netherlands, 2013., pp.9.

[34] Зоран Манојловоћ, Тања Остојић, Катарина Ристић и Ивана Стефановић, *Алтернативни начини служења затворске казне*, Библиотека Народне Скупштине Републике Србије, 2012., стр. 3-4.

се као „интезивном алтернативом" успостава бољи ниво алтернативних санкција и в) електронски надзор користи као услов за превремено пуштање на слободу. Овај облик алтернативне санкције уведен је допуном Закона о извршењу кривичних санкција 2005. године.[35] Поједини статистички подаци показују да је проценат рецивидизма код лица до 25 година старости који су издржавали казну електронског надзора смањен у односу на лица из исте старосне групе која су била на издржавању казне затвора. Исти подаци указују да је рецивидизам умањен за 15-24% у зависности од првобитног извршеног кривичног дела.[36] Рад у радном интересу, као алтернатива казни затвора, први пут се примењује у Данској 1982. године, док су последње измене уследиле 2000. године, а које су се односиле на могућност примене ове санкције и у случајевима управљања возилом под утицајем алкохола, што се до тада није предвиђало законом. Рад у јавном интересу се може предвидети у распону од 30 до 240 часова, док је по статистичким показатељима однос изречених казни рада у јавном интересу и казне затвора 0,33.[37]

Немачка

Алтернатива казни затвора у облику електронског надзора у Немачкој, уведено је у кривично законодавство 2000. године као пробни пројекат проналажења ефикасне методе за примену института условне осуде. Од почетка 2011. године, електронски надзор користи се и за спровођење мере надзора по истеку издржавања казне затвора.[38] Поједини аутори указују да рад у јадвном интересу, као други облик алтернативне санкције не може бити једина кривична санкција, а посебно не код пунолетних извршилаца кривичних дела, већ да ће увек представљати само алтернативну санкцију код условне осуде или као замена последње фазе издржавања казне затвора.[39]

---

[35] Tapio Lappi-Seppälä, *Crime prevention and community sanctions in Scandinavia*, NCJR Service, 2009., pp. 44-45.

[36] Зоран Манојловоћ, Тања Остојић, Катарина Ристић и Ивана Стефановић, *Алтернативни начини служења затворске казне*, *op.cit.* 5.

[37] Tapio Lappi-Seppälä, *Crime prevention and community sanctions in Scandinavia*, *op.cit.* pp. 40.

[38] Зоран Манојловоћ, Тања Остојић, Катарина Ристић и Ивана Стефановић, *Алтернативни начини служења затворске казне*, *op.cit.* 6.

[39] Albrecht Hans-Jörg, *Sanction policies and alternative measures to incarceration: European experiences with intermediate and alternative criminal penalties*, pp. 35. преузето са: http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No80/No80_07VE_Albrecht.pdf, 28.12.2015.

Пољска

Пољско кривично законодавство препознаје казну ограничавања слободе и електронски надзор као алтернативу казни затвора. Од 1997. године ограничавања слободе се предвиђа кривичним законом и оно не може бити краће од месец дана нити дуже од дванаест месеци. Уз ову санкцију, суд обавезно изриче и казну рада у јавном интересу у трајању од 20 до 40 часова месечено без новчане накнаде и то у установама за социјални рад, установама које се баве добровољним радом и градским комуналним службама. Запосленим лицима уместо рада у јавном интересу може се одредити умањење његове месечне плата у распону од 10 до 25 % у корист јавног интереса.[40] Када је реч о електронском надзору, кривичном законику предвиђа се да се казна затвора до 6 месеци може употпуности преиначити у казну електронског надзора, док у случајевима када је одређена казна затвора од годину дана, електронски надзор се може примењивати као алтернатива једино у другој половини изречене казне, тј. у других 6 месеци.[41]

Уједињено краљевство

Алтернативне санкције у Уједињеном краљевству потребно је сагледати кроз законска решења Енглеске и Велса, Северне Ирске и на крају Шкотске. У Енглеској и Велсу предвиђа се више облика алтернативних санкција међу којима је: појачани надзор који се може изрећи самостално или уз неку другу санкцију; рад у јавном интересу који се исто може изрећи самостално или уз неку другу санкцију, у распону од 40 до 300 сати; мера надзора који се може изрећи самостално или уз неку другу санкцију, у трајању од 6 месеци од по 6 до 12 сати дневно; забране појављивања на одређеним местима која се исто може изрећи самостално или уз неку другу санкцију у трајању до 24 месеца; кућни притвор се може изрећи самостално или уз неку другу меру, а његово минимално трајање није предвиђено док максимално се може изрећи 36 месеци, а слично је и са условном осудом. Поред од сада поменутог, предвиђа се и електронски надзор који се не изриче као самостална санкција, већ се изриче једино уз условни осуду или рад у јавном интересу.[42] У Северној Ирској, алтернативне санкције се дефинишу на сличан начин, а због

[40] Зоран Манојловоћ, Тања Остојић, Катарина Ристић и Ивана Стефановић, *Алтернативни начини служења затворске казне*, *op.cit.* 7

[41] *Ibid.*

[42] Probation measures and alternative sanctions in the European union, England and Wels, преузето са: http://www.euprobationproject.eu/national_detail.php?c=EW, 27.12.2015. и Зоран Манојловоћ, Тања Остојић, Катарина Ристић и Ивана Стефановић, *Алтернативни начини служења затворске казне*, *op.cit.,* стр. 9-11.

концизности рада, напоменућемо једино да се рад у јавном интересу може изрећи у распону од 40 до 240 сати, а да је електронски надзор предвиђен уз условну осуду са којом се предвиђа заштитни надзор, али може се предвидети и као самостална санкција.[43] У Шкотској се алтернативне санкције дефинишу на сличан начин, а потребно је посебно истакнути да се електронски надзор предвиђа у случајевима кршења рада у јавном интересу и условног отпуста.[44]

Финска

Алтернатива казни затвора у облику електронског надзора у Финској, на сличан начин предвиђа као и у Данској, тј. и у другим Сакндинавским земљама, стим да је основна сврха ове казне директна замена за казну затвора у за то законом предвиђеним случајевима. Овај облик алтернативне санкције у Финској увден је 2006. године. Исте године уведен је и електронски надзор са мобилном контролом као пилот програм који је креиран како би био спроведен над лицима који су осуђени на казну затвора у дужем временском трајању, тј. осуђеницима над којима је било потребно спровести интезивније програме.[45] У Финској је од краја 2011. године уведен и нови облик кажњавања под називом „мониторинг казна". Овај облик кажњавања је предвиђен за примену „између" казне рада у јавном интересу и безусловне казне затвора. Иако се овај облик кажњавања предвиђа у Кривичном законикау, ближе се одређује посебним законом тј. Законом о мониторинг казни.[46] Рад у радном интересу, као алтернатива казни затвора, први пут се примењује у Финској 1991. године. Рад у јавном интересу се може предвидети у распону од 20 до 200 часова, док је по статистичким показатељима однос изречених казни рада у јавном интересу и казне затвора 0,42.[47]

Француска

Француско кривично законодавство предвиђа више алтернатива казни затвора, а неке од њих су: дневна новчана казна; курс држављанства под којим се подразумева стицање знања о друштвеним вредностима, а предвиђа се у минималном трајању од месец дана по шест сати дневно; казна лишења или

[43] *Ibid.,* стр. 11-12.

[44] *Ibid.,* стр. 12-13.

[45] Tapio Lappi-Seppälä, *Crime prevention and community sanctions in Scandinavia*, *op.cit.*, pp. 44 and 49.

[46] Зоран Манојловоћ, Тања Остојић, Катарина Ристић и Ивана Стефановић, *Алтернативни начини служења затворске казне*, op.cit., 14.

[47] Tapio Lappi-Seppälä, *Crime prevention and community sanctions in Scandinavia*, *op.cit.* pp. 40.

ограничавања слободе, при чему се мисли на мере забране управљања возилом, забране појављивања на одређеним местима и сл.; рад у јавном интересу и васпитне мере. Од 2009. године, кривичним законодавством предвиђа се и кућни притвор са електронским надзором у трајању до две године.[48]

Холандија

Електронски надзор у Холандији се уводи као алтернатива казни затвора 1987. године, а као основни разлог је била потреба за решавањем проблема превеликог броја затворске популације. Примена казне електронског надзора предвиђа се у два случаја и то: а) у комбинацији са радом у јавном интересу и б) као самостална казна (на слободи) у завршној фази издржавања казне затвора. У Кривичном законодавству Холандије, електронски надзор представља и меру (средство) надзора над извршењем условне осуде. По појединим статистичким подацима из 2007. године, електронски надзор је спроведен над 886 лица, док је 2008. године спроведен над 952. лица, па се на основу ових али и других параметара може видети тенденција постепеног раста ове алтернативне санкције.[49] Поред електронског надзора у Кривичном законику предвиђа се још и рад у јавном интересу. Ова санкција може се предвидети у распону до 240 часова.[50]

Чешка

Чешко кривично законодавство, као и француско кривично законодавство, предвиђа више облика алтернатива казни затвора и то: кућни затвор који се може изрећи у трајању до две године и она се може изрећи самостално или истовремено са другом казном; рад у јавном интересу а ова казна се спроводи у установама које се баве добровољним радом и градским комуналним службама; забрана уласка на спортске, културне или друге манифестације; и забрана обављања одређене делатности.[51] Као што

[48] Probation measures and alternative sanctions in the European union, France, преузето са: http://www.euprobationproject.eu/national_detail.php?c=FR, 27.12.2015. и Зоран Манојловић, Тања Остојић, Катарина Ристић и Ивана Стефановић, *Алтернативни начини служења затворске казне*, op.cit., 16-19.

[49] Зоран Манојловић, Тања Остојић, Катарина Ристић и Ивана Стефановић, *Алтернативни начини служења затворске казне*, op.cit., 18-21. и Probation measures and alternative sanctions in the European union, The Netherlands, преузето са: http://www.euprobationproject.eu/national_detail.php?c=NL , 27.12.2015.

[50] *Ibid.*

[51] Probation measures and alternative sanctions in the European union, Czech Republic, преузето са: http://www.euprobationproject.eu/national_detail.php?c=CZ, 27.12.2015.

се може видети, у Чешкој, не постоји електронски надзор као алтернативна санкција. Потребно је указати да је постојало више наврата (2010. и 2012. година) имплементације електронског надзора у кривично законодавство, али то се није постигло. Поједини аутори указују да један од разлога је и постојање алтернативне санкције у облику кућног затвора.[52]

Шведска

Алтернатива казни затвора у облику електронског надзора у Шведској, на сличан начин предвиђа као и у другим Сакндинавским земљама, с тим да је основна сврха ове казне директна замена за казну затвора у за то законом предвиђеним случајевима. Овај облик алтернативне санкције увден је 1990. године, као замена казне затвора до три месеца, док је 2001. године, изменама и допунама закона почела примена ове казне као замена за казну затвора до шест месеци. По статистичким подацима може се видети да је током 2005. године овај облик кривичне санкције понуђен 61% лица који су били осуђени на казну затвора у максималном трајању до шест месеци. Од овог броја, 68% осуђених лица се пријавило на издржавање казне на овај начин, од чега је 81% прихваћен. Исти подаци указују да највећи број осуђених лица, а којима је одбијен захтев за издржавање казне у облику електронског надзора, је услед слабе или недовољне сарадње са органима пробације.[53] Рад у радном интересу, као алтернатива казни затвора, први пут се примењује од 1990. године, као комбиновани облик рада у јавном интересу и условне осуде. Рад у јавном интересу се може предвидети у распону од 20 до 240 часова, док је по статистичким показатељима однос изречених казни рада у јавном интересу и казне затвора 0,23.[54]

9) РЕЗУЛТАТИ И ДИСКУСИЈА

Поред досадашњих указивања на теоријске и практичне аспекте ове проблематике, потребно је додатно начинити крађи осврт на ову проблематику у Републици Србији. Увођење алтернативних санкција у постојећи кривични систем Републике Србије започето је стварањем предуслова у виду доношења правне регулативе, што је постигнуто изменама и допунама Кривичног законика[55] и Закона о извршењу кривичних

[52] *Ibid.*

[53] Tapio Lappi-Seppälä, *Crime prevention and community sanctions in Scandinavia*, *op.cit.*, pp. 45-46.

[54] *Ibid.,* pp. 40.

[55] Кривични законик, Службени гласник РС, бр. 85/05, 88/05 - испр., 107/05 - испр., 72/09, 111/09 и 121/12, 104/2013 и 108/2014.

санкција[56] (пре доношења последњег 2014. године) из 2005/06.године. Кривичним закоником (чл. 43) предвиђа се да се учиниоцу кривичног дела може изрећи казна рада у јавном интересу и уређује њена примена (чл. 52). Истим законом, прописује се и прецизира условна осуда са заштитним надзором (чл. од 71 до 76). У претходном Закону о извршењу кривичних санкција предвиђало се питање извршења казне рада у јавном интересу (чл. од 181 до 184), а предвиђало се и извршење условне осуде са заштитним надзором (чл. од 186. до 191а.). Затим, поред до сада изнетог потребно је још нагласити да је у Кривични законик уведена и могућност издржавања казне затвора без напуштања просторија у којима осуђени станује (чл. 45. ст.) и то на начин да ако се учиниоцу кривичног дела изрекне казна затвора до једне године она се може извршити тако што ће је осуђени издржавати у просторијама у којима станује ако суд тако одреди. Поменуто се додатно прецизира и Законом о извршењу кривичних санкција (чл. од 174а. до 174е). Потребно је поменути и Правилник о начину извршења казне затвора у просторијама у којима осуђени станује[57] који се ближе уређује начин извршења казне затвора, која се извршава на овај начин. Током 2014. године у законодавство Републике Србије је уведен нови закон и то Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера[58] којим се уређује поступак извршења ванзаводских санкција и мера изречених у кривичном, прекршајном или другом судском поступку, а које се извршавају у заједници, прописује се сврха, садржај, начин извршења, положај лица у поступку, као и надзор над извршењем. Овим Законом сврха извршења ванзаводских санкција и мера сагледана је у заштити друштва од криминалитета извршењем ванзаводских санкција и мера у заједници са циљем ресоцијализације и реинтеграције осуђених лица. Један од планираних циљева свих до сада указаних законодавних новина је да се смањи број осуђених лица који издржавају казну затвора и то до 20% што би између осталог имало ефекат и на препуњеност затвора, а затим и да се унапреди ресоцијализација осуђених лица што би имало утицаја и број повратника.[59] По последњим доступним подацима који су објављени од стране Управе за

[56] Закон о извршењу кривичних санкција, Службени гласник РС, бр. 85/2005, 72/2009 и 31/2011.

[57] Правилник о начину извршења казне затвора у просторијама у којима осуђени станује, Службени гласник РС, бр. 64/10.

[58] Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера, Службени гласник РС, бр. 55/2014.

[59] Ненад Бингулац и Милован Комненић, „Имплементација алтернативних санкција у кривични систем Републике Србије са освртом на земље у окружењу", *Култура полиса*, број 28/2015, година XII, стр. 192.

извршење кривичних санкција, у првој половини 2015. године изречено је 2.100 казни кућног затвора, 256 кућног притвора, 2.603 казне рада у јавном интересу и 44 условне осуде са заштићеним надзором. На основу ових података може се видети да постоји повећање примене алтернативних санкција у односу на односу на 2014. годину, када је изречено 1.064 казне кућног затвора и само седам условних казни са заштићеним надзором.[60] На основу указаних законских измена и актуелних статистичких података, недвосмислено се може закључити да је Република Србија препознала значај и потенцијал алтернативних санкција и да усклађивање законодавства не представља само савремену правну обавезу већ и промену законодавне свести и ставова, што се и може видети кроз све учесталију њихову примену.

10) ИЗВОРИ

- Albrecht Hans-Jörg, *Sanction policies and alternative measures to incarceration: European experiences with intermediate and alternative criminal penalties*, Интернет:www.unafei.or.jp/english//RS_No80/No80_07VE_Albrecht.pdf, 28.12.2015.
- Бингулац, Ненад и Комненић Милован, „Имплементација алтернативних санкција у кривични систем Републике Србије са освртом на земље у окружењу", *Култура полиса*, број 28/2015, година XII.
- Бјелајац, Жељко, *Политика сузбијања криминалитета*, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, 2015.
- Борислав Петровић и Драган Јовашевић, *Извршно кривично/казнено право*, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, Сарајево, 2006.
- Будимлић, Мухамед, *Примењена криминологија,* Факултет за криминалистику, Сарајево, 2010.
- Galik, Lauren, Gilroy, Leonard and Volokh, Alexander, *Annual Privatization Report 2014: Criminal Justice and Corrections*, Reason Foundation, 2014.
- Delmas-Marty, Mireille and Spencer, John, *European criminal procedures*, University of Cambridge, 2005.
- Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера, Службени гласник РС, бр. 55/2014
- Закон о извршењу кривичних санкција, Службени гласник РС, бр. 85/2005, 72/2009 и 31/2011

[60] Статистика кућног затвора, Правни портал, преузето са: www.pravniportal.com/statistika-kucnog-zatvora/, 28.12.2015.

- Игњатовић, Ђорђе, *Криминологија*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2008.
- Игњатовић, Ђорђе, *Криминологија*,Службени гласник, Београд 2005
- Јовашевић, Драган, „Европско кривично право у систему међународног кривичног права", *Европско законодавство*, бр. 29-30, год. VIII.
- Кокољ, Митар, „Стање и перспективе хармонизације кривичног права Европске уније", 8. Научни скуп са међународним учешћем, Синергија 2011., стр. 36-45.
- Koss, Christoph and Grafl, Christian, *Probation in Europe – Austria*, The European organisation for Probation, Netherlands, 2013.
- Кривични законик, Службени гласник РС, бр. 85/05, 88/05 - испр., 107/05 - испр., 72/09, 111/09 и 121/12, 104/2013 и 108/2014
- Lappi-Seppälä, Tapio, *Crime prevention and community sanctions in Scandinavia*, NCJR Service, 2009.
- Манојловоћ, Зоран, Остојић, Тања, Ристић, Катарина и Стефановић, Ивана, *Алтернативни начини служења затворске казне*, Библиотека Народне Скупштине Републике Србије, 2012.
- Правилник о начину извршења казне затвора у просторијама у којима осуђени станује, Службени гласник РС, бр.64/10
- Правни портал, Статистика кућног затвора, преузето са: www.pravni portal.com/statistika-kucnog-zatvora/, 28.12.2015.
- Probation measures and alternative sanctions in the European union, The Netherlands, Интернет: http://www.euprobationproject.eu/national_detail.php?c=NL , 27.12.2015.
- Probation measures and alternative sanctions in the European union, France, преузето са: http://www.euprobationproject.eu/national_detail.php?c=FR, 27.12.2015.
- Probation measures and alternative sanctions in the European union, Czech Republic, Интернет: http://www.euprobationproject.eu/national_detail.php ?c=CZ, 27.12.2015.
- Probation measures and alternative sanctions in the European union, England and Wels, Интернет: http://www.euprobationproject.eu/national_detail.php?c=EW, 27.12.2015.
- Симовић, Марина и Јовашевић, Драган, „Извршно кривично право – основни појмови и карактеристике", *Годишњак факултета правних наука*, година 4, бр.4, Правни факултет у Бањој Луци, Бања Лука, 2014.
- Скоковић, Снежана, *Извршење кривичних санкција*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2008.

- Соковић, Снежана, *Извршење кривичних санкција*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2008.
- Стојановић, Зоран, *Кривично право*, Правна књига, Београд, 2009.
- Стојановић, Зоран, *Политика сузбијања криминалитета*, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 1991.
- Узелац, Слободан, *Заштитни надзор: методика социјалнопедагоског рада*, Накладни завод Глобус, Едукацијско-рехабилитацијски факултет, Загреб, 2002.
- Carson, Ann, Prisoners in 2014, U.S. Department of Justice, 2015., преузето са: www.bjs.gov/content/pub/pdf/p14.pdf, 18.12.2015.

11) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈУ

Разматрање теме овог рада, тј. савремених тенденција у примени кривичних санкција и система њиховог извршења у европском кривичном законодавству, произашло је из потребе да се на једном месту начини осврт на сталну потребу проналажења адекватних кривичних санкција са којима се може постићи сврха кажњавања уз одсуство свих негативних ефеката, али и уз постојање свести о нужним, а прихватљивим, економским оквирима. У овом раду поменута тема је разматрана из два аспекта и то са теоријског и практичног. У оквиру теоријског аспекта указано је на развој и значај постојећих кривичних санкција, али и на развој и постепено утемељење алтернативних санкција у савремена законодавства. У практичном аспекту овог рада, акценат је био на примени алтернативних санкција у појединим државама чланицама Европске уније као облика савремених законодавних тенденција. Са поменутим, циљ аутора је био да се прикажу начини и мотиви имплементације алтернативних санкција, али и да се укаже на реалне промене које су настале кроз сагледавање статистичких података почевши од интезитета изрицања алтернативних санкција па све преко питања повратa. Закључци који су произишли из упоредног сагледавања примене и имплементације алтернативних санкција у савремена европска законодавства, у одређеној мери су упоређени са подацима из Републике Србије, при чему се увидело да је законодавац препознао значај и потенцијал алтернативних санкција што се и сагледало кроз теоријски али и практични аспект, тј. кроз приказ законодавних оквира и актуелних статистичких података. Класичне кривичне санкције нису одувек имале облик који данас имају. Данашња њихова примена и постојање је последица вековног развоја, али и нераскидивих веза са развојем друштва. Савремене алтернативне санкције нужно ће имати промене и даља прилагођавања друштву и извршиоцима кривичних дела, а овај рад представља део тог процеса.

УДК: 343.541/.546(497.11)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 72–94
Изворни научни рад

проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ[1]

ЗАШТИТА ПОЛНЕ СЛОБОДЕ МАЛОЛЕТНИКА – ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И ПРАВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ABSTRACT

The new legislation of the Republic of Serbia (after novellas from 2009), prescribed the criminal responsibility and punishment for crimes against sexual freedom of juveniles. The legislation provides different forms of abuse of children and sexual freedom of minors, in particular by taking advantage of their lack of physical and mental maturity. In this way, individuals - as the perpetrators of these crimes do or cause or inflame their sexual instincts to the detriment of the interests of children and minors, but also are hurting sexual morality of society. European standards established by the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse were adopted on 25 October 2007 in Lanzarote, as well as a number of other European documents sanctioning such crimes. In the paper, the author analyzes the core characteristics of crimes against sexual freedom of minors in Serbian law, as well as the system of special criminal measures against the perpetrators of these acts and the degree of compliance with European standards.

Key words: juveniles, sexual freedom, European documents, defense, criminal offense, liability penalty.

1) УВОД

Конвенција Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања[2] донета је 25. октобра 2007. године у Лансароту.

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

[2] „Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори“, број 1/2010.

Она је имала за циљ да државе – чланице Савета Европе обезбеде да свако дете има право на мере заштите које налаже статус малолетника, а које ће предузети његова породица, друштво и држава, те констатујући да су сексуално искоришћавање деце, посебно дечја порнографија и проституција, као и да су сви облици сексуалног злостављања деце, укључујући ту и она дела која се учине у иностранству, деструктивна по дечје здравље и психосоцијални развој, те да су сексуално искоришћавање и сексуално злостављање деце до те мере учестали, да су достигли забрињавајуће размере, како на националном, тако и на међународном нивоу, посебно када је реч о томе да и деца и учиниоци све чешће користе информационе и комуникационе технологије, те је за спречавање таквог сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања деце и борбу против њих неопходна међународна сарадња.

Сматрајући да су благостање и најбољи интереси деце основне вредности које деле све државе-чланице и да оне морају бити промовисане без икакве дискриминације полазећи од следећих међународних докумената као што су:

1. Акциони план усвојен на Трећем самиту шефова држава и влада Савета Европе (Варшава, 16-17. мај 2005) у коме је садржан позив на разраду мера за заустављање сексуалног искоришћавања деце,
2. Препорука број P(91) 11 Комитета министара у вези са сексуалним искоришћавањем, порнографијом и проституцијом деце и млађих пунолетника, као и у вези са незаконитом трговином (трафикингом) чији су они објекат,
3. Препорука Рец (2001) 16 о заштити деце од сексуалног искоришћавања,
4. Конвенција о кибернетичком криминалу (ETC бр. 185) – члан 9.,
5. Конвенција Савета Европе о акцији против незаконите трговине (трафикинга) људским бићима (ETC бр. 197),
6. Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (1950. ETC бр. 5),
7. Европска социјална повеља (1996. ETC бр. 163),
8. Европска конвенција о остваривању дечјих права (1996. ETC бр. 160),
9. Конвенција Уједињених нација о правима детета – члан 34.,
10. Опциони протокол о продаји деце, о дечјој проституцији и дечјој порнографији,
11. Протокол о спречавању, сузбијању и кажњавању трафикинга људским бићима, првенствено женама и децом, којим је допуњена Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала (Палермо Конвенција),
12. Конвенција Међународне организације рада у вези са забраном најгорих видова дечјег рада и непосредном акцијом за отклањање тих видова,

13. Оквирна одлука Савета Европске уније о борби против сексуалног искоришћавања деце и дечје порнографије (2004/68/ЈХА),
14. Оквирна одлука Савета Европске уније о положају жртава у кривичном поступку (2001/220/ЈСА) и
15. Оквирна одлука Савета Европске уније о борби против незаконите трговине (трафикинга) људским бићима (2002/629/ЈХА).

2) ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ ЗАШТИТЕ ПОЛНЕ СЛОБОДЕ ДЕЦЕ И МАЛОЛЕТНИКА

Поред тога, државе чланице Савета Европе као најзначајније европске регионалне политичке организације су, при доношењу наведене Конвенције, чврсто решене да делотворно допринесу заједничком циљу заштите деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, али и да пруже помоћ жртвама, те да израде свеобухватан међународни инструмент који ће бити усредсређен на превентивне, заштитне и кривичноправне аспекте борбе против свих облика сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања деце и за успостављањем конкретног механизма за његов надзор. Зато су имале у виду и следећа документа:[3]

1. Стокхолмска декларација и Акциони програм (агенда за акцију) која је усвојена на Првом Светском конгресу против комерцијалног сексуалног искоришћавања деце (27-31. августа 1996. године),
2. Глобална обавеза из Јокохаме усвојена на Другом Светском конгресу против комерцијалног сексуалног искоришћавања деце (17-20. децембар 2001. године),
3. Будимпештанскај обавеза и Акциони план који су усвојени на припремној конференцији за Други Светски конгрес против комерцијалног искоришћавања деце (20-21. новембра 2001. године),
4. Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација бр. С-27/2 под називом: „Свет погодан за децу" и
5. Програм под називом: „Изградња Европе за децу и са децом" усвојен после Трећег самита у Монаку (4-5. април 2006. године).

Конвенција Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања из октобра 2007. године у члану 1. одређује циљ (сврху) као:[4]

[3] Драган Јовашевић, *Међународно кривично право*, Ниш, Правни факултет, 2011, стр. 117-121.

[4] Borislav Petrović, Dragan Jovašević, *Međunarodno krivično pravo*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2010, str. 137-141.

а) спречавање и борба против сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања деце,

б) заштита права деце-жртава сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања и

в) унапређење националне и међународне сарадње у борби против сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања деце.

Како би се обезбедило да државе делотворно примењују одредбе ове Конвенције, успостављен је конкретни механизам за надзор. У њему посебан значај имају превентивне мере (мере опште и специјалне превенције) предвиђене у члану 4. Наиме, све државе се обавезују да предузму неопходне законодавне или друге мере ради спречавања и заштите деце од свих облика сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања. Међу тим мерама истичу се следеће:[5]

- мере да би пробудила и подстакла свест о заштити деце и права деце међу лицима која су редовно у контакту са децом у области образовања, здравствене и социјалне заштите, правосуђа и полицијског деловања, као и у свим подручјима која су у вези са спортом, културом и активностима везаним за одмор,
- мере да би обезбедила да лица која су у редовном контакту са децом имају одговарајуће знање о сексуалном искоришћавању и сексуалном злостављању деце, као и о средствима за идентификацију сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања деце,
- мере како би се обезбедили да услови за бављење свим оним професијама чије обављање подразумева редовне контакте са децом буду такви да се осигура да кандидати за ступање у редове оних који се баве тим професијама нису никада били осуђени за дела сексуалног искоришћавања или сексуалног злостављања деце,
- мере како би обезбедила да деца, током основног и средњошколског образовања, добију информације о опасностима од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, као и о средствима да се сама заштите, у складу са сопственим моћима које се временом развијају. Те информације које ће, тамо где је то примерено, бити дате у сарадњи с родитељима, биће изнете у једном општијем контексту информација о сексуалности и том приликом ће бити посвећена посебна пажња оним

[5] Ksenija Turković et al., *Komentar Kaznenog zakona*, Zagreb, Narodne novine, 2013, str. 215-223. Кривични закон Републике Хрватске из 2011. године садржи специфичну новину тако што је кривична дела полног злостављања и искоришћавања малолетника предвидео у посебној глави седамнаест у чл. 158-166. управо на бази усвојених међународних стандарда.

ситуацијама које подразумевају ризике, посебно уколико се те ситуације односе на коришћење нове информационе и комуникационе технологије,

- мере како би на националном и локалном нивоу обезбедила координацију између различитих агенција које су задужене за заштиту од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања деце, њихово спречавање и борбу против њих, а то се пре свега односи на образовни сектор, здравствени сектор, социјалне службе, као и полицијске и правосудне власти,
- мере које би подстакле и подржале успостављање информативних служби, као што су телефонске или интернет линије за помоћ, да би се на тај начин могли давати савети онима који позову телефоном, чак и ако то учине анонимно, и уз дужно поштовање њихове анонимности и,
- мере за пружање помоћи жртвама, на краткорочном и на дугорочном плану, у њиховом физичком и психосоцијалном опоравку. Приликом предузимања ових мера одговарајућа пажња се посвећује мишљењима, потребама и забринутостима самог детета.

У глави шестој под називом: „Суштинско кривично право'' предвиђен је систем кривичноправне заштите деце и малолетника од различитих облика и водива сексуалног злостављања, као и санкције за поједина кривична дела која државе потписнице Конвенције треба да инкриминишу у свом националном законодавству.

У члану 18. дат је појам сексуалног злостављања. То је умишљајно предузеимање следећих делатности: бављење сексуалним активностима са дететом које, сходно одговарајућим одредбама унутрашњег права, није навршило правни узраст у коме су сексуалне активности допуштене и, ступање у сексуалне активности са дететом.

За постојање овог дела је битно да је радња извршења предузета на одређени начин: а) применом принуде, силе или претње, б) злоупотребом признатог положаја поверења, ауторитета или утицаја над дететом, укључујући ту и положај у породици и в) злоупотребом посебно осетљиве ситуације у којој се дете налази, његовог рањивог положаја, првенствено због менталног или физичког хендикепа или зависности. У одредбама чл.19-24. прописана је кривична одговорност за поједине врсте деликата ове врсте, као и кажњавање за саучесништво или за покушај њиховог извршења. Члан 19. одређује појам и елементе кривичног дела дечје проституције. Дечја проституција означава стање у коме се дете користи за сексуалне активности за које се као накнада даје или се обећава да ће се дати новац или неки други вид надокнаде или узвраћања, без обзира на то да ли је та исплата, обећање или узвраћање дато, односно учињено детету или трећем лицу. Ово кривично дело се састоји у умишљајном предузимању следећих делатности: а) ангажовање детета за бављење проституцијом или навођење детета да

учествује у проституцији, б) приморавање детета на проституцију или остваривање зараде од неког другог вида искоришћавања детета у такве сврхе и, в) коришћење услуга дечје проституције.

Члан 20.одређује кривично дело дечје порнографије. Дечја порнографија означава сваки материјал који визуелно приказује дете које се бави стварним или симулираним сексуалним експлицитним понашањем, и свако приказивање полних органа детета у првенствено сексуалне сврхе. Ово кривично дело се састоји у умишљајном предузимању следећих делатности: а) производња дечје порнографије, б) нуђење или стављање на располагање дечје порнографије, в) дистрибуирање или пренос дечје порнографије, г) прибављање дечје порнографије за себе или за неку другу особу, д) поседовање дечје порнографије и ђ) свесно прибављање могућности приступа помоћу информационе или комуникационе технологије, дечјој порнографији.[6] Следеће кривично дело сексуалног злостављања је предвиђено у одредби члана 21. Конвенције. Оно носи назив : Учешће детета у порнографским представама. То је умишљајно предузимање следећих делатности: а) ангажовање детета да учествује у порнографским представама или навођење детета да учествује у таквим представама, б) приморавање детета да учествује у порнографским представама или остваривање зараде или неки други вид искоришћавања детета у такве сврхе и, в) свесно присуствовање порнографским представама у којима учествују деца. У члану 22. Конвенције одређује се кривично дело: Корумпирање деце. Оно се састоји у умишљајном навођењу у сексуалне сврхе детета узраста до 18 година да буде сведок сексуалног злостављања или сексуалних активности, чак и уколико оно само не мора да учествује у томе. „Наговарање деце у сексуалне сврхе'' је кривично дело чија су обележја прописана у члану 23. Конвенције. Ово дело одрасло (дакле, пунолетно) лице које користећи информациону и комуникациону технологију наводи дете узраста до 18 година на учествовање у било ком облику сексуалног злостављања, без обзира да ли се радња тог дела предузима против детета или не, или је навођење праћено материјалним радњама које воде ка одржавању таквог састанка. И на крају, Конвенција од држава потписница захтева да пропишу кажњавање за саучесништво у виду помагања, односно за покушај сексуалног злостављања. Тако је у члану 24. Конвенције под називом: „Помагање или одобравање и покушај'' предвиђено кажњавање за умишљајно помагање или одобравање извршења било ког кривичног дела установљеног у складу са овом Конвенцијом, односно покушај таквог кривичног дела.

[6] Драган Јовашевић, Вељко Икановић, *Међународно кривично право*, Бања Лука, Факултет правних наука, 2015, стр. 178-184.

Интересантно је решење које утврђује Конвенција из Лансарота према коме се за наведена кривична дела успоставља и кривична одговорност правног лица (члан 26). Тако је правно лице кривично одговорно за извршење кривичног дела које је установљено у складу са овом Конвенцијом, које у његово име учини било које физичко лице, делујући појединачно или као део органа тог правног лица, који има један од руководећих положаја у оквиру тог правног лица, утемељен на: а) овлашћењу да заступа правно лице, б) овлашћењу да доноси одлуке у име правног лица и, в) овлашћењу да спроводи контролу унутар правног лица. Поред тога, правно лице је одговорно и када је одсуство надзора или контроле физичког лица омогућило да се изврши кривично дело установљено у складу са овом Конвенцијом у корист тог правног лица, а од стране физичког лица које делује по његовом овлашћењу. У зависности од правних начела стране, одговорност правног лица може бити кривичноправна, грађанскоправна или управноправна. При томе је изричито одређено да одговорност правног лица не утиче на одговорност физичког лица које је учинило кривично дело.

За кривична дела предвиђена одредбама Конвенције државе се обавезују да пропишу врсте и мере казни и других криивчних санкција које одговарају њихпвпх природи и тежини, те степену криивце њиховог учиниоца. Поред кривичних санкција физичким и правним лицима се могу изрећи и посебне кривичноправне мере (члан 27) као што су: укидање права на јавне повластице или помоћ; привремена или трајна дисквалификација из праксе трговинских активности; стављање под судски надзор; судски налог за ликвидацију правног лица, заплена и конфискација (робе, докумената и других средстава коришћених за извршење кривичних дела или за омогућавање извршења кривичних дела и зараде остварене извршењем кривичних дела или њихову материјалну вредност); привремено или трајно затварање сваке пословне установе која је коришћена за извршење било ког кривичног дела, без угрожавања права *bona fide* трећих лица. или како би се учиниоцу, привремено или трајно, ускратила могућност обављања професионалне или волонтерске активности која подразумева контакт са децом током кога је кривично дело учињено; ускраћивање родитељских права или праћење или надзор лица која су оглашена кривима за ова кривична дела и наменско усмеравање конфисковане добити која је остварена криминалним радњама или имовине која је стечена на тај начин у специјални фонд из кога ће се финансирати програми превенције и програми помоћи жртвама било ког од наведених кривичних дела. У члану 37. Конвенција изричито обавезује државе потписнице да успоставе ефикасне евиденције података о лицима осуђеним за сексуалне деликте. Ради спречавања и гоњења кривичних дела сексуалног злостављања деце државе ће предузети све неопходне законодавне или остале мере за прикупљање и архивирање, сагласно релевантним одредбама о заштити личних података и

другим одговарајућим правилима и јемствима прописаним унутрашњим правом, података који се односе на идентитет и на генетски профил (ДНК) лица која су осуђена за ова кривична дела. Државе су такође обавезане (члан 38) да успоставе ефикасан механизам међународне и регионалне сарадње, непосредно или кроз примену одговарајућих међународних и регионалних докумената и аранжмана ради: а) спречавања сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања деце и борбе против њих, б) заштите жртава и пружања помоћи жртвама и, в) истраге или поступака у вези са кривичним делима установљеним у складу са овом Конвенцијом.

3) КРИВИЧНА ДЕЛА ПРОТИВ ПОЛНЕ СЛОБОДЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Опште карактеристике кривичноправне заштите полне слободе у Србији

Објект заштите кривичних дела из главе осамнаест Кривичног законика Републике Србије из 2005. године са низом измена и допуна под називом: „Кривична дела против полне слободе“,[7] јесте полна слобода, слобода одлучивања човека у сфери полних односа, у погледу ступања у полне односе или на други начин задовољењу полног нагона.[8] Према ранијем законском решењу ова кривична дела су називана „дела против достојанства личности и полног морала”. Нападом на полну слободу путем извршења ових кривичних дела, повређују се или угрожавају полни морал и полна част која чини битну компоненту људског достојанства. Полна слобода значи слободу одлучивања лица да ли ће, када, где, како, на који начин и с ким ступити у полне односе. Највећи број ових кривичних дела усмерен је на вршење обљубе или са њом изједначеног чина употребом силе, претње, коришћењем немоћи, стања подређености, зависности или незрелости.[9] Она се називају сексуални криминалитет као укупност различитих облика контаката полним органима, устима, језиком, прстима или рукама са полним органом, чмаром или устима жртве у циљу задовољења сексуалног нагона иницијатора овог контакта. Поред тога, могуће је из ових мотива остварити и контакт са полним органима,

[7] Службени гласник Републике Србије, број 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014. Више : Драган Јовашевић, *Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром,* Београд, Службени лист, 2007.

[8] Велимир Ракочевић, „Кривична дела против полне слободе”, Зборник радова, *Нове тенденције у савременој науци кривичног права и наше кривично законодавство,* Златибор, 2005, стр. 177-202.

[9] Драган Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, Београд, Досије, 2014, стр. 189-193.

устима или чмаром жртве и неким другим предметом. Друга је карактеристика ових кривичних дела да се ови контакти остварују без пристанка жртве, било уз њено активно противљење и пружање отпора или без њега. Но, у пракси се све чешће јављају случајеви сексуалних деликата који су олакшани применом лекова и других супстанци са циљем сламања отпора жртве – случајеви *date rape*.[10] Циљ прописивања ових кривичних дела је двојаке природе : 1) да се обезбеди слобода опредељења човека у погледу ступања у полне односе, при избору партнера и осталих услова сагласно својим осећањима и 2) да се очувају природни и здрави полни односи између лица различитог пола у складу са схватањима и осећањима која чине јавни морал. Полазећи од чињенице да је полни живот најинтимнији део човекове личности, где је он и најосетљивији на спољна задирања, у теорији се разматра питање да ли и у којој мери друштво треба да се меша у ову личну сферу кривичноправним нормама. Ово питање је оправдано када се зна да се сфера полног живота тешко може регулисати правним нормама, а да се при томе непотребно не задире у интимну страну човекове личности, која тежи да се понаша слободно у складу са својим биолошким потребама, осећањима и схватањима. Заштита полне слободе човека је оправдана, али је спорно да ли кривично право треба да интервенише у случајевима када се задовољавање полног нагона остварује добровољно уз узајамну сагласност партнера само зато што се тиме вређа полни морал који је иначе амбивалентан, променљив и релативан. Зато постоје велике разлике у законским решењима појединих држава у погледу броја и врста инкриминација којима се штити полни морал, па чак постоји тенденција у правцу смањења броја и врсте кривичних дела ове врсте. Карактеристика кривичних дела из ове групе[11] је да су сва изузев дела подвођења или омогућавања вршења полног односа усмерена на задовољење или изазивање полног нагона учиниоца. Дакле, овде се ради о власторучним кривичним делима која су по својој природи таква да их учинилац остварује искључиво радњама које сам предузима, па се поставља питање да ли је у њиховом извршењу могуће постојање саизвршилаштва. У давању одговора на ово питање, искристалисала су се два схватања. Према првом схватању, ова кривична дела се предузимају са циљем задовољења, изазивања или распаљивања полног нагона, па је њихов извршилац свако лице које остварује то задовољење, док су сва остала лица која му својом делатношћу у томе доприносе, саучесници у виду помагача или подстрекача, али не и саизвршиоца. Према другом схватању, саизвршилаштво је могуће код дела где постоји функционална подела радњи, када нека лица врше принуду,

[10] Ђорђе Алемпијевић ет ал., „Повреде полних органа код жртви сексуалног насиља", *Билтен Окружног суда у Београду*, Београд, број 70/2006, стр. 19-26.

[11] Драган Јовашевић, *Лексикон кривичног права*, Београд, Службени гласник, 2011, стр. 698-702.

а друга лица обљубу или са њом изједначени чин. Код кривичних дела где подела радњи није могућа, нема саизвршилаштва, већ је свако лице самостални извршилац ових дела. Ова кривична дела могу да буду извршена само са умишљајем.

Посебна заштита полне слободе малолетника

Малолетници и деца су посебно заштићени у погледу полне слободе, као и у погледу полног искоришћавања од пунолетних лица. Кажњива је свака (па и добровољна) обљуба или са њом изједначени чин са дететом (лицем које није навршило четрнаест година). Нека кривична дела добијају квалификовани облик ако су извршена према малолетним лицима. Код обљубе са дететом (члан 180. КЗ) закон предвиђа посебан основ који искључује постојање кривичног дела (односно његов се учинилац неће казнити) ако између учиниоца и детета не постоји значајнија разлика у њиховој душевној и телесној зрелости. Да ли постоји ова разлика, да ли је она значајнија или не, представља фактичко питање које судско веће решава у конкретном случају имајући у виду све објективне и субјективне околности учињеног дела и личности пасивног и активног субјекта. Закон о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима из априла 2013. године (члан 6.) је предвидео посебна правила о: 1) кажњавању учинилаца, 2) правним последицама осуде, 3) примени посебних мера и 4) посебној евиденцији.[12] Сва ова посебна, изузетна законска решења која одударају од општих кривичноправних решења из Кривичног законика се односе само за лица која су осуђена за следећа кривична дела против полне слободе према малолетеним лицима : силовање; обљуба над немоћним лицем; обљуба са дететом; обљуба злоупотребом положаја; недозвољене полне радње; подвођење и омогућавање вршења полног односа; посредовање у вршењу проституције; приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију; навођење малолетног лица на присуствовање полним радњама и искоришћавање рачунарске мреже или комуникације другим техничким средствима за извршење кривичних дела против полне слободе према малолетном лицу под условом да су ова дела извршена према малолетним лицима. Наиме, према лицима осуђеним за наведена кривична дела (члан 5.) искључено је у потпуности : 1) ублажавање казне, 2) давање условног отпуста и 3) наступање застарелости кривичног гоњења и кажњавања.[13] Према лицима која су

[12] *Службени гласник Републике Србије*, број 32/2013.

[13] Драган Јовашевић, *Кривично право, Општи део*, Ниш, Правни факултет, 2012, стр. 213-221.

осуђена за наведена кривична дела против полне слободе малолетника наступају правне последице осуде:[14] 1) које се састоје у престанку, односно губитку одређених права: а) престанак вршења јавне функције и б) престанак радног односа, односно престанак вршења позива или занимања које се односи на рад са малолетним лицима и 2) које се састоје у забрани стицања одређених права: а) забрана стицања јавних функција и б) забрана заснивања радног односа, односно обављања позива или занимања које се односи на рад са малолетним лицима, а које могу да трају 20 година при чему се време проведено на издржавању казне не урачунава у време трајања правне последице осуде.[15] Правноснажна пресуда се обавезно доставља и послодавцу осуђеног лица.

У случају да осуђено лице прекрши правну последицу осуде (члан 16) кажњава се за прекршај казном затвора од 30 до 60 дана. У случају непоштовања наступеле правне последице осуде (члан 17) за прекршај се кажњавају следећа лица: 1) правно лице – новчаном казном од 500.000 динара до два милиона динара, 2) предузетник – новчаном казном од 200.000 до 500.000 динара и 3) одговорно лице у правном лицу, државном или другом органу – новчаном казном од 100.000 до 150.000 динара. Но, према учиниоцима кривичних дела против полне слободе према малолетницима закон прописује и посебне мере (чл. 7-12). По својој садржини, дејству, условима примене и трајању ове мере не представљају кривичне санкције, њих не изриче суд у кривичном поступку, оне наступају аутоматски по сили закона, имају искључиво специјално-превентивни карактер, па их закон и назива „посебне мере". Према учиниоцима наведених кривичних дела против полне слободе малолетника посебне мере се спроводе после издржане казне затвора и могу трајати најдуже двадесет година. После истека сваке четири године од почетка примене посебних мера суд који је донео првостепену пресуду по службеној дужности одлучује о потреби њиховог даљег спровођења. Но, захтев за преиспитивање потребе даљег спровођења посебних мера може поднети и лице на које се ове мере односе. Овај захтев се подноси суду који је донео првостепену пресуду после истека сваке две године од почетка примене посебних мера. При одлучивању суда о даљој примени посебних мера суд прибавља извештаје органа и организација надлежних за спровођење ових мера. Закон предвиђа следеће посебне мере:

[14] Душица Миладиновић Стефановић, „Посебне мере за спречавање кривичних дела против полне слободе малолетника", Зборник радова, *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, Ниш, 2013, стр. 377-393.

[15] Драган Јовашевић, „Посебне кривичноправне мере у праву Републике Србије", Зборник радова, *Кривично законодавство – de lege lata u de lege ferenda*, Приједор, 2015, стр. 241-258.

1) обавезно јављање надлежном органу полиције и Управе за извршење кривичних санкција (члан 8) се састоји у дужности учиниоца кривичног дела против полне слободе према малолетнику да се лично јави организационој јединици полиције у месту његовог пребивалишта и организационој јединици Управе за извршење кривичних санкција која је надлежна за третман и алтернативне санкције и то сваког месеца, а најкасније до 15 дана у месецу; 2) забрана посећивања места на којима се окупљају малолетна лица (вртићи, школе и сл.) (члан 9) се састоји у дужности учиниоца кривичног дела против полне слободе према малолетнику да се уздржава од посећивања места на којима се окупљају малолетна лица као што су школске зграде, школска дворишта, вртићи, игралишта, дечје манифестације и сл; 3) обавезно посећивање професионалних саветовалишта и установа (члан 10) се састоји у дужности учиниоца кривичног дела против полне слободе према малолетнику да посећује професионална саветовалишта и установе према програму које му одреди организациона јединица Управе за извршење кривичних санкција надлежна за третман и алтернативне санкције; 4) обавезно обавештавање о промени пребивалишта, боравишта или радног места (члан 11) се састоји у дужности учиниоца кривичног дела против полне слободе према малолетику да у року до три дана од дана промене лично обавести надлежну организациону јединицу полиције и организациону јединицу Управе за извршење кривичних санкција надлежну за третман и алтернативне санкције о промени пребивалишта, боравишта или радног места и, 5) обавезно обавештавање о путовању у иностранство (члан 12) се састоји у дужности учиниоца кривичног дела против полне слободе према малолетнику да се најкасније три дана пре путовања у иностранство лично јави надлежној организационој јединици полиције, те да пружи податке о држави у коју путује, као и о месту и дужини боравка у иностранству.[16]

У случају да осуђено лице не испуњава посебне обавезе, кажњава се за прекршај казном затвора од 30 до 60 дана (члан 16). Закон о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима из априла 2013. године (чл. 13-15) је предвидео правила о вођењу посебне евиденције и доступности података из ове евиденције ако се ради о лицима која су осуђена за кривична дела против полне слободе према малолетеним лицима. О осуђеним лицима за наведена кривична дела

[16] Закон о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима може се примењивати на кривична дела која су прописана тим законом која су извршена и пре његовог ступања на снагу (правно схватање Кривичног одељења Врховног касационог суда донето на седници одржаној 24. марта 2014. године).

води се посебна евиденција која садржи следеће податке[17]: 1) име и презиме осуђеног, 2) јединствени матични број грађана осуђеног, 3) адресу пребивалишта осуђеног, 4) податке о запослењу осуђеног, 5) податке о значају за физичко препознавање осуђеног и његове фотографије, 6) ДНК профил осуђеног, 7) податке о кривичном делу и казни на коју је осуђен, 8) податке о правним последицама осуде и 9) податке о спровођењу посебних мера. Посебну евиденцију води Управа за извршење кривичних санкција (члан 14). Сви државни и други органи, правна лица и предузетници су дужни да у року од три дана од дана прибављања података о којима се води посебна евиденција исте доставе овлашћеном лицу Управе за извршење кривичних санкција који води посебну евиденцију. Ови подаци се воде трајно и не могу се брисати. Подаци из посебне евиденције (члан 15) се могу дати: 1) суду, 2) јавном тужиоцу и 3) полицији у вези са кривичним поступком који се води против лица о коме се води посебна евиденција, 4) надлежној организационој јединици полиције и 5) организационој јединици Управе за извршење кривичних санкција надлежној за третман и алтернативне санкције када је то потребно за вршење послова из њихове надлежности. Подаци из посебне евиденције се могу на образложени захтев дати и државном органу, предузећу, другој организацији или предузетнику: а) ако још трају правне последице осуде и б) ако за то постоји оправдани интерес заснован на закону. Државни и други органи, правна лица и предузетници који раде са малолетном децом дужни су да затраже податак да ли је лице које треба да заснује радни однос код њих, односно да обавља послове са малолетним лицима уписано у посебну евиденцију. Подаци из посебне евиденције се могу дати и иностраним државним органима у складу са међународним споразумом. На податке који су садржани у посебној евиденцији се примењују одредбе закона који уређује заштиту података о личности и тајност података. У случају да законом прописано лице не достави неки од законом прописаних података уопште или у одређеном року овлашћеном лицу Управе за извршење кривичних санкција које води посебну евиденцију или не затражи потатке из посебне евиденције за прекршај казниће се (члан 17): 1) правно лице – новчаном казном од 500.000 до два милиона динара, 2) предузетник – новчаном казном од 200.000 до 500.000 динара и 3) одговорно лице у правном лицу, државном или другом органу – новчаном казном од 100.000 до 150.000 динара.

[17] Душица Миладиновић Стефановић, „Посебна евиденција учинилаца кривичних дела против полне слободе малолетника", Зборник радова, *Усклађивање права Србије са правом Европске уније*, Ниш, 2014, стр. 447-462.

4) ПОЈЕДИНА КРИВИЧНА ДЕЛА ПРОТИВ ПОЛНЕ СЛОБОДЕ МАЛОЛЕТНИКА

Силовање

Дело из члана 178. КЗ се састоји у принуди на обљубу или са њом изједначени чин другог лица употребом силе или претњом да ће се непосредно напасти на живот или тело тог или њему блиског лица[18]. Објект заштите је слобода одлучивања у погледу ступања у полне односе. Силовање је неправо сложено кривично дело које чине два дела : а) принуда (кривично дело против слобода и права човека и грађанина) и б) обљуба, односно са њом изједначени чин. Радња извршења је принуда на обљубу и са њом изједначени чин. То је делатност навођења, утицања на вољу пасивног субјекта да противно својој одлуци ступи у полни однос или са њим изједначени чин.[19] Принуда се састоји у примени силе или претње да ће се непосредно напасти на живот или тело тог лица или њему блиског лица. Сила је употреба физичке, механичке или друге снаге против другог лица у циљу сламања његовог отпора или спречавања очекиваног отпора. Под силом се подразумева и употреба хипнозе и омамљујућих средстава. Она може бити апсолутна или компулзивна, при чему може бити предузета непосредно према пасивном субјекту или посредно према њему блиском лицу. Ово се дело може извршити и претњом.[20] То је најава зла, стављање у изглед другом лицу да ће бити непосредно нападнут његов живот или тело или живот или тело њему блиског лица. Овде се ради о квалификованој претњи јер се пасивном субјекту најављује последица смрти или телесне повреде. Претња мора да буде озбиљна, стварна, могућа и неотклоњива. Озбиљност претње се цени са становишта пасивног субјекта, а не извршиоца.[21] Сила и претња се примењују према другом лицу да би се

---

[18] Borislav Petrović, Dragan Jovašević, *Krivično pravo 2, Posebni dio*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2005, str. 193-196.

[19] Силовање чини и онај ко лице истог пола принуди на обљубу или са њом изједначени чин – а то су у конкретном случају анални и орални коитус ради задовољења или побуђивања сексуалног нагона употребом принуде према пасивном субјекту (пресуда Апелационог суда у Новом Саду Кж. 2992/2011).

[20] Претња се састоји у стављању у изглед некоме зла које ће му се догодити ако не учини оно што се од њега захтева, а при томе не мора постојати стварна намера окривљеног да то и оствари јер је довољно да онај коме се прети то схвати као могуће (пресуда Апелационог суда у Новом Саду Кж. 477/2010).

[21] Иако су се оптужени и оштећена једно време забављали и за то време имали добровољне сексуалне односе, али је љубавна веза прекинута, па кад је оптужени применом силе и претње извршио насилну обљубу над оштећеном, то не доводи у питање постојање кривичног дела силовања (пресуда Врховног суда Србије Кж.

сломио отпор и оно принудило на обљубу или са њом изједначени чин. Обљуба је природни полни однос мушкарца и жене.[22] Са обљубом изједначени чин представља сваки други акт задовољења полног нагона предузет према телу другог лица. Дело има два тежа облика испољавања која су посебно значајна са аспекта кривичноправне заштите полне слободе деце и малолетника. Први тежи облик силовања постоји у следећим случајевима: 1) ако је услед предузете радње извршења наступила тешка телесна повреда пасивног субјекта – овде се ради о делу квалификованом тежом последицом (тешком телесном повредом у било ком облику) која мора бити резултат нехата учиниоца, 2) ако је дело извршено од стране више лица – групно силовање постоји када најмање два или више лица предузимају радњу принуде и радњу обљубе или са њом изједначеног чина, 3) ако је дело ивршено на нарочито свиреп или нарочито понижавајући начин – начин извршења дела представља квалификаторну околност. Нарочита свирепост постоји када се при извршењу дела пасивном субјекту наносе непотребне и прекомерне физичке и психичке патње, болови, нелагодности и страх већег интензитета или дужег трајања, док нарочито понижавајући начин постоји када се учинилац иживљава над пасивним субјектом предузимајући према њему дифамне, омаловажавајуће, потцењивачке поступке, 4) *ако је дело извршено према малолетнику* – узраст пасивног субјекта од 14 до 18 година у време извршења дела представља квалификаторну околност и 5) ако је дело имало за последицу трудноћу – и овде се ради о делу квалификованом тежом последицом где се трудноћа налази у узрочно- последичној вези са предузетом радњом обљубе у односу на коју учинилац поступа са нехатом. За ово је дело прописана казна затвора од пет до петнаест година. Други тежи облик дела постоји у два случаја: 1) ако је услед предузете радње извршења наступила смрт пасивног субјекта. У односу на смрт учинилац мора да поступа са нехатом и она мора бити у узрочно-последичној вези са предузетом силом или са пружањем отпора пасивног субјекта и 2) *ако*

2331/2003); Када је учинилац осуђен због извршеног кривичног дела силовања у стицају са кривичним делом противприродног блуда, као блажи закон се има применити законска одредба из Кривичног законика (пресуда Врховног суда Србије Кж. 568/2006); За покушај кривичног дела силовања је довољно да је извршилац отпочео употребу силе или претње са циљем остваривања обљубе и није неопходно да је при томе и започео обљубу (пресуда Врховног суда Србије Кж. 572/2008).

[22] Обљуба представља полни акт, продирање, по правилу, мушког полног органа у женски полни орган. Са обљубом изједначени чин представљају радње којима се задовољава полни нагон на неприродан начин, а не путен нормалне обљубе хетеросексуалног карактера. У такве радње спадају, не само педерастија, већ и разни други облици задовољавања полног нагона (сексуалне похоте), па и орално задовољавање у ком случају је дело свршено узимањем полног органа у уста (пресуда Апелационог суда у Новом Саду Кж. 1647/2013).

је дело учињено према детету – лицу које у време извршења дела није навршило 14 година. Узраст пасивног субјекта треба да је обухваћен свешћу учиниоца. За ово је дело прописана казна затвора најмање десет година.

Обљуба над немоћним лицем

Дело из члана 179. КЗ се састоји у обљуби или са њом изједначеном чину искоришћавањем душевног обољења, заосталог душевног развоја, друге душевне поремећености, немоћи или другог стања услед кога лице није способно за отпор[23]. Објект заштите је полна слобода немоћног лица. То је лице које није способно да пружи отпор акту обљубе или са њом изједначеном чицу услед: душевног обољења, заосталог душевног развоја, друге душевне поремећености, немоћи или другог тешког стања[24].

Радња извршења је обљуба или са њом изједначени чин. Ово су, иначе, дозвољене делатности када су предузете на основу слободно донете одлуке у погледу задовољења полног нагона. Но, овде се управо ради о лицима која због стања психичке или физичке немоћи, беспомоћности не могу да се одупру радњи другог лица и да пруже отпор акту обљубе или са њом изједначеном чину[25]. Обљуба и са њом изједначени чин се врше управо од стране лица које је свесно стања беспомоћности на страни пасивног субјекта и које их искоришћава. Стање немоћи постоји: код опијености алкохолом, опојним дрогама или лековима, отровним материјама, али и као резултат нанете телесне повреде, болести, инвалидности, одузетости, премрлости, високе телесне температуре итд. Неспособност за физички отпор може бити проузрокована и претходним радњама другог лица. Дело има два тежа облика која су значајна са аспекта кривичноправне заштите полне слободе деце и малолетника. Први тежи облик дела постоји у следећим случајевима: 1) ако је

[23] Драган Јовашевић, Вељко Икановић, *Кривично право Републике Републике Српске, Посебни део*, Бања Лука, ФАкултет правних наука, 2012, стр.79-81.

[24] За постојање дела није неопходно да пасивни субјект буде лишен пословне способности, већ је потребно да код њега постоји неко од биолошких стања услед којих се сматра немоћним лицем, нпр. душевна заосталост (пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Кж. 1043/2012); Оштећена је била немоћно лице јер је услед недовољне менталне развијености, када је њено интелектуално функционисање у категорији лаке менталне ретардације и према узрасту била немоћна, те није била способна да пружи отпор окривљеном (пресуда Апелационог суда у Новом Саду Кж. 158872012).

[25] Учинилац који теже ментално ретардирану малолетницу која је навршила 14 година искористивши њено душевно стање доведе у своју кућу и са њом обави полни однос, извршио је кривично дело обљубе са немоћним лицем (пресуда Окружног суда у Београду Кж. 2247/2005).

услед предузете радње извршења наступила тешка телесна повреда немоћног лица – овде се ради о делу квалификованом тежом последицом (тешком телесном повредом у било ком облику) која мора бити резултат нехата учиниоца, 2) ако је дело извршено од стране више лица – када најмање два или више лица предузимају обљубу или са њом изједначени чин, 3) ако је дело извршено на нарочито свиреп или нарочито понижавајући начин – начин извршења дела представља квалификаторну околност. Нарочита свирепост постоји када се при извршењу дела пасивном субјекту наносе непотребне и прекомерне физичке и психичке патње, болови, нелагодности и страх већег интензитета или дужег трајања, док нарочито понижавајући начин постоји када се учинилац иживљава над пасивним субјектом предузимајући према њему дифамне, омаловажавајуће, потцењивачке поступке, 4) *ако је дело извршено према малолетнику* – узраст пасивног субјекта од 14 до 18 година у време извршења дела представља квалификаторну околност и 5) ако је дело имало за последицу трудноћу – овде се ради о делу квалификованом тежом последицом где се трудноћа налази у узрочно-последичној вези са предузетом радњом обљубе у односу на коју учинилац поступа са нехатом. За ово је дело прописана казна затвора од пет до петнаест година. Други тежи облик дела постоји у два случаја: 1) ако је услед предузете радње извршења наступила смрт немоћног лица. У односу на смрт учинилац мора да поступа са нехатом и она мора бити у узрочно-последичној вези са предузетом силом или са пружањем отпора пасивног субјекта и 2) *ако је дело учињено према детету* – лицу које у време извршења дела није навршило 14 година. Узраст пасивног субјекта треба да је обухваћен свешћу учиниоца. За ово је дело прописана казна затвора најмање десет година.

Обљуба са дететом

Основно кривично дело којим се штити полна слобода малолетника је обљуба са дететом из члана 180. КЗ. Ово дело се састоји у вршењу обљубе или са њом изједначног чина са дететом[26]. Објект заштите је полна слобода детета. Радња извршења[27] је предузимање обљубе или са њом изједначеног чина као делатности којима се задовољава полни нагон, а које су управљене

[26] Александра Нешовић, „Кривично дело обљубе или противприродног блуда са лицем које није навршило 14 година", *Билтен Окружног суда у Београду*, Београд, број 66/2005, стр. 53-64; Душица Миладиновић Стефановић, „Кривичноправна заштита малолетника од сексуалног искоришћавања и злостављања – европски стандарди и право Републике Србије", *Зборник Правног факултета у Нишу*, Ниш, број 68/2014, стр. 567-584.

[27] Митар Кокољ, Драган Јовашевић, *Кривично право Републике Српске, Општи и посебни део*, Бијељина, Универзитет Синергија, 2011, стр. 321-322.

према телу другог лица – детета. За постојање дела је битно да се ова радња предузима према детету, лицу које је у време извршења дела млађе од 14 година. Овде се ради о пасивном субјекту које због недовољне душевне развијености нема потпуну слободу просуђивања и одлучивања у погледу задовољења полног нагона које стање управо искоришћава учинилац[28]. Но, закон је изричито предвидео да овог кривичног дела нема ако између учиниоца и детета не постоји значајнија разлика у њиховој душевној и телесној зрелости. Ово је фактичко питање које судско веће решава у сваком конкретном случају на бази налаза и мишљења лекара вештака. Извршилац дела може да буде свако лице, а у погледу кривице потребан је умишљај. За ово је дело прописана казна затвора од три до дванаест година. Дело има два тежа облика. Први тежи облик дела постоји у следећим случајевима : 1) ако је услед предузете радње извршења наступила тешка телесна повреда детета, 2) ако је дело извршено од стране више лица и 3) ако је дело имало за последицу трудноћу детета. За ово је дело прописана казна затвора од пет до петнаест година. Други тежи облик дела постоји ако је услед предузете радње извршења наступила смрт детета. У односу на последицу смрти која се налази у узрочно-последичној вези са предузетом радњом основног дела учинилац поступа са нехатом. За ово је дело прописана казна затвора најмање десет година.

Подвођење и омогућавање вршења полног односа

Ово дело из члана 183. КЗ се састоји у подвођењу малолетног лица ради обљубе, са њом изједначеног чина или друге полне радње.[29] Објект заштите је малолетно лице од свих видова полног искоришћавања. Радња извршења је подвођење.[30] То су различите делатности физичког или психичког карактера које имају за циљ да доведу у везу друго (пунолетно или

[28] Када оптужени изврши кривично дело обљубе са лицем које је имало девет година употребом силе, тада се не тражи остварење услова да је оштећена немоћно лице (пресуда Врховног суда Србије Кж. 2246/2003); Оптужени је био свестан да оштећена са којом је извршио обљубу није имала 14 година јер је познавао оштећену и њену породицу, живео у њиховој непосредној близини, био са њима у свакодневном контакту, а уз то и личност оптуженог који је стар 50 година и његово животно искуство, као и чињеница да је и сам отац четворо малолетне деце упућује на то (пресуда Врховног суда Србије Кж. 1207/2004).

[29] Драган Јовашевић, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, Београд, Номос, 2003, стр. 202-203.

[30] Када је оптужена оглашена кривом због извршења четири радње кривичног дела подвођења или омогућавања блуда, има места примени института продуженог кривичног дела (пресуда Окружног суда у Чачку Кж. Кж. 106/2005).

малолетно) лице са малолетним лицем (довођењем, остављањем, уговарањем сусрета, упознавањем) са циљем вршења обљубе (полног односа), са њом изједначеног чина (делатност задовољења полног нагона на други начин без контакта полних органа) или друге полне радње. Дело постоји без обзира да ли је до контакта другог лица са малолетником уопште и дошло[31]. Извршилац дела може да буде свако лице, а у погледу кривице потребан је умишљај који обухвата свест о узрасту пасивног субјекта. За ово је дело прописана кумулативно казна затвора од једне до осам година и новчана казна. Посебан облик дела се састоји у омогућавању вршења обљубе, са њом изједначеног чина или друге полне радње са малолетним лицем. Овде је радња извршења одређена у виду помагања, олакшавања, те стварања услова или претпоставки другоме (пунолетном или малолетном лицу) да изврши обљубу, са њом изједначени чин или другу полну радњу са малолетним лицем. За ово је дело прописана кумулативно казна затвора од шест месеци до пет година и новчана казна.

Посредовање у вршењу проституције

Дело из члана 184. се састоји у навођењу или подстицању другог на проституцију или у учествовању у предаји неког лица другоме ради вршења проституције или у пропагирању или рекламирању проституције путем средстава јавног информисања и других сличних средстава[32]. Објект заштите је полни морал и полна слобода човека.[33] Зависно од радње извршења разликују се три облика овог дела. То су:[34] 1) навођење или подстицање другог на проституцију – овде се радња подстрекавања сматра радњом извршења, а не обликом саучесништва. Сама радња се састоји у стварању или учвршћивању одлуке код другог лица да се упусти у проституцију (вршење

[31] Извршење подвођења је довођење у везу два или више лица ради вршења обљубе или противприродног блуда. Дело је свршено самим довођењем у везу наведених лица тј. стварањем могућности за вршење полног односа, па није потребно да је до односа у конкретном случају и дошло (пресуда Врховног суда Србије Кзп. 363/2005).

[32] Када окривљени посредује у вршењу проституције два лица у истом временском периоду, на исти начин и користећи исте прилике, тада чини једно кривично дело (пресуда Врховног касационог суда Кзз.22/2011).

[33] Заштитни објект код овог кривичног дела је полна слобода. Међутим, ово дело је специфично јер друштвена вредност која се штити овим кривичним делом јесте и јавни морал и осуда проституције као неприхватљиве друштвене појаве, па је за ово дело ирелевантно за колико лица је посредовано у вршењу проституције (пресуда Врховног касационог суда Кзз.22/2011).

[34] Borislav Petrović, Dragan Jovašević, *Krivično pravo 2, Posebni dio*, op.cit., стр. 200-202.

обљубе или са њом изједначеног чина са другим лицима за имовинску или другу накнаду);[35] 2) учествовање у предаји неког лица другоме ради вршења проституције – овде је радња помагања, олакшавања добила такође карактер самосталне радње извршења кривичног дела, а не облик саучесништва. То је делатност којом се омогућава или олакшава, којом се стварају услови и претпоставке да одређено лице започне или да настави са бављењем проституцијом и, 3) пропагирање или рекламирање проституције путем средстава јавног информисања и других сличних средстава – делатност којом се помаже, омогућава или олакшава путем средстава јавног информисања ступање других индивидуално неодређених лица на ширем простору или у дужем времену у проституцију.[36] Извршилац дела може да буде свако лице, а у погледу кривице потребан је умишљај. За ово је дело прописана кумулативно казна затвора од шест месеци до пет година и новчана казна. Тежи облик дела за који је прописана кумулативно казна затвора од једне до десет година и новчана казна постоји ако је радња извршења у било ком облику извршена према *малолетном лицу* (лицу узраста до 18 година). Узраст пасивног субјекта је квалификаторна околност за коју у овом случају закон прописује строжије кажњавање.

[35] Навођење или подстицај већег броја женских лица,а међу њима и малолетнице на вршење проституције квалификоваће се као продужено кривично дело јер је окривљени од јануара до октобра месеца врбовао, наводио и подстицао на проституцију више женских лица и истима обезбеђивао просторне услове у свом угоститељском објекту за вршење проституције (пресуда Окружног суда у Нишу Кж. 120/2004); Првоокривљена је наводила две девојке на проституцију и учествовала у њиховој предаји другим лицима ради вршења проституције на тај начин што је изнајмила стан, те им је омогућавала да у овом стану пружају сексуалне услуге за новац, што се јављала на телефон, те обавештавала клијенте о врсти и цени услуга које агенција врши, а затим је по доласку клијената од истих узимала новац од кога је половину давала девојкама по обављеном послу (пресуда Окружног суда у Београду Кж. 1975/2005).

[36] Оптужени је учествовао у предаји женског лица ради вршења проституције на тај начин што је у договору са другим лицем који је организовао вршење проституције својим путничким возилом превозио девојке на договорене адресе са клијентима где их је чекао и у случају потребе пружао им и физичку заштиту (пресуда Окружног суда у Београду Кж. 1247/2004); Радња учествовања у предаји женског лица не значи и физичку предају, већ овај законски израз треба тумачити у смислу таквог односа који је усмерен на вршење проституције, па и када се то ради на иницијативу женског лица (пресуда Окружног суда у Београду Кж. 2361/2004); Окривљени је учествовао у предаји женског лица другоме ради вршења проституције преко агенције за пословну пратњу, изнајмио је за те сврхе три стана, ангажовао четири лица као секретаре који су се јављали на телефонске позиве и два лица као возаче, а такође и најмање пет женскх лица за вршење проституције (пресуда Врховног суда Србије Кж. 56/2005).

Навођење малолетног лица на присуствовање полним радњама

Ово новоуведено кривично дело из члана 185а. КЗ се састоји у навођењу малолетника да присуствује силовању, обљуби или са њом изједначеном чину или другој полној радњи. Објект заштите је малолетно лице и полни морал. Радња извршења је навођење. То је утицање на вољу малолетника да донесе или учврсти своју одлуку у одређеном правцу – у конкретном случају да присуствује у време и на месту: а) силовању (принуди на обљуби другог лица употребом силе или квалификоване претње), б) обљуби – полном односу између лица различитог пола, в) са обљубом изједначеном чину – делатност којом се задовољава полни нагон без контакта полних органа и г) другој полној радњи. Извршилац дела може да буде свако лице, а у погледу кривице потребан је умишљај који обухвата свест о својству пасивног субјекта. За ово је дело прописана кумулативно казна затвора од шест месеци до пет година и новчана казна. Тежи облик овог дела за који је прописана казна затвора од једне до осам година постоји у два случаја : а) ако је радња извршења – навођење – предузето на посебан, специфичан или опасан начин – употребом силе или претње. Сила је употреба физичке, механичке или друге снаге учиниоца према малолетнику у циљу савладавања његовог отпора. Она може бити апсолутна или компулзивна. Претња је блажи облик принуде. То је најава, предочавање малолетнику да ће му бити нането какво зло ако не поступи по налогу учиниоца и б) ако је дело учињено према детету (лицу узраста до 14 година у време извршења) што мора бити познато учиниоцу дела.

5) ИЗВОРИ

- Алемпијевић, Ђорђе, ет ал., „Повреде полних органа код жртви сексуалног насиља", *Билтен Окружног суда у Београду*, Београд, број 70/2006.
- Јовашевић, Драган, *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, Београд, Номос, 2003.
- Јовашевић, Драган, *Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром,* Београд, Службени лист, 2007.
- Јовашевић, Драган, *Међународно кривично право*, Ниш, Правни факултет, 2011.
- Јовашевић, Драган, *Лексикон кривичног права*, Београд, Службени гласник, 2011.
- Јовашевић, Драган, *Кривично право, Општи део*, Ниш, Правни факултет, 2012.

- Јовашевић, Драган, Икановић, Вељко, *Кривично право Републике Републике Српске, Посебни део*, Бања Лука, Факултет правних наука, 2012.
- Јовашевић, Драган, *Кривично право, Посебни део*, Београд, Досије, 2014.
- Јовашевић, Драган, Икановић, Вељко, *Међународно кривично право*, Бања Лука, Факултет правних наука, 2015.
- Јовашевић, Драган, „Посебне кривичноправне мере у праву Републике Србије'', Зборник радова, *Кривично законодавство – de lege lata и de lege ferenda*, Приједор, 2015.
- Кокољ, Митар, Јовашевић, Драган, *Кривично право Републике Српске, Општи и посебни део*, Бијељина, Универзитет Синергија, 2011.
- Миладиновић Стефановић, Душица, „Посебне мере за спречавање кривичних дела против полне слободе малолетника'', Зборник радова, *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, Ниш, 2013.
- Миладиновић Стефановић, Душица, „Посебна евиденција учинилаца кривичних дела против полне слободе малолетника'', Зборник радова, *Усклађивање права Србије са правом Европске уније*, Ниш, 2014.
- Миладиновић Стефановић, Душица, „Кривичноправна заштита малолетника од сексуалног искоришћавања и злостављања – европски стандарди и право Републике Србије'', *Зборник Правног факултета у Нишу*, Ниш, број 68/2014.
- Нешовић, Александра, „Кривично дело обљубе или противприродног блуда са лицем које није навршило 14 година'', *Билтен Окружног суда у Београду*, Београд, број 66/2005.
- Petrović, Borislav, Jovašević, Dragan *Krivično pravo 2, Posebni dio*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2005.
- Petrović, Borislav, Jovašević, Dragan, *Međunarodno krivično pravo*, Sarajevo, Pravni fakultet, 2010.
- Ракочевић, Велимир, „Кривична дела против полне слободе'', Зборник радова, *Нове тенденције у савременој науци кривичног права и наше кривично законодавство,* Златибор, 2005.
- *Службени гласник Републике Србије*, број : 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.
- *Службени гласник Републике Србије*, број 32/2013.
- *Службени гласник Републике Србије* – Међународни уговори, број 1/2010.
- Turković, Ksenija. et al., *Komentar Kaznenog zakona*, Zagreb, Narodne novine, 2013.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Прихватањем одредби низа релевантних европских докумената који су коначно инаугурисани усвајањем Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања од 25. октобра 2007. године (Лансарот), у националним законодавствима држава чланица Савета Европе је створена правна основа за увођење посебне врсте кривичноправне заштите полне слободе деце и малолетника, као и основ за примену посебних кривичноправних мера према учиниоцима ових кривичних дела. Све те мере имају заједнички циљ да обезбеде ефикасно, квалитетно, законито, благовремено и безбедно предузимање превентивних, па и репресивних мера како би се предупредили различити облици и видови испољавања кривичних дела против полне слободе деце и малолетника. Заправо, увођењем посебних кривичних дела обезбеђује се потпуна правна заштита полне слободе малолетника од злостављања и искоришћавања са било коеј стране они долазили у националним и међународним размерама. Тако је и у Републици Србији у кривичноправни систем уведено више кривичних дела ове врсте при чему је законодавац поштујући утврђене европске стандарде обезбедио кривичне санкције за поједине облике и видове испољавања прописаних кривичних дела ове врсте. Но, поред кривичних санкција према учиниоцима ових кривичних дела (физичким и правним лицима) се примењују и посебне кривичноправне мере у области општих института кривичног права. Слична кривична дела су саставни део и новодонетог Кривичног законика из 2005. године. На тај начин уз одговарајуће процесне претпоставке (формирање посебних органа и служби за подршку и помоћ полиције, јавног тужилаштва и суда) створене су претпоставке за ефикасну борбу наше државе са овим савременим облицима и видовима „сексуалног'' криминалитета на штету деце и малолетника који не познаје границе између држава.

УДК: 347.763:656
656.96(497.11:4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 95–115
Изворни научни рад

Сања МАКСИМОВИЋ[1]

МЕЂУНАРОДНА ШПЕДИЦИЈА И ХАРМОНИЗАЦИЈА ДОМАЋЕГ ПРАВА СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

In contemporary conditions of business, international freight forwarding represents significant economic activity, in other words, it is a set of complex relations of great number of participants. Therefore, its juridical regulation is of great importance and presents an important role because its aim is to balance the interests of all participants. In order to adequately present the complexity of international freight forwarding activities, this paper will briefly present its development, which follows the progress of trade since the ages when rich Venetian merchants authorized the delivery of goods to agents, who were paid for the service. During the 19th century, international freight forwarding became an independent activity and still continues with significant contribution to the development of international trade. The purpose of this paper is to show the progress of juridical regulation which follows the dynamics of freight forwarding development, and particular emphasis will be on expressions like "freight forwarder" and „freight forwarding contract". Regarding the facts that the Republic of Serbia tends to become the member of the European Union and that it is currently focused on harmonization of documents in order to reach the above-mentioned aims, it will therefore effect the purpose of this paper as an analysis of the efforts Republic of Serbia is making in order to reconcile the documents concerning the field of international freight forwarding as well. This paper will pay attention to the international freight forwarding association (FIATA) too, and its most important documents because of the fact that they are relevant when the matter of international freight forwarding is analyzed.

Key words: international freight forwarding, freight forwarder, freight forwarding contract, European Union, harmonization of documents, FIATA.

[1] Правни факултет за привреду и правосуђе, Универзитета Привредна академија, Нови Сад, Е-маил: sanja.m03@gmail.com.

1) НАСТАНАК И РАЗВОЈ МЕЂУНАРОДНЕ ШПЕДИЦИЈЕ

Шпедиција је уско повезана са развојем међународне трговине. Неки аутори сматрају да су њени зачеци у XIII веку, у време када је Венеција била апсолутни господар главних прометних путева на мору. Поред тога, она је играла и најважнију улогу у трговини са суседним земљама. У трговини са алпским земљама њени трговци су сами организовали отпремање робе, док су у трговини са прекоалпским земљама користили посреднике који су се бринули за уредан и сигуран превоз робе која је у Венецију долазила морем. На робу се давала писмена изјава, нека врста признанице, по којој се роба на одредишту предавала примаоцу.[2] У XVI веку посредник (возар) је почео организовати превозе за свој рачун тако што је наплаћивао возарину и издавао превозне исправе.[3] С друге стране, Царић и сар. наводе да шпедиција као самостална привредна делатност није постојала у старом и средњем веку, а као разлог наводе то што тада није постојала довољно развијена организација привреде, а нарочито не саобраћајна привреда.[4] Саобраћало се на краћим удаљеностима уз пратњу трговца или његовог представника који је власник робе, што значи да је трговац обављао транспорт својих добара. Такође наводе да се о поступку шпедиције може говорити тек онда када се транспортна делатност у потпуности одвојила од трговачке делатности. Шпедиција се појављује крајем средњег века, а у XVIII веку је постала значајна привредна делатност. Трговци су се тада све више ослањали на шпедитере, као посебне специјалне посреднике у избору превозног пута, у унајмљивању превозног средства, стручном савету за превоз робе итд. Наиме, шпедитери су својом организацијом отпремања и допремања робе повезивали произвођаче, трговце и превознике. У XIX веку развија се шпедиција какву познајемо и данас. Она се доводи у везу са модернизацијом других облика превозних средстава и интензивнијим развојем трговине.[5] Са открићем парне локомотиве и пароброда долази до процвата саобраћаја и развоја трговине на ширим географским подручјима, што утиче на то да улога међународне шпедиције постане значајна, па и незаменљива.[6] Новом замаху

[2] Ове признанице се сматрају првим транспортним пријавама.

[3] Ante Turina, *Međunarodna špedicija*. Viša pomorska škola, Rijeka, 1965, str. 18.

[4] Славко Царић, Јелена Вилус, Душанка Ђурђев, Драго Дивљак, *Међународно пословно право*. Универзитет Привредна академија – Правни факултет, Нови Сад, 2007, стр. 428.

[5] Slobodan Marković, Ratko Zelenika, *Logistika savremenog biznisa.* Fakultet za pravne i poslovne studije i Prometej, Novi Sad, 2009, str. 149.

[6] Борис Маровић, *Осигурање и шпедиција*. Стулос, Нови Сад 2001, стр. 332.

трговачке али и транспортне делатности свакако доприноси појава железнице, када се положај шпедитера снажно афирмисао и учврстио.[7]

2) РЕГУЛИСАЊЕ ШПЕДИЦИЈЕ У СВЕТУ

Економске функције шпедиције су тек у XIX веку почели пратити и одговарајући прописи. Капиталистичке земље почињу у оквиру трговачких закона доносити и посебне одредбе о шпедицији као посебном облику трговачке делатности и тиме давати шпедитерској делатности потребну подлогу. Веома је значајно регулисање шпедиције у француском *Code de Commerce* из 1807. године. Наиме, овај закон је имао огроман значај и утицај на стварање трговачког законодавства у многим државама света. По узору на *Code de Commerce*, своје трговачко законодавство изградиле су следеће државе: Шпанија 1829. године, Грчка 1835. године, Холандија 1838. године, Италија 1865. године итд. У Швајцарској је шпедиција први пут регулисана у закону кантона *Zürich* 1855. године, док је у Немачкој 1861. године донет Општи трговачки закон (нем. *Allgemeines Deutsches Handelsgesetzbuch*). Немачки законик је такође имао велики утицај на развој трговинског законодавства у многим државама света. Под утицајем овог законика били су израђени трговачки законици Аустрије 1862. године, Јапана 1899. године, нови италијански трговачки закон 1882. године, нови турски трговачки закон 1926. године итд.[8]

Шпедитерска делатност у законодавствима појединих земаља обухваћена је трговачким законским одредбама. Међутим, донете одредбе које регулишу права и дужности налогодаваца са једне стране и међународних шпедитера са друге стране, као и одговорност истих – прилично су оскудне. Поред закона и законских прописа, шпедитерска делатност у свету а и код нас регулисана је обичајима, узансама и судском праксом. Правна природа посла шпедиције је спорна у законодавству и правној теорији по питању тога да ли је посао шпедиције самосталан посао привредног односа трговинског права или је реч о подврсти комисионог

[7] Већ у XVIII веку у Енглеској и Немачкој роба се превозила железницом, али уз коњску вучу вагона. Прва парна локомотива пуштена је у погон 27. септембра 1825. године на прузи Стоцктон–Дарлингтон (41 км). До 1869. године, када је прорадила прва железничка пруга у Грчкој, железничке пруге су биле отворене у свим европским земљама. Такође, железнице су се нагло почеле развијати и у ваневропским земљама, као нпр. у САД (1829), Индији (1853), Уругвају (1869), Јапану и Тунису (1872), Кини (1876) итд. Прва железничка пруга на нашем државном подручју отворена је 1849. године.

[8] Владимир Јовановић, *Привредно право: привредне организације*. Завод за издавање уџбеника Народне Републике Србије, Београд, 1961, стр. 51–53.

посла. У вези са овим питањем у страном праву разликују се углавном три система: англосаксонски – који третира шпедицију као посебну врсту агентуре, француски – по којем је шпедиција врста комисионог посла и немачки – систем у којем је шпедиција самосталан посао.[9]

3) РЕГУЛИСАЊЕ ШПЕДИЦИЈЕ У ДОМАЋЕМ ЗАКОНОДАВСТВУ

Имајући у виду да се шпедитерска делатност у предратној Југославији третирала као посебна врста трговинске делатности, она је била нормирана трговачким законима који су важили на просторима предратне Југославије. Таквих закона је било пет, с обзиром на то да је и сама држава била подељена на пет трговинско-правних подручја:

1. Подручје Србије и Македоније – на подручју Србије важио је Српски трговачки закон из 1860. године чије се важење након балканских ратова проширило и на Македонију. Закон је био под јаким утицајем француског закона *Code de Commerce* и представљао је скраћени извод тог закона.
2. Подручје Словеније и Далмације – на овом подручју важило је аустријско трговачко право, на челу са аустријским трговачким законом *Allgemeins Handelsgesetzbuch* из 1862. године.[10]
3. Подручје Хрватске, Славоније и Војводине – на овом подручју важио је хрватско-мађарски закон из 1875. године, израђен по узору на аустријски, односно стари немачки закон.
4. Подручје Босне и Херцеговине – на овом подручју важио је босанско--херцеговачки закон из 1883. године, израђен према истом извору као и хрватски закон.
5. Подручје Црне Горе – на овом подручју важио је Трговачки закон Црне Горе из 1910. године који је био израђен по угледу на француски *Code de Commerce.*

У циљу унификације и модернизације трговачког права 1937. године донет је први трговачки закон који је требало да важи на подручју читаве Југославије. Закон је предвиђао да ће се његово ступање на снагу одредити посебним законом, али како тај закон није био донет, ни сам трговачки закон никада није ступио на снагу. Наиме, Преднацрт посебног закона о шпедицији израђен је 1955. године. Рад на доношењу овог закона потпуно је престао, а

[9] Владимир Капор, Славко Царић, *Уговори робног промета*. Научна књига, Београд, 1990, стр. 231.

[10] Овај аустријски закон идентичан је старом немачком трговачком закону из 1861. године *Allgemeins Deutsches Handelsgesetzbuch*.

обновљен је половином 1960. године, када је изабрана посебна комисија за обнову рада на изради тог преднацрта. Након дужих расправа комисија је израдила коначну редакцију Преднацрта Закона о шпедицији, али њен рад није дао резултате.[11] У нашој држави ни данас не постоји посебан закон који би на свеобухватан начин регулисао односе у шпедицији. Међутим, постоји низ закона привредног карактера који садрже правна правила о привредним, а самим тим и о шпедитерским организацијама. Они чине основицу нашег привредног система, а садрже прописе о правном положају привредних организација и државних органа, о међусобним односима у које ступају привредне организације при вршењу своје пословне делатности и о организацији и пословању привредних организација. Одређен број националних прописа (закона, одлука, билатералних споразума, уредби, решења итд), регулише проблематику која се односи на међународну шпедицију, а укључује и проблематику међународног друмског транспорта. Тако се могу навести следећи закони којим су регулисани односи међународне шпедиције:

1. Царински закон – *Сл. гласник РС*, бр. 18/10, 111/12 и 29/15.
2. Закон о превозу у друмском саобраћају – *Сл. гласник РС*, бр. 46/95, 66/01, 61/05, 91/05, 62/06, 31/11 и 68/15 - др. закони.
3. Закон о безбедности саобраћаја на путевима – *Сл. гласник РС*, бр. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 - одлука УС и 55/14.
4. Закон о јавним путевима – *Сл. гласник РС*, бр. 101/05, 123/07, 101/11, 93/12 и 104/13.
5. Закон о транспорту опасног терета – *Сл. гласник РС*, бр. 88/10.
6. Закон о заштити животне средине – *Сл. гласник РС*, бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др. закон, 72/09 - др. закон и 43/11 - одлука УС.
7. Закон о порезу на додату вредност – *Сл. гласник РС*, бр. 84/04, 86/04 - испр., 61/05, 61/07 и 93/12.
8. Закон о девизном пословању – *Сл. гласник РС*, бр. 62/06, 31/11, 119/12 и 139/14.
9. Закон о спољнотрговинском пословању – *Сл. гласник РС*, бр. 36/09, 36/11 - др. закон, 88/11 и 89/15 - др. закон.
10. Закон о раду – *Сл. гласник РС*, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14 и
11. Закон о порезу на добит друштава – *Сл. гласник РС*, бр. 25/01, 80/02, 80/02 - др. закон, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14 - др. закон и 142/14.

[11] Ante Turina, *Međunarodna špedicija*, op.cit., str. 53.

4) УНУТРАШЊА И МЕЂУНАРОДНА ШПЕДИЦИЈА

У основи делатности шпедиције налази се транспорт. Транспорт представља самосталну привредну делатност која се бави преносом материјалних добара, људи, вести, са једног на друго место, имајући притом у виду задовољење људских потреба, како у сфери материјалне производње тако и у свакодневном животу.[12] Маровић наводи да је шпедиција стручно организовање транспорта робе од стране шпедитера у своје име и за рачун комитента уз награду.[13] Марковић и Зеленика сматрају да као активност, шпедиција представља „скуп специфичних функција, правила, послова, активности и вештина које делотворно омогућују отпрему, допрему и превоз материјалних добара свим превозним средствима, свим превозним путевима, у конвенционалном, комбинованом и мултимодалном транспорту."[14] За разлику од шпедиције уопште, међународна шпедиција представља скуп специфичних функција, послова, операција и правила која делотворно омогућавају отпремање робе из властите у стране државе, као и допремање робе из страних у властиту државу, па и превоз робе између страних држава преко властите државе. Стога је међународна шпедиција посредник између домаћих и иностраних увозника, односно извозника – с једне стране произвођача и крајњих корисника, а са друге стране – превозника, тј. других учесника у превозу робе.[15] У нашем позитивном праву постоји дуалитет приликом дефинисања унутрашње и међународне шпедиције. Међународну шпедицију је потребно разликовати од унутрашње зато што се у посебном правном положају налазе предузећа која обављају спољнотрговинске послове, а међународна шпедиција спада у спољнотрговинске послове. Међутим, за суштину појма шпедиције ово разликовање је небитно.[16] Међународну шпедицију треба одређивати према карактеру транспорта. Наиме, када се ради о организацији отпреме у међународном транспорту, у питању је међународна шпедиција. Да ли се у конкретном случају ради о међународном транспорту робе треба одређивати према прописима за поједине гране саобраћаја о којима се у конкретном

[12] Александра Бајић, Бранислав Неранџић, „Значај и улога шпедиције у међународном пословању". *Зборник радова Факултета техничких наука*, vol. 25, бр. 20, 2010, стр. 4286.

[13] Борис Маровић, *Осигурање и шпедиција*, op.cit., стр. 331.

[14] Slobodan Marković, Ratko Zelenika, *Logistika savremenog biznisa*, op.cit., str. 149.

[15] Иван Аћимовић, „Шпедитерски послови увоза у трговинско шпедитерском предузећу 'Прва петролетка-промет' АД" . *Зборник радова Факултета техничких наука*, вол. 29, бр. 1, 2014, стр. 196.

[16] Вук Раичевић, Констанса Гушић, „Међународна шпедиција: појам, значај и међународни акти регулисања." *Право – теорија и пракса*, vol. 25, бр. 7–8, 2008, стр. 35.

случају ради.[17] Иако је међународна шпедиција новијег датума у односу на унутрашњу, важно је нагласити да она има велики трговачки значај, односно да шпедиција углавном има међународни карактер, што произилази из чињенице да се у појединим земљама преко 96% целокупног увоза и извоза одвија преко међународне шпедиције. Међународна шпедиција се развила у готово свим земљама света, а њен систем координира и усклађује оптимално функционисање готово свих система у систему размене. Ти системи – као битни елементи система размене и система друштвене репродукције – активно учествују у организовању отпреме и допреме робе од произвођача до потрошача. Релевантно је нагласити да је Европа била и остала колевка праве класичне шпедиције. Ипак, класична шпедиција и у најразвијенијим земљама постаје ствар прошлости, а као разлог се наводи чињеница прерастања мегашпедитерских предузећа у својеврсне логистичке операторе, који све више као произвођачи логистичких услуга организују, координирају и/или извршавају све активности у логистичким процесима.[18] Међународна шпедиција се дели на три главне врсте:

– лучку или поморску – подразумева шпедицију која се углавном бави организовањем отпреме и допреме робе поморским превозним средствима,
– континенталну шпедицију – бави се организовањем отпреме и допреме робе копненим превозним средствима и,
– граничну шпедицију – бави се царинским пословима отпреме извозне робе, допреме увозне робе, транзита робе и другим пословима који су у вези са прелазом робе преко царинске границе.[19]

---

[17] Славко Царић, Јелена Вилус, Душанка Ђурђев, Драго Дивљак, *Међународно пословно право*, op.cit., стр. 433.

[18] Зеленика, Пуповац и Рудић на основу данашњег нивоа развоја науке, производних снага, производних и друштвених односа дефинишу шпедитерску активност као скуп планираних, регулисаних, координисаних и контролисаних нематеријалних активности (функција, послова, операција, мера итд.) којима се у партнерским односима активно и функционално повезују сви процеси у циљу савладавања временских и просторних удаљености, сигурних и рационалних трансформација материјала, ствари, добара, полупроизвода итд. у оптималне логистичке процесе, токове и протоке материјала, терета, добара итд., од тачке испоруке – по правилу у једној држави, до тачке пријема – по правилу у другој држави, укључујући и припадајуће токове информација, а да се притом максимално задовоље захтеви и потребе активних учесника у логистичким ланцима. Ratko Zelenika, Drago Pupovac, Dušan Rudić, „Špediter u funkciji logističkog operatora." *Pomorski zbornik*, vol. 37, br. 1, 2000, str. 144.

[19] Slobodan Marković, Ratko Zelenika, *Logistika savremenog biznisa*. op. cit., str. 170.

Од свих радњи које шпедитер треба да обави када је у питању уговор о међународном отпремању, царинске радње заузимају посебно место, те веома често управо из тих разлога привредни субјекти редовно користе услуге шпедитера, те се стога може закључити да је улога шпедитера веома значајна, па чак и незаобилазна.

Појам шпедиције и шпедитера

Сама реч „шпедиција" вуче корене из латинске речи *expedire*, односно *expeditio*, што у преводу значи слање, одашиљање, отправљање, отпремање.[20] Овај израз је у новије време нашао примену у многим језицима и бројним научним дисциплинама. Тако речи „шпедиција" и „шпедитер" имају сличан назив у неким европским језицима. На пример, у италијанском језику употребљавају се називи *spedizione* – у преводу значи слање, одашиљање, отправљање, отпрема, отпремништво и *spedizioniere* – у преводу значи шпедитер-отпремник. У немачком језику употребљавају се називи *Spedition* – у преводу значи шпедиција, слање и *Spediteur* – у преводу значи шпедитер, пошиљалац, док су у француском језику у употреби називи *expéditionnaire* или *commissionnaire, expediteur* који у преводу значе шпедитер-пошиљалац. Такође у француском језику, за израз „отпрема" употребљава се реч *expedition*, а за израз „шпедиција" или „отпремништво" употребљавају се речи *maison* или *bureau* или *agence* или *d'expedition*. Енглески језик не познаје одговарајући назив. Наиме, за шпедитера се у енглеском језику употребљавају изрази *forwarding agent* и *freight forwarder*. Почетком XX века шпедиција је веома развијена као логистички сервис савременог бизниса, а шпедитери добијају на значају због изванредног познавања прилика на тржишту услуга, превоза, осигурања и свих осталих услуга које прате отпрему робе. Такође, шпедитери су и веома добри познаваоци царинских и других прописа који су од значаја за обављање послова међународне трговине. Послови којима се може описати шпедиција јесу послови отпремања робе у границама властите земље, из властите у страну земљу (извозна шпедиција), затим послови допремања робе из страних у властиту земљу (увозна шпедиција) и послови превоза робе између страних земаља преко властите земље (превозна шпедиција), као и други послови које шпедитери обављају. Шпедицију обавља шпедитер. Сам појам „шпедитер" односи се на физичко или правно лице које у пословању са трећим лицима наступа као посредник, у облику сталног занимања закључује и у своје име и за туђи рачун (као комисионар), у туђе име и за туђи рачун (као агент) и у своје име и за свој рачун уговоре који су потребни приликом организовања извоза, увоза и превоза робе својих налогодаваца. Такође,

[20] Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*. Просвета, Београд, 1980, стр. 263.

шпедитер обавља и друге прописане или уобичајене специјалне послове и радње у вези са отпремањем, допремањем и превозом робе. Разликују се термини „међушпедитер" – шпедитер на којег је главни шпедитер делимично пренео извршење шпедитерског посла и „подшпедитер" – шпедитер на којег је главни шпедитер у целини пренео извршење шпедитерског посла.[21] Произилази да шпедитер ничим не тргује него употребљава своје организаторске способности (познавајући прописе, превозна средства и режиме превоза) у циљу ефикаснијег обављања својих послова. Реч „шпедитер" се у свакодневном животу често употребљава погрешно. Најчешће се меша са „возарем" и то нарочито градским возарем. Погрешна употреба термина може да доведе до нежељених последица у привредној пракси. Наиме, шпедитер организује транспортовање ствари, али сам не превози ствари. Превоз ствари обављају возари, а шпедитер се брине о благовременом обављању свих потребних радњи у вези са транспортовањем робе и у том циљу ангажује и превозиоца робе.[22]

Појам и значај уговора о шпедицији

Уговор о шпедицији је такав уговор привредног права који обавезује једну уговорну страну да организује отпрему ствари у своје име а по налогу и за рачун друге уговорне стране, уз награду. Основни извор права код нас у овој области јесте Закон о облигационим односима.[23] До закључења уговора о шпедицији долази у оном тренутку када се шпедитер и комитент сагласе о битним елементима посла шпедиције. У нашем праву посао шпедиције могу да обављају само организације које испуњавају законске услове за обављање посла шпедиције и које су ову своју делатност регистровале код надлежног суда, док је комитент организација или физичко лице. Уговор у шпедицији у нашем праву је неформалан уговор. Исто решење имамо у мађарском, немачком, пољском, швајцарском, англосаксонском праву итд. Обавезна писмена форма за закључење уговора о шпедицији захтева се у француском, совјетском и белгијском праву. Важно је истаћи да се у пракси уговор о шпедицији често закључује у писменој форми и да на писменој форми инсистира већина националних општих услова пословања шпедитера.[24]

---

[21] Slobodan Marković, Ratko Zelenika, *Logistika savremenog biznisa*. op. cit., str. 150–152.

[22] Славко Царић, Вуксан Лакићевић, „Појам и привредне функције шпедиције у савременом робном промету." *Правна ријеч*, вол. 2, бр. 5, 2005, стр. 333.

[23] *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.

[24] Славко Царић, Вуксан Лакићевић, „Појам и привредне функције шпедиције у савременом робном промету, op.cit., стр. 338.

Уговор о шпедицији је у нашем праву двострано обавезујући и теретан. Понуду за закључење таквог уговора по правилу даје лице које је заинтересовано да шпедитер организује превоз одређених ствари. Уговор ће се сматрати закљученим и ако шпедитер такву понуду одмах не одбије. Уговор о шпедицији има доста специфичности због којих је издвојен у засебни именовани уговор.[25] На основу уговора о шпедицији шпедитер може закључити уговор о превозу и предузимати друге правне радње у име и за рачун налогодавца. У таквом случају шпедитер је заступник налогодавца у погледу правних послова које треба обавити ради превоза робе на коју се односи уговор. Обавезе шпедитера које произилазе из уговора о шпедицији јесу: обавеза да послује као савестан и добар привредник, обавеза пријема и чувања ствари, обавеза избора превозног пута и врсте транспорта, као и закључење потребних уговора и полагање рачуна.[26] Свакако су незаобилазне и саветодавне и контролне улоге шпедитера које произилазе из уговора о шпедицији. Контрола (фр. *controle*, engl. *supervision*) или надгледање као обавеза шпедитера директно се може извести из опште обавезе заштите обавезе комитента и обавезе поступања пажњом доброг привредника. Иако не одговара за нетачно обрачунате возарине (члан 38 Општих услова пословања међународних логистичара и шпедитера Србије), шпедитер ипак као заштитник комитентових интереса мора да контролише исправност свих докумената, обрачун превозних трошкова, трошкова царине, осигурања робе итд. Стога се може рећи да се контролна функција шпедитера огледа у контроли диспозиције комитента, у контроли исправности докумената, контроли обрачуна и наплати возарине, контроли обрачуна и наплати царине, и контроли рада трећих лица. Поред наведених контролних функција шпедитера, он има обавезу и да осигура ствари комитента уколико је то уговорено. Правни положај шпедитера приликом спровођења транспортног осигурања је специфичан, али на основу свог искуства приликом организовања превоза великог броја пошиљки шпедитер је веома добро упознат са опасностима којима су изложене ствари на одређеном превозном путу, што му даје за право да саветује комитента приликом осигурања робе. Како би шпедитер могао да пружи праве информације, неопходно је да познаје и право транспортног осигурања, стандардне институтске клаузуле за осигурање транспортних ризика (А, Б, Ц итд.), као и транспортне клаузуле *INCOTERMS* (енгл. *International Commercial Terms*) којима се регулише питање преласка ризика са продавца на купца, као и сношење одговарајућих

[25] Славољуб Вукићевић, *Привредни уговори.* Копи комерц, Београд, 2011, стр. 123.

[26] Више о уговору о шпедицији видети у: Слободан Перовић, *Коментар Закона о облигационим односима: књ. II,* Савремена администрација, Београд, 1995, стр. 1371–1410.

трошкова отпреме.[27] Право шпедитера из уговора о шпедицији је и право на награду (провизију). Шпедитер има право на награду (провизију) и онда када то није уговорено. Као спорно се намеће питање у ком тренутку шпедитер стиче право на провизију. По једном схватању битан је моменат предаје ствари примаоцу, док је по другом схватању битан моменат предаје ствари транспортеру. По нашем Закону о облигационим односима, у члану 840, предвиђено је да шпедитер може захтевати провизију (награду) у тренутку када изврши своје обавезе из уговора о шпедицији. Шпедитер има право да захтева од комитента предујмове (авансе) за очекиване будуће трошкове за рачун комитента. У смислу става 3, члана 841 Закона о облигационим односима, комитент има обавезу да на захтев шпедитера исплати захтеване предујмове за трошкове који се нормално могу очекивати приликом извршења комитентовог налога. Шпедитер има законско право на робу и право ретенције ради обезбеђења свих уговорних захтева. Ова шпедитерова права се не могу уговором искључити.[28] Уговор о шпедицији престаје испуњењем, немогућношћу испуњења, стечајем комитента или шпедитера, опозивом налога од стране комитента, као и отказом налога од стране шпедитера. У члану 828 Закона о облигационим односима предвиђено је да шпедитеров комитент може увек одустати од уговора о шпедицији, али је у том случају дужан да надокнади шпедитеру све трошкове које је шпедитер имао и да му исплати сразмерни део провизије у оном обиму у којем је шпедитер већ испунио комитентов налог. Ово правило је предвиђено у нашем позитивном праву због тога што се односи између шпедитера и комитента заснивају на узајамном поверењу. Међутим, уколико комитент изгуби поверење у свог шпедитера може одустати од уговора о шпедицији, али је дужан да исплати шпедитеру поред накнаде учињених и корисних трошкова и провизију с обзиром на то у којој мери је комитентов налог испуњен.

5) ХАРМОНИЗАЦИЈА УНУТРАШЊЕГ ЗАКОНОДАВСТВА О ШПЕДИЦИЈИ СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

На путу ка Европској унији неопходно је да Република Србија прилагоди привредни систем условима пословања на тржишту Европске уније, што

[27] Слободан Јовановић, Контролне и саветодавне обавезе шпедитера из уговора о шпедицији. *Право – теорија и пракса*, вол. 18, бр. 9, 2001, стр. 10–22.

[28] Ова средства обезбеђења шпедитера су иста као и одговарајућа права комисионара с том разликом да шпедитер има законско заложно право на робу само за тзв. конексне захтеве из конкретног уговора о шпедицији на основу кога је шпедитер дошао до државине робе, а не и ради обезбеђења шпедитерових захтева из ранијих шпедиционих послова са истим комитентом. Законско заложно право шпедитера је изричито предвиђено у нашем позитивном праву чланом 846 Закона о облигационим односима.

подразумева усклађивање законских и подзаконских аката са актима ЕУ. Сва предузећа која су међународно оријентисана, односно која желе да извозе своје производе у земље ЕУ морају да испуне низ услова. Неки од тих услова јесу функционалност, изглед, повољна цена, рок испоруке, неопходан квалитет за категоризацију производа. Иако наведени услови нису законски обавезујући, већина предузећа их мора испунити како би осигурала свој удео на тржишту. С друге стране, заступљени су и обавезујући услови, законом дефинисани, који се тичу пласмана производа на унутрашње тржиште ЕУ и то са аспекта заштите здравља и сигурности грађана. У законодавству ЕУ прецизно је разрађен доследан модуларни приступ којим се оцењивање усклађености дели на одређен број операција: интерна контрола (модул А), испитивање типа (модул Б), усклађеност са типом (модул Ц), осигурање квалитета производа (модул Е), верификација производа (модул Ф), појединачна верификација (модул Г) и потпуно осигурање квалитета (модул Х). Како би се делотворно стандардизовао процес усклађености уводе се европски стандарди који се односе на осигурање квалитета (ЕН ИСО 9001 и 2000). Као пример, може се навести усвајање термина „ЦЕ марк" (Директива 93/68ЕЕЦ) што значи да је сваки производ са овом ознаком усклађен са свим захтевима директива ЕУ. Поред наведеног стандарда, односно критеријума којим се захтева и дефинише квалитет, заступљени су и *Eco-Label*, *Energy-star*, *Keymark*, *TÜV* (*TIF*), „*e*".[29] Такође, када говоримо о извозу прехрамбених производа на тржиште ЕУ, незаобилазан је и *HACCP* стандард, а обухвата и прилагођен је свим врстама прехрамбених производа, свим фазама производње и по Директиви 93/43/ЕЕЦ у ЕУ је обавезан.[30] Република Србија такође увиђа велики значај стандардизације, што се може закључити и по томе што је у Србији оформљено национално тело за стандардизацију под

[29] *Eco-label* програм омогућава европским потрошачима, јавним и приватним купцима да лако идентификују признате зелене производе у оквиру Европске уније, Норвешке, Лихтенштајна и Исланда. *Energy-star* ознака на производима указује да ти производи задовољавају спецификације програма за штедњу енергије и на тај начин се, без обзира на њихову цену, потрошачима указује на предности таквих производа у очувању животне средине са становишта штедње енергије. *Keymark* ознака се користи као доказ да је производ усклађен са стандардима Европске уније у погледу квалитета, безбедности и екологије. *TÜV* (*TIF*)је немачки знак квалитета који се издваја од осталих зато што садржи строге критеријуме којима се штите потрошачи (конзументи) од неквалитетне робе која може да доведе до нарушавања здравља, па и до материјалне штете. Знаком „*e*" произвођач (дистрибутер и увозник) гарантује да се у одређеном паковању налази количина која је назначена на паковању.

[30] Бојан Ђорђевић, „Сертификација и међународна конкурентност: маркетинг димензије српских извозних прозвода." *Маркетинг*, вол. 38, бр. 1–2, 2007, стр. 9–19.

називом Институт за стандардизацију Србије, чија је делатност утврђена Законом о стандардизацији (*Сл. гласник РС*, бр. 36/09), Одлуком о изменама и допунама оснивачког акта Института за стандардизацију Србије (*Сл. гласник РС*, бр. 88/09) и Статутом Института за стандардизацију Србије (*Сл. гласник РС*, бр. 6/11). Стандарди и обавезе која предузећа морају да испоштују како би обезбедила тржиште у земљама ЕУ наведени су са циљем да се укаже да је пре усклађености докумената који се односе на шпедицију неопходно ускладити не само документа него и систем производње којима би се обезбедио квалитет производа. У оквиру пројекта Смернице за пословање са Европском унијом[31] публикована су референтна документа која олакшавају приступ јединственим стандардима и нормама Европске уније чија је примена неопходна приликом пословања на тржишту ЕУ. С обзиром на то да је превоз одлучујући фактор у модерној привреди, транспортни систем мора да буде тако подешен да задовољи потребе ширег одрживог развоја. Неопходно је да буде одржив и са социјалног и са економског, али и са аспекта заштите животне средине. Стога су због његове одлучујуће улоге у економском развоју аутори Римске декларације унели одредбу о политици комбинованог транспорта који функционише по посебним правилима. Затим су декларацијом из Мастрихта ојачани институционални, политички и финансијски темељи транспортне политике. Прва Бела књига о заједничком и будућем развоју политике транспорта садржала је принцип отварања транспортног тржишта. Тако данас камиони не морају више да се враћају празни када обаве истовар у страној земљи. Могу чак да преузму товар и истоваре га унутар неке земље чланице, а да то не буде земља из које долазе. Одређене директиве ЕУ везане су за међународну шпедицију, али су и у уској вези са многим директивама које су у обавези да примењују правну регулативу у вези са другим областима, као на пример: посебне одредбе слободног кретања робе, специфична царинска правила у вези са кретањем робе, баријере у трговини, унутрашње обраде, узајамне помоћи и друго. Тако је нпр. у друмском транспорту донет велик број Директива које обавезују Републику Србију у смислу изналажења и примене техничких решења наплате путарине, заштите, обрачуна трошкова итд. Неке од њих су:

1. Директива 62/99/ЕЦ односи се на "*Eurovinjete*", систем наплате путарине.
2. Директива 96/49/ЕЦ регулише превоз опасних материја друмом
3. Директива 1999/62/ЕЦ односи се на зарачунавање путарине тешким друмским возилима при употреби одређене инфраструктуре (питање реципроцитета)

[31] *Смернице за пословање са Европском унијом: трговина*. Фонд за европске интеграције и Привредна комора Србије, Београд, 2006.

4. Директива 2002/15/ЕЦ односи се на дефинисање минималних стандарда заштите здравља и безбедности радника на путевима, спречавање нелојалне конкуренције унутар ЕУ и повећање безбедности на путевима
5. Директива 98/70/ЕЦ односи се на квалитет бензина и дизел горива
6. Директива 2002/15/ЕЦ односи се на дефинисање минималних стандарда заштите здравља и безбедности радника на путевима, спречавање нелојалне конкуренције унутар ЕУ и повећање безбедности на путевима итд.

Поред наведених директива, многобројни међународни споразуми и конвенције обезбеђују законски и технички оквир за развој транспорта у региону. Циљ транспортне политике земаља чланица ЕУ јесте либерализација тржишта, односно формирање заједничког транспортног система. Међутим, либерализација представља веома комплексан процес, те захтева дуготрајну имплементацију.[32] С обзиром на чињеницу да су шпедитерска предузећа транзитних држава под веома снажним утицајем процеса глобализације, али и владајуће политике Европске уније, Зеленика, Пуповац и Рудић[33] закључују да је потребно да шпедитерска предузећа приликом детерминисања својих пословних политика узму у обзир доношење логистичких стратегија, те предлажу националне, међународне, транзитне, прекоморске и партнерске логистичке стратегије. Доношење наведених стратегија утицало би на то да се шпедитерска предузећа активно укључе у токове робне размене Европске уније. С тим у вези може се рећи да је Република Србија на правом путу јер је 2010. године усвојена Стратегија Европске уније за Дунавски регион, позната под називом Дунавска стратегија. Она се реализује у 14 земаља, са циљем да омогући нови модел европског комуницирања и повезивања свих земаља које се налазе на дунавском простору, како земаља чланица ЕУ, тако и кандидата за пријем у ЕУ, али и оних које то још нису. Овом стратегијом су утврђене и приоритетне активности у области транспорта Дунавом, што свакако утиче и на квалитетнију реализацију међународне шпедиције.[34]

Поред наведене стратегије, у Републици Србији је 2008. године донет подзаконски акт Општи услови пословања међународних логистичара и шпедитера Србије,[35] а заснива се на обимној законској регулативи као што

[32] Бранко Давидовић, *Међународни транспорт и шпедиција*. Висока техничка школа, Београд, 2012, стр. 18–20.

[33] Ratko Zelenika, Drago Pupovac, Dušan Rudić, „Špediter u funkciji logističkog operatora" op. cit., str. 155.

[34] Слободанка Зарић Вујичић *Река Дунав и Дунавска стратегија: истраживање*. Сектор за законодавство Библиотеке Народне скупштине, Београд, 2012.

[35] *Општи услови пословања међународних логистичара и шпедитера Србије*. Привредна комора, Београд Србије. 2009.

су закони који уређују саобраћај, Закон о облигационим односима и Царински закон. Потреба за доношењем Општих услова пословања налази своје оправдање у чињеници да су дуго били у примени Општи услови пословања међународних шпедитера из 1970. године, које је донела Савезна привредна комора и да је у међувремену дошло до великих измена услова и начина пословања и законодавног оквира у овој области. Такође, овај подзаконски акт је донет са циљем да подстакне спремност привредних субјеката – у конкретном случају шпедитерских логистичких друштава – да преузму иницијативу доприносећи побољшању свог положаја и делатности како би се припремили за предстојеће усаглашавање са европским стандардима и конкуренцијом. Значајна је и Уредба о класификацији делатности којом су услуге организовања превоза ствари сврстане у Сектор Х: Саобраћај и складиштење.[36] Прецизније, шифра делатности је 52.29 – Остале пратеће делатности у саобраћају у које спадају послови шпедиције, организовање превоза железничким, друмским, поморским или ваздушним путевима, организовање групних и индивидуалних пошиљки (укључујући преузимање и испоручивање, као и груписање пошиљки), издавање и прибављање транспортних докумената и товарних листова, послови царинских заступника, послови поморских шпедитера и авио-шпедитера, брокерски послове за бродски и авионски простор, руковање теретом, нпр. привремено паковање само у сврхе заштите робе током транзита, препакивање, узимање узорака и мерење тежине робе. У пракси наведене послове обављају шпедитери на основу уговора о шпедицији који закључују налогодавац, односно наручилац посла и шпедитер као извршилац посла. Када је у питању организовање отпреме робе из земље у иностранство или допрема робе из иностранства у земљу, као и организовање превоза преко територије одређене државе (робе у транзиту) – другим речима, када је у питању уговор о организовању превоза робе у међународном саобраћају – спровођење потребних царинских радњи заузима посебно место.[37] Република Србија се прилагођава читавом низу директива, међународних конвенција, мултилатералних и билатералних споразума, али и других договора како би била што спремнија приликом прикључивања Европској унији. Наиме, у оквиру међународног саобраћаја све конвенције и споразуми које је Република Србија ратификовала интегрисани су у наш правни систем и практично се примењују. Изучавајући материју шпедиције неизоставна је

[36] „Уредба о класификацији делатности", *Сл. гласник РС*, бр. 54/10.

[37] Више у: Зоран Миладиновић, (2015). Отпремник-шпедитер као давалац услуга заступања у царинском поступку. У: М. Мићовић (ур.), *Услуге и заштита корисника*. Правни факултет Универзитета и Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, (стр. 89–112), 2015.

свакако функција Међународног савеза шпедитерских удружења, те јој је из тог разлога и посвећено следеће поглавље.

6) МЕЂУНАРОДНИ САВЕЗ ШПЕДИТЕРСКИХ УДРУЖЕЊА — FIATA

Међународни савез шпедитерских удружења *FIATA* (фр. *Fédération Internationale des Associations de Transitaires et Assimilés*, енгл. *International Federation of Freight Forwarders Associations*) основали су међународни шпедитери 31. маја 1926. године. Савез је основан у Бечу од стране 19 земаља, а престоница Швајцарске – Берн, одређена је за седиште. То је невладина организација која у овом тренутку обухвата око 40.000 шпедитерских и логистичких предузећа, и око 10 милиона шпедитерско-логистичких стручњака у преко 150 држава. Удруживање се врши и на националном и на међународном нивоу са циљем међусобне сарадње, заштите интереса и унапређења делатности. За време Другог светског рата делатност савеза је замрла, а обновљена је тек 1949. године, на Генералној скупштини *FIATA* у Паризу, где је након тога неко време било и седиште председништва, а онда је опет премештено у Берн, затим у Антверпен (до 1965. године), па у Копенхаген, а сада је у Цириху. Наша земља, односно Подсекција за међународну шпедицију бивше Савезне спољнотрговинске коморе примљена је у чланство *FIATA* на VI конгресу 1959. године у Паризу и известан број наших представника ушао је након тога у разне органе и комисије *FIATA*.[38] Основни задатак *FIATA*[39] организације јесте унапређење шпедитерских делатности у међународним размерама што се постиже разменом искустава о свим питањима која су значајна за несметано функционисање шпедитерске, транспортне и спољнотрговинске делатности. Највећи допринос јесте то што је *FIATA* унифицирала обрасце који се у обављању шпедитерских послова најчешће користе. Једнообразност ових образаца у великој мери поједностављује комуницирање пословних партнера и обезбеђује сигурност приликом обављања транспортних послова. У наставку ће о сваком документу бити више речи. Сваки од доленаведених докумената штампа се на немачком, енглеском и српском језику, а састоји се од оригинала и четири копије. *FCR* (*Forwarders Certificate of Receipt*) – шпедитерска потврда уведена 1955. године. Овом потврдом шпедитер потврђује да је робу преузео са неопозивим налогом да је отпреми или стави на располагање примаоцу који је наведен на потврди. Једино ако се шпедитеру врати оригинал потврде и ако је шпедитер у стању да да

[38] Ratko Zelenika, *Međunarodna špedicija*. Ekonomski fakultet, Rijeka, 1996, str. 72

[39] Више о активностима Међународног савеза шпедитерских удружења *FIATA* погледати на Интернету: http://fiata.com/

опозив, налог се може опозвати. Овај формулар је зелене боје, а на полеђини су одштампани Општи услови пословања међународних логистичара и шпедитера Србије.

FCT (*Forwarders Certificate of Transport*) – транспортна потврда уведена 1959. године. Ова потврда служи шпедитеру као доказ да може да потврди да је преузео тачно описану пошиљку како би је испоручио у складу са инструкцијама пошиљаоца, како је у документу и наведено. Ова потврда је преносива и неопходно је да садржи одређене специфичности као што су име примаоца, начин примања, место испоруке и докле су плаћени транспортни и други трошкови. Шпедитер издаје ову потврду тек када је сасвим сигуран да је роба прошла све процедуре и да је предата на превоз одређеном возару, односно уколико је закључио уговор са тим возарем. Када прими робу прималац је дужан да врати индосирани оригинал ове потврде која је жуте боје.

FBL (*FIATA Bill of Lading*) – теретница за комбиновани превоз уведена 1971. године. Њоме шпедитер преузима обавезу, односно одговорност за робу као и за обављање транспорта. Када шпедитер преузме ову теретницу одговара не само за испоруку робе на одредиште него и за све возаре, али и за трећа лица која је укључио ради обављања укупног превоза. Ова теретница је плаве боје.

FWR (*FIATA Warehouse Receipt*) – складишна потврда уведена 1975. године. Потврда о ускладиштењу јесте писмена исправа коју издаје јавно складиште којом оно потврђује да је од оставодавца примио на чување одређена материјална добра (ствари) која су означена на њој. Представља хартију од вредности и може да гласи на име, по наредби и на доносиоца. Састоји се од признанице и заложнице, наранџасте је боје и издаје се само у једном примерку.

SDT (*Shippers Declaration for the Transport of Dangerous Goods*) – потврда пошиљаоца за превоз опасне робе уведена 1977. године. Овај документ служи да налогодавац потврди шпедитеру да роба коју шпедитер треба да отпреми у потпуности одговара прописима и правилима за превоз опасне ствари, као и да је прописно пакована.[40]

Поред наведених постоје још три: *FWB* (*Forwarder's Waybill*) – транспортна потврда за мултимодални транспорт, која је по садржини и намени веома слична *FBL* теретници; *SIC* (*Shippers Intermodal Weight Certification*) – потврда пошиљаоца о тежини терета у интермодалном транспорту, која се издаје као доказ о бруто тежини терета у контејнерима или полуприколицама; *FFI* (*FIATA Forwarding Instructions*) – шпедитерска упутства. Ова упутства у ствари представљају образац који садржи 21 рубрику које комитент попуњава

[40] Борис Маровић, *Осигурање и шпедиција,* op.cit., стр. 347–348.

уписујући све релевантне упуте и инструкције које су шпедитеру неопходне за квалитетно обављање конкретног посла.[41]

FIATA је своју делатност од самог настанка усмерила на остваривање једног од главних циљева, а то је – уједначено међународно регулисање шпедиције. Међународни институт за унификацију привредног права у Риму израдио је неколико преднацрта конвенција о шпедицији, али ниједна од њих није била прихваћена од стране националних шпедитерских организација. Наиме, шпедиција у оквиру своје делатности обухвата различите врсте транспорта у различитим гранама саобраћаја, али и читав низ различитих послова који су у вези са транспортом робе, што је утицало на то да нацрти конвенција нису могли да на адекватан начин обухвате целокупне послове шпедиције и стога нису испуњавали првобитан циљ. Деловање Међународног савеза шпедитерских удружења најуочљивије је кроз документе и обрасце који су донети са сврхом поједностављивања руковања робом за време превозног процеса и извршења допреме робе до крајњег одредишта. У ту сврху донети су и инкотерми – службена међународна правила и термини који уређују правно-економске односе између купаца и продаваца у међународној трговини око преноса, ризика и трошкова приликом испоруке робе с једне на другу страну. Прецизније, инкотерми имају за циљ да обезбеде скуп међународних правила тумачења термина који се најчешће употребљавају у спољној трговини. На тај начин се избегава или бар знатно умањује могућност ризичног тумачења ових термина у различитим земљама. Ова правила су ограничена на питања која се односе на права и обавезе потписница купопродајног уговора у вези са испоруком продате робе у смислу материјалних производа, а не и нематеријалних, као што је на пример, компјутерски софтвер. Правила је објавила Међународна трговинска комора (енгл. *ICC – International Chamber of Commerce*) 1936. године под називом *INCOTERMS*.[42] Са развојем међународне трговине, инкотерми су у више наврата прилагођавани и то 1953, 1967, 1980, 1990, 1999, 2000, а последње издање је ступило на снагу 2010. године под називом *INCOTERMS* 2010 и у употреби је до данас. Главни разлог за узастопну ревизију инкотерма јесте потреба за њиховим прилагођавањем савременој трговачкој пракси. Сагласност уговорних стана да употребљавају одређени инкотерм нужно подразумева и остале уговоре. Тако нпр. продавац који је закључио уговор са клаузулом *CFR*[43] може тај уговор извршити само поморским превозом, зато што је дужан да купцу поднесе коносман или други поморски документ, што је немогуће уколико се користи друга врста

[41] *FIATA*. Доступно на Интернету: http://www.prometna-zona.com/fiata/

[42] Slobodan Marković, Ratko Zelenika, *Logistika savremenog biznisa*. op. cit., str. 173.

[43] Ова клаузула може да се користи само за поморски и речни транспорт.

превоза.[44] Из наведених разлога неопходно је да шпедитер познаје ова правила јер она утичу на токове међународне шпедиције.

7) ИЗВОРИ

- Аћимовић, М., „Шпедитерски послови увоза у трговинско шпедитерском предузећу 'Прва петролетка-промет' АД." *Зборник радова Факултета техничких наука*, вол. 29, бр. 1, 2014.
- Бајић, А., Неранџић, б., „Значај и улога шпедиције у међународном пословању" *Зборник радова Факултета техничких наука*, вол. 25, бр. 20, 2010.
- Царић, С., Лакићевић, В., „Појам и привредне функције шпедиције у савременом робном промету" *Правна ријеч*, вол. 2, бр. 5, 2005.
- *Смернице за пословање са Европском унијом: трговина.* Фонд за европске интеграције и Привредна комора Србије, Београд, 2006
- Царић, С., Вилус, Ј., Ђурђев, Д., Дивљак, Д., *Међународно пословно право*. Универзитет Привредна академија – Правни факултет, Нови Сад, 2007.
- Давидовић, Б., *Међународни транспорт и шпедиција*. Висока техничка школа, Београд, 2012.
- Ђорђевић, Б., „Сертификација и међународна конкурентност: маркетинг димензије српских извозних производа" *Маркетинг*, вол. 38, бр. 1–2, 2007.
- Јовановић, В., *Привредно право: привредне организације*. Завод за издавање уџбеника Народне Републике Србије, Београд, 1961.
- Јовановић, С., „Контролне и саветодавне обавезе шпедитера из уговора о шпедицији" *Право – теорија и пракса*, вол. 18, бр. 9, 2001.
- Капор, В., Царић, С., *Уговори робног промета*. Научна књига, Београд, 1990.
- Маровић, Б., *Осигурање и шпедиција*. Стулос, Нови Сад, 2001.
- Марковић, С., Зеленика, Р., *Логистика савременог бизниса*. Факултет за правне и пословне студије и Прометеј, Нови Сад, 2009.
- Миладиновић, З., „Отпремник-шпедитер као давалац услуга заступања у царинском поступку" У: М. Мићовић (ур.), *Услуге и заштита корисника*. Правни факултет Универзитета и Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2015.
- *Општи услови пословања међународних логистичара и шпедитера Србије.* (2009). Београд: Привредна комора Србије.

[44] Станислава Ацин Сигулински, *Међународно пословање.* Пигмалион, Нови Сад, 2008, стр. 188.

- Перовић, С., *Коментар Закона о облигационим односима: књ. II*: Савремена администрација, Београд, 1995.
- Раичевић, В., Гушић, К., „Међународна шпедиција: појам, значај и међународни акти регулисања." *Право – теорија и пракса*, вол. 25, бр. 7–8, 2008.
- Сигулински, С.А., *Међународно пословање.* Пигмалион, Нови Сад, 2008.
- Turina, A., *Međunarodna špedicija*. Viša pomorska škola, Rijeka, 1965.
- „Уредба о класификацији делатности", *Сл. гласник РС*, бр. 54/10.
- Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*. Просвета, Београд, 1980.
- Вукићевић, С., *Привредни уговори,* Копи комерц, Београд, 2011.
- Zelenika, R.,*Međunarodna špedicija*. Ekonomski fakultet, Rijeka, 1996.
- Zelenika, R., Pupovac, D., Rudić, D., „Špediter u funkciji logističkog operatora". *Pomorski zbornik*, vol. 37, br. 1, 2000.
- Зарић Вујичић, С., *Река Дунав и Дунавска стратегија: истраживање*, Сектор за законодавство Библиотеке Народне скупштине, Београд, 2012.
- „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.

8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Шпедиција је привредна делатност која се састоји у организовању отпремања робе. Под међународном шпедицијом се подразумева шпедиција која за предмет има организовање или отпремање робе или допремање робе ван граница једне земље. Као релевантан критеријум код међународне шпедиције користи се територијални делокруг пословања. Основни и примарни задатак међународног шпедитера јесте да свог комитента ослободи целокупне бриге око отпремања робе. Правни односи који настају поводом отпремања робе регулишу се уговором о шпедицији. Овим уговором се једна уговорна страна – шпедитер, обавезује да у своје име, а по налогу и за рачун друге уговорне стране организује отпрему робе, а друга уговорна страна – комитент, обавезује се да за извршену услугу плати уговорену накнаду. У савременој привредној делатности међународна шпедиција се интензивно мења и развија у погледу разноврсности и обима, али и у погледу специјализације шпедитерских предузећа, те је из наведених разлога потребно константно праћење ове делатности у виду актуелне правне регулативе која ће адекватно избалансирати интересе свих учесника. Из тог разлога је потребно истаћи да важну улогу имају европски стандарди који, може се рећи, прогресивно замењују националне, што свакако олакшава слободан ток робе и привредни раст. Хармонизовани стандарди се спроводе

на униформан начин у свим земљама чланицама ЕУ, а њихова сврха јесте да помогне произвођачима да осигурају претпоставку о усаглашености са суштинским захтевима који су наведени у директивама. Анализом делатности међународне шпедиције долази се до закључка да је важно познавати законе, правила, норме, конвенције, директиве и стандарде како би се ова делатност успешно обављала и у Републици Србији. Улога шпедитера је веома важна, нарочито за послове међународне шпедиције, јер да би шпедитер могао успешно да обавља своју делатност, неопходно је да познаје и друге законе који су од важности за његову свакодневну праксу. Наиме, међународна шпедиција подразумева веома сложен динамички систем повезаних фактора и стога захтева познавање закона земаља кроз које се врши услуга, као и технике међународне трговине, међународне транспортне прописе, банкарске, осигуравајуће, трговачке и царинске прописе. У том смислу, улога Међународног савеза шпедитерских удружења (*FIATA*) је веома важна, а најуочљивија је кроз документе и обрасце које је донела у циљу поједностављивања руковања робом за време превозног процеса и извршења допреме робе до крајњег одредишта.

УДК: 368.032
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 116–123
Изворни научни рад

Проф. др Слободан ЈОВАНОВИЋ[1]

СПЕЦИЈАЛНИ СЛУЧАЈЕВИ У КОЈИМА ПОВЕЋАЊЕ ОСИГУРАНОГ РИЗИКА НЕ ОСЛОБАЂА ОСИГУРАВАЧА ОД ОБАВЕЗЕ

ABSTRACT

Risk aggravation after insurance policy conclusion represents special circumstances that may be essential for a risk assessment and insurer obligation. Therefore, insurers are recognized the right to propose a change of the policy terms or terminate in case the insured non-acceptance. In this paper, the author analyses special cases where aggravation of the risk being object of insurance does not serve as the ground which the insurer could use for termination, nor they release him from the duty to pay the claim. For the purpose of this aim, the author decided to compare the solutions of some EU Member States and the Serbian law. The outcome of this comparative study should show the desirable direction for the evolution of the Serbian insurance law de lege ferenda. To this end, the author examines situations where risk aggravation does not create the insured a duty to inform the insurer, does not release insurers from obligation towards the insured and where risk aggravation non-disclosure does not release the insurer to pay the claim

Key words: aggravation, risk, termination, insurer obligation, negligence.

1) УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Разлози правне сигурности и заштите слабије уговорне стране само су неки од разлога због којих су уговори о приватном осигурању предмет законског регулисања. Међутим, утврђивање потребе законског регулисања уговора о приватним осигурањима препуштено је моћи законодавца да

[1] Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Правни факултет за привреду и правосуђе. Е-маил: nsbob@sezampro.rs.

препозна потенцијалне проблеме које би било потребно регулисати законом како би се осигураник заштитио од неразумно тешких последица које по њега може да има право осигуравача на раскид уговора у случају повећања осигураног ризика. Законом о облигационим односима[2] прописано је да у случају намерног прећуткивања битних околности осигуравач има право да поништи уговор и да одбије испуњење своје обавезе ако у међувремену дође до штете, а у случају ненамерне нетачности или непотпуности података о ризику предвиђа право осигуравача да раскине уговор. Међутим, околности у вези са ризиком које уговарач осигурања има обавезу да пријави осигуравачу односе се и на стање ризика после закључења уговора, посебно ако дође до повећања, проширења или погоршања ризика. Ово је логична последица чињенице да околности од значаја за оцену ризика које постоје у тренутку закључења уговора о осигурању, треба да остану непромењене и током трајања осигурања.[3] У овом раду, аутор ће анализирати специјалне случајеве када повећање ризика који је предмет осигурања не представља разлог на основу којег би осигуравач раскинуо уговор о осигурању, нити га ослобађа обавезе да надокнади осигурану штету. За потребе овако постављеног циља, аутор се определио да упореди законска решења одређених држава чланица ЕУ, од којих су неке пре неколико година иновирале своје прописе о уговорном праву осигурања или доношењем нових грађанских законика или нових закона о уговору о осигурању, и законских решења српског права. Резултат истраживања треба да кроз упоредну анализу укаже на пожељни смер еволуције домаћег права осигурања *de lege ferenda*. У том смислу аутор ће у посебним поглављима анализирати ситуације када повећање ризика не ствара обавезу осигураника да о томе обавести осигуравача, када повећање ризика не ослобађа осигуравача од обавезе према осигуранику и када непријављивање повећања ризика од стране осигураника не ослобађа осигуравача од обавезе да надокнади осигурану штету.

2) СЛУЧАЈ КАДА ПОВЕЋАЊЕ РИЗИКА НЕ СТВАРА ОБАВЕЗУ ОСИГУРАНИКА ДА О ТОМЕ ОБАВЕСТИ ОСИГУРАВАЧА

Опште је правило у упоредном праву осигурања и у праву осигурања Србије, да је уговарач осигурања дужан да обавести осигуравача о свакој промени околности која може бити од значаја за оцену ризика, а кад се ради

[2] Закон о облигационим односима – ЗОО, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93 и *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003 – Уставна повеља.

[3] Предраг Шулејић, *Право осигурања*, Досије, Београд, 2005, стр. 233.

о осигурању лица, онда само ако је ризик повећан због тога што је осигурано лице променило занимање.[4] У немачком праву је прописано да обавеза уговарача осигурања да обавести осигуравача о повећању ризика не постоји ако је дошло само до незнатног повећања ризика или ако према околностима случаја треба сматрати да је уговорено да повећења ризика треба да буде саосигурано, односно његово покриће буде подељено у одређеној сразмери између осигураника и осигуравача.[5] У луксембуршком и белгијском праву осигурања обавеза осигураника да пријави повећање ризика не постоји ако се не ради о битном и трајном повећању ризика.[6] У осигурању лица, према чл. 914, ст. 1 ЗОО (Преднацрт Грађанског законика, чл. 1190, ст. 1), сматра се да је ризик повећан када осигурано лице промени занимање. У немачком праву код осигурања лица повећањем ризика сматра се само промена околности ризика, коју према изричитом писменом споразуму треба сматрати повећаним ризиком.[7] Још једна специфичност немачког Закона о уговору о осигурању лежи у томе што се осигуравач, у осигурању лица, не може позивати на повећање ризика, ако је од повећања протекло пет година. Међутим, ако је осигураник намерно или подмукло допринео повећању ризика, овај рок износи десет година. Међутим, ниједан правни систем који смо анализирали у овом раду, укључујући и наш, не прописује околности у којима се може сматрати да се ради о битном смањењу осигураног ризика.

3) СЛУЧАЈ КАДА ПОВЕЋАЊЕ РИЗИКА НЕ ОСЛОБАЂА ОСИГУРАВАЧА ОБАВЕЗЕ

У упоредном праву је опште прихваћено да осигуравач који не искористи своје право на раскид уговора, нити предложи његову измену у законом прописаном року не може се више позивати на чињеницу да је раније дошло до повећања ризика.[8] Осим тога, ако осигурани случај настане пре него што

[4] Чл. 27, ст. 2 аустријског Закона о уговору о осигурању; чл. 26, ст. 1, подст. 1 белгијскогЗакона о уговору о осигурању; чл. 443 естонског Закона о облигацијама; чл. 113–2, ст. 1, тач. 3 француског Законика о осигурању; чл. 4, ст. 1 грчког Закона о уговору о осигурању; чл. 1898, ст. 1 италијанског Грађанског законика; чл. 34, ст. 1, подст. 1 луксембуршког Закона о уговору о осигурању; чл. 57, ст. 1 немачког Закона о уговору о осигурању; чл. 2203, ст. 2 румунског Грађанског законика; чл. 11 шпанског Закона о уговору о осигурању.

[5] Чл. 27 немачког Закона о уговору о осигурању.

[6] Чл. 34, ст. 1, подст. 1 луксембуршког Закона о уговору о осигурању; чл. 26, ст. 1, подст. 1 белгијског Закона о уговору о осигурању.

[7] Чл. 158, ст. 1 немачког Закона о уговору о осигурању.

[8] Чл. 26, ст. 1, подст. 4 белгијског Закона о уговору о осигурању; чл. 24, ст. 3, немачког Закона о уговору о осигурању; Чл. 16, ст. 4 летонског Закона о уговору о осигурању.

осигуравачу стигне одговор о увећању премије и/или измени услова осигурања или пре него што раскид уговора ступи на снагу, осигуравач се не може ослободити уговорене обавезе да надокнади осигурану штету. У нашем праву осигурања у том случају се осигуравачу признаје само право на сразмерно умањење надокнаде коју треба да исплати. У анализираним правним системима правила о правима осигуравача на измену или раскид уговора о осигурању се не примењују ако је повећање ризика минорно, ако оно није имало никаквог утицаја на настанак штете и њену висину[9] или ако су се уговорне стране споразумеле да повећање ризика не утиче на обавезе из уговора о осигурању.[10] У упоредном праву преовлађује решење по којем осигуравач губи наведена права у случају повећања ризика и има обавезу да надокнади осигурану штету ако је повећање ризика настало због радњи предузетих ради спречавања или смањења веће штете (у интересу осигуравача) или као последица осигураног догађаја или радњи предузетих из хуманости.[11]

4) СЛУЧАЈ КАДА НЕПРИЈАВЉИВАЊЕ ПОВЕЋАЊА РИЗИКА НЕ ОСЛОБАЂА ОСИГУРАВАЧА ОД ОБАВЕЗЕ

Степен одговорности осигураника за непријављивање повећања ризика осигуравачу као основ за умањење накнаде из осигурања или одбијање њене исплате разликује се у упоредним системима. У Немачкој ако после повећања ризика наступи осигурани случај, осигуравач је у обавези да плати накнаду уколико осигураник није намерно повредио своју обавезу уздржавања од повећања ризика. Ипак, у случају повреде наведене обавезе због грубе непажње осигуравач је овлашћен да своју накнаду смањи у мери која одговара тежини кривице осигураника, при чему терет доказивања за постојање грубе непажње сноси осигураник. Када се ради о повећању ризика услед лаке непажње осигураника или догађаја на које осигураник није имао утицај, осигуравач није обавезан да плати накнаду, ако је осигурани случај наступио након месец дана од тренутка у којем је осигуравачу обавештење о повећању ризика морало бити достављено, осим ако је осигуравачу у том тренутку већ било познато повећање ризика. Он је обавезан да плати накнаду, ако повреда обавезе пријављивања није намерно учињена. У

[9] Чл. 28, ст. 2 аустријског Закона о уговору о осигурању; чл. 26, ст. 3, немачког Закона о уговору о осигурању.

[10] Чл. 29 аустријског Закона о уговору о осигурању; чл. 447, ст. 2 естонског Закона о облигацијама; чл. 32, тач. (4) швајцарског Закона о уговору о осигурању

[11] Чл. 26 аустријског Закона о уговору о осигурању; чл. 2795, ст. 1 чешког Грађанског законика; чл. 32, тач. (2) и (3) швајцарског Закона о уговору о осигурању; чл. 1445, ст. 4 турског Трговачког законика.

немачком праву у уговорима о копненим осигурањима и уговорима о транспортном осигурању ако осигураник не пријави осигуравачу повећање ризика, осигуравач није обавезан да плати накнаду, уколико осигурани случај наступи након тренутка у коме би пријава морала бити достављена осигуравачу. Ипак, наведено право није неограничено у корист осигуравача, јер ће он бити обавезан да плати накнаду 1) ако му је повећање ризика било познато у тренутку у коме му је пријава морала бити достављена, 2) ако обавеза пријављивања није повређена ни намерно ни грубом непажњом, или 3) уколико повећање ризика није пресудно утицало на наступање осигураног случаја или на обим обавезе плаћања накнаде.[12] У Летонији ако до осигураног случаја дође пре ступања на снагу измена или раскида уговора због повећања ризика води се рачуна о савесности осигураника у погледу пријављивања битних чињеница. Уколико осигураник без своје кривице не пријави повећање ризика осигуравачу, зато што није ни знао да је дошло до повећања ризика, а испунио је своју обавезу пријаве битних чињеница приликом закључења уговора, осигуравач је дужан да исплати осигурану накнаду. Међутим, у случају постојања лаке непажње осигураника због које није пријавио повећање ризика, обавеза осигуравача се умањује у сразмери плаћене премије и премије која би била наплаћена према стварној тежини ризика. За разлику од немачког права, у Литванији у случају постојања грубе непажње осигуравач је овлашћен да одбије своју обавезу, раскине уговор и да задржи наплаћену премију. У српском праву имовинског осигурања наш ЗОО као и Преднацрт Грађанског законика РС не регулишу утицај савесности осигураника у вези са непријављивањем повећања ризика на обавезу осигуравача, иако се правне последице (не)савесности у пријављивању битних чињеница регулишу чл. 907-911 ЗОО односе на стање приликом закључења уговора о осигурању. Са друге стране, у поморском осигурања у складу са општеприхваћеним решењима у упоредном праву, ако до промене ризика после закљученог уговора о осигурању дође независно од воље осигураника, то не утиче на важност осигурања и обавезе странака.[13] У Швајцарској ако осигураник, без своје кривице, није пријавио битно повећање ризика после закључења уговора услед неке чињенице која је важна за оцену ризика, а уговорне стране су приликом закључења уговора одредиле степен њене важности,[14] осигуравач има право да раскине уговор. Швајцарско право приоритет даје слободи уговарања, па је тако осигуравач у обавези да покрије све штетне догађаје који су својствени природи ризика

[12] Чл. 57 немачког Закона о уговору о осигурању.

[13] Чл. 749, ст. 1, ЗПУП.

[14] Чл. 30, ст. 1 швајцарског Закона о уговору о осигурању.

и његовим последицама за које је закључен уговор о осигурању, осим ако уговором нису искључени одређени догађаји на прецизан и јасан начин.[15]

5) ИЗВОРИ

- Bundesgesetz vom 2. Dezember 1958 über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz - VersVG) StF: BGBl. Nr. 2/1959 (NR: GP VIII RV 102 AB 547 S. 68. BR: S. 140.) Fassung vom 13.05.2013 (аустријски Закон о уговору о осигурању).
- Võlaõigusseaduses, *Riigi Teataja*, I 2001, 81, 487; *RT* I 2009, 18, 108; *RT* I 2008, 59, 330; *RT* I 2008, 54, 304; *RT* I 2007, 56, 375; *RT* I 2005, 61, 473; *RT* I 2005, 39, 308; *RT* I 2004, 90, 616; *RT* I 2004, 87, 593; *RT* I 2004, 75, 522; *RT* I 2004, 37, 255; *RT* I 2004, 13, 86; *RT* I 2003, 78, 523; *RT* I 2002, 53, 336 (естонски Закон о облигацијама).
- Gesetz über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz – VVG) vom 23. November 2007 (BGBl. I S. 2631), (немачки Закон о уговору о осигурању).
- Zákon ze dne 3. února 2012 občanský zákoník, zákon č. 89/2012 *Sbírky zákonů ČR*. (чешки Грађански законик).
- Закон о облигационим односима – ЗОО, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93 и *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003 – Уставна повеља.
- Закон о поморској и унутрашњој пловидби, *Службени лист СРЈ*, бр. 12/98, 44/99, 74/99 и 73/00 и *Службени гласник РС*, бр. 85/2005 - др. закон, 101/2005 - др. закон, 73/2010 - др. закон, 87/2011 - др. закон и 10/2013 - др. Закон (ЗПУП).
- Il Codice Civile Italiano, *Gazzetta Ufficiale,* n. 79 del 4 aprile 1942 (италијански Грађански законик).
- La loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre modifiee par La loi du 16 mars 1994 (1), *Moniteur Belge* du 20 août 1992 et du 4 mai 1994 (белгијски Закон о уговору о осигурању).
- Lege privind Codul civil, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, Anul 177 (XXI) – Nr. 511/24.VII.2009 (румунски Грађански законик).
- Ley 50/1980, de 8 de octubre de Contrato de Seguro, *Boletín Oficial del Estado* de 17 de Octubre de 1980, 15/May/1997, 24/Nov/2002, 6/Nov/2003, 1/Sep/2004, 12/Oct/2007 (шпански Закон о уговору о осигурању).

[15] Чл. 33 швајцарског Закона о уговору о осигурању.

- Loi du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance, Louxembourg (луксембуршки Закон о уговору о осигурању).
- Loi fédérale du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance (Loi sur le contrat d'assurance, etat le 1er janvier 2011) (швајцарски Закон о уговору о осигурању).
- ΝΟΜΟΣ ΥΠ΄ ΑΡΙΘ. 2496, Ασφαλιστική σύμβαση, τροποποιήσεις της νομοθεσίας για την ιδιωτική ασφάλιση και άλλες διατάξεις, (ΦΕΚ 87/τ.Α'/16.5.1997) (грчки Закон о уговору о осигурању).
- Par apdrošināšanas līgumu, *Latvijas Vēstnesis,* No. 188/189 / Stājas spēkā 30.06.1998, 230/232, Stājas spēkā 01.07.2000, 161 (2736) / Stājas spēkā 01.01.2003, 56 (3632) / Stājas spēkā 18.04.2007 (летонски Закон о уговору о осигурању).
- *Преднацрт Грађанског законика Републике Србије, друга књига – Облигациони односи*, Влада Републике Србије, Комисија за израду Грађанског законика, Београд, 2014.
- Türk Ticaret Kanunu, 13.1.2011, No.: 6102, *Resmi Gazete*, 14.2.2011, No.: 27846 (турски Трговачки законик).
- Code des assurances 1930, version consolidée au 17 mai 2015 (француски Закон о уговору о осигурању).
- Шулејић, Предраг, *Право осигурања*, Досије, Београд, 2005.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Иако су правила уговорног права осигурања, у области која је била тема овог рада, из Закона о облигационим односима (чл. 915) у непромењеном облику преузета у Преднацрт Грађанског законика РС (чл. 1165), на основу увида у одређени број развијених упоредних правних система чини се да су законска решења РС у једном делу конципирана у корист осигуравача. То се односи на ситуацију када осигурани случај настане пре него што осигуравач буде обавештен о повећању ризика или пре него што изјави да раскида уговор или захтеване измене уговора ступе на снагу због повећања ризика. Намерне радње осигураника су у свим правима искључене, али се у упоредном праву води рачуна о савесности осигураника приликом обавештавања осигуравача о повећању ризика, док је у неким правима законом прописано да се правне последице утврђују према ономе шта је уговорено. Оцена савесности у пријављивању накнадног повећања ризика и искључивање права осигуравача да се позове на повећање ризика ако осигураник није знао или могао да зна за повећани ризик да би ту околност пријавио осигуравачу, ако је повећање ризика познато незнатно, небитно, учињено ради заштите интереса осигуравача или ако је ризик повећан због

радњи извршених из хуманости представљају основе по којима се законским одредбама у страним правима осигураник штити од олаког одбијања осигуравача да надокнади осигурану штету или да сразмерно умањи своју обавезу само због повећаног ризика за чије наступање осигураник не сноси кривицу или га без своје кривице није обавестио о његовом повећању. Зато би наведену доследност решења у ЗОО и Преднацрту Грађанског законика РС у корист осигуравача требало прилагодити имајући у виду решења упоредног права.

УДК: 341.961.4
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 124–142
Изворни научни рад

др Милена ТРГОВЧЕВИЋ ПРОКИЋ[1]

ИЗВРШНА ЈАВНОБЕЛЕЖНИЧКА ИСПРАВА И СРЕДСТВА ОБЕЗБЕЂЕЊА

ABSTRACT

The notary public performs an independent and autonomous public service, he is an independent trustee of the parties and his contribution in the preparation of documents confirms their authenticity and content. The executive notary public document is equated with the court decision and here is where the functions of court and notary public are combined. The best evidence that the notary performs indeed a public service is the implementation of the public notary records and issuing of the title by a notary. The domestic law accepted the concept of the Latin organizational type of the notary and predicted that under certain conditions notary public documents have executive force. In the Latin notary system, legal transactions that have a basis for security contracts may be concluded in the form of notary documents. These are contracts for the pledge of security claims on the immovable and movable assets. With these contracts, customers can have the power of execution. In this case, the notary documents shall have the status of an executive document, and in the case of failure to fulfill contractual obligations within the time allocated by the contract, then the feature of execution shall be reached, so forced execution for settling secured claims can be demanded. It is characteristic of the newly created states of former Yugoslavia that the form of the executive notary public document replaces the court agreement and facilitates the realization of creditor's rights.

Key words: notary public, executive notary public documents, collaterals, mortgage, public executor, the execution procedure.

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

1) УВОД

Извршна јавноблежничка исправа изједначена је са судском одлуком, те се овде спаја функција суда и јавног бележника. У јавнобележничком запису мора бити утврђена обавеза на чинидбу односно трпљење или пропуштање дужника, али и његова изјава да он пристаје на принудно извршење након доспелости, значи да акт мора садржати *clausulae exquendi* да би био извршна исправа. Сагласност дужника је „процесна диспозиција која се односи на одређени захтев и не утиче на настанак обавезе".[2] Пристанак дужника на непосредно извршење може обухватити све захтеве повериоца, али може бити ограничен и на једну од обавеза. Дужник своју сагласност на непосредно извршење може дати само у односу на једну обавезу или њен део, или одређени објекат извршења. Ова сагласност даје ограничено извршење јавнобележничкој исправи. По правилу, дужник у споразуму пред бележником, који има за основ заложно право, даје сагласност за непосредну извршност на одређеној ствари. На основу оваквог споразума поверилац може остварити извршење само на одређеној имовини дужника, а не на било којој његовој имовини. У немачком праву у новелама Закона о принудном извршењу из 1997. године,[3] проширено је поље примене извршне јавнобележничке исправе, јер новелирањем пристанак дужника на извршење може обухватити све захтеве повериоца који су подобни за извршење, док се ранији пристанак на извршење могао изразити само код захтева на одређену суму новца.[4] Међутим, изузетак је захтев на давање изјаве воље и захтев закуподавца на испражњење и предају стана код уговора о закупу стана.[5]

2) ВРСТЕ ОБАВЕЗА

Правни посао у коме је сачињен јавнобележнички запис може садржати више дужникових обавеза. Волфштајнер *(Wolfsteiner)* и Бекчес *(Beck'sches)*,[6]

---

[2] V. Rijavec, „Neposredna ovršnost javnobilježničkog akta", *Javni bilježnik*, broj 13/2002, str. 36: „Valjanost saglasnosti za neposrednu ovršnost također ne ovisi o tome postoji li stvarno odgovarajuće potraživanje prema materijalnom pravu. Saglasnost nije izjava pogodbene volje."

[3] Новеле од 1.1.1999. Закона о извршном поступку Немачке од 1.1.1997, у даљем тексту: ЗПО Немачке.

[4] Zöller, Zivilprozessordnung, 21 Auflage, Köln, 1999, p. 1925, у даљем тексту: Зöллер, ЗПО.

[5] Члан 796. а ЗПО.

[6] Wiolfsteiner, H., Wolfsteiner, Hans, "Vollstreckbare Urkunde, Vollstreckbarerklärung von Anwaltsvergleichen und Scheidssprüchen mit vereinbartem Wortlaut", *Grundkurs für angehende Anwaltsnotare, .Arbeintsunterlage*, Band III, Bochum, 1999, p. 119, *Beck'sches, Notar-Handbuch,* red. Wolfram Waldner, 3. Auflage, Verlag, München, 2000, str. 1036, Zöller, ZPO, *o. c.*, p. 1919.

сматрају да мора јасно бити одређена обавеза дужника на коју се он подвргава у непосредном принудном извршењу, и то за све обавезе понаособ које проистичу из јавнобележничког записа. На овај начин се избегавају нејасноће и евентуални спорови између странака. Сагласност дужника на неограничено непосредно извршење на било којој његовој имовини вуче бројне последице, нарочито ако би треће лице преузело дуг. Стога јавни бележник мора да утврди правни основ обавезе и да јасно наведе у ком се обиму дужник сагласио са обавезом. На пример, обавеза би морала бити тачно одређена у свом обиму, и то како главна, тако и споредне обавезе (камате), а на ово и упућују норме извршног поступка о подобности извршне исправе за извршење.[7]

3) ДОКАЗИВАЊЕ ПРЕТПОСТАВКИ ЗА ИЗВРШНОСТ

Јавни бележник приликом сачињавања јавнобележничког записа мора да поучи дужника о последицама извршности јавнобележничког записа, и о томе да ли дужник у јавнобележничком запису ослобађа повериоца дужности доказивања испуњења претпоставки за извршност. Ову могућност познаје немачко право, а теорија[8] сматра да је ово ослобођење повериоца извор ризика за дужника зато што постоји опасност од ослобађања повериоца дужности доказивања, односно оваквим одрицањем прелази на дужника терет доказа да претпоставке нису наступиле, ако се изричито не уговори супротно. Стога је врло важно да јавни бележник поучи дужника о свим последицама таквог одрицања. У нашем праву доспелост потраживања може се доказати и овером потписа на приватној исправи или солемнизацијом, јер за доказивање доспелости потраживања закон захтева јавну или оверену исправу.[9] Наше право не познаје ову могућност, већ изричито захтева да поверилац пружи доказ о испуњењу претпоставки за извршност.

[7] Члан 17. Закону о извршењу и обезбеђењу „Службени гласник РС", број 31/2011, 99/2011, 109/2013, 55/2014, 139/2014, 106/2015, у даљем тексту: ЗИО Србије, члан 20. Закон о извршном поступку Федерације БиХ, „Службени лист Федерације БиХ, број 13/94, у даљем тексту: ЗИП ФБиХ, члан 15. Закона о изменама и допунама Закона о извршном поступку „Службени весник Р. Македоније" 35/05, у даљем тексту: ЗИДЗИП Македоније, чл. 16, 18, 19. и 20. Закона о изменама и допунама Закона о о извршном поступку „Народне новине Р. Хрватске", број 173/03, у даљем тексту: ЗИДОЗ Хрватске.

[8] Zöller, ZPO, *o. c.*, p. 1921, Beck'sches, *o. c.*, p. 1036.

[9] Члан 16. став 2. ЗИО Србије.

4) ВРСТЕ ЈАВНОБЕЛЕЖНИЧКИХ ИСПРАВА

Према законским решењима својство извршне исправе могу имати јавнобележнички акти (записи).[10] Међутим, у нашем праву и појединим транзицијским земљама,[11] извршне исправе могу бити приватне исправе на којима је јавни бележник оверио потписе, а које иначе спадају у ред јавнобележничких потврда и овера, тзв. солемнизиране исправе.[12] Све ове исправе имају значај кондемнаторне судске и управне одлуке, поравнања пред судом или управним органом. Међутим, ово решење је усамљено. Немачко право, на пример, предвиђа да се само у јавнобележничком акту дужник може подвргнути непосредном принудном извршењу.[13] Исто је и у италијанском праву. Међутим, средње решење прихвата Швајцарска, према чијим прописима приватна исправа може бити извршна у случају мере привременог обезбеђења у извршном поступку,[14] а аустријско право допушта да и солемнизиране исправе могу бити извршне, али не и приватне исправе на којима је само потпис који је оверио јавни бележник.[15]

Извршност приватних исправа

Уобичајено је да земље у транзицији дају могућност и приватној исправи да буде извршна, ако има одређену обавезу на чинидбу и пристанак дужника на извршност уколико је јавни бележник оверио потпис дужника.[16] Ово решење је прихватило наше право. Јавни бележник може уз пристанак странака оверити њихове потписе ако приватна исправа садржи клаузулу о пристанку на извршење. Међутим, код овере потписа јавни бележник нема обавезу да поучи странке о значају пристанка на непосредно принудно

[10] Члан 85.Закон о јавном бележништву „Службени гласник", бр. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014, 93/2014 121/2014, 6/2015 и 106/2015, у даљем тексту: члан 54. Закон о јавном биљежништву „Народне новине", бр. 78/93, 29/94, 162/98., 16/07 и 75/09, у даљем тексту: ЗЈБ Хрватске, члан 47. став 3. Закон о нотарима Федерације БиХ „Службене новине, број 45/2002, у даљем тексту: ЗН ФБиХ, чл. 327, 8. ЗОО Немачке.

[11] Члан 73. став 6. ЗН ФБиХ, члан 59. ЗЈБ Хрватске.

[12] M- Dika, „Sudsko i javnobilježničko osiguranje tražbina na temelju sporazuma stranaka", *Zaštita vjerovnika*, Zagreb, 1994, str. 102.

[13] Fabbender, Grauel, Kemp, Ohmen, Peter, Roemer, *Notariatskunde,* 14. Auflage, München, 2001, str. 141.

[14] Hess, B., „Ekspertiza o nacrtu izvršnog zakona za Federaciju BiH od 16. 7. 1997", *Nova rešenja u Zakonu o parničnom postupku Federacije BiH*, Ministarstvo pravde, Sarajevo, 1998, str. 115.

[15] M. Dika, *o. c*., 1994, p. 552.

[16] Члан 73. став 1. ЗН ФБиХ, члан 54. став 6. ЗЈБ Хрватске.

извршење, као што је то дужан учинити приликом састављања јавнобележничког акта-записа.[17] Јавни бележник ће на захтев странке ставити потврду извршности, али код издавања потврде о извршности на једној приватној исправи потребно је доказати одређене претпоставке, а јавни бележник код овере није дужан да поучи странке, као што је то случај приликом сачињавања јавнобележничког записа. Због тога је извршење на основу оверене приватне исправе „опасно" за дужника, али и за повериоца, јер странке немају сигурност, а и због могућности да дужник истакне приговор ваљаности такве исправе у извршном поступку, што има за последицу вођење парничног поступка.[18] Повлакић сматра да баш из ових разлога не би требало допустити да приватна исправа само на основу овере потписа од стране јавног бележника буде извршна исправа, тако да је довољно да само јавнобележнички акт-запис буде извршна исправа и да се на основу њега може спровести принудно извршење. Међутим, супротно мишљење има Дика,[19] јер сматра да је странкама код овере потписа дозвољен пут парнице.

Рок за добровољно извршење

У јавнобележничкој исправи мора бити наведен рок у коме дужник мора да изврши своју обавезу. У нашем праву рок за добровољно извршење обавезе дужника је веома кратак, он износи три дана ако није предвиђен у извршној исправи. Ово је додатна опасност за дужника зато што јавни бележник неће имати обавезу да упозори дужника на ову околност.

Извршност солемнизираних исправа

Солемнизирана исправа под одређеним условима може да има извршну снагу извршног јавноблежничког записа, а то су општи услови за извршност јавнобележничког записа. Потврђивање приватних исправа од стране јавног бележника (солемнизација) предвиђено је у нашем праву.[20] Ово решење усвојено је у законодавству земаља у транзицији,[21] док нека права, на пример,

---

[17] Beck'sches, *o.c.*, ,p. 48–49, Fabbender, Kemp, Ohmen, Peter, Roemer, Ohmen, *o. c*., p. 141.

[18] M. Povlakić, „Izvršnost javnobilježničkog akta, *Pravna misao*, br. 3–4/2000, Sarajevo, str. 9; Hess, B., *o.c*, p. 115.

[19] M. Dika, *o.c.,* str. 552.

[20] Члан 85. став 5. ЗЈБ Србије.

[21] Члан 93 став 3. ЗЈБ Србије, Члан 60. ЗН ФБиХ, члан 54. став 7. ЗЈБ Хрватске, члан 4. став 2. Закон о нотарима Македоније „Службени весник Р. Македоније" број 56/96, у даљем тексту: ЗН Македоније, члан 49. став 1. Закон о јавном бележништву Словеније, „Службени лист Р. Словеније" број 13/94, у даљем тексту: ЗЈБ Словеније.

немачко, не познају ову могућност. Дужност бележника јесте да упозори странке на нејасне одредбе и да укаже на уочене недостатке, те предложи измене на начин који им омогућава већу правну сигурност и бољу заштиту њихових интереса. Међутим, дужност је и да правно неваљану исправу солемнизира и да о томе унесе упозорење. У пракси се испољава проблем што обично код бележникаприступи дужник и инсистира на потврђивању исправе коју је сачинио поверилац, а која је често правно неваљана и обично ставља или повериоца или дужника у бољи правни положај. Приликом сачињавања јавнобележничког записа-акта присутне су обе странке, па се избегавају негативне последице солемнизације приватне исправе и пружа већа сигурност странкама.

5. ПОТВРЂИВАЊЕ ИЗВРШНОСТИ ЈАВНОБЕЛЕЖНИЧКОГ ЗАПИСА

Протеком рока за добровољно испуњење обавезе судска одлука добија потврду да је извршна. У упоредном праву разликују се решења и захтеви за издавање потврде о извршности јавнобележничке исправе.

Утврђивање извршности

Немачко уређење дозвољава да странке у свом споразуму унапред предвиде доказе приликом доспелости или наступања услова. На основу изјаве повериоца о наступању услова за извршење, јавни бележник даје потврду о извршењу. Поверилац може захтевати потврђивање извршења само на основу своје изјаве о наступању услова, о чему јавни бележник издаје потврду. На тај начин је на јавног бележника потпуно пренета дозвола извршења и представља значајно растерећење за судове. Ово уређење полази од претпоставке да су се странке приликом састављања јавнобележничког акта о свему споразумеле. На тај начин извршни јавнобележнички акт гарантује сигурност, јер је јавни бележник „гарант легитимних интереса странака и државе“.[22] У Немачкој суд може да дâ легалитет и извршност јавнобележничкој исправи.[23] Поједина законодавства, на пример у Словенији, Хрватској, Македонији и Србији, захтевају да поверилац мора да достави доказе о доспелости извршења, тако да није довољна само његова изјава јавном бележнику о наступању услова и доспелости обавезе.[24] Јавнобележнички поступак обухвата не само сагласност

[22] *Beck'sches Notar-Handbuch*, *o.c*, p. 1045.

[23] Члан 796. ст. 1. и 2. ЗПО Немачке.

[24] У том смислу се изјаснила и судска пракса: Виши суд у Копру, *RS Stairs* 185/99: „Поверилац мора конкретизовати овршност у приједлогу за оврху и понудити

странака већ и утврђивање доспелости и издавање извршне потврде. *Rijavec*,[25] сматра да јавни бележник не може да изда потврду о извршности у тренутку када саставља исправу, ако потраживање није доспело. Проблем је још тежи када рок доспелости потраживања зависи од неке чињенице. Протек времена је објективна чињеница и, на пример, у случају неплаћања појединих рата кредита, кад доспе на плаћање цели износ кредита, утврђивање доспелости захтева оцењивање доказа, а то у ствари представља проблем. *Rijavec* у том случају предлаже да јавни бележник може да изда потврду о извршности бележничке исправе под условом да поверилац позове дужника на испуњење обавезе и пружи доказ да је дужник ову његову изјаву примио. Јавни бележник мора утврдити наступање услова приликом издавања потврде о извршности јавнобележничке исправе. Наиме, ако би наступање извршности јавнобележничке исправе оцењивао извршни суд, он би морао предлог за извршење усвојити без процесне претпоставке, и тако ће потврдити извршност. Законима о извршном поступка земаља у транзицији, односно бивших република СФРЈ, Србије,Словеније, Хрватске, Македоније и Црне Горе, није дефинитивно разрешено питање формалног легалитета. Суд који прими предлог за извршење на основу извршног наслова без потврде о извршењу (судске одлуке или јавнобележничке извршне исправе) ипак би требало да одбаци предлог за извршење као непотпун. Ако би се прихватило друго становиште, да поверилац у извршном поступку доказује да је доспело потраживање, потврда о извршењу изгубила би смисао. Јавни бележник би у том случају могао да одбије издавање потврде о извршности јавнобележничког акта, али поверилац тада може да иницира парнични поступак тужбом за утврђивање доспелости потраживања против дужника, односно с идентичним захтевом који садржи јавнобележничка исправа. У домаћем праву потврда о извршности представља констатацију суда који је донео извршну исправу да је одлука извршна, те извршни суд извршност не утврђује; она се ставља на отправак одлуке и није посебна потврда суда. За судску одлуку или поравнање сачињено пред судом захтева се испуњеност услова за дозволу за извршење (да је пресуда правоснажна, извршна, да је подобна за судско извршење, стварну и месну надлежност суда и сл.). Закон о јавном бележништву Србије је изричито навео да када обавеза зависи од наступања услова или истека рока који није календарски одређен, за извршност јавнобележничког записа потребно је да се јавном исправом утврди да је услов наступио или да је рок престао. То практично значи да јавни бележник мора да стави потврду извршности. Исти учинак ће имати и изјава на којој је јавни бележник оверио потпис дужника да пристаје на непосредно извршење.

одговарајуће доказе, јер јавнобележнички акт не исказује наступ доспелости ако је то околност коју су странке предвидјеле али је то код закључивања била неизвесна околност."

[25] V. Rijavec, *o. c.,* p. 39.

Међутим, ако дође до спора, правоснажна пресуда којом је утврђено да је услов наступио замениће јавнобележничку исправу. Извршни суд,односно извршитељ ће преиспитивати правну ваљаност извршне исправе и испуњеност услова за дозволу извршења. Немачка има друго решење, а то је да поверилац може тужбом за утврђење против дужника да захтева потврђивање извршности. Немачко уређење задире у подручје дозвољавања извршења и представља значајно растерећење судова. Аустријско уређење познаје ограничавајућу улогу за издавање потврде о извршности, јер она није потребна ни за судски споразум, ни за јавнобележничку исправу.

Дакле, улога бележника не огледа се само у закључивању споразума између странака већ и у потврђивању извршности самог јавнобележничког акта.

6) ЈАВНОБЕЛЕЖНИЧКА ИСПРАВА И БЕЗДРЖАВИНСКА ЗАЛОГА

Србија

Бездржавинска залога на покретним стварима у систему Србије стиче се уписом у регистар а упис могу тражити дужник и поверилац.[26] Пред јавним бележником се може сачинити или потврдити уговор о бездржавинској залози, те није предвиђена императивна форма записа. Ако поверилац тражи упис, тада мора постојати изричита изјава залогодавца да на то пристаје, јер поверилац има првенство наплате из вредности заложене ствари. Залогодавац после уписа задржава државину над предметом заложеног права, међутим, он губи државину ако о доспелости не испуни обавезу према заложном повериоцу. У домаћем праву реализација заложног права обављала се посредством суда. Увођењем новог института- јавног извршитеља,[27] омогућена је вансудска реализација обезбеђеног потраживања тако да се избегава злоупотреба из ранијег законског решења.[28]

[26] Закона о заложном праву на покретним стварима уписаним у регистар „Службени лист РС“ бр. 57/2003, 61/2005, 64/2006.

[27] У Закону о извршењу и обезбеђењу (2011) није била направљена терминолошка разлика између професионалног извршитеља и судског извршитеља. Пошто није направљена терминолошка разлика између тзв.професионалног извршитеља и судско извршитеља, ЗИО (2015) уводи термин „ јавни извршитељ,“ да би нагласио да он врши јавна овлашћења. Овом институту је поверено вршење судске власти.

[28] Вансудска реализација била је предвиђена као изузетак код уговорне залоге са предајом ствари у државину, а омогућава повериоцу који има својство привредног субјекта да организује приватну јавну продају и ствар прода када је доспело потраживање. Омогућавање приватне јавне продаје заложене ствари или продаје

Македонија

У Македонији се пред јавним бележником може сачинити уговор о залози на покретним стварима, хартијама од вредности, потраживањима, без предаје ствари у државину залогопримцу, тзв. бездржавинска залога. Бездржавинска залога се стиче када се поред уговора о залози изврши попис предмета или хартија од вредности, а без предаје у посед залогопримцу. Овај уговор се може саставити у форми јавнобележничког акта, где бележник саставља и записник о попису заложених предмета. Уколико странке саме састављају уговор, тада су дужне да сачине записник о попису ствари, хартијама од вредности, које мора да овери јавни бележник.[29] Наиме, јавни бележник оверава потписе странака, а овером заложно право је стечено и тада се уписује у заложни регистар покретних ствари и права.[30] Уколико се залога не упише у регистар, она нема својство регистроване залоге.

Словенија

У Словенији бездржавинска залога може се конституисати само на основу јавнобележничког акта.[31] У праву Словеније отворен је пут да се бездржавинска залога конституише као регистрована залога, када се посебним прописима уведу посебни регистри недржавинских залога. Међутим, ово решење се у теорији критикује,[32] јер Стварноправни законик предвиђа паралелно вођење две евиденције – регистра недржавинских заложних права и евиденције у коју се уписују покретне ствари и којима се доказује право својине на њима. Паралелизам евиденција може у пракси изазвати проблеме, јер се сматра с правом да се треба залагати за јединствену евиденцију.

Хрватска

У Хрватској, бездржавинска залога је регулисана Законом о власништву и другим стварним правима, где се одредбом члан 297. став 2. покушава дати

непосредном погодбом ако су испуњени одређени услови носи са собом озбиљну опасност од злоупотребе.

[29] Члан 8. Закона за залог на подвизни предмети и права, „Службени весник Републике Македоније", број 21/98, 48/99, 86/00, у даљем тексту: ЗПП Македоније.

[30] Закон за вођење регистра и права Републике Македоније, „Службени весник Републике Македоније", број 28/98.

[31] Члан 171. став 1. Стварноправног законика Словеније, „Уредни лист Републике Словеније", број 87/2002, у даљем тексту: СЗ Словеније.

[32] Повлакић, М., *Стварноправна средства осигурања на покретним стварима у земљама насљедницама бивше СФРЈ*, Сарајево, 2002, стр. 9.

општи оквир права обезбеђења, прописујући да се оно што је одређено за заложно право на одговарајући начин примењује на свако друго средство обезбеђења потраживања, тако да се бездржавинска залога назива хипотеком,[33] те произлази да је хипотека могућа само на оним покретним стварима на којима се својина стиче уписом у јавне уписнике, а означена је као регистарско заложно право. Насупрот томе, Овршни закон[34] познаје залогу, при чему заложно право настаје на основу споразума пред судом или јавним бележником, и то моментом потписивања споразума. Овакво цепање права обезбеђења не заслужује позитивну оцену,[35] јер Закон о власништву полази од регистроване залоге коју би требало уредити посебним законом, а Овршни закон полази од бездржавинске залоге покретних ствари, без публиковања заложноправног односа.

Мађарска

У Мађарској, уговори о бездржавинској залози се закључују пред јавним бележником који врши регистрацију јавних уговора.[36] У праву Босне и Херцеговине бездржавинска залога ослобођена је садејства суда и јавног бележника.[37]

7) ЈАВНОБЕЛЕЖНИЧКА ИСПРАВА И ФИДУЦИЈАРНИ ПРЕНОС ВЛАСНИШТВА

Словенија

У Словенији се ово средство обезбеђења конституише споразумом странака који мора бити у форми извршног јавнобележничког акта, а допуштено је обезбеђење само на покретним стварима. Словеначко уређење предвиђа акцесорни и неакцесорни модел фидуцијарног преноса

[33] Члан 304. Закона о власништву и другим стварним правима Хрватске, „Народне новине“, бр. 91/96, 114/2001, у даљем тексту: ЗВСП Хрватске.

[34] Члан 277. став 6. ЗИДОЗ Хрватске.

[35] M. Povlakić, *o.c.*, str. 11.

[36] Члан 260. став 2. Мађарског грађанског закона.

[37] Чланом 7. став 1. Закона о регистрованим залогама БиХ предвиђена је писмена форма за залогу, али није предвиђен извршни наслов у уговору, јер је у циљу олакшања намирења заложног повериоца законодавац прописао да је извршење могуће на основу уговора и извода из регистра залога, док је чланом 31. став 2. истог закона предвиђено да ово олакшање важи само за случај намирења судском продајом.

власништва.[38] У домену јавнобележничке исправе постоји разлика, јер неакцесорни модел може имати форму јавнобележничког записа, док акцесорни модел има форму извршног јавнобележничког записа. Акцесорни модел предвиђа да споразум странака мора да садржи износ и датум доспелости обезбеђеног потраживања.[39] Претпоставља се да је фидуцијарно власништво пренето под раскидним условом плаћања обезбеђеног потраживања. Ствар на коју је пренето право својине фидуцијарним преносом не може да служи као средство обезбеђења будућих и условних потраживања између истог повериоца и дужника. Словеначко уређење предвиђа да странке могу да сачине и другачији споразум, односно да њихов споразум не мора да садржи износ и датум доспелости обезбеђеног потраживања, па стога садржина овог споразума може имати само форму јавнобележничког акта, те овај акцесорни модел не може да садржи „директно и извршни наслов".[40] Међутим, извршни наслов стећи ће издавањем потврде извршности од стране јавног бележника или у извршном поступку, где фидуцијар мора да конкретизује доспелост потраживања. Словеначко уређење предвиђа споразум у случају платежне неспособности између фидуцијарног дужника и фидуцијарног повериоца, односно да други повериоци не могу у извршном и стечајном поступку намирити своја потраживања на ствари на коју је право својине пренето.[41] Фидуцијарни поверилац или фидуцијарни дужник имају излучно право само ако о томе постоји њихов споразум. У правној литератури критиковано је овакво уређење, с обзиром да споразум фидуцијара и фидуцијента не може изменити питање стеченог права састава стечајне масе.[42] Јавном бележнику дата је и улога код намирења потраживања. Ако дужник не испуни потраживање по доспелости, преносилац мора да преда покретну ствар у непосредну државину фидуцијарном повериоцу. Уколико фидуцијар жели да задржи ствар за себе, он може преко јавног бележника обавестити дужника или, у супротном, продати је преко јавног бележника. Дужник је дужан да се

[38] Члан 202. став 1. СЗ Словеније.

[39] Члан 201. став 2. СЗ Словеније.

[40] R. Venčur, „Fiducijarni prenos vlasničkog prava u osiguranje na pokretnim i nepokretnim stvarima u novom slovenačkom pravu", simpozijum „Doprinos reformi stvarnog prava u državama jugoistočne Evrope", Budimpešta, 2002, str. 294.

[41] Чл. 205. и 206. СЗ Словеније.

[42] M. Povlakić, *op. cit.,* str. 22. Аутор наводи: „У случају извршног поступка или стечаја над имовином фидуцијента – дужника, фидуцијар – повјерилац ex lege има разлучно право. Наведена решења морају бити предмет критике. Једино се може сложити са законским решењем које сврстава фидуцијара у разлучне повјериоце у случају стечаја фидуцијента."

изјасни преко јавног бележника, одређујући најнижу цену по којој ствар може да се прода.

Хрватска

У Хрватској је фидуцијарни пренос власништва правноформални уговор који мора бити закључен у форми споразума пред јавним бележником или у солемнизираној приватној исправи. Хрватско уређење, за разлику од словеначког, предвиђа пренос власништва на покретним и непокретним стварима и правима. Преноси се својина на стварима или праву који припадају дужнику или трећем лицу.[43] На тај начин обезбеђује се како новчано, тако и неновчано потраживање. У хрватском моделу фидуцијарни пренос заснива се на неакцесорности, а то значи да се фидуцијарно обезбеђење остварује безусловним преносом власништва на ствари или праву. Фидуцијарни дужник након испуњења обезбеђеног потраживања има само облигационоправни захтев за повраћај власништва на ствари, односно права. У правној литератури наводи се да дужник након испуњења потраживања има стварноправни захтев према повериоцу.[44] Ово се огледа у томе што након испуњења дужникове обавезе поверилац мора вратити обезбеђено власништво. Осим тога, када се ради о непокретностима, без обзира што је реч о безусловном преносу власништва, оно се уписује у земљишне књиге. У односу на права и обавезе дужника након доспелости потраживања уведена је новина, те је дата могућност дужнику да покрене поступак продаје, односно уновчења (права или предмета) обезбеђеног потраживањем.[45] Јавни бележник дужан је да о продаји и свим предузетим радњама обавештава повериоца. Ова новина омогућава дужнику да користећи своје право онемогући повериоца да постане власник. Овај институт појачао је обезбеђење потраживања повериоца, али је ипак дао дужнику могућност да користећи своја права спречи да поверилац постане власник, а јавном бележнику велики домен примена радњи. Споразуму о фидуцијарном преносу дат је директно извршни наслов, јер Закон о извршном поступку[46] изричито предвиђа да странке треба да одреде када ће обезбеђено потраживање доспети, односно како ће се доспелост утврдити. Ако је предмет фидуцијарног преноса својина на непокретностима које су

[43] Члан 262. став 1. Закон о изменама и допунама овршног закона „Народне новине Р. Хрватске“број 173/03,88/ 05,у даљем тексту: ЗИДОЗ Хрватске.

[44] M. Dika, „Sudsko i javnobilježničko osiguranje prijenosom vlasništva na stvari i prijenosom prava", *Javni bilježnik,* broj 9/2000, Zagreb, str. 30.

[45] Члан 114. ЗИДОЗ Хрватске – Новела 2005.

[46] Члан 274. став 1. ЗИДОЗ – Новела 2005 Хрватске.

уписане у земљишне књиге, тада се захтева потврда фидуцијарног дужника (или трећег лица ако је оно власник) да је сагласан да се непосредно на основу споразума обави овај пренос након доспелости обезбеђеног потраживања. Ову потврду издаје јавни бележник. Ако непокретност није уписана у земљишне књиге, тада је обавеза јавног бележника да изда оглас у „Народним новинама", тако да се на овај начин одступа од начела публицитета. Поверилац нема право да располаже са ствари, али странке могу уговорити супротно.[47] Поверилац је дужан да предузме мере ради очувања обезбеђеног потраживања које је на њега пренето, и тада чување ових ствари или права може бити препуштено јавном бележнику. Јавни бележник може да за рачун повериоца наплаћује камате и друга повремена потраживања, која се касније пребијају с трошковима на чију накнаду поверилац има право, са главницом и каматом. Он такође има обавезу да наплати пренесено потраживање или прими његово испуњење. Ако дужник не испуни своју обавезу према повериоцу, поверилац може преко јавног бележника да тражи од дужника да се изјасни да ли захтева да ствар на коју је пренето право власништва прода или пренесено право уновчи. Дужник је дужан да се изјасни преко јавног бележника, одређујући најнижу цену по којој се ствар може продати, односно уновчити. Ако продаја ствари или уновчење права не буду успешни, сматра се да је поверилац постао власник на ствари или правима којима је обезбеђено потраживање. Ако дужник испуни потраживање, јавни бележник може тражити брисање забележбе у земљишним књигама.

Црна Гора

Правно уређење Црне Горе познаје фидуцијарни пренос власништва на покретним и непокретним стварима, али не и на правима,[48] те представља одступање од начела специјалности, али предвиђа могућност залагања робног лагера.[49] Упис у посебне регистре услов је за пуноважност уговора, а не услов стицања права. Уговори о фидуцијарном преносу власништва могу се закључивати пред бележником. Повлакић критикује ово решење с обзиром да се власништво на покретним стварима преноси само уговором, а не моментом уписа у регистар.[50]

[47] Члан 275а ЗИДОЗ – Новела 2005 Хрватске.

[48] Закон о фидуцијарном пријеносу својине, „Службени лист РЦГ", број 23/96, и Уредба о упису фидуцијарног преноса својине, „Службени лист РЦГ", број 9/97.

[49] Чланови 6–9. Закона о фидуцијарном преносу својине.

[50] M. Povlakić, *o. c.,* str. 227, 20. Povlakić наводи да иако се ради о јавном регистру, није нормирана консеквенца начела јавности, а то значи могућност злоупотребе.

Србија

Наше право не познаје фидуцијарни пренос власништва. Међутим, фидуцијарно обезбеђење омогућује повериоцу стицање већег степена обезбеђења од оног које пружа заложно право обезбеђења стицања власништва на ствари или права, уместо стварног права на предметима обезбеђења. Оно што је ту карактеристично јесте омогућавање вансудског остваривања потраживања у случају закашњења дужника. У споразуму се наводе потраживање повериоца према дужнику и сагласност дужника или трећег лица (ако је оно власник предмета обезбеђења) да се пренесе на повериоца власништво на одређеној ствари, односно праву. На основу споразума преноси се власништво, односно право, осим што се до преноса власништва на непокретностима не захтева упис у земљишне књиге. Карактеристично је за новонастале државе бивше СФРЈ да форма извршне јавнобележничке исправе замењује судски споразум и олакшава реализацију повериочевог права.

8) ЈАВНОБЕЛЕЖНИЧКИ ЗАПИС И ХИПОТЕКА

Пред јавним бележником, а на основу споразума странака у сврху обезбеђења потраживања, може се засновати хипотека на непокретностима уписаним у регистар непокретности. Поверилац може да тражи извршење на тој непокретности ради наплате обезбеђеног потраживања, а након његове доспелости ако је дужник у запису на то пристао. Ово је извршна хипотека, која чини сувишним отказ хипотекарног потраживања и тражење намирења од дужника, односно подизање хипотекарне тужбе. Уговор мора бити сачињен у форми јавнобележничког записа или јавнобележнички потврђене (солемнизоване) исправе који се по правној снази изједначава с извршном судском одлуком или судским поравнањем.[51] Међутим,уговор о хипотеци и заложна изјава могу се потврдити (солемнизовати) пред бележником само под условом да не садрже изричиту изјаву обвезаног лица да се на основу уговора о хипотеци, односно заложне изјаве, може, ради остварења дуговане чинидбе, по доспелости обавезе непосредно спровести принудно извршење. У домаћем праву реализација хипотеке предвиђена је посредством суда и јавног извршитеља. Хипотека се може наплатити посредством извршења на непокретности. Реализација хипотеке изискује два поступка. Хипотекарни

Довољно је да дужник оптерети ствари и то упише у регистар који је надлежан према месту наласка ствари, а да затим ствари пренесе у друго место, за које је надлежан други регистар, тако да је оптерећењу тешкоући у траг.

[51] Члан 85,93. ЗЈБ, члан 10. Закон о хипотеци „Службени гласник" 115/2005, 60/2015, 63/2015,83/2015, у даљем тексту: ЗХ Србије, исто и ЗУХ Македоније, члан 170. ЗЗД Бугарске. Видети: Члан 85. став 3. ЗЈБ Србије.

поверилац мора пред парничним судом захтевати тужбом за утврђење да је обезбеђено потраживање доспело. Извршна одлука парничног суда је основ за извршни поступак у коме хипотекарни поверилац тражи наплату хипотеке. Ако дужник и власник хипотекарне непокретности нису исто лице, тада је потребно да поверилац поднесе хипотекарну тужбу у оквиру парничног поступка. Садашњи закон о извршном поступку предвиђа као меру обезбеђења заснивање заложног права на непокретности, а на основу споразума странака.Споразум се може дати пред судом или јавним бележником.Осим тога, једнострана хипотека настаје на основу изјаве воље власника непокретности - заложне изјаве која се даје пред јавним бележником. Поступак реализације заснивања хипотеке је скраћен, јер је непотребно водити парнични поступак уколико дође до споразума пред извршним судом. Поверилац на основу споразума пред јавним бележником или судом, који је уједно и извршни наслов, може да тражи непосредно извршење. Институт бележништва, који је недавно уведен у наш правни систем, омогућава да се избегну проблеми покретања судског поступка и судске реализације уговора о обезбеђењу потраживања. Извршна јавнобележничка исправа доприноси остварењу права намирења заложних поверилаца без вођења судског поступка. На основу јавнобележничког записа хипотека се може непосредно уписати у регистар непокретности ако дужник пристане на то. Осим тога, запис је основ за непосредну извршност. Покретање судског поступка своди се на покретање евентуалног извршног поступка.

9) ФОРМА ЈАВНОБЕЛЕЖНИЧКОГ СПОРАЗУМА

Захтеви који се односе на форму, предвиђени у упоредном праву, за извршне јавноблежничке исправе које имају за основ обезбеђење потраживања, различити су. Домаће право, као што је већ речено, одређује императивну форму јавнобележничког записа за хипотеку, а споразуми странака о заснивању заложног права имају снагу судског поравнања. Закон о бележништву предвиђа форму јавнобележничког записника за споразум о постојању новчаног потраживања и времену његовог доспећа и сагласност да се уписом заложног права на непокретности односно покретним стварима дужника обезбеђује новчано потраживање повериоца.[52] Ипак, наше право и упоредноправна законодавства, и поред давања јавнобележничкој исправи статуса извршне исправе, задржавају споразум пред судом као ефикасан начин којим се може приступити новчаном потраживању повериоца и обезбеђењу на конкретној имовини дужника.[53] Ако поверилац и дужник дају

[52] Члан 88. т 3. ЗЈБ Србије.

[53] Институт заложног права на основу споразума странака пред судом регулисао је Закон о извршном поступку из 1990, „Службени лист СФРЈ", број 27/90, чл. 215а–215в, а садашњи закон о извршењу и обезбеђењу чл. 265.

свом споразуму карактер извршног наслова пред бележником, тада није потребно покретати судски поступак, јер суд у том случају нема јаче средство и инструменте да би контролисао њихов споразум, а самим тим већи су трошкови странака за одређивање и спровођење обезбеђења, и он постаје сувишан.[54] Схватање да задржавање конкурентне надлежности суда није потребно не може се прихватити у потпуности. Странке могу у току извршног поступка да предложе споразум, те се суд ове своје надлежности не може одрећи. Словенија захтева императивну форму јавноблежничког акта код бездржавинске залоге,[55] фидуцијарног преноса власништва,[56] те земљишног дуга. Хрватска је оставила више простора факултативном избору странака у односу на Словенију, с обзиром да уговори о бездржавинској залози и фидуцијарном преносу могу да се закључе у облику јавнобележничког акта, али и у форми солемнизиране исправе.[57] У Македонији је форма јавнобележничког акта предвиђена само за хипотеку, док ова форма није императивно предвиђена код бездржавинске залоге. Македонија предвиђа да странке свом споразуму о залагању права могу дати карактер извршног наслова, тако што ће овај споразум оверити пред јавним бележником.[58] У правној литератури истиче се, да споразум странака пред судом није посебно средство обезбеђења у материјалноправном смислу, већ се њиме само у процесноправном смислу „олакшава реализација заложног права".[59] Сматрамо да је форма јавнобележничког акта код споразума о заложном праву коју поставља Словенија боље решење на пољу правне сигурности, с обзиром да се својство извршне исправе не стиче само овером потписа већ и јавнобележничком овером садржаја акта. Тиме улога јавног бележника доприноси не само обезбеђењу повериоца већ и сигурнијем правном промету. Остављање слободе уговорним странама да изаберу форму јавнобележничке овере јесте у сваком случају олакшање у прибављању извршног наслова, али се у теорији наводи да јавнобележнички акт не

[54] Д. Медић, „Стицање хипотеке на основу споразума пред судом и нотарски обрађене исправе", *Правни живот*, број 10/2005, стр. 470-471.

[55] Члан 171. став 1. СЗ Словеније.

[56] Члан 202. став 1. СЗ Словеније.

[57] Члан 247. став 6. ЗИДОЗ Хрватске.

[58] Члан 8. Закона о залагању покретних ствари и права.

[59] Повлакић наводи: „Садејство суда у настанку једног приватноправног споразума који се оснива на сагласности воља осигураника у поступку осигурања, замаглило је добровољну природу овог института, те створило привид да се ради о једном посебном средству осигурања, а у ствари ради се о прибављању извршног наслова." Видети: M. Povlakić, *o. c.,* str. 7; M. Dika, *Sudsko potraživanje na temelju sporazuma stranaka*, Aktuelnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Zagreb, 1992, str. 109.

доприноси ефикаснијој заштити ни странака ни трећих лица.[60] Сматрамо да споразум пред бележником који има снагу извршне исправе може бити сачињен само у форми јавнобележничког записа, јер другачије решење, односно солемнизација или овера потписа приватних исправа пред јавним бележником омогућава да садржај приватне исправе садржи неодређености и недореченост, тако да ова исправа не може да буде подобна за судско извршење.[61] Јавнобележничким записом се избегавају неодређености и мањкавости које су честе код приватних исправа, а с обзиром на његову строгу форму и поступак сачињавања (поука и објашњење бележника о правном послу странкама, о обезбеђењу правног посла и нарочито о давању сагласности за непосредну извршност дужнику, као и само сачињавање акта итд.), омогућује да исправа буде подобна за извршење. Уколико се прихвати да само јавнобележнички запис може да буде извршна исправа, тада није потребно да поверилац и дужник дају свом споразуму карактер извршног наслова у форми судског поравнања и да покрећу судски извршни поступак. Извршни наслов се једноставније прибавља пристанком на принудно извршење у форми јавнобележничког записа. Решење да споразум пред судом више није неопходан и да његову функцију може преузети извршна јавнобележничка исправа прихватило је словеначко право у пуној мери.

10) ИЗВОРИ

- Beck'sches *Notar-Handbuch,* red. Wolfram Waldner, 3. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 2000.
- Dika, Mihajlo, „Sudsko i javnobilježničko osiguranje tražbina na temelju sporazuma stranaka", *Zaštita vjerovnika*, Zagreb, 1994.
- Dika, Mihajlo, „Sudsko i javnobilježničko osiguranje prijenosom vlasništva na stvari i prijenosom prava", *Javni bilježnik,* broj 9/2000, Zagreb.
- Dika, Mihajlo, *Sudsko potraživanje na temelju sporazuma stranaka*, Aktuelnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Zagreb, 1992

[60] Povlakić, M., *o. c.*, str. 226: „Сачињавање јавнобележничког акта не доприноси ни већој сигурности самих странка, нити ефикаснијој публикацији заложног правног односа, а тиме ни ефикаснијој заштити трећих лица."

[61] На пример, дешава се у пракси да приватна исправа садржи правнотехничке мањкавости, односно да није назначена нека битна чињеница, као број парцеле, ознака земљишнокњижног дела и површина, већ се обично наводи да „дужник треба да преда повериоцу парцелу од два ара". Наиме, ова приватна исправа не може бити подобна за судско извршење, без обзира што је повериоцу остављена могућност да у парничном поступку оствари своје право.

- Fabbender, Grauel, Kemp, Ohmen, Peter, Roemer, *Notariatskunde,* 14. Auflage, München, 2001.
- Hess, B.*,* „Ekspertiza o nacrtu izvršnog zakona za Federaciju BiH od 16. 7. 1997”*, Nova rešenja u Zakonu o parničnom postupku Federacije BiH*, Ministarstvo pravde, Sarajevo,1998.
- Медић, Душко, „Стицање хипотеке на основу споразума пред судом и нотарски обрађене исправе“, *Правни живот*, број 10/2005.
- Povlakić, Meliha, „Izvršnost javnobilježničkog akta, *Pravna misao*, br. 3–4/2000, Sarajevo.
- Povlakić, Meliha, *Stvarnopravna sredstva osiguranja na pokretnim stvarima u zemljama nasljednicama bivše SFRJ*, Sarajevo, 2002.
- Rijavec,Vesna., „Neposredna ovršnost javnobilježničkog akta“, *Javni bilježnik*, broj 13/2002.
- Venčur, Renato, „Fiducijarni prenos vlasničkog prava u osiguranje na pokretnim i nepokretnim stvarima u novom slovenačkom pravu“, simpozijum „Doprinos reformi stvarnog prava u državama jugoistočne Evrope“, Budimpešta, 2002.
- Zöller, Zivilprozessordnung, 21 Auflage, Köln, 1999, str. 1925,u daljem tekstu: Zöller, ZPO.
- Wolfsteiner, Hans, „Vollstreckbare Urkunde, Vollstreckbarerklärung von Anwaltsvergleichen und Scheidssprüchen mit vereinbartem Wortlaut”, *Grundkurs für angehende Anwaltsnotare, .Arbeintsunterlage*, Band III, Bochum, 1999.
- Закон о јавном бележништву Србије,*Службени гласник РС,* бр. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014, 93/2014, 121/2014, 6/2015 и 106/2015.
- Закон о јавном биљежништву Хрватске, *Народне новине* бр. 78/93, 29/94, 162/98, 16/07, 75/09.
- Закон о нотарима Федерације БиХ, *Службене новине*, бр. 45/2002.
- Закон о нотарима Македоније, *Службени весник* бр. 56/96.
- Закон о јавном бележништву Словеније, *Службени лист* бр. 13/94.
- Закона о заложном праву на покретним стварима уписаним у регистар *Службени лист* РС бр. 57/2003, 61/2005, 64/2006.
- Закона за залог на подвизни предмети и права Македоније, *Службени весник*, бр. 21/98, 48/99, 86/00.
- Закон за вођење регистра и права Републике Македоније, *Службени весник*, бр. 28/98.
- Стварноправни законик Словеније, *Урадни лист*, бр. 87/2002.
- Закона о власништву и другим стварним правима Хрватске, *Народне новине*, бр. 91/96, 114/2001.

- Закон о фидуцијарном пријеносу својине, *Службени лист* РЦГ", бр. 23/96.
- Уредба о упису фидуцијарног преноса својине,*Службени лист* РЦГ", бр. 9/97.
- Закон о хипотеци Србије,*Службени гласник* РС бр. 115/2005, 60/2015, 63/2015, 83/2015.
- Закону о извршењу и обезбеђењу, Србије, *Службени гласник РС* бр. 31/11, 99/11, 109/13,55/14,139/14, 106/15.
- Закон о изменама и допунама овршног закона, *Народне новине* Р. Хрватске, бр. 173/03, 88/05.
- Закон о извршном поступку Федерације БиХ*, Службени лист*, бр. 13/94.
- Закона о изменама и допунама Закона о извршном поступку *Службени весник* Р. Македоније, бр. 35/05.

УДК: 502.131.1:620.9(497.11)(094.5)
502.131.1:620.9(4-672EU)(094.5)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 143–157
Изворни научни рад

Драгољуб ТОДИЋ[1]
Владимир ГРБИЋ[2]

ЕНЕРГЕТСКА ЕФИКАСНОСТ У ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ABSTRACT

The paper points to the importance of energy efficiency in the policy of the European Union (EU) and the Republic of Serbia (RS). It emphasizes the links between energy policy and environmental policy and climate change. The first part of the paper explores some of the key issues defined in the Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC (goals, measures, basic obligations and rights, etc.). The Directive establishes a common framework of action for the Member States with the aim to undertake improvement measures in the field of energy efficiency within the Union, in order to ensure the achievement of the main objective of the Union in terms of energy efficiency - its increase by 20% by 2020.

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд, Е-маил: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs. Рад је реализован у оквиру научног пројекта: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти" (број 179029), који финансира Министарство просвете и науке Владе Републике Србије, за период 2011–2015. године.

[2] Факултет за међународну економију, Београд. Рад реализован у оквиру пројекта "Унапређење јавних политика у Србији у функцији побољшања социјалне сигурности грађана и одрживог привредног раста." Пројект број 47004 финансиран од Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

It underlines the importance of measures in the field of the efficient use of energy and efficient energy supply, and a group of measures of the horizontal character. A separate part of the study overlooks the importance of energy efficiency issues for the RS. Strategic and regulatory framework in the RS is placed in the context of the harmonization of national legislation with EU regulations. In that regard, there have been emphasized the basic elements defined by the Law on the efficient use of energy, the Energy Law, the relevant by-laws, and relevant strategic documents. There have been given indications of the direction of the further development of legislation in this area and the need to adopt appropriate sub legal regulations

Key words: energy efficiency, energy, climate change, environment, regulations of the European Union, Directive 2012/27/EU, the Republic of Serbia, the harmonization of national regulations.

1) УВОД

Енергетска ефикасност представља један од кључних елемената савремене политике у области енергетике са снажним утицајем на друге привредне гране. Дефинисање самог појма „енергетска ефикасност" суочено је више дилема иако су у употреби различите дефиниције, у складу са контекстом у којем се појам користи.[3] Значају енергетске ефиканости је допринело више чинилаца. Међу њима се растући захтев за енергијом и стални раст потрошње енергије, као и утицај ових трендова на глобалну прерасподелу ресурса и међународну безбедност, могу сматрати општим околностима. Према подацима Америчке управе за енергетику, укупна примарна потрошња енергије у свету (квадрилион Btu) износила је 1980. године 283,14735. Десет година касније 346,98299, двадесет година касније 398,27595, да би 2010. године износила 508,11989.[4] Огромне су разлике у

[3] На тешкоће у дефинисању појма „енергетска ефиканост" указује у Међународна агенција за енергетику. У приручнику ове организације се наводи да је много лакше утврдити да је нешто мање (или више) енергетски ефикасно него дефинисати појам „енергетска ефикасност" као такав. Истовремено се упућује на општу дефиницију која каже да је „енергетска ефикасност" „коришћење мање енергије ради пружања истих услуга." *Energy Efficiency Indicators: Fundamentals on Statistics*, OECD/IEA, Paris, 2014, p. 17. Или, „енергетска ефикасност се обично дефинише као однос између утрошене енергије и произведеног резултата или извршене услуге." *Capturing the Multiple Benefits of Energy Efficiency*, OECD/IEA, Paris, 2014, p. 29. Или, „енергетска ефикасности се односи на ограничавање или смањивање потрошње путем усвајања више ефикасних средстава ... " Понекад је више енертетски ефикасно ако се обезбеђује више услуга за исту енергију, или иста услуга са мање енергије. *Energy Efficiency Indicators: Essentials for Policy Making*, OECD/IEA, Paris, 2014, p. 142.

[4] Интернет: https://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/iedindex3.cfm?tid=44&pid=44&aid=2&cid=regions&syid=1980&eyid=2012&unit=QBTU (2.12.2015).

потрошњи енергије између појединих региона у свету. Према подацима Светске банке у најсиромашнијим земљама то је износило 359 (по глави становника еквивалент кг нафте), у региону Европе и Централне Азије 2,080, а у Евро зони 3,485.[5] Према процени Међународне агенције за енергетику (IEA), у периоду од 2005. до 2025. године очекује се увећање потрошње примарне енергије за 40%.[6] Такође, процењује се да се глобална потражња за свим облицима енергије повећава за трећину од 2011. до 2035. године. Међутим, удео фосилних горива у светском енергетском „миксу" пада од 82% на 76%. Нискоугљенични извори енергије (обновљива енергија и нуклеарна енергија) достижу око 40% раста потражње за примарном енергијом. Готово половина нето повећања производње електричне енергије долази из обновљивих извора.[7] Сложеност мера које се предузимају у области енергетске ефикасности призилази из мноштва околности везаних за стање у међународним односима, привредни и научно-технолошки развој, међународне финансијске токове, укључујући између осталог, и њихову зависности од стања и циљева у бројним другим областима, међу којима се кључним сматрају циљеви у области климатских промена и животне средине.[8] Због значаја ових питања у теоријским расправама енергетска ефиканост се ставља у контекст укупних развојних циљева, односно циљева одрживог развоја.[9] Положај ЕУ условљен је водећом улогом ове организације у кључним областима од значаја за енергетску ефикасност, а посебно животне средине и климатских промена. Процењује се да је применом различитих мера постигнут „значајан напредак у смањењу потрошње

[5] *2015 The Little Green Data Book*, World Bank. Washington, DC, 2015, doi:10.1596/978-1-4648-0560-8. p. 2.

[6] Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године („Службени гласник РС", бр. 101/2015), стр. 2.

[7] *World Energy Outlook 2013, Factsheet*, International Energy Agency, Интернет: http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebsite/factsheets/weo2013_factsheets.pdf (16.1.2016).

[8] Ипак, Coley указује на то да је питање енергетске ефикасности на известан начин запостављено у корпусу питања којима се баве различите еколошке организације и покрети. Он, у контексту „одрживих енергетских технологија", питање енергетске ефикасности разматра кроз следећа питања: когенерација, смањење губитака енергије, обнављање енергије и енергетска ефикасност у зградама. David Coley, *Energy and climate change: creating a sustainable future*, John Wiley & Sons Ltd, West Sussex, 2008, pp. 371–396.

[9] Rogers, Jalal, Boyd, енергетска питања разматрају у контексту кључних глобалних питања повезаних са животном средином. Видети, Peter R. Rogers, Kazi F. Jalal, John A. Boyd, *An introduction to sustainable development*, Glen Educational Foundation, Inc. Earthscan, 2008, pp. 92–96.

енергије на нивоу ЕУ."[10] Укупна домаћа потрошња свих горива у ЕУ износила је 1995. године 1671.11 Мтое, 2000. године 1726.84, 2005. године 1824.73, 2010. године 1760.61, и 2013. године 1666.32 Мтое.[11] Потрошња финалне енергије смањена је за 7% у периоду између 2005. и 2013. године. Потрошња примарне енергије смањена за 8% у истом периоду и прелиминарне процене показују наставак овог тренда опадања до 1516 Мтое у 2014. У пројекцијама до 2050. године у сценарију који подразумева примену мера „високе енергетске ефикасности" (укључује строжије минималне захтеве за уређаје и нове зграде; високе стопе реновирања постојећих објеката; успостављање обавеза штедње енергије, итд) очекује се даље смањење потражње за енергијом од 41% до 2050. године у односу на 2005-2006.[12]

2) СВРХА

Експлицитно дефинисани циљеви ЕУ у области енергетске ефикасности садржани су у неколико докумената ове организације.[13] Директивом 2012/27/ЕУ се успоставља заједнички оквир за мере подстицања енергетске ефикасности унутар Уније како би се осигурало постизање главног циља Уније у погледу енергетске ефикасности, а то је њено повећање за 20 % до 2020. године и обезбедили услови за даља побољшања енергетске ефикасности после тог датума.[14] Правила која Директива прописује имају за

[10] *Assessment of the progress made by Member States towards the national energy efficiency targets for 2020 and towards the implementation of the Energy Efficiency Directive 2012/27/EU as required by Article 24 (3) of Energy Efficiency Directive 2012/27/EU*, COM(2015) 574 final, European Commission, Brussels, 18.11.2015, p. 3.

[11] *EU energy in figures, statistical pocketbook 2015*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015, p. 41.

[12] *Energy Roadmap 2050*, COM(2011) 885 final, European Commission, Brussels, 15.12.2011 p. 4.

[13] У широј расправи не би требало занемаривати ни међународно-правни контекст обавеза у области енергетике, што заслужују детаљнију анализу. За извесне назнаке видети: Драгољуб Тодић, Душко Димитријевић, Енергетска безбедност у међународном праву животне средине, *Теме*, 2/2012, стр. 703–721.

[14] У Директиви 2012/27/ЕУ се појам „енергетска ефикасност" дефинише као однос између оствареног резултата у погледу перформансе, услуге, робе или енергије и за то уложене енергије" (чл. 2. т. 4). Директивом је дефинисано да се под појмом „енергија" подразумевају „сви облици енергетских производа, горива, топлота, обновљива енергија, електрична енергија или сваки други облик енергије, како је дефинисано у члану 2. тачка г) Уредбе (ЕЗ) број 1099/2008 Европског парламента и Савета од 22. октобра 2008. о статистици енергетике" (чл. 2. т. 1). „Побољшање енергетске ефикасности" је дефинисано као „свако повећање енергетске ефикасности које је настало као резултат технолошких промена, промена понашања и/или економских промена" (чл. 2. т. 6).

циљ и „отклањање препрека на енергетском тржишту и превазилажање недостататака тржишта, који ометају ефикасност у снабдевању енергијом и њеном коришћењу, и предвиђа утврђивање индикативних националних циљева енергетске ефикасности за 2020."[15] Циљеви ЕУ у области енергетске ефикасности дефинисани су и општим стратешким документом као што је „Стратегија Европа 2020: стратегија за паметан, одржив и укључив развој."[16] Од три формулисана циља ЕУ у области климатских промена један се односи на унапређивање енергетске ефикасности кроз смањење примарне потрошње енергије за 20% у поређењу са пројектованим нивоима.[17] На овај начин је наглашен значај енергетског сектора и нужност интегралног приступа циљевима и инструменатима у различитим секторским областима од значаја за област климатских промена.[18] Оквир за климатску и енергетску политику ЕУ у раздобљу 2020–2030. дефинисан је посебним документом.[19] Један од циљева се односи и на уштеду енергију (најмање 27%), поред смањења емисије гасова са ефектом стаклене баште (40% у поређењу са

[15] Захтеви из ове директиве су минимални захтеви и они не спречавају државе чланице да задрже или уведу строжије мере. Такве мере треба да су у сагласности за законодавством Уније. У случају када национално законодавство предвиђа строжије мере, држава чланица упућује Комисији нотификацију о том законодавству.

[16] *Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication from the Commission, COM(2010) 2020 final European Commission, Brussels, 3.3.2010. У формалном смислу, основни оквир деловања ЕУ повезан је са чињеницом да је ЕУ чланица Оквирне конвенције УН о промени климе од 21. марта 1994. године а Кјото протокола од 16. фебруара 2005. године. Видети: http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php (10.1.2016) http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php (10.3.2014).

[17] Поред смањења емисије гасова са ефектом стаклене баште за најмање 20% у односу на ниво из 1990. године и повећања учешћа обновљивих извора енергије у потрошњи електричне енергије за 20%.

[18] Повећање смањења емисија на 30% до 2020. године предложено је под условом да се друге, како развијене, тако и земље у развоју, обавежу на фер удео у будућем глобалном климатском споразуму након истека првог обавезујућег периода по основу Кјото протокола. У мају 2010, Европска комисија је објавила Саопштење које садржи анализу импликација различитих нивоа амбиција (циљеви од 20% и 30%) и процене ризика од цурења угљеника. European Commission, 2010. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage, {SEC(2010) 650}, Brussels, 26.5.2010, COM(2010) 265 final.

[19] Оквир за климатску и енергетску политику у раздобљу 2020. – 2030, Комуникација Комисије Европском парламенту, Савету, Европском привредном и социјалном одбору и Одбору регија, Брисел, 22.1.2014. COM(2014) 15 final.

1990) и повећања удела обновиљивих извора енергије у потрошњи енергије (најмање 27%).[20] Дефинисање ових циљева засновано је, између осталог, и на резултатима у остваривању циљева који су пројектовани за период до 2020 године (циљеви: „20-20-20"). Емисије гасова са ефектом стаклене баште у 2012. године су смањене за 18% у односу на 1990. а очекивало се даље смањиванје на ниво испод 24% до 2020. године и 32% у 2030. години. Према истом извештају, удео обновљивих извора енергије повећао са на 13% у 2012. години уз очекивање даљег раста на 21% у 2020, односно 24% у 2030. години. Енергетски интензитет привреде ЕУ је смањен између 1995. и 2011. године за 24%, а побољшање у индустрији износи око 30%.[21] Европска комисија је крајем 2011. године издала саопштење „Мапа пута енергетике до 2050. године".[22] Овим документом програмског карактера, Комисија је предложила трансформацију енергетског сектора уз смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште до 2050. године, на 80 до 95% испод нивоа емисије у 1990. години. У документу се разматрају и изазови на путу остварења тог циља који се тичу, пре свега, обезбеђења сигурности снабдевања енергијом и очувања конкурентности европске привреде. Унапређење енергетске ефиканости представља један од циљева дефинисан и у Општем програму деловања Уније за животну средину до 2020. године „Живети добро унутар граница наше планете."[23] Према одредбама члана 2. Седми програм деловања има за приоритетан циљ, између осталог, и „претворити Унију у ресурсну ефикасну, зелену и конкурентну привреду са ниским нивоом емисија CO 2." (приоритетни циљ бр. 2).

3) МЕРЕ ЕУ

Један од два основна прописа којима се ствара правни основ за остваривање циљева ЕУ у области енергетске ефикасности (њено повећање за 20% до 2020. године), је Директива 2012/27/ЕУ Европског парламента и Савета од 25. октобра 2012. о енергетској ефикасности, изменама и допунама Директиве 2009/125/ЕЗ и 2010/30/ЕУ те о престанку важења Директива

[20] За шире видети: https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy/2030-energy-strategy (12.12.2015).

[21] Оквир за климатску и енергетску политику у раздобљу 2020–2030, *op. cit.* стр. 2.

[22] *Energy Roadmap 2050*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 885 final, European Commission, Brussels, Brussels, 15.12.2011.

[23] Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet', *OJ L 354, 28.12.2013,* pp. 171–200.

2004/8/ЕЗ и 2006/32/ЕЗ (у даљем тексту „Директива 2012/27/ЕУ").[24] Мере за остваривање дефинисаних циљева у области енергетске ефикасности односе се на различите области, поред енергетике у ужем смислу речи (изградња, индустрија, саобраћај, опрема за домаћинства, итд). Општа је обавеза држава чланица да предузму мере ради ефикаснијег коришћења енергије и то на свим нивоима „енергетског ланца" од производње до финалне потрошње. То подразмева различите мере које треба да предузму поједини субјекти. Дистрибутери енергије или компаније за малопродају енергије морају годишње да остваре 1,5% уштеде енергије кроз имплементацију мера енергетске ефикасности.[25] Државе чланице ЕУ могу одлучити да постигну исти ниво штедње путем других средстава као што су побољшање ефикасности система грејања, уградња двоструких прозора или изолација кровова.[26] Посебну улогу имају мере које треба да предузме јавни сектор у делу који се односи на унапређе енергетске ефикасности зграда којима управља. Предвиђено је да се сваке године спроводи реновирање најмање 3% укупне подне површине зграда које се греју или хладе, које су у поседу или које користе централне власти, подстичући потрошаче енергије нан боље управљање потрошњом.[27] То подразумева и слободан и лак приступ

[24] Поред Директиве 2010/31/ЕУ Европског парламента и Савета од 19. маја 2010. о енергетској перформанси зграда. Директивом 2012/27/ЕУ су замењене две директиве о енергетској ефикасности (2004/8/EZ о когенерацији и 2006/32/EZ о енергетским услугама). Истовремено је направљена веза са обавезама које су дефинисане Директивом 2009/125/EZ о еколошком дизајну, Директивом 2010/30/EU о означавању енергије и Директивом 2010/31/EU о енергетској ефикасности зграда и неколико других прописа.

[25] За шире видети: Guidance note on Directive 2012/27/EU on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EC, and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Article 15: Energy transformation, transmission and distribution, SWD(2013) 450 final, European Commissiion, Brussels, 6.11.2013.

[26] Guidance note on Directive 2012/27/EU on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EC, and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Article 14: Promotion of efficiency in heating and cooling, SWD(2013) 449 final, European Commissiion, Brussels, 6.11.2013.

[27] Према одредбама члана 5. ст. 2. стопа од 3% се израчунава на основу укупне подне површине зграда са укупном корисном подном површином преко 500 m^2 (односно 250$м^2$ од 9. јула 2015), које поседује и користи централна власт државе чланице и које, на дан 1. јануара сваке године, не испуњавају минималне националне захтеве енергетске перформансе утврђене на основу члана 4. Директиве 2010/31/ЕУ. За детаљније видети, нпр. Guidance note on Directive 2012/27/EU on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EC, and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Article 5: Exemplary role of public bodies' buildings, SWD(2013) 445 final, European Commissiion, Brussels, 6.11.2013. Guidance note on

подацима о потрошњи енергије, мониторинг нивоа ефикасности у новим постројењима за производњу енергије, итд. Обавезе великих компанија су посебно наглашене и односе се, између осталог, и на ревизију њихове потрошње енергије, итд.[28] Свака држава чланица утврђује индикативни национални циљ енергетске ефикасности, на бази потрошње примарне или финалне енергије, уштеда примарне или финалне енергије или енергетске интензивности (чл. 3. Директиве).[29] Сваке три године, државе чланице достављају националне акционе планове за енергетску ефикасност. Ови планови за обухватају мере за заначајно побољшање енергетске ефикасности и очекиване и/или остварене уштеде енергије, укључујући оне у испоруци, преносу и дистрибуцији енергије као и крајњој употреби енергије.[30] Код постављања циљева државе чланице узимају у обзир следеће елементе: 1) да потрошња енергије у Унији до 2020. не сме бити већа од 1474 Мтое примарне енергије или од 1078 Мтое финалне енергије;[31] 2) мере предвиђене у овој директиви; 3) мере донете ради постизања националних циљева енергетских уштета постављених сагласно члану 4. ст. 1. Директиве 2006/32/ЕЗ; и 4) друге мере за подстицање енергетске ефикасности у државама чланицама и на нивоу Уније. Код постављања тих циљева, државе

Directive 2012/27/EU on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EC, and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Article 6: Purchasing by public bodies, SWD(2013) 446 final, European Commissiion, Brussels, 6.11.2013.

[28] За шире видети, нпр. Guidance note on Directive 2012/27/EU on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EC, and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Articles 9–11: Metering; billing information; cost of access to metering and billing information, SWD(2013) 448 final, European Commissiion, Brussels, 6.11.2013. Guidance note on Directive 2012/27/EU on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EC, and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Article 8: Energy audits and energy management systems, SWD(2013) 447 final, European Commission, Brussels, 6.11.2013.

[29] Државе чланице обавештавају о тим циљевима Комисију у складу са чланом 24. став 1. и делом 1. Анекса XIV. При том те циљеве изражавају и као апсолутни ниво потрошње примарне енергије и потрошње финалне енергије у 2020. и објашњавају како је, и на основу којих података, то израчунато.

[30] За детаљније о националним циљевима држава чланица видети на сајту: https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-directive/national-energy-efficiency-action-plans. (1.2.2016).

[31] Појам „потрошња примарне енергије" означава „бруто унутрашњу потрошњу, искључујући неенергетске примене", а појам „потрошња финалне енергије" обухвата „сву енергију која се испоручује индустрији, транспорту, домаћинствима, услугама и пољопривреди. То искључује испоруке за сектор за трансформацију енергије и сâме енергетске индустрије" (чл. 2. т. 2, 3. Директиве 2012/27/ЕЗ).

чланице могу узети у обзир и националне околности које утичу на потрошњу примарне енергије, као што су: 1) преостали трошковно исплативи потенцијал за уштеде енергије; 2) развој БДП и предвиђања; 3) промене у увозу и извозу енергије; 4) развој свих обновљивих извора енергије, нуклеарне енергије, сакупљања и складиштења угљеника; и 5) рано деловање. У складу са одредбама члана 7. Директиве, свака држава чланица може да спроводи обавезе из Директиве кроз успостављање посебне схеме енергетске ефикасности или применом других мера политике, ради постизања енергетских уштеда међу крајњим корисницима, под условом да те мере политике испуњавају прописане критеријуме. Схема треба да обезбеди да дистрибутери енергије и/или предузећа за продају енергије на мало, који су именовани као обавезане стране (у складу са ставом 4) и који послују на територији сваке државе чланице, до 31. децембра 2020. постигну циљ кумулативне уштеде крајње употребе енергије, не доводећи у питање став 2. Директиве.[32] Као алтернатива успостављању шеме за обавезу енергетске ефикасности државе чланице се могу определити да предузму друге мере ради постизања енергетских уштеда међу крајњим корисницима, под условом да те мере политике испуњавају одређене критеријуме. Ове мере могу укључивати следеће мере или њихову комбинацију: а) енергетски порез или порез на CO_2 који имају ефекат смањења потрошње енергије крајње употребе; б) финансијске схеме и инструменте или фискалне стимулације; в) прописе или добровољне споразуме; г) стандарде и норме који имају за циљ побољшање енергетске ефикасности производа и услуга, укључујући зграде и возила, осим у случају када су обавезни и применљиви у државама чланицама према законодавству Уније; д) шеме за енергетско означавање, са изузетком оних које су обавезне и применљиве у државама чланицама према законодавству Уније; и ђ) обучавање и образовање, укључујући саветодавне програме за енергетику.

4) САДРЖАЈ

Садржина решења из Директиве 2012/27/ЕЗ одражава неколико околности као што су специфичности предмета уређивања, технички карактер материје и разноврсност питања и привредних сектора који су обухваћени. Одвојено се прописују правила за мере које се односе на „ефикасно коришћење енергије, од

[32] Тај циљ треба да је најмање еквивалентан постизању нових уштеда сваке године, од 1. јануара 2014. до 31. децембра 2020, од 1,5% годишње продаје енергије крајњим корисницима од стране свих дистрибутера енергије или предузећа за продају енергије на мало по обиму, при чему се узима просек у три последње године пре 1. јануара 2013. Продаја енергије по обиму која се користи у транспорту може се у потпуности или делимично искључити из овог прорачуна. Државе чланице одлучују како ће се израчуната количина нових уштеда из подстава 2. распоредити током периода.

мера које се односе на „ефикасност снабдевања енергијом." У оквиру мера за „ефикасно коришћење енергије" (поглавље 2) регулишу следећа питања: реновирање зграда, улога зграда јавних институција, набавка у јавним институцијама, шеме за обавезу енергетске ефикасности, енергетске ревизије и системи енергетског менаџмента, мерења, информације о обрачуну, трошкови приступа информацијама о мерењу и обрачуну, програм за информисање и овлашћивање корисника и казне. У делу Директиве који се односи на „ефикасност снабдевања енергијом" (поглавље III), прописују се обавезе и права који се односе на у напређивање ефикасности грејања и хлађења, као и трансформацију, пренос и дистрибуцију енергије. У поглављу 4. (хоризонталне мере) садржане су одредбе које се односе на расположивост квалификационих, акредитационих и сертификационих шема (члан 16), информисање и обуку (члан 17), енергетске услуге (члан 18), друге мере за подстицање енергетске ефиканости (члан 19), национални фонд за енергетску ефикасност, финансирање и техничку подршку (члан 20) и факторе конверзије (члан 21). Директива садржи 14 анекса који се односе на следећа питања: општа начела за прорачун електричне енергије из когенерације (Анекс I), методологиј за утврђвање ефикасности когенерационог процеса (Анекс II), захтеве енергетске ефикасности за производе, услуге и зграде које купује централна власт (Анекс III), енергетски садржај одабраних горива за крајњу употребу – табела конверзије (Анекс IV), опште методе и начела за прорачун утицаја шема за обавезе енергетске ефикасности или друге мере политике сагласно члану 7. ст. 1, 2. и 9. и члану 20. став 6. (Анекс V), минималне критеријуме за енергетске ревизије укључујући оне које се спроводе као део система енергетског менаџмента (Анекс VI), минималне захтеве за обрачун и информације о обрачуну према стварној потрошњи (Анекс VII), потенцијал за ефикасно грејање и хлађење (Анекс VIII), анализу трошкова и користи (Анекс IX), гаранцију порекла електричне енергије из високоефикасне когенерације (Анекс X), критеријуме енергетске ефикасности за регулацију енергетске мреже и за тарифе електроенергетске мреже (Анекс XI), Захтеви енергетске ефикасности за оператере преносних система и оператере дистрибутивних система (Анекс XII), минималне ставке које треба да садрже уговори о енергетској перформанси закључени са јавним сектором или пратеће тендерске спецификације (Анекс XIII), општи оквир за извештавање (Анекс XIV), упоредну табелу Директиве 2004/8/ЕЗ и Директиве 2012/27/ЕУ (Анекс XV).

5) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

У складу са одредбама члана 29. Директива је ступила на снагу двадесетог дана од дана објављивања у Службеном листу Европске уније (члан 29. Директиве), т.ј. 14.11.2012. године. Рок за транспозицију Директиве (за државе чланице ЕУ) је био 5. јуни 2014. године.

6) ИЗВОРИ

- A 2030 framework for climate and energy policies, Green paper, European Commission, COM(2013) 169 final, Brussels, 27.3.2013, Интеренет: http: //eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC 0169&from=EN (20.4.2014).
- A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, {SWD(2014) 15 final}, {SWD(2014) 16 final}, European Commission, COM(2014) 15 final Brussels, 22.1.2014, Интернет: http://eur-lex.europa. eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=EN (20.4.2014).
- A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, COM(2011) 112 final, Brussels, 8.3.2011.
- Assessment of the progress made by Member States towards the national energy efficiency targets for 2020 and towards the implementation of the Energy Efficiency Directive 2012/27/EU as required by Article 24 (3) of Energy Efficiency Directive 2012/27/EU, COM(2015) 574 final, European Commission, Brussels, 18.11.2015.
- Coley David, Energy and climate change: creating a sustainable future, John Wiley & Sons Ltd, West Sussex, 2008.
- Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC (OJ L 315, 14.11.2012).Energy Efficiency and its contribution to energy security and the 2030 Framework for climate and energy policy, {SWD(2014) 255 final} {SWD(2014) 256 final}, COM(2014) 520 final. European Commission, Brussels, 23.7.2014.
- Energy Efficiency Plan 2011, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, COM(2011) 109 final, Brussels, 8.3.2011.
- Europe 2020 – a strategy for smart, sustainable and inclusive growth, European Commission, COM (2010) 2020. Brussels. 3 March 2010.
- Rogers R. Peter, Jalal K. Fazi, Boyd A. John, An introduction to sustainable development, Glen Educational Foundation, Inc. Earthscan, 2008.
- The Little Green Data Book, World Bank. Washington, DC, 2015, doi: 10.1596/978-1-4648-0560-8.

- Vukasović Vid, Todić Dragoljub, Environmental Law in Serbia, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012.
- Директива 2003/87/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. октобра 2003. о утврђивању шеме за трговину квотама емисија гасова са ефектом стаклене баште унутар Заједнице (Сл. лист L 275, 25.10.2003, стр. 32)
- Директива 2004/8/ЕЗ Европског парламента и Савета од 11. фебруара 2004. о подстицању когенерације на основу потражње корисне топлоте на унутрашњем енергетском тржишту (Сл. лист L 52, 21.2.2004, стр. 50)
- Директива 2006/32/ЕЗ Европског парламента и Савета од 15. априла 2006. о енергетској ефикасности крајње потрошње и енергетским услугама (Сл. лист L 114, 27.4.2006, стр. 64)
- Директива 2009/125/ЕЗ Европског парламента и Савета од 21. октобра 2009. о успостављању оквира за утврђивање захтева за екодизајн за производе везане за енергију (Сл. лист L 285, 31.10.2009, стр. 10)
- Директива 2009/28/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. априла 2009. о подстицању коришћења енергије из обновљивих извора (Сл. лист L 140, 5.6.2009, стр. 16) Директива 2009/31/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. априла 2009. о геолошком складиштењу угљен диоксида (Сл. лист L 140, 5.6.2009, стр. 114)
- Директива 2009/72/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. о општим правилима за унутрашње тржиште електричне енергије (Сл. лист L 211, 14.8.2009, стр. 55).
- Директива 2009/73/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. о општим правилима за унутрашње тржиште природног гаса (Сл. лист L 211, 14.8.2009, стр. 94)
- Директива 2010/30/ЕУ Европског парламента и Савета од 19. маја 2010. о стављању етикета на производе који користе енергију (Сл. лист L 153, 18.6.2010, стр. 1)Директива 2010/31/ЕУ Европског парламента и Савета од 19. маја 2010. о енергетској перформанси зграда(Сл. лист L 153, 18.6.2010, стр. 13)
- Директива 2010/75/ЕУ Европског парламента и Савета од 24. новембра 2010. о индустријским емисијама (Сл. лист L 334, 17.12.2010, стр. 17)
- Директива 2012/27/ЕУ Европског парламента и Савета од 25. октобра 2012. о енергетској ефикасности, изменама и допунама Директиве 2009/125/ЕЗ и 2010/30/ЕУ те о престанку важења Директива 2004/8/ЕЗ и 2006/32/ЕЗ (Сл. лист L 315, 14.11.2012, стр. 1)
- Закон о енергетици („Службени гласник РС", бр. 145/14).
- Закон о ефикасном коришћењу енергије („Службени гласник РС", бр. 25/13).

- Игњатић Младенка, Тодић Драгољуб, Директива Европског парламента и Савета о промоцији коришћења енергије из обновљивих извора, Европско законодавство, бр. 35–36. 2011.
- Карамарковић Владан, Матејић Маја, Брдаревић Љиљана, Стаменић Мирјана, Рамић Биљана, Упутство за припрему пројеката у области енергетске ефикасности у општинама, Министарство рударства и енергетике Републике Србије, Београд, 2008, Интернет: http://www.mre.gov.rs/doc/efikasnost-izvori/01%20Uputstvo%20za%20pripremu%20projekata%20EE%20u%20opstinama.pdf (10.11.2015)
- Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, Канцеларија за европске интеграције, Београд, јул 2014.
- Одлука број 406/2009/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. априла 2009. о напорима држава чланица за смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште, у циљу испуњења обавеза Заједнице за смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште до 2020. године (Сл. лист L 140, 5.6.2009, стр. 136)
- Одлука Комисије од 22. маја 2013. године о утврђивању обрасца за националне акционе планове за енергетску ефикасност, у складу са Директивом 2012/27/ЕУ Европског парламента и Савета (Сл. лист L 141, 28.5.2013, стр. 267)
- Одлука Комисије од 30. јуна 2008. о Саветодавном форуму о еколошком дизајну (Сл. лист L 190, 18.7.2008, стр. 190)
- Тодић Драгољуб, Димитријевић Душко, Енергетска безбедност у међународном праву животне средине, Теме, 2/2012.
- Уредба (ЕЗ) број 714/2009 Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. о условима за приступ мрежи за прекограничну размену електричне енергије (Сл. лист L 211, 14.8.2009, стр. 15)

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

О значају питања унапређења енергетске ефиканости за РС може се расправљати са становишта различитих критеријума. То подразумева уважавање околности које детерминишу актуелно стање и стратешке циљеве у сектору енергетике и другим релевантним областима, што укључује и обавезе РС из Уговора о оснивању енергетске заједнице и других међународних уговора.[33] Посебан значај решења која садржи Директива 2012/27/ЕУ проистиче из чињенице да се РС, као држава кандидат за

[33] За шире видети: Vukasović Vid, Todić Dragoljub, *Environmental Law in Serbia*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012.

чланство у ЕУ, налази у фази (интензивног) усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ. Делимична транспозиција Директиве 2012/27/ЕУ обезбеђена је кроз одредбе неколико прописа, међу којима основни значај имају Закон о ефикасном коришћењу енергије („Службени гласник РС", бр. 25/13), и Закон о енергетици („Службени гласник РС", бр. 145/14).[34] У најопштијем смислу речу, процењује се да, имајући у виду тренутно стање у ефикасности производње, трансформације, транспорта и потрошње енергије у РС, примена мера и поступака за повећање енергетске ефикасности има капацитет „новог, домаћег енергетског извора" и намеће се као дугорочан елемент функционисања и основа развоја свих енергетских сектора.[35] Остварење одрживог развоја енергетике Републике Србије у периоду до 2030. године у складу са потребама и могућностима привреде и друштва захтеваће да даљи развој енергетике РС буде заснован на активностима које обухватају, између осталог, и повећање енергетске ефиканости.[36] Влада је 2013. године

[34] На сличан начин, како је то учињено у Директиви 2012/27/ЕУ, појам „енергетске ефикасности" је дефинисан и у члану 5. тачка 7. Закона о ефикасном коришћењу енергије („Службени гласник РС", бр. 25/13). Исти закон дефинише и појам „ефикасно коришћење енергије" као „коришћење енергије за квалитетно обављање одговарајућих активности и пружање услуга на начин којим се постиже минимална потрошња енергије, у оквиру техничких могућности савремених постројења, опреме и уређаја" (тачка 3). Међутим, за разумевање значења ове формулације неопходно је имати у виду неколико других елемената, укључујући циљеве ЕУ у овој области (на које је већ указано), контекст у којем се прописују одговарајуће мере, као и значење већег броја других појмова које овај пропис дефинише, као што су појмови: „енергија", „потрошња примарне енергије", „потрошња финалне енергије", „побољшање енергетске ефикасности", „когенерација", „електрична енергија из коогенерације", „укупна ефикасност", итд.

[35] Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године („Службени гласник РС", бр. 101/2015), стр. 27.

[36] Стратегијом развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године дефинисана су два сценарија финалне потрошње енергије у периоду до 2030. године: референтни сценарио ("*business as usual*") и сценарио са применом мера енергетске ефикасности. Сценарио са применом мера енергетске ефикасности (ЕЕ) предвиђа примену мера у циљу смањења потрошње финалне енергије у складу са обавезама из Уговора о оснивању Енергетске заједнице („Службени гласник РС", број 62/06) и у складу са Директивом 2006/32/ЕЗ о енергетској ефикасности код крајње потрошње и енергетским услугама. Процењује се да би мере које се односе „на стамбени, комерцијални и јавно-услужни сектор, сектор индустрије и сектор транспорта" могле довести до 9% уштеде у финалној потрошњи 2018. године у односу на Референтни сценарио. Такође, сматра се да ће доћи до смањења („у односу на јединицу БДП") у производним и услужним секторима (индустрија, пољопривреда, јавни и комерцијални сектор, грађевинарство), а у сектору саобраћаја и домаћинства „требало да дође и до апсолутног смањења потрошње у односу на базну годину."

усвојила Други акциони план за енергетску ефикасност Републике Србије за период од 2013. до 2015. године („Службени гласник РС", број 98/13). С циљем унапређења стања у овој области донето је и неколико подзаконских аката. У јануару 2014. године донети су Уредба о утврђивању програма финансирања активности и мера унапређења ефикасног коришћења енергије у 2014. години („Службени гласник РС", број 4/14) и Правилник о условима за расподелу и коришћење средстава Буџетског фонда за унапређење енергетске ефикасности Републике Србије и критеријумима о изузимању од обавезе вршења енергетског прегледа („Службени гласник РС", број 8/14). На основу Уредбе о врстама производа који утичу на потрошњу енергије за које је неопходно означавање потрошње енергије и других ресурса („Службени гласник РС", број 92/2013), донето је неколико правилника којима се регулише област енергетског означавања и за које се процењује да су усклађени са одговарајућим прописима ЕУ.[37] Ради усаглашвања са прописима ЕУ, планирано је да се у наредном перидоу до 2018. године донесе још неколико подзаконских прописа. Очекује се доношење и Трећег акционог плана за енергетску ефикасност Републике Србије за период од 2016. до 2018. године.[38]

[37] Правилник о означавању енергетске ефикасности расхладних уређаја за домаћинство („Службени гласник РС", број 17/14), Правилник о означавању енергетске ефикасности машина за прање веша у домаћинству („Службени гласник РС", број 24/14), Правилник о означавању енергетске ефикасности машина за прање судова у домаћинству („Службени гласник РС", број 24/14), Правилник о означавању енергетске ефикасности телевизора („Службени гласник РС", број 24/14), Правилник о означавању енергетске ефикасности електричних пећница („Службени гласник РС", број 24/14), Правилник о означавању енергетске ефикасности електричних сијалица и светиљки („Службени гласник РС", број 24/14), Правилник о означавању енергетске ефикасности уређаја за климатизацију („Службени гласник РС", број 24/14).

[38] За шире видети: *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније*, Канцеларија за европске интеграције, Београд, јул 2014, стр. 446. и даље.

УДК: 620.9:338.22(4.672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 158–170
Изворни научни рад

др Ана ЈОВИЋ-ЛАЗИЋ
др Сања ЈЕЛИСАВАЦ ТРОШИЋ[1]

СПОЉНА ЕНЕРГЕТСКА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The European Union can no longer meet its need for energy using only internal sources. That is why external energy policy is gaining increasing importance for the energy security of the European Union. Since the EU depends on energy imports, primarily oil and gas, it seeks to protect its energy security by developing appropriate mechanisms through cooperation with international partners. Diversification of supply sources and routes of delivery is essential for the European Union, as well as the stable development of the EU internal energy market and the markets of the EU's wider region. Thereby, free and transparent markets are the base of energy supply security.

Key words: European Union, energy, external energy policy, energy security, security of supply, international cooperation, EU internal energy market.

1) СВРХА

Од кључне важности за привреду и индустрију Европске уније (ЕУ) јесте безбедно и одрживо снабдевање енергијом под конкурентним условима. ЕУ је у веома сложеној ситуацији због рапидног пада производње енергената

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд, Е-маил: anajovic@diplomacy.bg.ac.rs, 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).

унутар саме Уније и повећања увозне зависности у погледу потреба за фосилним горивима.[2] У последње време ЕУ настоји да обједини ризике увозне зависности стварањем потпуно интегрисаног и конкурентног европског енергетског тржишта, које настоји да прошири на нове државе чланице и суседне земље источне Европе и јужног Кавказа.[3] На глобалном нивоу Унија се суочава са све већом конкуренцијом када је реч о потражњи за енергентима. Раст светског становништва и пораст животног стандарда у појединим земљама, као што су Кина и Индија, повећавају тражњу што врши притисак на цене енергената.[4] Забринутости за енергетску безбедност доприноси и политичка нестабилност у регионима који су значајни произвођачи енергената, као што су Северна Африка, Блиски исток и Каспијски регион, укључујући Русију. У датим околностима Унија је препознала значај који одговарајућа енергетска политика и спољна димензија ове политике имају за њену енергетску безбедност. То подразумева међународну сарадњу која би требало да обезбеди стабилно снабдевање Уније енергијом и омогући реализацију њених циљева у области енергетике.

Као највеће регионално тржиште на свету, ЕУ настоји да нађе начине да заштити своје интересе и осигура безбедно снабдевање енергентима.[5] Унија је свесна да мора смањити зависност од одређених снабдевача диверсификацијом извора енергије, снабдевача и праваца снабдевања. У том циљу неопходно је, пре свега, да Унија наступа јединствено на међународној сцени. Искуство је показало да на тај начин ЕУ може да постигне резултате које ниједна држава чланица не би могла сама постићи. Са друге стране, билатерални енергетски односи појединачних земаља чланица и земаља произвођача или транзитних земаља доводе до фрагментације унутрашњег

[2] Данас ЕУ увози више од половине енергије коју троши. Када је реч о сировој нафти зависност од увоза је скоро 90 процената. Такође Унија увози преко 60 процената гаса, као и више од 40 процената чврстог горива и исто толико нуклеарног горива. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, "European Energy Security Strategy", 28.5.2014, COM(2014) 0330, Brussels.

[3] Stephen Padgett, "Energy Co-operation in the Wider Europe: Institutionalizing Interdependence", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49. No. 5, Oxford 2011, pp. 1065–1087.

[4] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, On security of energy supply and international cooperation - "The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders", Brussels, 7.9.2011 COM(2011) 539 final.

[5] Природни гас државе чланице ЕУ у највећој мери увозе из Русије, Алжира и Норвешке. Унија нафту увози из Русије, Казахстана, Норвешке и земаља ОПЕК-а. Угаљ се у Унију увози из Русије, САД-а, Аустралије и Јужноафричке републике. Из Русије стиже више од 40 процента укупно увезеног гаса, више од 30 процената нафте и преко 25 процената угља. *Енергетика/Водичи кроз ЕУ политике*, Европски покрет у Србији, 2010, стр. 25.

тржишта и не доприносе сигурности енергетског снабдевања ЕУ. Споразуми држава чланица с трећим земљама у области енергетике требало би да буду потпуно усклађени са европским законодавством и политиком безбедности снабдевања Уније. У покушају да консолидује односе са стратешки важним енергетским партнерима у широј Европи, ЕУ настоји да их, кроз међународну сарадњу, укључи у свеобухватан институционализовани оквир који би био заснован на нормама њеног унутрашњег тржишта. Унија је заинтересована за развој слободних и транспарентних тржишта јер би у супротном, као велики увозник енергената, била у опасности да буде погођена политичком и ценовном нестабилношћу. Постоји потреба за укључивањем питања енергетике у спољнополитичке дијалоге, посебно када је реч о састанцима на врху које Унија одржава са стратешким партнерима. Због тога циљеве енергетске политике ЕУ настоји да подржи кохерентним спољнополитичким активностима које ће узети у обзир шири геополитички контекст. Дакле, да би допринела сопственој енергетској безбедности Унија све више користи одговарајуће спољнополитичке инструменте и тежи успостављању стратешког партнерства са свим земаља које су јој важне због увоза и транзита енергената. Тако питање енергента постаје део спољне политике ЕУ, развојне помоћи и споразума о трговинској и билатералној сарадњи. У том контексту од великог значаја је спремност Уније да заједничком енергетском дипломатијом подржи успостављање нових и даљи развој постојећих видова енергетске сарадње и дијалога и тако допринесе напорима који имају за циљ одрживу енергетску диверсификацију тржишта ЕУ.[6] Управо су проблеми до којих је долазило због тензија Русије и Украјине око испорука и транзита гаса, као и нагле политичке промене у региону Средоземља подстакли Унију да спољној енергетској политици да приоритетан значај.[7]

2) МЕРЕ ЕУ

Саопштење Комисије од 7. 9. 2011. Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, о сигурности енергетског снабдевања и међународној сарадњи – „Енергетска политика ЕУ: сарадња са партнерима изван наших граница" (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, On security of

[6] General Secretariat of the Council, "Council conclusions on energy diplomacy", Brussels 20.7. 2015, 10995/15, Интернет: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/20-fac-energy-diploma cy-conclusions.

[7] Antonio Tricarico and Elena Gerebizza, *Beyond our borders*, Roma, 2012, p. 2.

energy supply and international cooperation – "The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders", 7.9.2011 COM(2011) 539, Brussels).

Саопштење Комисије од 28. 5. 2014. Европском парламенту, Савету, „Европска стратегија енергетске безбедности" (Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, "European Energy Security Strategy", 28.5.2014, COM(2014) 0330, Brussels).

Генерални секретаријат Савета, „Закључци Савета о енергетској дипломатији" (General Secretariat of the Council, "Council conclusions on energy diplomacy", Brussels 20. 7. 2015, 10995/15.

3) САДРЖАЈ

Када је реч о заштити енергетских интереса државе чланице ЕУ су дуго фаворизовале правило националног приоритета. То се огледало, пре свега, у оснивачким уговорима којима је од почетка предвиђено да законодавство ЕУ не може утицати на државе чланице када је реч о избору извора енергије или укупној структури њиховог снабдевања енергијом. Упркос стратешком значају енергетске политике, пре свега, сигурности снабдевања и односа са снабдевачима, ова питања су углавном била занемарена на нивоу ЕУ.[8] У последње време, раст цена енергената, растућа зависност од увоза фосилних горива, као и проблеми са снабдевачима и транзитним земљама указали су на потребу да се развије заједничка енергетска политика ЕУ. Крајем новембра 2006. Европска комисија окупила је у Бриселу главне актере у области енергетике да би се разговарало о спољној енергетској политици и начинима како да се осигура висок ниво сигурности снабдевања. Том приликом по први пут је истакнут значај координације активности на нивоу Уније, јединственог наступа и рада на ширењу европског енергетског тржишта изван граница ЕУ.[9] Поремећаји у снабдевању гасом 2006. и 2009. показали су колико ЕУ зависи од спољних извора енергије, посебно од енергената испоручених из Русије. Енергетске кризе су истакле неопходност да ЕУ уведе спољну енергетску политику. Питање енергије је постало питање енергетске безбедности, испреплетено са националном безбедношћу сваке државе чланице ЕУ. Оно је указало на потребу да се о кључним политичким одлукама у области енергената разговара на нивоу Уније и на чињеницу да се само заједничким напорима свих држава чланица може допринети енергетској

[8] Sami Andoura, Agata Hinc, "An External Strategy for the EU", *Foreign Policy*, pp. 264–270.

[9] Press Release, "EU energy actors meet to discuss an external energy security policy", Brussels, 17 November 2006, IP/06/1578.

[10] Alena Zieniewicz, "The External Dimension of the EU Energy Security", *Yearbook of Polish European Studies*, No. 13, Warsaw, 2010, p. 205.

сигурности ЕУ као целине, и на тај начин сваке појединачне државе.[10] Лисабонски споразум који је ступио на снагу децембра 2009. донео је велике промене у области енергетике. Члан 194. даје правни основ за развој енергетске политике ЕУ. Он је резултат компромиса између поштовања принципа националног суверенитета по питањима природних ресурса и опорезивања енергије, и заједничких надлежности Уније и држава чланица. Споразумом се наводи да основни циљеви енергетске политике морају бити испуњени „у духу солидарности између земаља чланица". Иако споразум није дао јасан оквир или смернице за јачање солидарности држава чланица у случају ванредног стања, на значај овог принципа указали су прекиди у испорукама руског гаса. Они су подстакли државе чланице да постигну опипљив и прагматичан напредак када је реч о енергетској сарадњи на нивоу Уније. Дошло је до одређених помака, посебно када је реч о унутрашњем аспекту сигурности снабдевања који се огледа у постепеном успостављању неопходне инфраструктуре укључујући интерконекције, успостављање механизама за спречавање и управљање кризама у случају проблема у снабдевању гасом, као и постепену интеграцију националних енергетских мрежа. Напредак у спољашњем аспекту питања сигурности снабдевања довео је до развоја стратегије за диверсификацију извора енергената.[11] Унија је октобра 2010. усвојила регулативу која се тиче мера за заштиту безбедности снабдевања гасом, при чему је посебна пажња посвећена оним државама чланицама које имају мање повољне географске или геолошке услове. Предвиђен је низ мера за случај кризних околности. Због проблема у снабдевању Европска комисија може, између осталог, и да прогласи ванредно стање – како на нивоу Уније, тако и на регионалном нивоу. У том случају предвиђено је да Комисија преузме улогу координатора када је реч о активностима држава чланица и њиховој сарадњи са трећим земљама. Сигурнијем снабдевању требало би да допринесе и увођење система којим ће бити повезане гасне мреже унутар Уније.[12] Уколико дође до смањења испорука гаса или наглог скока тражње у појединим државама чланицама, предвиђено је да Унија усвоји ванредни план којим би се омогућио приступ резервама гаса суседних држава чланица.[13] На састанку Европског савета одржаном фебруара 2011. лидери Уније су постигли договор о успостављању

[11] Sami Andoura, "Europe's External Energy Relations", A Eurasian Energy Primer: The Transatlantic Perspective, 2013, p. 63.

[12] "Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Council Directive 2004/67/EC, *Official Journal of the European Union*, OJ L 295/1, 12.11.2010, Brussels, 2010.

[13] Ana Jović-Lazić, „Sistem energetske bezbednosti Evropske unije: pozicioniranje Srbije", *Međunarodna politika*, 2014, str. 129–149.

унутрашњег тржишта енергената које би омогућило слободан проток гаса и електричне енергије. У складу са тим закључено је да законодавство ЕУ о унутрашњем тржишту енергије мора бити што пре усвојено и у потпуности имплементирано на нивоу држава. Савет министара и Европски парламент позвани су да раде на усвајању Регулативе о интегритету и транспарентности тржишта енергије, који је предложила Комисија, што је и урађено октобра 2011.[14] У настојању да дефинише кохерентну и колективну стратегију за диверсификацију снабдевања и међународна партнерства, Европска комисија је 2011. усвојила саопштење о спољној димензији европске енергетске политике под називом „Енергетска политика ЕУ: сарадња са партнерима изван граница". Да би се ефикасније заштитили интереси Уније и држава чланица саопштењем се предлаже неколико стратешких активности и циљева. Као приоритети Уније наводе се, између осталог, изградња спољне димензије унутрашњег енергетског тржишта ЕУ, јачање партнерства за сигурну, безбедну, одрживу и конкурентну енергију и промовисање политике ЕУ ван њених граница.[15]

4) ИЗГРАДЊА СПОЉНЕ ДИМЕНЗИЈЕ УНУТРАШЊЕГ ЕНЕРГЕТСКОГ ТРЖИШТА ЕУ

Изградња спољне димензије унутрашњег енергетског тржишта ЕУ укључује координацију на унутрашњем тржишту у циљу јачања утицаја ЕУ и држава чланица, диверсификације извора снабдевања и рута и интеграције тржишта са суседним земљама. *Координација на унутрашњем тржишту* је од кључног значаја за јачање утицаја ЕУ и држава чланица у глобалним енергетским односима. Истовремено заокружено унутрашње европско тржиште може се изградити само ако се узме у обзир и спољна динамика која има директан утицај на унутрашње тржиште. У том смислу, кључно питање је поштовање правних тековина ЕУ када је реч о споразумима о снабдевању енергентима или њиховом транзиту. Акценат је на неопходности успостављања транспарентних односа држава чланица ЕУ са спољним снабдевачима. Државе чланице ЕУ често дају предност билатералним споразумима са земљама које извозе енергенте. Имајући у виду да споразуми држава чланица са трећим земљама имају значајан утицај на развој

[14] "Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on wholesale energy market integrity and transparency", *Official Journal of the European Union*, OJ L 326, 8.12.2011, Brussels, 2011.

[15] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, On security of energy supply and international cooperation - "The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders", *op.cit*.

енергетске инфраструктуре и енергетике у ЕУ, они би требало да буду у пуној сагласности са европским законодавством. Да би се допринело већој енергетској безбедности на нивоу Уније државе чланице би требало да размењују информације о међудржавним споразумима у области енергетике који су закључени или би требало да се закључе са земљама изван Уније. На тај начин унапредила би се координација унутар унутрашњег енергетског тржишта. Осим тога, Европска комисија је спремна да пружи правну подршку земљама чланицама при изради споразума који се директно тичу законодавства унутрашњег тржишта. У одређеним случајевима, Комисија може дати *ex-ante* процену усклађености одређеног међудржавног споразума са правом ЕУ пре него што споразум буде потписан. Преговарачки мандат Уније може бити неопходан уколико споразуми имају велики утицај на циљеве њене енергетске политике. Истовремено, он може омогућити лакшу реализацију великих инфраструктурних пројеката, посебно оних који повезују ЕУ са трећим земљама које се суочавају са политичким, економским или правним неизвесностима.[16]

Диверсификација извора снабдевања и рута је окосница спољног аспекта енергетске политике ЕУ. Пад производње гаса и забринутост због проблема у испорукама подстакли су ЕУ да препозна значај који ово питање има за њену енергетску безбедност. Обезбеђивањем веће диверсификације извора снабдевања, пре свега гаса, као и праваца транспорта на европском нивоу, ЕУ има за циљ да ограничи рањивост држава чланица на евентуалне проблеме до којих може доћи приликом снабдевања. То је посебно значајно код оних држава чланица које зависе од једног снабдевача. Напори укључују исправљање претеране неравнотеже у тржиштима гаса између земаља континенталне и централне Европе да би се временом створило пан-европско тржиште гаса. У том смислу, ЕУ се обавезала да, на међународној енергетској сцени, чешће „говори једним гласом" и да ојача енергетска партнерства и дијалог са главним транзитним земљама и земљама снабдевачима. Од великог значаја је изградња нових гасних цевовода и друге инфраструктуре. Као кључни инфраструктурни приоритет, Јужни коридор би требало да до 2020. године обезбеди од 10 до 20 процената укупно процењене потражње Уније за гасом. ЕУ је заинтересована за директно повезивање са земљама у региону Каспијског мора и Централне Азије. Истовремено, Унија мора да покаже спремност да се у овим регионима, као и у региону Блиског истока ангажује на дугорочној основи, како политички тако и економски. Она такође мора да помогне главним земљама снабдевачима попут Азербејџана, Туркменистана, Ирака и другим, нарочито у региону Централне Азије, да на ефикасан и одржив начин развију своје

[16] Ibidem.

енергетске секторе. Око 20 процената гаса који Русија извози у Унију пролази кроз Украјину, због чега ЕУ мора подржати обнову украјинског гасовода и унапређење транспарентности и правног оквира у овој области. Стабилним несметаним испорукама гаса требало би да допринесе успостављање трипартитне сарадње ЕУ са Русијом и Украјином. Медитерански регион има све већи значај за снабдевање Уније енергијом, како када је реч о фосилним горивима тако и када је реч о електричној енергији из обновљивих извора. Због тога би Унија требало активније да се ангажује на унапређивању развоја енергетске инфраструктуре у овом региону. Што се тиче сектора нафте приоритет је реализација евро-азијског коридора који би омогућио директан приступ каспијској сировој нафти.[17]

Интеграција тржишта са суседним државама веома је значајна за унапређење енергетске безбедности Уније. Јачање енергетске сарадње са земљама у суседству и стварање интегрисаног енергетског тржишта подразумева усаглашавање правних прописа суседних земаља са европским законодавством. Унија има диференциран приступ који омогућава да се развију различити типови сарадње примерени сваком партнеру. На тај начин се тежи изградњи уравнотежених партнерстава која одражавају спремност суседних земаља да своје правне оквире приближе ЕУ. Земље Европске економске области (ЕЕА), укључујући Норвешку су већ део унутрашњег тржишта ЕУ. Када је реч о сарадњи са Швајцарском потребно је реализовати пуну интеграцију тржишта електричне енергије, а треба размотрити и проширење сарадње на друге области, попут обновљивих извора енергије и гаса. Унија настоји да интензивира енергетску сарадњу са земљама које су у процесу приступања ЕУ, као и са суседним земљама. За већину суседа ЕУ који су спремни да буду део европског енергетског система од кључног значаја је Уговор о Енергетској заједници. Он би требало да подстакне реформе енергетског сектора у земљама учесницима као и да подржи модернизацију њихових енергетских система и њихову потпуну интеграцију у законодавни оквир Уније. Турска ће ускоро бити повезана са електроенергетским системом Уније и као транзитна земља има стратешки значај за енергетску безбедност ЕУ. Напредак у преговорима о приступању Турске Споразуму о Енергетској заједници, као и у правцу отварања енергетског поглавља у приступним преговорима помогли би ближу сарадњу и успостављање оквира за транспорт гаса кроз Турску. Паралелно, Баку иницијатива и платформа енергетске безбедности Источног партнерства требало би да остану кључни оквири за регионални енергетски дијалог ЕУ и суседних земаља на истоку. Енергетска ситуација у јужном Медитерану захтева посебне мере. Очекује се да се ће се до 2020. потражња за енергентима у овом региону удвостручити.

[17] Ibidem.

Потребне су реформе тржишта како би се подстакле инвестиције у чисте и ефикасне енергетске технологије. ЕУ је спремна да унапреди сарадњу са земљама јужног Медитерана у циљу развоја обновљивих извора енергије. Дакле, енергетска сарадња Уније са суседним земљама, како на југу тако и на истоку, део је далекосежног пројекта стварања пан-европског простора који би требало да допринесе диверсификацији снабдевања и енергетској безбедности.[18]

5) ЈАЧАЊЕ ПАРТНЕРСТВА ЗА СИГУРНУ, БЕЗБЕДНУ, ОДРЖИВУ И КОНКУРЕНТНУ ЕНЕРГИЈУ

Због сталног раста тражње за енергијом и пада домаће производње Унија све више зависи од увоза. У тим условима односи и партнерства ЕУ са снабдевачима, транзитним земљама, као и са индустријализованим и брзо растућим економијама од кључног су значаја за енергетску безбедност ЕУ. Односи и сарадња Уније и *земаља које су кључни снабдевачи енергентима* требало би да буду засновани на обострано корисном партнерству које одражава узајамну зависност. Русија је партнер од виталног значаја за сигурност европског снабдевања енергентима. Став Уније је да сарадња са Русијом у области енергената захтева нови правни основ. Према томе, преговори о новом основном споразуму ЕУ и Русије требало би да укључе питања приступа енергентима, мрежама и извозним тржиштима, заштите инвестиција, реципроцитета, као и спречавања криза у снабдевању.[19] Норвешка која је са Унијом повезана преко Европске економске области, битан јој је партнер у широком спектру питања које се односе на енергетску политику у целини и сигурност снабдевања. После Руске Федерације, Норвешка је други највећи снабдевач природним гасом европског тржишта и један од најпоузданијих енергетских партнера ЕУ. Постоје могућности да се ово партнерство додатно побољша и прошири. Алжир је једна од првих десет земаља у свету када је реч о доказано највећим резервама природног гаса, а трећи највећи снабдевач ЕУ гасом. Осим тога, са 29 процената ова земља је највећи снабдевач европског тржишта течним природним гасом.[20] Исто тако, Унија је заинтересована за унапређење енергетске сарадње са Либијом и Саудијском Арабијом. ЕУ такође има добру сарадњу са ОПЕК-ом и већином њених чланица. Поред тога што настоји да ојача партнерство са традиционалним снабдевачима, Унија настоји да успостави дијалог са новим произвођачима. За диверсификацију снабдевања Уније енергентима веома су

[18] Ibidem.

[19] Ibidem.

[20] Alena Zieniewicz, "The External Dimension of the EU Energy Security", *op. cit.*, p. 211.

значајни централноазијски, каспијски и заливски региони, као и земље попут Бразила, Канаде, Венецуеле, Ирака и Нигерије, као и други произвођачи из Африке. Значај течног гаса за снабдевање Уније и његов утицај на глобално тржиште гаса захтева сарадњу са главним снабдевачима као што су Катар од кога ЕУ увози 16 процената и Тринидад и Тобаго од којих увози 11 процената течног природног гаса.[21] Партнерство са *индустријализованим и брзо растућим економијама* такође је од великог значаја за енергетску безбедност ЕУ. Дијалог Уније са другим великим потрошачима енергије, како индустријализованим земљама тако и економијама у развоју, требало би да се усмери на стварање стабилног, поузданог и транспарентног глобалног енергетског тржишта, унапређење енергетске ефикасности и развој заједничких стандарда у циљу распоређивања чистих и ефикасних енергетских технологија. Став Уније је да би требало уложити и додатни напор како би се створила свеобухватна правна основа којом би се регулисали њени односи са снабдевачима и земљама транзита. Тако ЕУ настоји да са овим земаља закључи оквирне споразуме којим би се успоставила правила игре за енергетске односе засноване на једнаким основама и у складу са принципима међузависности, реципроцитета и солидарности. Дијалог који већ постоји са Кином, Русијом и САД нуди добре примере такве сарадње.[22]

6) ПРОМОВИСАЊЕ ПОЛИТИКЕ УНИЈЕ ИЗВАН ЊЕНИХ ГРАНИЦА

Унија чини одлучне напоре да развије регионалну сарадњу, чији је кључни елемент усмерен на енергетску сигурност. Свеобухватан систем енергетских партнерстава ЕУ захтева диференцијацију и флексибилност у обиму и инструментима који су прилагођени свакој земљи понаособ. Унија је покренула иницијативе које се баве проблемом диверсификације снабдевања енергентима и унапређењем енергетске безбедности. Једна од најзначајнијих иницијатива за регионалну сарадњу у енергетском сектору је Енергетска заједница основана октобра 2005. Основни задатак Енергетске заједнице је да се унутрашње енергетско тржиште ЕУ прошири на југоисточну Европу и да допринесе енергетској безбедности снабдевања не само у Унији већ и шире.[23] Поред земаља које желе да се интегришу у унутрашње тржиште кроз

[21] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, On security of energy supply and international cooperation – "The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders", *op.cit.*

[22] Ibidem.

[23] Alena Zieniewicz, "The External Dimension of the EU Energy Security", *op. cit.*, p. 213.

Енергетску заједницу, препознају се земље које су партнери у интегрисаном унутрашњем тржишту пре свега суседне земље ЕУ и земље ван Енергетске заједнице почев од земаља снабдевача енергентима и транзитних земаља, преко кључних глобалних енергетских актера, до земаља у развоју.[24] За сваког од ових партнера, предлаже се примена одговарајућих инструмената који се бирају из реда постојећих законских и политичких инструмената. Средином 2014. године Унија је усвојила „Европску стратегију енергетске безбедности" која, између осталог, предвиђа мере које би краткорочно требало да омогуће отпорност на повремене поремећаје у снабдевању енергијом, а дугорочно би требало да допринесу смањењу зависности од постојећих снабдевача енергентима и постојећих енергетских праваца.[25] Министри спољних послова ЕУ су јула 2015. у својим закључцима представили акциони план за енергетску дипломатију који би требало да спроводе Висока представница, Комисија и државе чланице. Он би требало да буде корак ка стварању предуслова да мере које се спроводе у области енергетике буду усклађене са спољнополитичким циљевима и основним вредностима Уније. У акционом плану се, између осталог, наводи да би реализацију циљева ЕУ у области енергетике требало подржати хармонизованим активностима на плану спољне и унутрашње енергетске политике које ће узети у обзир геополитичку реалност. Предлаже се рад у циљу унапређења постојећих и успостављања нових облика сарадње у области енергената са свим значајнијим државама или регионима произвођачима, транзитним земљама или регионима, земљама суседства, као и већим глобалним и регионалним стратешким партнерима. Приоритет акционог плана је и отварање нових праваца увоза енергената, пре свега, гаса и приступ новим изворима енергената. Када је реч о диверсификацији снабдевања акциони план наводи да би дипломатска подршка ЕУ требало да се фокусира, пре свега, на јужни гасни коридор. Поред тога, указује се на потенцијал региона јужног Кавказа и средње Азије, као и источног Средоземља, ширег региона Блиског истока. Такође, наводи се да би требало имати у виду значај нових извора енергије у Северној и Јужној Америци, Аустралији и Африци, укључујући течни гас.[26] Приликом планова о диверсификацији Унија би требало да узме у обзир све веће безбедносне ризике у земљама које су значајни произвођачи енергената, као што су

[24] Stephen Padgett, "Energy Co-operation in the Wider Europe: Institutionalizing Interdependence", *op. cit.*, pp. 1065–1087.

[25] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, "European Energy Security Strategy", 28.5.2014, COM(2014) 0330, Brussels.

[26] General Secretariat of the Council, "Council conclusions on energy diplomacy", Brussels 20. 7. 2015, 10995/15, Интернет, http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/20-fac-energy-diplomacy-conclusions/.

различити облици екстремизма, оружани сукоби, економске и социјалне нестабилности и климатске промене.[27] Међутим, и даље се указује да на право држава чланица да одлуче о комбинацији извора енергије коју ће користити. У сваком случају акциони план предлаже да се уложе додатни напори како би Унија наступала јединствено на међународној сцени када је реч о важним енергетским питањима. Такође, указује се да би требало искористити постојеће спољнополитичке инструменте како би се у билатералним односима и у мултилатералним оквирима заштитили интереси ЕУ.[28]

7) ИЗВОРИ

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, On security of energy supply and international cooperation – "The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders", 7.9.2011 COM(2011) 539, Brussels.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, "European Energy Security Strategy", 28.5.2014, COM(2014) 0330, Brussels.
- General Secretariat of the Council, "Council conclusions on energy diplomacy", Brussels 20. 7. 2015, 10995/15, Интернет, http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/ 07/20-fac-energy-diplomacy-conclusions/.

8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Основни циљеви енергетске политике ЕУ су обезбеђивање сигурног и одрживог снабдевања енергентима по конкурентним условима. С обзиром да Унија у највећој мери зависи од увоза енергената питање њене енергетске безбедности постаје све важније и мора се посматрати у глобалном контексту. За Србију као земљу кандидата за приступ ЕУ, остваривање ових циљева може бити од виталног значаја јер је спровођење доследне и добро координисане спољне енергетске политике и у њеном интересу. Притом је од највећег значаја унапређење заједничког наступа држава чланица у њиховим односима са спољним партнерима у области енергетике. Спољна енергетска политика је такође неопходна за комплетирање унутрашњег енергетског тржишта које отвара могућности за партнерства који могу бити од интереса ЕУ, држава чланица и партнера Уније. Од времена када су због

[27] Luca Bergamaschi, "Europe's thorny Energy Diplomacy", Интернет, http://www.euractiv.com/sections/ energy/europes-thorny-energy-diplomacy-316815.

[28] General Secretariat of the Council, "Council conclusions on energy diplomacy", *op. cit.*

сукоба Русије и Украјине 2006. и 2009. наступили озбиљни проблеми у снабдевању Уније гасом учињено је много на смањењу броја држава чланица које зависе искључиво од једног снабдевача енергентима. Ипак, упркос одређеном напретку на јачању инфраструктуре и диверсификацији снабдевача, ЕУ је и даље осетљива на спољне енергетске шокове због чега је питање енергетске безбедности веома високо на политичкој агенди Европске уније. Спољна енергетска политика требало би да допринесе енергетској безбедности ЕУ као целине и сваке државе чланице појединачно. Она би требало би да омогући Унији и њеним државама чланицама да заштите како европске, тако и националне енергетске интересе и допринесу конкурентности европске индустрије. Заједничка спољна политика у енергетском сектору требало би да буде у складу са другим политикама Уније, као што су спољни односи, трговина, развој, проширење, конкуренција, као и заштита животне средине. Диверсификација извора снабдевања је од кључног значаја за осигурање енергетске безбедности ЕУ и један је од основних приоритета европске спољне енергетске политике. Осим тога, ЕУ настоји да води активнију спољну политику према садашњим и потенцијалним добављачима енергената, као и транзитним државама. Таква енергетска партнерства требало би да теже сарадњи која је обострано корисна за енергетске политике и шире односе Уније и релевантних партнерских земаља (укључујући и земље кандидате за приступ ЕУ, попут Србије и других земаља Западног Балкана). Овакав свеобухватан приступ требало би да обезбеди да напори на побољшању безбедности и одрживости снабдевања енергијом Уније буду у складу са развојем политичке и економске сарадње, која се заснива на, где год је то могуће, поштовању европских вредности.

УДК: 347.724
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 171–182
Изворни научни рад

др Марија ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ[1]

ДРУШТВО СА ОГРАНИЧЕНОМ ОДГОВОРНОШЋУ – КОМПАРАТИВНИ ПРЕГЛЕД

ABSTRACT

A limited liability company, as a capital company, is known in all member states of the European Union, as well as on the global level. In this manuscript, the author presents a comparative overview of the legal regulation of limited liability companies in Germany, the UK and in domestic legislation. The tendency of various legislators was to provide limited liability companies better market conditions for business. The aim is to analyze the current legislation to the appropriate legal framework at different levels of the national limited liability companies that can contribute to economic development.

Key words: Limited Liability Company, comparative overview, legal acquis of the European Union.

1) УВОД

Европска унија као 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, а то је хармонизација националних прописа из области компанијског права, које државе чланице кроз усвојене директиве морају да уврсте у своја национална законодавства, затим стварање нових наднационалних организационих форми за обављање привредне делатности, који постоје заједно с националним формама и представљају алтернативу предузетницима и судски надзор над националним

[1] Универзитет u Novom Sadu, Ekonomski fakultet u Subotici, E-маил: marijana.dukic.mijatovic@gmail.com.

компанијским правом држава. Након прегледа особина друштва са ограниченом одговорношћу у различитим националним легислативама, у раду је анализирана и дат је осврт на актуелну правну регулативу друштва са ограниченом одговорношћу у Републици Србији. О актуелности теме, као и потреби сталног ажурирања законодавног оквира овог друштва капитала говори првенствено његова заступљеност у привредним токовима како домаћим, тако и глобалним, који су повезани по систему спојених судова и управо динамика њиховог пословања узрокује флуктуације на различитим финансијским тржиштима.

2) ДРУШТВО СА ОГРАНИЧЕНОМ ОДГОВОРНОШЋУ

Друштво с ограниченом одговорношћу (нем. *Gesellschaft mit beschränkter Haftung – GmbH*, енг. *Private Limited, фр.. Societe a responsabilitee, итал. societa a responsabilitia limitata*) као правна форма привредног друштва настало је у немачком правном систему. Друштво с ограниченом одговорношћу резултат је директне немачке законодавне интервенције.[2] Формирано као ванредна форма друштва капитала у којима се остварује нижи степен концентрације капитала него код акционарских друштава[3] друштво с ограниченом одговорношћу брзо је постало врло честа правна форма за коју се привредници одлучују.[4] Независно од тога да ли је и како законски уређено, друштво с ограниченом одговорношћу има једнаке основне особине у у различитим националним легислативама. Ово привредно друштво, које је самостално правно лице, има основни капитал, одговара за обавезе целокупном својом имовином, док чланови друштва не преузимају одговорност за обавезе друштва.

3) КОМПАРАТИВНИ ПРЕГЛЕД – ПРАВО НЕМАЧКЕ И ВЕЛИКЕ БРИТАНИЈЕ

Унутрашње тржиште функционише само ако је постулирано на четири основне слободе у области кретања физичких лица, услуга, добара и капитала

[2] М. Васиљевић, *Компанијско право – Право привредних друштава*, Правни факултет у Београду, Београд, 2012, стр. 159, 191; J. Barbić, *Pravo društava, knjiga druga – društva kapitala*, Organizator, Zagreb, 2013, str. 29; T. Schmidt, *Die Geschaftsfuhrerbestellung im reforimerten GmbH-Recht, Eignungskriterien und Gesellschafterhaftung nach dem MoMiG,* Dr. Kovač GmbH, Hamburg, 2011, pp. 60, etc; Z. Slakoper, u: Gorenc (ur.), *Komentar Zakona o trgovačkim društvima*, RRiF, Zagreb, 2004, str. 566.

[3] S. Carić, *Društvo sa ograničenom odgovornošću u našem pravu*, *Pravo – teorija i praksa* br. 3., Novi Sad, 1998, br. 21-22, str. 11.

[4] S. Šogorov, *Društvo s ograničenom odgovornošć - Pojam i osnovne karakteristike*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1992, br. 1-2, str. 135.

и посебно слободе пословног настањивања,[5] што је регулисано компанијским правом у Европској унији.[6] Усвајањем Директиве о прекограничним спајањима друштава с ограниченом одговорношћу и Уредбом о Статуту европске компаније постигнут је одређени напредак, али остало је још простора за регулисање с обзиром на величину тржишта као што је Европска унија.[7] У процесу модернизације уређења компанијског права у законодавним системима унутар граница Европске уније, те напуштању теорије седишта друштва највећи утицај имале су одлуке Европског суда у предметима "Daily Mail" i General "Trust", "Centros"[8], "Überseering"[9], "Inspire Art"[10] "SEVIC"[11] i "Cadbury Schweppes". У наведеним судским пресудама, изражено је становиште да се привредном друштву основаном према праву једне од држава чланица, не може применом правних прописа друге државе чланице, у којој то привредно друштво обавља своју привредну делатност или има

[5] Barbara Pasa, Antonio Benacchio Gian, The Harmonization of Civil and Commercial Law in Europe, New York NY, 2005, p. 265.

[6] Communication of November 14th 1995 on worker information and consultation, COM (95) 547; Communication on accounting harmonization: a new strategy visà-vis international harmonization, COM (95) 508; Communication of September 10th 1997 on participating of EEIGs in public contracts and programs financed by public founds, O.J., 1997, C 285/17; Interpretative Communication of January 7th 1998 on certain articles of the Fourth and the Seventh Directives, O.J., 1998, C 16/5; Communication of April 29th 1998 on the statutory audit in the European Union: the way forward, O.J., 1998 C 143/ 12; Communication from the European Commission: Towards an Internal Market without tax obstacles. A strategy for providing companies with a consolidated corporate tax base for their EU-wide activities, COM (2001) 582; A Modern Regulatory Framework for Company Law in Europe: A Consultative Document of the High Level Group of Company Law Experts, Internet: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/company/ company/modern/ consult/1_en.htm (05.02.2016.).

[7] С. Бунчић, М. Галетин, Пр*екогранично кретање привредних друштава у Европској унији – облици, основи и примери*, X мајско саветовање – Услужни послови (ур. Миодраг Мићовић), Крагујевац, 2014, стр. 923–936.

[8] Judgment of the Court of 9 March 1999. – Centros Ltd v Erhvervs- og Selskabsstyrelsen - Case C-212/97, European Court Reports 1999, Part I, p. 1459.

[9] Judgment of the Court of 5 November 2002. – Überseering BV v Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC), Case C-208/00, European Court Reports 2002, Part I, p. 9919.

[10] Judgment of the Court of 30 September 2003. Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam v Inspire Art Ltd., Case C-167/01, European Court Reports 2003, Part I, p. 10155.

[11] Judgment of the Court (Grand Chamber) of 13 December 2005. SEVIC Systems AG., Case C-411/03, European Court Reports 2005., Part I, p. 10805.

своје стварно седиште, утицати на правну личност. Такво становиште омогућило је оснивачима привредних друштава оснивање друштва у држави чланици с једноставнијим и јефтинијим поступком оснивања. Искуства из пословне праксе показала су да управо бржи поступак код регистрације друштва, као и разлике при прописаном износу најнижег оснивачког капитала потребног за његово оснивање увелико утичу на избор земље чланице у којој ће се друштво основати.[12] Тако на пример, немачки Савезни парламент *(Bundestag)* усвојио је 28. јуна 2008. године предлог закона намењеног модернизацији немачког компанијског права. *Gesetz zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen* (MoMiG) што представља преокрет у регулативи оснивања најчешће биране форме привредног друштва у Немачкој.[13] Оно што га чини најчешће бираном формом привредног друштва је његова правна еластичност због које омогућује остваривање различитих циљева па је до 2007. године у Немачкој основано готово милион друштава с ограниченом одговорношћу.[14] За разлику од Немачке у енглеском компанијском праву приватним компанијама (затворена друштва – *Ltd.*) сматрају се друштва која испуњавају три карактеристике: број чланова лимитиран је на педесет, ограниченост у преносу акција или удела и забране објаве јавног позива за упис и уплату акција или удела.[15] Основни легислативни оквир за оснивање привредних друштава у Великој Британији је *Companies Act* модернизован 2006. године.

4) САДРЖАЈ

MoMiG је усавршена форма друштва с ограниченом одговорношћу, тзв. *Unternehmergesellschaft ili UG - haftungsbeschränkt* (Mini GmbH/ Мини друштво с

[12] Becht, M., Mayer, C., Wagner, H. (2008). *Where do firms incorporate? Deregulation and the cost of entry,* Journal of Corporate Finance 14, str. 241–256, str. 242); isto i: Noack, U., Beurskens, M. (2008). *Of Tradition and Change – The Modernization of the German GmbH in The Face of European Competition,* CBC 0037, 07, str. 5.; Braun i dr. (2011). *Does Charter Competition Foster Entrepreneurship? A Difference-in-Difference Approach to European Company Law Reforms*, ECGI Working Paper No 308, str. 2; Eckardt, M. (2012). *The European Private Company: Do we need another 28th private company law form in the EU? On regulatory competition of corporate law,* Discussions on Estonian economic policy: Theory and practice of economic policy. Vol 20, No 1, str. 52.

[13] Bachmann, Gregor: Introductory Editorial: Renovating the German Private Limited Company – Special Issue on the Reform of the GmbH, German Law Journal, Vol. 09 No. 09, str. 1063

[14] Beurskens, Michael, Noack, Ulrich: The Reform of German Private Limited Company: Is the GmbH Ready for the 21st Century?, 2008., German Law Journal , Vol. 09 No. 09, str. 1069.

[15] Vasiljević, M. (2012). *Kompanijsko pravo – Pravo privrednih društava*, Beograd, str. 195.

ограниченом одговорношћу) са смањеним оснивачким капиталом потребним за оснивање. Наиме, одредбама MoMiG-a за оснивање друштва с ограниченом одговорношћу омогућено је оснивање подформе друштва с ограниченом одговорношћу за које је довољно минималних 1,00 евро. Новоформирано друштво с ограниченом одговорношћу на тај начин стиче могућност да свој круг деловања након оснивања прошири ван државне територије Немачке. Тако, осим седишта које је унутар државних граница Немачке, новоосновани Мини GmbH не мора да има никакве друге везе с матичном државом и може деловати било где на територији Европске уније чиме се одступило од доктрине стварног седишта друштва у немачком праву. MoMiG представља изазов у компанијском праву различитих националних легислатива, посебно енглеском друштву с ограниченом одговорношћу.[16] Немачко право тако доприноси конвергенцији уређења компанијског права.[17] *Private company limited by shares*, скраћено *Limited* ili *Ltd*. је енглеска форма друштва с ограниченом одговорношћу и одликује га једноставност и ниски трошкови при оснивању. Одговорност његових чланова везана је за потпуну уплату оснивачког капитала. У периоду од 2003. до 2006. године у Великој Британији основано је преко 67.000 нових Ltd-а из других чланица Европске уније при чему је највећи уплив био управо из Немачке, затим Француске, Холандије и Норвешке.[18] До тада веома упрошћено, оснивање Ltd-а додатно је поједностављено реформом британског *Companies Act*-а 2006. године. Ипак, оно што је ново у немачком правном уређењу друштва с ограниченом одговорношћу, а представља дугогодишњу традицију[19] енглеског система је употреба унапред предвиђених образаца приликом оснивања друштва. MoMiG-ом је, омогућено једноставније оснивање Мини друштва с ограниченом одговорношћу употребом образаца (нем. *Musterprotokoll*[20]). Уз ограничене ситуације могућности коришћења *Musterprotokoll*-а, немачки законодавац остао је при захтеву овере од стране јавног бележника и потпису свих оснивача.[21] MoMiG не прописује најмањи број оснивача и као и код класичног друштва с ограниченом одговорношћу, за оснивање Мини друштва с ограниченом одговорношћу довољно је једно лице као оснивач, што је случај и с енглеским друштвима. Енглески законодавац није прописао максималан број чланова друштва док су у немачком облику друштва с ограниченом

[16] eng. limited liability company,

[17] Gesetzentwurf der Bundesregierung; Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen (MoMiG), op.cit., str. 5.

[18] Becht, M., Mayer, C., Wagner, H. op.cit., str. 242.

[19] Ibid.

[20] § 2 (1a) GmbHG

[21] § 2 (1) GmbHG

одговорношћу дозвољена највише три члана, који могу бити било физичка било правна лица. Обе форме привредног друштва могуће је основати с минималним оснивачким капиталом и у врло кратком периоду. Оснивачки капитал Ltd-а износи 1 Фунту, а за Мини друштво с ограниченом одговорношћу 1 евро. Мини друштва с ограниченом одговорношћу имају обавезу вођења законских резерви у износу ¼ годишње финансијске добити код које треба усмерити на повећање основног капитала до 25.000 евра и након тога је могућа трансформација у класично друштво с ограниченом одговорношћу без промене пословног имена. Обавеза задржавања добити у форми законских резерви има сврху да буде параметар сигурности да је Мини друштво с ограниченом одговорношћу, кроз пословање способно да достигне пуни износ оснивачког капитала потребног за класично друштво с ограниченом одговорношћу, што није случај код Ltd-а.[22] Немачки законодавац при оснивању Мини друштва с ограниченом одговорношћу не допушта уплате удела у стварима[23], а енглески законодавац допушта унос ствари и новца, чак прихвата обећање да ће се одрадити услуга за друштво или неког другог као улог у друштво.[24] При оснивању Мини друштва с ограниченом одговорношћу удели морају бити уплаћени у целости и пре регистрације друштва (§ 5a (2)). Енглески законодавац овакву обавезу прописује само за тзв. *public companies.* У погледу одговорности чланова друштва она је као и код класичног друштва с ограниченом одговорношћу ограничена па и Мини друштво с ограниченом одговорношћу као друштво капитала за обавезе одговара целом својом имовином. У случају инсолвентности, члан Мини друштва с ограниченом одговорношћу ће у ретким случајевима одговарати својом приватном имовином док прописи Ltd-а омогућују и такав начин поступања.

5) ДРУШТВО СА ОГРАНИЧЕНОМ ОДГОВОРНОШЋУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Република Србија започела је интензивну законодавну активност у виду хармонизације у свим областима права, па и привредног права са правом Европске уније 2004. године доношењем бројних системских закона, а она траје и данас.[25] Тај је процес интензивиран посебно 2014. када је донет велики број системских закона хармонизованих са правом Европске уније, али и

[22] Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen (MoMiG), op. cit., str. 7., 72.

[23] § 5a (2) 2 GmbHG

[24] Schmidt, J.: op-cit., str. 1097., 1098.

[25] М. Дукић Мијатовић, „Корпоративно управљање и компанијско право Републике Србије", *Право – теорија и пракса* 2011, бр. 1-3, стр. 15-22.

најновијим тенденцијама у упоредном праву[26] све у циљу успостављања тржишног привредног концепта и његове самоодрживости. Поред Закона о привредним друштвима, питања која су регулисана европским директивама из области компанијског права у српском праву уређена су Законом о рачуноводству и ревизији,[27] Законом о преузимању акционарских друштава,[28] Законом о тржишту капитала[29] и Законом о регистрацији привредних субјеката.[30] Доношењем Закона о привредним друштвима 2011., престао је да важи претходни Закон о привредним друштвима (2004), а измене и допуне Закона извршене су и током 2014. и 2015. године. Анализом одредби Закона о привредним друштвима и Кодекса корпоративног управљања у глобалном легислативном контексту уочава се да су основни недостаци управе привредних друштава и у свету и код нас недостатак транспарентности у пословању, недостатак надзора, злоупотреба овлашћења, али и неефикасна интерна контрола. Обзиром да је суштина корпоративног управљања изналажење најбољег начина на који ће извршни одбор и менаџмент поставити корпоративне циљеве, водити дневно пословање, одговарати власницима капитала и организовати пословање у складу са важећом регулативом као неопходност се јавља хармонизација домаћег законодавства са актуелним светским стандардима, што је предуслов међународних интеграција. Током 2012. године извршено је усклађивање привредних друштава у складу са одредбама новог Закона о привредним друштвима и то: до 30. априла за друштва с ограниченом одговорношћу и до 15. јула за акционарска друштва. Последњи Закон о привредним друштвима је донео више новина у складу са директивама компанијског права ЕУ, као што је укидање обавезе уплате новчаног улога приликом оснивања, што је додатно олакшало поступак оснивања друштава.[31] Један од примера хармонизације је повећана транспарентност друштва с ограниченом одговорношћу према Закону о привредним друштвима 2011. чијим је одредбама прихваћен и проширен концепт Прве директиве ЕУ о транспарентности пословања друштава капитала. Тако свако друштво с ограниченом одговорношћу мора држати и чувати прописано време оснивачки акт и све његове измене ако их буде, решење о

[26] Закон о привредним друштвима из 2011, Закон о тржишту капитала из 2011, Закон о споразумном финансијском реструктуирању привредних друштава из 2011. и др.

[27] „Сл. гласник РС“ бр. 46/06 и 111/09, 99/2011 – др. закон и 62/2013 – др. закон

[28] „Сл. гласник РС“ бр. 46/06 и 107/09 и 99/2011.

[29] „Сл. гласник РС“ бр. 31/2011и112/2015.

[30] „Сл. гласник РС“ бр. 55/04, 61/05 и 111/09 – др. закони.

[31] Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf (07.02.2016.).

регистрацији, опште акте друштва, записнике са седница скупштине и одлуке скупштине, акт о оснивању огранка и представништва, документа која доказују својинска и друга права на имовину, записнике са седница надзорног одбора, извештаје директора и надзорног одбора, евиденцију о адресама директора и чланова надзорног одбора, евиденцују о адресама чланова друштва, уговоре које су директори, чланови надзорног одбора и чланови друштва или са њима повезана лица закључили са директором.[32] Наведена документа и акти се чувају у седишту друштва с ограниченом одговорношћу или у неком другом месту познатом и доступном свим члановима. У складу са тим, слобода избора била би заступљенија и као принцип и као пракса када би избор форми основног привредног субјекта био лимитиран на више, а не само на четири форме (ортачко друштво, командитно друштво, друштво с ограниченом одговорношћу и акционарско друштво), мада постоје и теоријске и практичне могућности да се изнедри и више форми привредних друштава (на пример, ортачко друштво с ограниченом одговорношћу, компаније с неограниченом одговорношћу, компаније с ограниченом одговорношћу покривеном гаранцијом, тајно друштво, ортачка друштва слободних професија, „поједностављена" акционарска друштва и слично)".[33] Такође, ограниченост постојећих правних форми у компанијском праву узрокује или нове измене и допуне Закона о привредним друштвима или доношење нових закона који ће их уврстити у национално законодавство. Ово посебно због наднационалних форми привредних друштава као што су Европско друштво и Европско привредно интересно удружење као и *Societas Unius Personae*. За компанијско су право Европске уније уредбе и директиве основ правног уређења. Уредбе нису предмет хармонизације и због свог директног дејства постају део националног правног система у тренутку приступања. Уредбе из области компанијског права уводе нове привредне форме који су тесно повезани с унутрашњим тржиштем па се може очекивати да ће се усклађивање с кључним одредбама директива из ове области ускладити симултано са пријемом у Европску унију. У области права привредних друштава током 2014. остварен је напредак. Започело је спровођење новог Закона о рачуноводству и новог Закона о ревизији. Процес електронске регистрације привредних друштава треба да почне да функционише што пре како би се побољшало пословно окружење. Треба обезбедити да орган за јавни надзор над обављањем ревизије буде независан.

[32] М. Васиљевић, оп.цит., стр. 218.

[33] Ibid.

6) ИЗВОРИ

- A Modern Regulatory Framework for Company Law in Europe: A Consultative Document of the High Level Group of Company Law Experts at http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/company/company/modern/consult/1_en.htm (05.02.2016.).
- Bachmann, Gregor: Introductory Editorial: Renovating the German Private Limited Company – Special Issue on the Reform of the GmbH, *German Law Journal* , Vol. 09 No. 09.
- Barbić, J, *Pravo društava, knjiga druga – društva kapitala*, Organizator, Zagreb, 2013.
- Becht, M., Mayer, C., Wagner, H, *Where do firms incorporate? Deregulation and the cost of entry,* Journal of Corporate Finance 2008,
- Beurskens, Michael, Noack, Ulrich, The Reform of German Private Limited Company: Is the GmbH Ready for the 21st Century?, 2008., *German Law Journal*, Vol. 09 No. 09.
- Braun at al., *Does Charter Competition Foster Entrepreneurship? A Difference-in-Difference Approach to European Company Law Reforms*, ECGI Working Paper No 308, 2011.
- Бунчић, С, Галетин, М , Пр*екогранично кретање привредних друштава у Европској унији – облици, основи и примери*, Х мајско саветовање - Услужни послови (ур. Миодраг Мићовић), Крагујевац, 2014.
- Communication of April 29th 1998 on the statutory audit in the European Union: the way forward, O.J., 1998 C 143/ 12; Communication from the European Commission: Towards an Internal Market without tax obstacles. A strategy for providing companies with a consolidated corporate tax base for their EU-wide activities, COM (2001) 582;
- Communication of November 14th 1995 on worker information and consultation, COM (95) 547; Communication on accounting harmonization: a new strategy vis à-vis international harmonization, COM (95) 508;
- Communication of September 10th 1997 on participating of EEIGs in public contracts and programs financed by public founds, O.J., 1997, C 285/17.
- Царић, С, *Друштво са ограниченом одговорношћу у нашем праву*, ПРАВО – теорија и пракса бр. 3., Нови Сад, 1998.
- Дукић Мијатовић Маријана, Корпоративно управљање и компанијско право Републике Србије, *Право – теорија и пракса,* 2011, бр.1-3
- Eckardt, M, *The European Private Company: Do we need another 28th private company law form in the EU? On regulatory competition of corporate law,* Discussions on Estonian economic policy: Theory and practice of economic policy. 2012, Vol 20, No 1.

- Gesetzentwurf der Bundesregierung; Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen (MoMiG).
- Interpretative Communication of January 7th 1998 on certain articles of the Fourth and the Seventh Directives, O.J., 1998, C 16/5.
- Интернет: http://www.naled-serbia.org/upload/CKEditor/Izvestaj_o_napretku_2014_Srpski.pdf (03.02.2016.)
- Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf
- Judgment of the Court (Grand Chamber) of 13 December 2005. SEVIC Systems AG., Case C-411/03, European Court Reports 2005., Part I.
- Judgment of the Court of 30 September 2003. Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam v Inspire Art Ltd., Case C-167/01, European Court Reports 2003, Part I.
- Judgment of the Court of 5 November 2002. - Überseering BV v Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC), Case C-208/00, European Court Reports 2002, Part I.
- Judgment of the Court of 9 March 1999. - Centros Ltd v Erhvervs- og Selskabsstyrelsen - Case C-212/97, European Court Reports 1999, Part I.
- Noack, U., Beurskens, M, *Of Tradition and Change – The Modernization of the German GmbH in The Face of European Competition,* CBC 0037, 2008.
- Pasa Barbara, Benacchio Gian Antonio: The Harmonization of Civil and Commercial Law in Europe, New York NY, 2005.
- Schmidt, T, *Die Geschaftsfuhrerbestellung im reforimerten GmbH-Recht, Eignungskriterien und Gesellschafterhaftung nach dem MoMiG,* Dr. Kovač GmbH, Hamburg, 2011.
- Slakoper, Z. u: Gorenc (ur.), *Komentar Zakona o trgovačkim društvima*, RRiF, Zagreb, 2004.
- Шогоров, С, *Друштво с ограниченом одговорношћ - Појам и основне карактеристике*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1-2, Нови Сад, 1992.
- Васиљевић, М, *Компанијско право – Право привредних друштава*, Правни факултет у Београду, Београд, 2012.
- Васиљевић, М, *Компанијско право – Право привредних друштава*, Правни факултет у Београду, Београд, 1999.
- Закон о преузимању акционарских друштава („Сл. гласник РС“ бр. 46/06 и 107/09 и 99/2011)

- Закон о привредним друштвима ("Сл. гласник РС", бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - др. закон и 5/2015)
- Закон о регистрацији привредних субјеката (Сл. гласник РС, бр. 55/2004, 61/2005 и 111/2009 - др. закони)
- Закон о споразумном финансијском реструктуирању привредних друштава (Сл. гласник РС, бр. 36/2011)
- Закон о тржишту капитала (Сл. гласник РС, бр. 31/2011 и 112/2015)
- Закон о рачуноводству и ревизији ("Сл. гласник РС", бр. 46/2006, 111/2009, 99/2011 - др. закон и 62/2013 - др. закон)

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Уопштено посматрано, Србија је остварила добар напредак код хармонизације компанијског права.[34] За примену права више неће бити довољно само познавање националног права, него и наднационалних извора, посебно одлука Европског суда правде који је надлежан за тумачење извора европског права што је посебно видљиво код остварења слободе пословног настањивања. Након што Република Србија постане пуноправном чланицом Уније, кад се пред националним судом појави сумња како тумачити право Европске уније, суд ће морати прво затражити да о томе одлучи Европски суд правде, што за последицу може имати и да се не примењује неки национални пропис ако он није у складу с правом Европске уније.[35] То ће коначно значити да ће се примењивати правни преседани с простора Европске уније. На основу хронолошког развоја правног уређења друштва с ограниченом одговорношћу у Републици Србији кроз новију историју, видљив је његов развој у складу са европским стандардима. Већ самим увођењем ове правне форме привредног друштва у српско законодавство, привредницима је омогућено лакше покретање привредне делатности кроз флексибилно правно уређење друштва с ограниченом одговорношћу и уз релативно низак оснивачки капитал. Ово је посебно важно за мале и средње предузетнике који су и у Републици Србији, али и у европским па и ширим размерима покретач привреде, што је уочљиво и на анализираним примерима друштава са ограниченом одговорношћу у Немачкој и Великој Британији. Каснијим изменама Закона о предузећима из 1996., али и Законом о привредним

[34] Радни документ Комисије; Република Србија 2014; Извештај о напретку који прати Саопштење Комисије уппућено Европском Парламенту, Савету, Европском Економском и Социјалном комитету и Комитету региона - Стратегија проширења и кључни изазови за период 2014-2015., стр. 43.; Интеренте: http://www.naled-serbia.org/upload/CKEditor/Izvestaj_o_napretku_2014_Srpski.pdf (03.02.2016.)

[35] Ј. Бабић, op.cit., стр. 32, 33.

друштвима из 2004. и 2011. године која су уређивала друштво с ограниченом одговорношћу, домаћи законодавац пратио је модерна дешавања на свом, али и европском привредном тржишту. Све актуелности домаћег компанијског права пратиле су европске стандарде правног уређења ове правне области, што уочавамо кроз уређење оснивачког капитала друштва с ограниченом одговорношћу, оснивачке акте потребне за његово оснивање, органе који воде и управљају друштвом па и брисање ограничења максималног броја чланова друштва с ограниченом одговорношћу. На путу придруживања Европској унији Република Србија се прикључила регулаторном такмичењу и свој правни систем благовремено припремила како за тржишно такмичење, тако и за европску теорију и праксу.

УДК: 659.4:366.4(4-672EU)(094.5)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 183–191
Изворни научни рад

Јелена ЈОВАНОВИЋ, М.А.[1]

РЕГУЛАТИВА ЗАШТИТЕ ОД ОБМАЊУЈУЋЕГ ОГЛАШАВАЊА

ABSTRACT

The reason for writing this paper was the First Extraordinary Session of the National Assembly of the Republic of Serbia in 2016 at which the Draft Law on Advertising was adopted. The subjects of this paper are Directives of the European Union and the legislation of the Republic of Serbia, which is partly based on them. The aim of this paper is to provide information that would help readers to be more familiar with the term misleading advertising and what it entails. Companies who offer products or services in that manner that their advertising messages provide accurate and timely information enable themselves to enhance their good reputation, gain customers and have prospects for a successful business. On the other hand, customers who are well informed about their rights and about products or services for which they are interested in purchasing, are less likely to be intentionally or unintentionally mislead. Also, consumers who are well aware of their rights rarely find themselves in a situation to be somehow deceived when advertised products or services are in some way different in reality than they are in ads.

Key words: misleading advertising, legislation, directive, Republic of Serbia, European Union.

1) СВРХА

Обмањујуће оглашавање може се дефинисати као свако оглашавање које на било који начин, укључујући представљање организације, заварава или је вероватно да ће због своје обмањујуће природе заварати лица којима је

[1] Факултет за пословне студије, Београд. Е-маил: jelena.jovanovic101@yahoo.com.

упућено и тиме утицати на њихово економско понашање чиме би се повредила права потрошача.[2] Такво оглашавање се односи на сваки вид пружања информација на основу којих купци стичу искривљену слику о употребној вредности или квалитету производа, односно услуга чију куповину разматрају. Сузбијање такве врсте оглашавања постало је знатно теже са распрострањеном свакодневном употребом интернета. Огласне поруке на интернету неретко могу бити креиране тако да представљају робу или услугу у бољем издању него што је то заиста случај у реалности. Проблем који се везује за обмањивање преко интернета јесу честе употребе лажних рецензија. Постоје два типа лажних рецензија, односно критика, и то су оне које исказују неистините негативне тврдње или неистините позитивне тврдње.[3] Наиме, организације у недостатку позитивних критика на сопственим интернет страницама, разним форумима, блоговима и сл. могу посегнути за лажном позитивном критком. Такве критике умеју поред истицања стварних карактеристика да обухвате и карактеристике које нису реалне, па се на основу таквих оцена могу стићи боље импресије него што би то био случај у реалности. Овом путањом организације најчешће иду зато што се традиционални маркетинг „од уста до уста" *(word of mouth marketing)* све више преноси у онлајн *(online)* окружење. Да ли ће се маркетинг од уста до уста одвијати у окружењу или на интернету, зависи првенствено од врсте роба и услуга о којима је реч. У складу с тим, и према резултатима једног истраживања, овај вид маркетинга је најзаступљенији на интернету за: медије и забаву, техничке производе и продавнице у којима се они продају, аутомобиле, спорт, хобије, итд., док је ван интернета највише заступљен за: напитке, прехрамбене производе и ресторане, телекомуникације, одећу, итд.[4] Последњих година поверење у онлајн критике достигло је прилично висок ниво, те се 88% испитаника једног истраживања изјаснило да верују онлајн критикама исто колико верују и препорукама људи из свог окружења, а од тога је 32% испитаника рекло да највише поверења имају када постоји између четири и шест критика.[5]

---

[2] Brian Nelson, *Law and Ethics in Global Business: How to Integrate Law and Ethics into Corporate Governance around the World,* Routledge, 1st edition, 2013, p. 97.

[3] Jana Valant, Online consumer reviews, The case of misleading or fake reviews*, European Parliamentary Research Service,* October 2015, Интернет: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/571301/EPRS_BRI(2015)571301_EN.pdf, p. 5.

[4] Mitchell J. Lovett, Renana Peres and Ron Shachar, „On Brands and Word of Mouth", *Journal of Marketing research,* August 2013, Интернет: http://www.kellerfay.com/what-drives-online-vs-offline-word-of-mouth-major-differences-revealed-in-new-academic-study/, датум приступа: 31.01.2016.

[5] Myles Anderson, Local Consumer Review Survey 2014, *Bright Local,* доступно на: https://www.brightlocal.com/2014/07/01/local-consumer-review-survey-2014/, датум приступа: 30.01.2016.

Обмањујуће оглашавање, без обзира на то у којем облику се јавља, за резултат може имати обмањивање појединаца којима су огласи намењени, поремећај њиховог економског понашања као и наношење штете конкурентима. Таква врста оглашавања забрањена је у Европској унији и у наставку текста следе мере које је Европска унија предузела у вези с овим проблемом.

2) МЕРЕ ЕУ

Европска унија је 11. маја 2005. увела Директиву о нефер трговинским праксама (*Unfair Commercial Practices Directive) - 2005/29/EC*. Њена сврха је да допринесе правилном функционисању тржишта и да повећа заштиту потрошача тако што ће приближити законе, прописе и административне одредбе држава чланица. Под *обмањујућим радњама* сматрају се све активности организација које садрже нетачне информације, или информације које су тако представљене да је вероватно да ће просечан потрошач бити обмањен (чак и у случајевима када су информације чињенично тачне у вези једног или више елемената). Поред обмањујућих радњи, постоје и *обмањујући пропусти* који се односе на праксу организација да занемарују информације које просечан потрошач треба да има и тиме повећавају вероватноћу навођења потрошача да донесе одлуку коју он можда не би донео да има потпуне информације. Под обмањујућим пропустима подразумева се и ситуација када на било који начин постоји ограничење простора или времена у којем би продавац/пружалац услуге могао дати потрошачима жељене информације, као и у случајевима у којима су оне двосмислене или неблаговремене.[6] Децембра 2006. године Европски парламент и Савет успоставили су Директиву која се односи на обмањујуће и компаративно оглашавање (*Directive on Misleading and Comparative Adveritising*) *2006/114/EC*. Сврха Директиве јесте да заштити понуђаче роба и услуга од обмањујућег оглашавања, његових нефер последица и успостављање услова под којима је дозвољено компаративно оглашавање. Како би се одредило да ли је неко оглашавање обмањујуће, Чланом 3. утврђује се да се води рачуна о свим карактеристикама и да се у обзир узима свака информација која се тиче: карактеристика производа или услуга (доступност, природа, извршење, састав, начин и датум производње или пружања, сврха, количина, спецификације, географско или трговинско порекло и резултати који се очекују од њиховог коришћења); цена или начин на који се цена обрачунава, као и услови под којима се набавља производ или услуга; природа, особине и права оглашивача (идентитет, имовина, квалификације,

[6] Directive 2005/29/Ec Of The European Parliament And Of The Council, Unfair Commercial Practices Directive, Official Journal of the European Union, 2005, pp. 26-29.

власништво над индустријском, комерцијалном или интелектуалном својином, његове награде и разлике). Под *компаративним* или *упоредним оглашавањем* подразумева се свако директно или индиректно оглашавање којим се идентификују конкуренти, њихови производи или услуге. Чланом 4. наводи се да се упоредно оглашавање сматра дозвољеним када су испуњени следећи услови: када оно није обмањујуће; ако се упоређују производи или услуге које испуњавају исте потребе или су намењени истој сврси; када се објективно упоређује један или више материјала, релевантних и репрезентативних карактеристика добара и услуга (могу обухватити и цену); уколико се не дискредитује или ниподаштава робна марка, пословно име, производи или услуге конкурената; ако се не узима неправедна предност на угледом пословног имена конкурента, његових производа или услуга.[7] Још једна Директива која је директно везана за ову тему је Директива о правима потрошача (*Directive on Consumer Rights*) – *2011/23/EC* која од 13. јуна 2014. замењује Директиву *97/7/EC* о заштити потрошача у вези с уговорима на даљину и Директиву *1999/44/EC* о заштити потрошача за уговоре договорене ван пословних просторија. Директива о правима потрошача, између осталог, односи се и на све захтеве који су наведени у Члану 7. (4) Директиве о нефер трговинским праксама. Ти захтеви односе се на обавезу да позив на куповину садржи одређене информације (уколико оне већ нису очигледне) као што су: главне карактеристике производа истакнуте на начин и у обиму који одговара медију којим се пружају информације и производу који се нуди; адреса и идентитет трговца; цена (са урачунатим порезима); начини плаћања; испорука; перформансе; политика руковања жалбама; и у случајевима када је то могуће – постојање права на одустајање.[8]

3) САДРЖАЈ

Према Директиви о обмањујућем и компаративном оглашавању, под обмањујућим оглашавањем подразумева се свако оглашавање које на било који начин може да: доведе у заблуду или на неки начин обмане лица којима је оглас упућен, наруши уобичајено економско понашање, или да за последицу има наношење штете конкурентима.[9] Обмањујуће оглашавање,

[7] Directive 2006/114/EC Of The European Parliament And Of The Council, Concerning Misleading And Comparative Advertising (Codified Version), Official Journal of the European Union, 2006, pp. 21-27.

[8] DG JUSTICE GUIDANCE DOCUMENT concerning The Directive on Consumer Rights, Интернет: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/crd_guidance_en.pdf, June 2014, pp. 1-17.

[9] European Commission, Misleading advertising, Интернет: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/unfair-trade/false-advertising/index_en.htm, датум приступа: 06.02.2016.

као свака објављена изјава или тврдња која је неистинита или варљива, може се односити на три широке категорије: цена, намена и квалитет производа или услуга које су предмет огласне поруке. Довођење купаца у заблуду може имати озбиљне последице по организације, у смислу нарушавања добре репутације, опадања поверења, повећане регулативе, али и у финансијском смислу кроз различите новчане казне и накнаде оштећеним купцима. Обмањивање купаца може се појавити у више облика, као што су: „Потајни маркетинг" који је веома суптилан, чак толико да људи углавном нису свесни да им се промовише неки производ или услуга; он се заснива на свесним намерама обмане, али у границама законских регултива. Још један начин на који купци могу бити наведени на погрешно мишљење јесте употреба варљивих форми уговора – коришћење ситних слова у оглашавању или претерано дугих услова коришћења који су креирани тако да се често могу превидети (ово може потврдити и истраживање које је спроведено у САД-у и које указује да у просеку само један од хиљаду купаца на интернету прочита уговор о лиценцирању).[10] Лажне тврдње у огласима нису нужно намерно обмањивање, па се оне могу односити и на преувеличавање добрих карактеристика оног што се оглашава. Купци често истичу да их за куповину неког производа или услуге највише интересују одређене карактеристике, као што су на пример: да је пружалац услуге поуздан и да му се може веровати, да козметика не садржи (или да садржи мале дозе) штетних хемикалија, да су храна и пиће произведени од органских сировина или да је хлеб произвден од целих зрна житарица и сл., а поједини оглашивачи вођени тим жељама умеју бити склони лажним тврдњама како би привукли купце. Ценовни мамци, и поред тога што су забрањени, постоје и данас и то у случајевима када се у огласима потрошачима представи примамљива понуда, и онда када потрошач покаже интересовање понуђач промени своју понуду. То је пракса у којој организације привлаче потрошаче да уђу у продавнице са изузетно ниским ценама и када они то учине, онда покушају да им продају производе са вишим ценама. На пример, организација понуди производ по нижој цени од очекиване и када потрошач дође у продајни објекат понуђач каже да тог производа више нема на стању и покушава да му прода други, скупљи, производ. Тактика вршења притиска користи се како би се купци одлучили на куповину производа и услуга које иначе нису имали намеру да купе. То се односи на бројне ситуације, почевши од оне у којој понуђач каже да је на залихама одређеног производа остао само још један комад и да га вероватно неће набављати у скоријој будућности; или једнократна понуда „специјалне" цене неког производа који ће већ наредног дана коштати дупло више. Ти рокови се креирају с намером да се купци наведу на куповину и пре

[10] Misleading Customers, Institute of Business Ethics, Issue 39, March 2014, pp. 1-2.

него што имају времена да размисле. Треба имати на уму да обмањујуће оглашавање може да се догоди и случајно, односно када организације немају скривену намеру да на било који начин преваре јавност. То се дешава у случајевима када се организације толико усмере на оно што би желеле поручити јавности да на крају не обрате довољно пажње на начин на који заиста представљају производ или услугу.

4) ИЗВОРИ

- Anderson, M., Local Consumer Review Survey 2014, *Bright Local*, Интернет: https://www.brightlocal.com/2014/07/01/local-consumer-review-survey-2014/, датум приступа: 30.01.2016.
- Valant J., Online consumer reviews, The case of misleading or fake reviews, *European Parliamentary Research Service*, European Union, October 2015, Интернет: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/571301/EPRS_BRI(2015)571301_EN.pdf, датум приступа: 10.02.2016, p. 5.
- Влада Републике Србије, *Предлог закона о оглашавању,* 169. седница од 5. новембра 2015. године, Интернет: www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=251300, датум приступа: 03.02.2016.
- Гаљарди, А. Ф., *„Јачање заштите потрошача у Србији“*, преузето са: Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Сектор за заштиту потрошача, *Препознавање непоштеног пословања,* Интернет: http://www.zastitapotrosaca.gov.rs/vasa-prava.php?naslov=prepoznavanje-nepostenog-poslovanja-a-gagliardi, датум приступа: 30.01.2016.
- "DG Justice Guidance Document concerning Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights", *European Commission,* June 2014, Интернет: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/crd_guidance_en.pdf, датум приступа: 30.01.2016.
- "Directive 2005/29/EC Of The European Parliament And Of The Council, Unfair Commercial Practices Directive", *Official Journal of the European Union*, L149, 11.05.2005, pp. 22-39.
- "Directive 2006/114/EC Of The European Parliament And Of The Council, Concerning Misleading And Comparative Advertising (Codified Version)", *Official Journal of the European Union*, 2006, pp. 21-27.
- European Commission, Misleading advertising, *Consumer rights*, Интернет: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/unfair-trade/false-advertising/index_en.htm, датум приступа: 06.02.2016.
- „Кодекс пословне етике", *Службени гласник РС*, бр. 1/2006.

- Lovett, M. J., Peres, R. and Shacher, R., "On Brands and Word of Mouth", *Journal of Marketing research*, August 2013, Интернет: http://www.kellerfay.com/what-drives-online-vs-offline-word-of-mouth-major-differences-revealed-in-new-academic-study/, датум приступа: 31.01.2016.
- "Misleading Customers", *Institute of Business Ethics,* March 2014, Issue 39, Интернет: http://www.ibe.org.uk/userassets/briefings/b39_customers.pdf.
- Nelson, B., "Law and Ethics in Global Business: How to Integrate Law and Ethics into Corporate Governance around the World", *Routledge*, 1st edition, 2013.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Према Члану 53. Етичког кодекса, објављеном у Службеном гласнику РС из 2006. године, забрањено је свако обмањивање потрошача нуђењем и јавним оглашавањем производа и услуга давањем непотпуних или лажних информација, прикривањем података о производу или услузи који су од суштинског значаја за одлучивање потрошача, као и било каквог представљања којим се примаоци огласне поруке доводе у заблуду. Под обмањивањем се сматра:[11]

- рекламирање сопствених производа или услуга на претерани начин, када се привредни субјект приказује као једини дистрибутер производа,
- рекламирање сопствених производа или услуга поређењем са производима и услугама конкурената, или наносећи повреду угледу конкурената,
- продаја производа потрошачу без упозорења на последице које могу настати дуготрајном употребом производа,
- упућивање понуде потрошачу која садржи лажне податке или не садржи довољно података како би се донела исправна одлука (посебно када је реч о закључењу уговора о купопродаји на кредит, рате и осигурању),
- искоришћавање неискуства, лаковерности, нужде или страха потрошача (посебно деце и омладине),
- рекламирање истицањем ниских цена у поређењу са ценама производа конкурената, као и рекламирање којим привредни субјект себе приказује као подобнијег да производи производе од конкурената,
- сви облици рекламирања којим се може створити забуна у погледу идентитета понуђача, посебно у погледу пословног имена, делатности, професије, имовинских и личних права, ауторских и права индустријске својине, награда и признања,

[11] „Кодекс пословне етике", Службени гласник РС, бр. 1/2006.

- оглашавање којим се вређа јавни морал (повређују се национална, верска и друга осећања или личне вредности).

Област непоштеног пословања у Републици Србији уређена је члановима 17. до 27. Закона о заштити потрошача из 2014. године[12] и на основу тога уређено је да понуђачи производа и услуга у Републици Србији морају поштовати Законом утврђена правила када улазе у односе са потрошачима у циљу продаје својих производа и услуга, без обзира на то које средство комуницирања користили (интернет, продаја путем телефона, продаја од врата до врата, оглашавање итд.). Закон у Републици Србији забрањује обмањујуће оглашавање у које спадају: обмањујућа пословна пракса (Члан 19) и пропуштање којим се обмањују потрошачи (Члан 20). Пословање које се увек сматра обмањујућим је оно које се односи на: намамљивање потрошача рекламирањем производа по ниским ценама, уз приказивање чињенице да је на залихама доступан још веома мали број таквих производа; обећање да одређени производ омогућава сигурну шансу за победу у играма на срећу; употреба термина „бесплатно" који у опису производа који се оглашава може да стоји једино ако не постоје никакви додатни или скривени трошкови.[13] Посланици Народне скупштине Републике Србије 26. јануара 2016. године усвојили су Предлог Закона о оглашавању и о информационој безбедности. Законом о оглашавању уређују се општа правила оглашавања, посебна правила и ограничења, директно оглашавање, спонзорство, правна заштита и надзор. У Предлогу овог Закона *оглашавање* је дефинисано као представљање у било ком облику у вези са пословањем односно професионалном или пословном делатношћу, ради подстицања продаје производа и услуга, продаје непокретности, као и преноса права и обавеза; а *огласна порука* је обавештење које чини садржај оглашавања, без обзира на облик, начин или средство путем којег се преноси. Законске Одредбе примењују се на оглашавање без обзира на начин и средство којим се оно врши. Оглашавање је слободно (уз иста права и обавезе домаћих и страних правних и физичких лица) и оно се обавља у складу са Законом, другим прописима, добрим пословним обичајима, професионалном етиком и другим видовима саморегулативе. Огласним порукама се не сме злоупотребљавати поверење, лаковерност, недостатак искуства или знања, као и сујеверје прималаца огласне поруке. Исто тако, огласна порука мора бити истинита и

[12] За више информација погледати: Закон о заштити потрошача, Службени гласник РС, бр. 62/2014.

[13] Андреа Филипо Гаљарди, „Јачање заштите потрошача у Србији", преузето са: Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Сектор за заштиту потрошача, *Препознавање непоштеног пословања*, Интернет: http://www.zastitapotrosaca.gov.rs/vasa-prava.php?naslov=prepoznavanje-nepostenog-poslovanja-a-gagliardi, датум приступа: 30.01.2016.

у складу са добрим пословним обичајима лојалне конкуренције и професионалном етиком. Требало би напоменути да је у Предлогу Закона Чланом 11. наведено да је *обмањујуће оглашавање* забрањено. Да би се утврдило да је одређено оглашавање обмањујуће у обзир се узимају све његове особине, а посебно све информације које одређено оглашавање садржи у вези са: својствима производа и услуга (природа, састав, доступност, количина, спецификација, подобност за употребу у одређене сврхе, очекивани резултати од употребе производа или услуга и сл.); ценом, начином обрачуна цене и условима продаје производа, односно условима пружања услуга; пословним подацима, правима оглашивача и његовим карактеристикама (идентитет, имовина, квалификације, комерцијална својина и право интелектуалне својине). Поред обмањујућег оглашавања, Чланом 12. забрањује се и *прикривено оглашавање*. Оно се односи на активности представљања производа, услуга, пословног имена или жига правних или физичких лица која се баве производњом производа или пружањем услуга, са намером да то представљање има сврху оглашавања и да може довести јавност у заблуду у погледу стварне природе тог представљања (а сматра се да та намера нарочито постоји у случајевима када се обавља уз новчану или неку другу накнаду). Како би се оценило да ли постоји прикривено оглашавање, нарочито се узима у обзир да ли постоји оправданост представљања производа, услуге, пословног имена и сл.[14]

[14] Влада Републике Србије, Предлог закона о оглашавању, Интернет: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=251300, датум приступа: 03.02.2016.

УДК: 339.92/.96(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 192–213
Изворни научни рад

мр Ана ДИВАЦ-ШАРИЋ[1]

ЕКСТЕРНИ ПРОГРАМИ ПОМОЋИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

All programmes of the European Union consist of various activities with the main goal to stimulate cooperation both within the EU, and between the member states and candidate countries, by serving as a political tool aimed at resolving issues of common interest within a certain period of time. There are three types of those programmes: structure funds and Cohesion fund, direct programmes of the EU, as well as external assistance programmes. The most important of all external assistance programmes are the Instruments for Pre-accession Assistance offered by the EU to candidates and potential candidates for EU membership. For the countries of the Western Balkans and, therefore, for the Republic of Serbia as well, these instruments were made available during the Thessaloniki Summit in 2003. Their undeniable importance is specifically evident in the process of harmonization with the EU laws and standards, as well as in comprehensive development of the Republic of Serbia, both before and during the opening of chapters in accession negotiations.

Key words: IPA, instrument for pre-accession assistance, external assistance programmes, candidate countries, programmes of EU, Serbia, and EU.

1) УВОД

Процес интеграција држава Европске уније подразумева дефинисање заједничких политика доношењем одлука о питањима битним за све

[1] Институт „Михајло Пупин“, Београд. Е-маил: ana.saric@pupin.rs. Рад је резултат истраживања при изради докторске дисертације на Правном факултету Универзитета у Београду, под називом: „Претприступна помоћ Европске уније државама кандидатима за чланство у ЕУ“.

чланице, и за Унију као целину. Ради њихове реализације на начин који доприноси сарадњи међу чланицама, и између чланица и држава кандидата за чланство у ЕУ, у различитим областима дефинишу се активности, које су временски омеђене и представљају програме Европске уније. Финансирају се из заједничког буџета Уније, а успостављени су 1958. године у области нуклеарне безбедности и животне средине. Финансијски инструменти су нови облици финансијске помоћи којима ЕУ уклања недостатке у изворима финансирања за крајње кориснике, обухватајући широк круг интервенција као подршку значајним инвестицијама. Скоро четрдесет година програме ЕУ користиле су искључиво чланице, јер су оне и доприносиле буџету Уније, имале изграђене структуре управљања фондовима, имплементиране европске прописе и стандарде у национална законодавства и развијене капацитете крајњих корисника, што их чини способним за коришћење добијених средстава на прописани начин и за одобрене намене, у којима је Унија препознала своје приоритетне циљеве. Од 1997. године ЕУ пружа помоћ и државама кандидатима за чланство у ЕУ, касније и потенцијалним кандидатима, затим државама у блиским односима са ЕУ, неевропским земљама, државама које су део европске политике суседства и државама у развоју. Од 2000. године усмерени су на реализацију Лисабонске стратегије којој је циљ да Унија буде најконкурентнија и најдинамичнија привреда света. Земљама западног Балкана отворен је приступ програмима ЕУ на Самиту у Солуну 2003. године. Програми Уније прате европске приоритете, интегришу се у шире програме који обезбеђују већи степен ефикасности, једноставнију процедуру и управљање, децентрализацију и преношење активности на национална тела.[2] Овај рад се бави анализом екстерних програма ЕУ, посебно претприступном помоћи коју Унија пружа државама кандидатима за чланство у ЕУ.

2) СВРХА

Сви програми ЕУ имају јасно дефинисане циљеве, критеријуме и групе корисника, и углавном су вишегодишњи. Део су буџета ЕУ, финансирање се обично заснива на кофинансирању пројеката и оперативних трошкова. Приступ програмима ЕУ остварује се преко јавних набавки или позива за подношење понуда. Сврха им је да, сваки у својој области, подржи 2010. године усвојену Стратегију 2020 за паметан, одржив и инклузиван раст држава чланица и Уније као целине, заснован на знању и иновацијама, конкурентнијој економији која ефикасно користи ресурсе и брине о животној средини, ствара услове за велика запошљавања и остварење свеобухватне

[2] Јасминка Крања, *Програми Европске заједнице*, Фонд за отворено друштво, Европски покрет у Србији, Београд, 2009, стр. 7-9.

кохезије, али имају сврху и да пруже екстерну помоћ и допринесу проширењу Уније на земље које ЕУ препозна као пожељног члана своје „породице". Постоје три врсте програма ЕУ:

- Структурни и Кохезиони фонд, прави „унутрашњи" програми ЕУ, доступни само државама чланицама, којима се управља децентрализовано, индирекно, на националном нивоу;
- Директни програми ЕУ (раније програми Заједнице – *Community programs*), доступни чланицама, али под одређеним условима и нечланицама, којима директно, централизовано управља Европска комисија, док су државе нечланице, које не партиципирају у буџет Уније, условљене да потпишу Меморандум о разумевању за конкретан програм (који дефинише услове, критеријуме учешћа, механизме контроле, ревизије и др.), и врше уплату чланарине за сваку годину програма;
- Екстерни програми помоћи ЕУ (*External Assistance Programmes*) намењени су нечланицама, управљање врши Делегација Европске комисије у конкретној држави и координира Канцеларија за сарадњу *EuropeAid* – Генерални директорат ЕК који обезбеђује развојну помоћ широм света. Од екстерних програма ЕУ посебно су важни претприступни фондови, намењени државама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у Унији.

Ови програми финансирају исте циљеве као структурни фондови за чланице ЕУ. До тог времена држава кандидат мора да развије капацитете, обучи кадрове и имплементира процедуре за управљање фондовима ЕУ.[3] Програми претприступне помоћи државама кандидатима за чланство у Унији су важни

[3] Програмима се управља централизовано, директно (*Centralised management - CIS*) или децентрализовано, индиректно (*Decentralised Implementation System – DIS*). Код централизованог управљања Европска комисија (ЕК) спроводи тендерску процедуру, врши избор уговорног партнера-корисника средстава, закључује уговор са одабраном институцијом и врши исплату. Уколико активности спроводи преко своје делегације у конкретној држави, то је деконцентрисани систем управљања (*Centralised deconcentrated management*). Код децентрализованог управљања одговорност за управљање фондовима преноси се на националне институције државе кориснице, након акредитације од стране ЕК, која врши контролу, *ex-ante* – претходну, када даје одобрења, или *ex-post*, када спроводи ревизију на крају пројекта. Децентрализованим управљањем држава се припрема да након учлањења управља структурним фондовима ЕУ. Постоји и заједничко управљање (*Joint management*) код имплементације пројеката са међународним организацијама, индиректно централизовано управљање (*Indirect centralised management*) када ЕК делегира одређене послове на европске националне агенције или тела, као и подељено управљање (*Shared management*) када је имплементација пројекта пренета на државе чланице (честа је код програма прекограничне сарадње).

јер је Европска унија одувек имала посебан интерес да пријем нових чланица не изазове унутрашње поремећаје Уније. Основни циљ ових фондова је подршка процесу испуњавања услова за чланство, усклађивања националних са законодавством Европске уније, изградња институција, како би државе након пријема биле у стању да ефикасно испуњавају обавезе чланица.

3) САДРЖАЈ

Екстерни програми помоћи су трећа врста програма финансираних од Европске уније, којима Унија промовише европске вредности у свету – демократију, владавину права, универзалност и неодвојивост људских права и основних слобода, поштовање људског достојанства, принципа једнакости и солидарности и пружа спољну помоћ нечланицама Уније – трећим земљама и земљама у развоју.[4] У ове фондове спадају и програми претприступне помоћи кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ. Уредбе и одлуке Савета и Европског парламента, које се доносе на предлог Европске комисије, представљају правни оквир спољашње помоћи ЕУ земљама у развоју, укључујући спољне политике Уније, као и развојну сарадњу Уније. Постоје две врсте правних инструмената Уније: географски инструменти који се примењују на специфичну регију или државу и тематски или хоризонтални инструменти који се односе на специфичну тему, област развојне сарадње и примењују на све екстерне односе. Комисија је у децембру 2011. године усвојила пакет од 9 екстерних инструмената, којима је планирано да се из буџета Уније покрије целокупна област екстерне помоћи, чиме би Унија остварила своју улогу у светским размерама – борбу против сиромаштва, промоцију демократије, мир, стабилност и просперитет. Географски инструмента су:

- Инструмент за развојну сарадњу (*The Development Cooperation Instrument – DCI*) са 2 тематска програма: *Pan-African programme* и *Global Public Goods and Challenges* (*GPGC*), посвећен животној средини и климатским променама, одрживој енергији, људском развоју, укључујући пристојан посао, социјалну правду и културу, безбедност хране, одрживу агрокултуру, миграције и азил;
- Инструмент за претприступну помоћ – ИПА (*The Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA*) који јача институције и законодавство у партнерској земљи ради трасирања пута ка чланству у Унији, данас је за државе кандидате и потенцијалне кандидате западног Балкана актуелан ИПА II;

[4] Интернет: www.welcomeurope.com/interview-europe/programmes-cooperation-exterieure-353+253.html#afficherTexte датум приступања 15. фебруар 2016.

- Инструмент за европску политику суседства и партнерства (*The European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*) кроз који се спроводе програми прекограничне сарадње (*Cross Border Cooperation – CBC*) дуж екстерне границе Уније, који јача улогу права у државама са којима се граничи Унија, и има два облика – програме за копнену границу или ближу морску границу, као што су Финска-Русија, Румунија-Украјина-Молдавија, Италија-Тунис и мултилатералне програме који обухватају морски басен – Црно море, Медитеран, Балтик;
- Инструмент за сарадњу са индустријским земљама (*The Instrument for Cooperation with Industrialized Countries – ICI*).

Пет инструмената са тематским – хоризонталним фокусом који покривају највећи део екстерне помоћи Уније на глобалној бази су:

- Европски инструмент за демократију и људска права (*The European Instrument for Democracy and Human Rights – EIDHR*) помаже успостављању демократије, владавине права и зашиту људских права и основних слобода;
- Инструмент за стабилност и мир (*Instrument for Stability and Peace – IfSP*) помаже у спречавању и решавању криза и ствара безбедну и стабилну животну средину у партнерској, трећој држави, обезбеђује нуклеарну сигурност, помаже борбу против трговине људима, организованог криминала и тероризма;
- Инструмент за хуманитарну помоћ (*Instrument for Humanitarian aid – IHA*);
- Инструмент за макро-финансијску помоћ (*The Macro-Financial Assistance – MFA*);
- Инструмент за сарадњу у области нуклеарне безбедности (*The Instrument for Nuclear Safety Cooperation – INSC*).

Постоји и посебан Инструмент за Гренланд (*Instrument for Greenland*), који развија партнерство између ЕУ и Гренланда и Краљевине Данске, подржавајући одрживи развој Гренланда као области од посебног, геостратешког значаја за климатске промене и очување животне средине, што спада у најважније политике Европске уније.

Екстерни програми Уније врше финансирање на два начина: први, кроз подршку буџету путем трансфера у готовини из партнерских земаља, размену добре праксе између ЕУ и државе примаоца, и надзор јавних политика у земљи у развоју од стране експерата Уније; други, суфинансирање сарадње, између европских актера и структура у партнерској држави Уније, преко грантова који се пласирају по основу позива за подношење предлога пројеката које објављује Европска комисија. Унија је један од највећих трговинских блокова у свету и највећи донатор развојне помоћи, али није лако помирити европске вредности и циљеве развоја са сопственим

унутрашњим економским, политичким и безбедносним интересима, стога је Унија развила нови оквирни програм помоћи и развојне сарадње под називом „Агенда за промене". Буџет екстерних фондова Уније за период 2014-2020. година износи преко 85 милијарди евра, чиме је Унија избила на прво место у свету као донатор помоћи, али још увек није достигла постављени циљ – да издваја 0,7% од просечног бруто дохотка ЕУ у званичну развојну помоћ.[5]

4) ПРОГРАМИ ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ДРЖАВАМА КАНДИДАТИМА ЗА ЧЛАНСТВО КОЈИ СУ БИЛИ АКТУЕЛНИ ДО 2007. ГОДИНЕ

Европска комисија је прве програме претприступне помоћи реализовала одмах после пада комунизма у државама средње и источне Европе 1989. године. Припремајући те државе за чланство у Унији, основана су три претприступна фонда: PHARE (јача институције неопходне за приближавање Унији и финансира инвестиционе пројекте у инфраструктури, развоју предузетништва, образовању), ISPA (увођење европских стандарда на пољу промета и заштите животне средине) и SAPARD (подршка пољопривреди и руралном развоју), а за коришћење овим државама био је доступан и TAIEX (техничка помоћ и размена информација). Како су три наведена програма била функционална све до 2007. године, била су доступна и Хрватској и БЈРМакедонији, а постојали су и специјални финансијски инструменти за поједине државе кандидате – Турску, Малту и Кипар. Посебан програм ОБНОВА, имплементиран је за државе западног Балкана 1996. године, ради послератне обнове држава ове области које су биле захваћене ратом 90-их година, након распада старе Југославије. Овај програм је 2000. године имплементиран у програм CARDS. Предуслови које је држава морала да испуни да би јој претприступни фондови били доступни је оснивање националног фонда за примање и усмеравање помоћи, обезбеђење суфинансирања и израда националног развојног плана са дефинисаним приоритетима по регионима и општинама. Национални фонд располагао је средствима Уније, водио документацију, обезбеђивао суфинансирање и био дужан да поштује правила финансијског пословања Уније[6]. Министарства задужена за финансије формирала су агенције за имплементацију програма PHARE и ISPA, а министарство задужено за пољопривреду – агенције за имплементацију програма SAPARD. Добијање средстава из ових фондова

[5] European Union, Secretariat for European Affairs, *Technical Assistance for the IPA Training and Support Facility, Guidelines on IPA implementation for Final Beneficiaries*, Brusel, 2012; Concord, *Guide to EuropeAid funding instruments 2014-2020*, Brusel, 2014.

[6] За сваки појединi пројекат се водио посебан рачун.

зависило је искључиво од квалитета пријављених пројеката. Пројекте је предлагала агенција земље кориснице, избор је вршила Европска комисија, а држава корисница морала је обезбедити суфинансирање сопственим средствима (10% за PHARE, 20% за ОБНОВУ, 25% а некада и 35% за ISPA и SAPARD). Крајњи корисник морао је самостално да обезбеди почетна средства, јер се финансирање одвијало по принципу повратa средстава из фондова Уније и националног суфинансирања. Период претприступне помоћи све до 2007. године сматрао се периодом без стратегије и система, поготово што се ЕУ на територији југоисточне Европе и западног Балкана сусрела са новооснованим државама, од којих је већи део управо изашао из рата. У периоду 2007-2013. године ИПА је објединила све претходне фондове ове врсте у јединствен фонд, а укључила је и потенцијалне кандидате. Сви фондови претприступне помоћи ЕУ немају исте одлике, нити исти циљ, стога их делимо у 3 групе:

- Фондове који пружају хуманитарну и хитну помоћ, ОБНОВА, PHARE (који је првобитно био намењен подршци реформи Пољске и Мађарске, па проширен на државе централне и источне Европе, да би на крају обухватио и хуманитарну помоћ за државе западног Балкана), а у исту групу би се условно могла разврстати и помоћ коју пружа *European Community Humanitarian Office* (*ECHO*);
- Фондове који су подршка развоју и стабилизацији, као што је CARDS;
- Фондове који пружају праву и пуну претприступну помоћ, изграђују будућу чланицу Уније, стога јој помажу у изградњи институција, административних капацитета, хармонизацији националног са законодавством Уније и њеним правним тековинама, достизању европских стандарда, као што је ИПА.

Када се изврши међусобно поређење инструмената помоћи ЕУ државама западног Балкана, долази се до следећих закључака:

- програм PHARE био је активан у периоду 1990-2000. година, кориснице са територије Западног Балкана биле су Босна и Херцеговина, БЈРМакедонија, Хрватска, Албанија и СРЈ, укупна средства износила су 1,184 милијарди евра, примарни циљ је био послератна реконструкција, а управљање је било централизовано;
- програм ОБНОВА био је активан у периоду 1996-1999. године, кориснице са територије Западног Балкана биле су Босна и Херцеговина, БЈРМакедонија, Хрватска, Албанија, СРЈ (и Косово), укупан буџет је био 400 милиона евра, примарни циљ такође је био послератна реконструкција, а управљање је, такође, централизовано;
- програм ECHO био је активан у периоду 1990-2000. године, кориснице са територије Западног Балкана биле су Босна и Херцеговина, БЈР Македонија,

Хрватска, Албанија, СРЈ, Косово под Резолуцијом СБ УН 1244/1999, укупна средства износила су 2,196 милијарди евра, примарни циљ био је, такође, послератна реконструкција, а управљање је централизовано;

- програм CARDS био је активан у периоду 2000-2006. године, кориснице са територије Западног Балкана биле су Босна и Херцеговина, БЈРМакедонија, Хрватска, Албанија, СРЈ, Косово под Резолуцијом СБ УН 1244/1999, укупна средства износила су 5,385 милијарди евра, примарни циљ је већ био на вишем стадијуму у односу на претходна три програма – развој и стабилизација, а управљање је било путем различитих метода;
- програм ИПА био је активан у периоду 2007-2013. године, испољена је тесна веза буџетског и стратешког аспекта проширења Уније, кориснице су биле државе кандидати – Хрватска, БЈР Македонија, Црна Гора и Турска и потенцијални кандидати – Босна и Херцеговина, Србија, Албанија, Косово под Резолуцијом СБ УН 1244/1999, укупна средства су износила 5,189 милијарди евра (без Турске), примарни циљ је био на највишем стадијуму у односу на претходне програме – изградња институција и усаглашавање са *acquis*-ом и европским стандардима, прихватање и имплементација европских вредности тј. тековина, а управљање је било прогресивна децентрализација.

По пријему у чланство ЕУ, новопримљена држава губи право приступа претприступним фондовима, али јој се „отварају" далеко финансијски моћнији структурни и Кохезиони фонд, као и Прелазни трговински споразум.

5) ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРЕТПРИСТУПНУ ПОМОЋ

Европска унија је, у жељи да се финансијска средства Уније најефикасније искористе, постигну најбољи резултати и обезбеде делотворније контроле, јула 2006. године успоставила Инструмент за претприступну помоћ државама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у Унији, за буџетски период 2007-2013. године. Општи оквир, принципи спровођења помоћи, области и форме помоћи дефинисани су Уредбом Комисије ЕУ бр. 718/2007 од 12. јуна 2007. године, Вишегодишњим индикативним финансијским оквиром и Вишегодишњим индикативним планским документом. Унија је продужила примену ИПА и у новом буџетском периоду 2014-2020. година у форми ИПА II. ИПА је потпуно заменила и суштински објединила све претходне претприступне фондове ЕУ – PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS и финансијски инструмент за Турску. ИПА је програм сличнији структурним фондовима, по роковима, начину и периоду програмирања пројеката, националној структури управљачких институција, акредитацији од стране ЕК. Представља напреднији програм и бољи инструмент за припрему за чланство у Унији, и будуће коришћење

структурних фондова Уније. ИПА је интервенисала како на националном и регионалном нивоу преко националних програма, тако и преко вишекорисничких програма и прекограничне сарадње. Генерални циљеви ИПА-е су пружање помоћи држави корисници за имплементирање реформи нужних за испуњење захтева Уније и напретка у процесу стабилизације и придруживања, за испуњење Критеријума из Копенхагена и Мадрида за чланство у ЕУ, што превасходно подразумева усклађивање националног законодавства са *acquis communautaire*, његово спровођење и изградњу институција довољних капацитета и по „стандарду" европских вредности. Наведене генералне циљеве ИПА остварује тако што помаже држави корисници да ојача демократске институције, промовише и штити људска права и основне слободе и осигурава поштовање права мањина, развија цивилно друштво, регионалну и прекограничну сарадњу. Као нов, флексибилан инструмент, намењен је истовремено и државама кандидатима и државама потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ – Хрватској, БЈРМакедонији и Турској, тада кандидатима за чланство, као и Албанији, БИХ, Црној Гори, Србији, Косову под Резолуцијом СБ УН 1244/99, које су у то време биле потенцијални кандидати за чланство. Суштина примене свих претприступних фондова, па и ИПА је да се држава корисница припреми да, када постане члан Уније, преузме и испуњава све обавезе чланице Уније. ИПА је кохерентан и свеобухватан инструмент, усклађен са Стратегијом за проширење, са Европским партнерством тј. Приступним партнерством и са годишњим извештајем Европске комисије о напредовању кандидата. „Европска комисија (ЕК) сваке јесени (најчешће у октобру) представља Стратегију проширења ЕУ у којој се описује тренутно стање у процесу проширења ЕУ са кратким пресеком стања, одговарајућим приоритетима и највећим изазовима у државама које се налазе у процесу придруживања и приступања ЕУ. Овај пресек стања, изводи се из редовних годишњих извештаја ЕК којима се даје детаљан преглед реформских активности предузетих у државама Западног Балкана и Турској, и на тај начин даје преглед достигнућа остварених у протеклој години. Такође, на овај начин ЕК оцењује достигнути степен реформи, али и указује на извесне слабости/заостајања или недостатке. С обзиром на тако дефинисано стање, Вишегодишњим индикативним финансијским оквиром (*Multi-annual Indicative Financial Frame-work – MIFF*) одређује се износ укупне помоћи и помоћи по компонентама за сваку државу корисницу. Такође, полазећи од такве оцене ЕК приступа се изради вишегодишњих индикативних планских докумената (*Multi-annual Indicative Planning Document – MIPD*) за сваку државу појединачно којима се прецизирају конкретни хоризонтални и секторски циљеви, активности и индикативни износи помоћи за сваку државу појединачно. На основу тако идентификованих циљева и активности приступа се изради појединачних пројеката усмерених ка решавању

конкретних проблема идентификованих у претходно поменутим документима, и на тај начин спровођењу реформи које су претпоставка за напредак у процесу европских интеграција. Изабрани пројекти представљају саставни део једногодишњих националних ИПА програма којима представљају анексе Финансијских споразума између Владе Србије и Европске комисије."[7]

Због специфичног начина програмирања ИПА обично се средства која су издвојена за одређену годину користе тек након две године, јер толико је потребно времена да се окончају фазе које претходе реализацији пројекта. Вишегодишњи индикативни плански документ има годишње ревизије, што га чини флексибилним оквиром, прилагодљивијим променама. У њему је садржан став Европске комисије о главним областима у којима је потребно интервенисати и главним приоритетима које земља корисница помоћи треба детаљно да разради у програмским документима, чиме се обезбеђује усклађеност компоненти ИПА. Свака држава усваја национални програм за сваку компоненту ИПА која јој је доступна. Комисија их усваја, након консултација са корисницима и другим заинтересованим странама. Након тога се на годишњем нивоу реализује циклус одабира пројеката који ће се финансирати из ИПА фонда, на основу чега се врши алокација средстава. Свако физичко и правно лице са пребивалиштем тј. седиштем у држави корисници ИПА, у оквиру одговарајуће компоненте може да аплицира за финансирање из средстава ИПА, али мора бити добро упознато са правилима и поступком програмирања, јер су критеријуми одабира веома оштри. Помоћ која се добија кроз ИПА може имати више формалних облика: инвестиције, јавне набавке, уговори и субвенције; административна сарадња, са ангажовањем експерата из држава чланица (нпр. *twinning*); акције од стране ЕУ које су у интересу земље кориснице; мере подршке процесу имплементације и управљање програмима; подршка буџету која се одобрава само у изузетним случајевима и предмет је посебно детаљне контроле. Припрема пројеката који се финансирају из ИПА, као и из других фондова Европске уније, веома је сложена, обухвата вишефазан поступак програмирања и поступак спровођења, након потписивања финансијског споразума. У поступак програмирања укључени су предлагачи пројеката, Европска комисија, органи локалне самоуправе, организације цивилног друштва, мада су кориснице ИПА компоненти, ипак, највише државне институције. „Национални програм садржи детаљну листу предлога пројеката који ће бити финансирани, а који су припремљени на основу приоритета дефинисаних у Европском партнерству, Вишегодишњем

[7] Владимир Међак, Бранко Будимир, *Водич кроз приступање Србије Европској унији*, ISAC Фонд, Београд, 2013, стр. 26-27.

индикативном планском документу и националним стратешким документима."[8] Национални програм је годишњи и припрема га Национални ИПА координатор. На листу пројеката своје коментаре даје Делегација Европске уније у конкретној земљи, ради унапређења предлога пројеката (*project fiche*), а рок за усвајање коначне листе пројеката и достављање ЕК је јул текуће године. Пошто Комисија преко надлежних директората оцени пројекте, сви одобрени пројекти у току једне програмске године чине национални програм, усваја га ИПА одбор (представници свих чланица ЕУ), а након њега званично и ЕК. Пројекти се спроводе тек по потписивању финансијског споразума између Комисије и владе државе кориснице ИПА. Свим инвестицијама ЕУ које се спроводе изван граница Уније, и из средстава општег буџета ЕУ, и средстава Европског фонда за развој, управља се у складу са прецизним сетом правила, која се називају Практични водич кроз процедуре уговарања за спољне акције ЕУ – ПРАГ (*Practical Guide to Contract Procedures for EU External Actions – PRAG)*. Финансирање спољне активности регулисано је финансијским уредбама ЕУ и Европског фонда за развој, заједничким правилима и процедурама за реализацију инструмената ЕУ за финансирање спољних активности и релевантним основним актима, конкретним програмима активности које се финансирају из буџета ЕУ, и Котонским споразумом[9] за активности које се финансирају из Европског фонда за развој. Први такав водич под називом Кориснички водич за тендере и уговоре финансиране од Европског развојног фонда (*User's Guide for Tenders and Contracts financed by the European Development Fund*) донет је 1994. године, ступио је на снагу 1. октобра 1996. године и важио је све до 2000. године, а 2001. године водич се доноси под називом који се и данас користи. Актуелна је верзија Практичног водича из 2014. године, са изменама из јула 2015. године[10], а правни основ му је уредба ЕУ из марта 2014. године о одређивању Заједничких правила и процедура за спровођење инструмената Уније за

[8] Видети: Андрија Пејовић, Бојан Живадиновић, Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић, Мирјана Лазовић, Огњен Мирић, *ИПА - Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007–2013*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011, стр. 27.

[9] Котонски споразум (The Cotonou Agreement) - партнерски споразум 15 држава ЕУ и 79 земаља Африке, Кариба и Пацифика, закључен на 20 година јуна 2000. (на снази од 2003), имао 2 ревизије – 2005. и 2010. Сукцесор је Yaoundé Conventions, Cameroon (прва из 1963) и Lome Conventions, Togo (прва из 1976).

[10] Видети: Procurement and Grants for European Union External Actions – A Practical Guide" - PRAG 2015, pp. 9-11, http://www.ab.gov.tr/files/SEI/eprag_en_2015_0.pdf

http://ec.europa.eu/europeaid/prag/?header_description=DEVCO+Prag+to+financial+and+contractual+procedures+applicable+to+external+actions+financed+from+the+general+budget+of+the+EU+and+from+the+11th+EDF&header_keywords=ePrag%2C+europa

финансирање екстерних активности (*CIR*)[11], која су обухватила и правила за спровођење ИПА II. Практични водич пружа корисницима информације о фазама и процедурама јавних набавки или пријава пројеката за бесповратна средства – *grant*[12], објашњења за све облике управљања средствима, текстове релевантних прописа и појашњења појмова. Представља веома користан алат свим апликантима, јер су процедуре јавних набавки различите за сваку категорију уговора и изворе средстава (буџет ЕУ или средства Европског развојног фонда). ПРАГ је једини извор објашњења за строга правила која одређују начин на који се уговори додељују, а која се обавезно примењују и на средства из ИПА фондова. Ова правила осигуравају да се одговарајући квалификовани понуђач изабере без предрасуда и да се добије највиша могућа вредност за одређени новчани износ, уз потпуну транспарентност поступака. ИПА представља бесповратну помоћ држави кандидату, али по „принципу додавања" (*additionality principle*), што подразумева да је држава кандидат из свог буџета већ издвојила одређена средства за спровођење реформи, а средства ИПА су додатак за ту намену. Уз то, државе кандидати, којима је доступно свих пет компоненти ИПА, морају испунити још један услов – морају имати акредитован децентрализован систем управљања (*Decentralised Implementation System – DIS*). Проверу успостављеног ДИС-а врше ревизори Европске уније. Комплетан процес програмирања ИПА координира Национални ИПА координатор (*National IPA Coordinator – NIPAC*).

Средства из ИПА могу се користити на четири начина: као техничка помоћ (ангажовање експерата и консултаната као саветника за израду пројектне документације, припреме стратегија, обуке); као *twinning* (партнерство сличних институција, оне у држави чланици – учесници *twinninga*, преноси своја знања и искуства из хармонизације, институцији у држави корисници ИПА); као инвестициони пројекат за набавку опреме, извођење радова или спровођење финансијских аранжмана са другим финансијским институцијама; као грант тј. донација, бесповратна средства за организације цивилног друштва и реализацију пројеката који задовољавају неке потребе друштва.

[11] REGULATION (EU) No 236/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 March 2014 laying down common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for financing external action, Official Journal of the European Union L 77/95, 15.3.2014, примењује се од 1.01.2014. до 31.12.2020. и обавезујућа је у целости и директно применљива у свим државама чланицама Уније.

[12] Средства ЕУ су јавна средства пореских обвезника Уније, стога бесповратна средства (*grant*) имају за циљ улагање у опште, јавно добро и није им намена остваривање профита, не могу се кумулирати (1 пројекат – 1 *grant*), не могу се ретроактивно примењивати нпр. на трошкове настале пре потписивања уговора, транспарентни су и обезбеђују једнак третман (оцена пројеката по унапред дефинисаним критеријума, истим за све апликанте).

ИПА има 5 компоненти, прве 2 намењене су свим корисницама, а преостале 3 искључиво кандидатима за чланство у ЕУ. Прва компонента је помоћ у транзицији и развоју институција; друга – прекогранична сарадња држава чланица и кандидата, држава чланица и потенцијалних кандидата, кандидата и потенцијалних кандидата; трећа је регионални развој, финансирање инфраструктурних пројеката у области животне средине, транспорта, промоција конкуренције, уједначавање регионалног развоја, припрема за коришћење средстава Европског фонда за регионални развој; четврта – развој људских потенцијала, припрема за кохезиону политику и за коришћење средстава Европског социјалног фонда; пета – рурални развој, тј. припрема заједничке пољопривредне политике. Сва средства из фонда која држава корисник не искористи или не оправда на законити начин у складу са прописима ЕУ, држава корисник је дужна да врати Европској комисији. Управљање ИПА компонентом I и II одвија се на централизовани начин, управљање ИПА компонентама III и IV обавља се децентрализовано са *ex-ante* контролом Европске уније, док је управљање ИПА компонентом V децентрализовано и без *ex-ante* контроле Европске уније. Што се тиче Републике Србије, у случају ИПА компоненте V – ИПАРД, због кашњења у акредитацији надлежних институција, пренос овлашћења за управљање без *ex-ante* контроле ЕУ планира се за 2016. годину. Ревизорско тело (*Audit Authority*) је експертско тело, независно од других органа и тела у систему ДИС, одговорно је за верификацију функционисања система управљања и контроле.[13]

6) ВИШЕКОРИСНИЧКА ИПА (*MULTI BENEFICIARY IPA*)

Вишекорисничка ИПА или програм за више држава корисница, пружа подршку регионалној сарадњи између држава кандидата и потенцијалних кандидата, у циљу јачања региона у целини. ЕУ је дефинисала регионалну сарадњу као најзначајнији принцип за стабилност, безбедност и привредни развој држава Западног Балкана, стога је око 10% целокупних средстава ИПА за период 2007-2013. године предвиђен за имплементирање кроз Вишекорисничку ИПА. Вишекорисничка ИПА је „централизованија" у односу на националну, највећи део активности у вези припреме пројеката и израде тендерске документације је лоциран у ЕК, а органи корисница средстава су консултанти при идентификацији и изради регионалних и хоризонталних пројеката. Регионална подршка усмерена је на помирење и политички дијалог у оквиру Процеса стабилизације и придруживања југоисточне Европе, а хоризонтална на заједничке потребе и привредни развој држава

[13] Видети: Андрија Пејовић, Мирјана Лазовић, Огњен Мирић, Иван Кнежевић, *Водич кроз Инструмент претприступне помоћи IPA II 2014-2020*, Европски покрет у Србији, Београд, 2014, стр. 83-92.

корисница ИПА са централним и/или заједничким управљањем програмом. Има три кључна циља: испуњење критеријума из Копенхагена, хармонизацију са правним тековинама ЕУ и промоцију дијалога цивилног друштва између земаља Западног Балкана, Турске и ЕУ.[14]

7) ИПА II (2014-2020) И РАЗЛИКЕ У ОДНОСУ НА ИПА

„Укупан буџет ИПА II за период 2014-2020. износи 11,7 милијарди €. Према усвојеној Уредби о успостављању ИПА II, од укупног наведеног износа средстава до 4% средстава биће усмерено на програме прекограничне сарадње између земаља корисника ИПА II и држава чланица, у складу са њиховим потребама и приоритетима. Поред финансирања националних програма кроз ИПА II, помоћ у кључним областима за подршку земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за испуњавање критеријума за приступање ЕУ биће усмерена и кроз Вишекорисничку ИПА II. Оквирна алокација средстава за период 2014-2020. износи 2,959 милијарди €, што је двоструко више средстава него што је било издвојено за Вишекорисничку ИПА за период 2007-2013. године. Кориснице помоћи кроз инструмент ИПА II у периоду 2014-2020. године су Албанија, Босна и Херцеговина, БЈР Македонија, Косово*, Црна Гора, Србија и Турска."[15] Главни елементи „нове" ИПА, осим што је конципирана потпуно у духу ЕУ Агенде 2020, су:

- Основни принцип је ефикасност и ефективност што је засновано на искуству из претходног периода, као и поједностављење структура и процедура;
- Уместо 5 компоненти, уведене су области политике (*policy areas*): реформе и изградња институција и капацитета; друштвено-економски и регионални развој; запошљавање, социјалне политике, образовање, унапређење равноправности полова и развој људских ресурса; пољопривреда и рурални развој; регионална и територијална сарадња;
- Програм претприступне помоћи сада је доступан под истим условима и државама кандидатима и државама потенцијалним кандидатима;
- Заједнички стратешки оквир дефинише критеријуме за алокацију средстава фонда на државе кориснице, вишекорисничке и активности

[14] Видети: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/eu_instrumenti/visekorisnicka_ipa.pdf

[15] Андрија Пејовић, Мирјана Лазовић, Огњен Мирић, Иван Кнежевић, *Водич кроз Инструмент претприступне помоћи IPA II 2014-2020*, op.cit., стр. 8-9.

* Овим се не прејудицира статус Косова и у складу је са Резолуцијом 1244 и мишљењем МСП о косовској декларацији о независности.

територијалне сарадње, чиме се доприноси свођењу политичких приоритета на кључне активности на које се усмеравају средства, секторски приступ у планирању коришћења средстава ИПА II јача везе између секторске политике, буџета, активности и резултата. У оквиру ИПА II долази до груписања пројеката у Секторским планским документима који обезбеђује њихову усклађеност и уградњу у шире стратегије (9 сектора, 3 тематске области и 2 мултидисципл.питања);

- ИПА II обезбеђује већу комплементарност са зајмовима међународних финансијских институција и ефектније и ефикасније њихово коришћење;
- Кроз ИПА II одговорност за имплементацију, управљање средствима и финансијске трансакције преноси се на државу корисницу средстава помоћи – наиме, у оквиру ИПА II финансијска помоћ ЕУ је на располагању земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима, без обзира на статус у процесу евроинтеграција, уз обавезу постојања институција и структура за имплементацију средстава;
- Уводи се секторска буџетска помоћ, тако да пројекти неће бити једини начин спровођења помоћи кроз ИПА II;
- Уводи се награда за успешне кориснике средстава, уколико се утврди да држава корисница остварује посебан напредак у испуњавању услова за чланство и/или за ефикасно спровођење претприступне помоћи у вези остварења конкретних циљева из индикативних стратешких докумената;
- Терминолошка новина је да се у ИПА II уместо „децентрализованог система за имплементацију" користи термин „индиректно управљање";
- У ИПА II се смањује администрирање, програми помоћи постају вишегодишњи, доноси се Вишегодишњи стратешки плански оквир (MIPD), који се прави за сваку земљу и све области, за цео буџетски период од 2014-2020. године, са ревизијом једном и то у средини периода имплементације, али ће бити годишњих консултативних састанака;
- На основу тог документа раде се документи нижи у рангу којима се постиже спецификација приоритета за конкретну земљу, њене приоритете и капацитете реформе, јасни циљеви и индикатори за мерење резултата;
- Јача се улога корисника средстава, али се тиме истовремено повећава и његова одговорност, а окосница програма и даље остаје принцип доброг управљања и изградње капацитета;
- Уведен је фазни приступ управљању европским програмима спољне помоћи и ранији облици управљања од 1.01.2014. године сведени су на три облика: директно управљање (*direct management*), индиректно управљање са два облика – са *ex-ante* контролом (*indirect management with ex-ante controls*) и са *ex-post* контролом (*indirect management with ex-post*

controls) и дељено управљање и индиректно управљање са другим ентитетима који нису партнерске земље (*shared management and indirect management with entities other than partner countries*).[16]

„Пропис о ИПА II је школски пример како се дискретно преводи политичка воља држава чланица у један правни акт ЕУ који ће бити камен темељац ЕУ политике проширења у наредних седам година – без дизања много контроверзе на пољу, које је, политички гледано, још увек веома контроверзно. То је формализација приступа који се постепено уводио током година у претприступну помоћ, а који се састоји од давања више одговорности (потенцијалним) кандидатима; чиме се умањује приступање као главни фокус, јер ће многе од ових земаља бити у искушењу да ставе фокус на општа питања друштвено-економског развоја и доброг управљања, него да нападају често компликоване и мање очигледне техничке захтеве ЕУ *acquis*-а.“[17]

8) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Инструмент за претприступну помоћ (*Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA 2007-2013*) успостављен је Уредбом Европског савета бр. 1085/2006 од 17. јула 2006. године. У складу са чланом 17. Оквирне уредбе и чланом 7. Уредбе ЕК (ЕЗ) бр. 718/2007 о спровођењу Уредбе Савета (ЕЗ) бр. 1085/2006 о успостављању ИПА, свака држава корисница закључује са Европском комисијом оквирни споразум којим се дефинишу правила и принципи сарадње. Укупан ИПА буџет за период 2007-2013. године износио је 11,468 милијарди евра, од којих је 1,4 милијарде евра било намењено Републици Србији.[18]

Инструмент за претприступну помоћ – ИПА II (*Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA II 2014–2020*) успостављен је Уредбом Европског парламента и Савета бр. 231/2014 од 11. марта 2014. године, која се примењује ретроактивно од 1. јануара 2014. године, допуњена је Уредбом о заједничком спровођењу (*Common Implementing Regulation – CIR*) бр.236/2014 и Уредбом о имплементацији ИПА II (*IPA II Implementing Regulation*) бр. 447/2014, усвојеном од стране ЕК 2. маја 2014. године. То је поново јединствени

[16] Видети: Procurement and Grants for European Union External Actions – A Practical Guide“ – PRAG, 2015, pp. 12-17, http://www.ab.gov.tr/files/SEI/eprag_en_2015_0.pdf

[17] Wolfgang Koeth, *The New Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II): Less Accession, More Assistance?,* EIPA Working papers 2014/W/01, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2014, p. 15.

[18] Видети: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financialassistance/index_en.htm.

инструмент претприступне помоћи, сада за период 2014-2020. године. Европска комисија и кориснице ИПА II закључују Оквирне споразуме о спровођењу помоћи, којим се утврђују правила за спровођење финансијске помоћи Уније у оквиру ИПА II – управљање, програмирање, спровођење, финансијско управљање, надзор, контрола и ревизија, извештавање.[19] Укупан буџет ИПА II за период 2014-2020. износи 11,7 милијарди евра. Европска комисија је, доношењем Одлуке С(2014) 1722 од 20. марта 2014. године о преносу права на управљање ИПА компонентом I – помоћ у транзицији и изградња институција ИПА-е на Републику Србију и Одлуке С(2014) 1777 од 21. марта 2014. године о преносу права на управљање ИПА компонентом II – програми прекограничне сарадње ИПА-е на Републику Србију, пренела права и обавезе за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА компоненте I и II на акредитована одговорна лица и тела у Републици Србији. Међутим, одговорност за извршење буџета и даље је на Европској комисији у целости.

9) ФИНАНСИЈСКА ПОМОЋ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Европска унија је најзначајнији партнер Републике Србије, а приступање Унији је приоритет спољне политике Србије, уткан у Националну стратегију за приступање ЕУ из 2005. године.[20] У ту сврху је још 2002. године основан Савет за европске интеграције као саветодавно тело које прати и усмерава процес евроинтеграција Србије. Европска унија је највећи донатор Србије и до маја 2015. године обезбедила је бесповратна средства Србији у висини од преко 3 милијарде евра у последњих 14 година.[21] И државе чланице ЕУ су, такође, пружале бесповратну помоћ Србији, тако да је од билатералних донација из држава ЕУ Србија од 2000. године примила преко 2,9 милијарди евра, од којих су највише донирале Немачка, USAID, Италија, Грчка, Шведска, Швајцарска, Норвешка, Холандија.[22]

---

[19] Видети: Андрија Пејовић, Мирјана Лазовић, Огњен Мирић, Иван Кнежевић, *Водич кроз Инструмент претприступне помоћи IPA II 2014-2020*, *op.cit.*, стр.7; http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm#ipa2

[20] Видети: *Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији*, Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2005.

[21] Извор: Канцеларије за европске интеграције Владе РС, www.seio.gov.rs стање на дан 19.03.2015.

[22] TNS Medium Gallup, Презентација за јавност 4.04.2014. Извор: Делегација ЕУ у Србији и Канцеларија за европске интеграције Владе РС.

Унија је и највећи зајмодавац српске привреде. Од Европске инвестиционе банке Србија је од 2001. године повукла 2,9 милијарди евра кредита, од укупно потписаних 4,3 милијарде евра. Европска унија је и највећи трговински партнер Србије са уделом од преко 63% у укупном извозу и увозу у 2013. и 2014. години, а сам извоз српских производа у Унију је порастао за 125,5%.[23] „Европска унија је обезбедила значајну финансијску подршку Србији кроз разноврсне инструменте, укључујући програм CARDS, хуманитарну и макрофинансијску помоћ. Последњих година мењају се циљеви финансијске помоћи коју додељује ЕУ – некада је циљ помоћи била реконструкција земље, а сада је она све више усмерена на изградњу институција, економски развој и реформе у складу са приоритетима из Европског партнерства. Од 1991. ЕУ је Западном Балкану кроз разне програме помоћи дала 6 милијарди €."[24] ИПА подршка правосудном систему Србије обухватила је обуку судија, смањење броја заосталих предмета и побољшање затворских услова, развој алтернативних санкција, у области унутрашњих послова ИПА је обезбедила подршку борби против организованог криминала, унапређена је контрола граница, радило се на интеграцији интерно расељених лица и избеглица. Подржана је реформа јавне администрације, оснажена је Државна ревизорска институција. ИПА подршка саобраћају у Србији обухватила је даљи развој инфраструктурне мреже, подржан је Национални програм за заштиту животне средине, финансиран је развој Националне стратегије за чистију производњу и Националне стратегију за инкорпорацију Србије у Чист развојни механизам у складу са Протоколом из Кјота, подржана је Стратегија за развој енергетског сектора. ИПА је помогла Националну стратегију за запошљавање, реформу образовног система и програме социјалних укључења (за децу, жене, људе са посебним потребама, старије грађане, Роме, избеглице и мигранте), обезбедила подршку малим и средњим предузећима, укључујући помоћ локалној и регионалној пословној структури, као што су кластери, инкубатори и технолошки паркови. У области образовања, Европска унија је септембра 2012. године започела двогодишњи пројекат унапређења високо-образовне инфраструктуре Србије, са буџетом од 30 милиона евра.[25] Инструмент ИПА има за циљ да помогне Србији и другим

[23] Ibid.

[24] ЈеленаТодоровић, „ Улога инструмента претприсутне помоћи", *Политичка ревија* 2/2010, стр. 398.

[25] Видети: European Commission , *The transformative power of enlargement-Overview on the Instrument for pre-accession assistance (IPA) activities and results in the Western Balkans and Turkey 2007-2014*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015, pp. 50-53.

кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ да: испуни политичке захтеве процеса стабилизације и придруживања (демократске институције, реформа јавне управе, реформа судства, реформа полиције, борба против корупције); економски се стабилизује и ојача (запосленост, образовање, развој средњих и малих предузећа, изградња инфраструктуре, рурални развој); приближи се европским стандардима (јачање административних капацитета за спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању и припрема за увођење централизованог система за имплементацију и управљање европским фондовима), као и да ојача прекогранични сарадњу са државама кандидатима, потенцијалним кандидатима и државама чланицама.

10) ИЗВОРИ

- Водич кроз стратегију Европа 2020, Европски покрет Србија, Фонд за отворено друштво, Београд, 2011.
- Делегација Европске уније у Републици Србији, ИПА – Инструмент за претприступну помоћ, нови фокус за помоћ коју ЕУ даје за проширење, Београд, 2010.
- European Commission, Beginners Guide for EU Funding, Brussels 2015.
- European Commission, The transformative power of enlargement-Overview on the Instrument for pre-accession assistance (IPA) activities and results in the Western Balkans and Turkey 2007-2014, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015.
- European Commission, COMMISSION REGULATION (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA), Official Journal of the European Union L 170/1, Luxembourg, 2006.
- European Union, Secretariat for European Affairs, Technical Assistance for the IPA Training and Support Facility, Guidelines on IPA implementation for Final Beneficiaries, Brusel, 2012.
- Concord, Guide to EuropeAid funding instruments 2014-2020, Brusel, 2014.
- Интернет: www.welcomeurope.com/interview-europe/programmes-cooperation-exterieure- 353+253.html#afficherTexte , 15.02. 2016.
- Интернет: http://www.ab.gov.tr/files/SEI/eprag_en_2015_0.pdf
- Интернет: http://ec.europa.eu/europeaid/prag/?header_description=DEVCO+Prag+to+financial+and+contractual+procedures+applicable+to+external+actions+financed+from+the+general+budget+of+the+EU+and+from+the+11th+EDF&header_keywords=ePrag%2C+europa

- Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/eu_instrumenti/visekorisnicka_ipa.pdf
- Интернет: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial assistance/index_en.htm.
- Интернет: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm#ipa2
- Интернет: www.seio.gov.rs
- Канцеларија за европске интеграције, Приручник за програмирање ИПА средстава, 2011.
- Кнежевић, Иван, Пејовић, Андрија, Живадиновић, Бојан, Лазаревић, Гордана, Лазовић, Мирјана, Мирић, Огњен, ИПА – Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007-2013, Европски покрет у Србији, 2011.
- Koeth, Wolfgang, The New Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II): Less Accession, More Assistance?, EIPA Working papers 2014/W/01, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2014.
- Кроња, Јасминка, Програми Европске заједнице, Фонд за отворено друштво, Европски покрет у Србији, Београд, 2009.
- Мећак, Владимир, Будимир, Бранко, Водич за приступање Србије Европској унији, приручник 2014, Београд, ISAC фонд, 2014.
- Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији, Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2005.
- Пејовић Андрија, Лазовић Мирјана, Мирић Огњен, Кнежевић Иван, Водич кроз Инструмент претприступне помоћи IPA II 2014-2020, Европски покрет у Србији, Београд, 2014.
- Procurement and Grants for European Union External Actions – A Practical Guide – PRAG 2015.
- REGULATION (EU) No 236/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 March 2014 laying down common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for financing external action, Official Journal of the European Union L 77/95, 15.3.2014, примењује се од 1.01.2014. до 31.12.2020.
- TNS Medium Gallup, Презентација за јавност 4.04.2014: Делегација ЕУ у Србији и Канцеларија за европске интеграције Владе РС.
- Тодоровић Јелена, „Улога инструмента претприсутне помоћи", *Политичка ревија* 2/2010.
- Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру ИПА компоненте I – Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007-2013. године*, Службени гласник РС*, број 92/2013.

- Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру ИПА компоненте IIб – Прекогранична сарадња са државама корисницама ИПА за период 2007-2013. године, *Службени гласник РС*, број 92/2013.
- Уредба о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента претприступне помоћи (ИПА), *Службени гласник РС*, број 113/2013, *Службени гласник РС*, број 113/2013.
- Закон о потврђивању Оквирног споразума између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента претприступне помоћи ИПА, *Службени гласник РС* – Међународни уговори, број 124/07
- Закон о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Европске комисије о правилима за сарадњу која се односи на финансијску помоћ Европске заједнице у Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента за претприступну помоћ ИПА, *Службени гласник РС*-Међународни уговори, број 124/07).
- Закон о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Европске заједнице Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II), *Службени гласник РС* – Међународни уговори, број 19/14.

11) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Програми Европске уније су активности којима се унапређује сарадња између држава чланица ЕУ, као и између држава чланица и држава кандидата за чланство у ЕУ, а којима се спроводе заједничке политике. Три су врсте програма Европске уније: структурни и Кохезиони фонд као прави унутрашњи фондови Уније, доступни само државама чланицама, којима се управља децентрализовано, индиректно, на националном нивоу; директни програми ЕУ (раније програми Заједнице – *Community programs*), доступни чланицама, али под дефинисаним условима и нечланицама, којима директно, централизовано управља Европска комисија. Државе нечланице, које не партиципирају у буџет Уније, условљене су да потпишу Меморандум о разумевању за конкретан програм (који дефинише услове, критеријуме учешћа, механизме контроле, ревизије и др.) и врше уплату чланарине, за сваку годину програма; екстерни програми помоћи ЕУ (*External Assistance Programmes*) намењени су нечланицама, управљање врши Делегација Европске комисије у конкретној држави и координира Канцеларија за

сарадњу *EuropeAid* – Генерални директорат Европске комисије који обезбеђује развојну помоћ широм света. Најважнији екстерни програми помоћи ЕУ су програми претприступне помоћи коју ЕУ пружа државама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ. Државама Западног Балкана, укључујући и Републику Србију, ови програми су постали доступни на Самиту у Солуну 2003. године. За Републику Србију, као и за све кандидате за чланство, ИПА фондови представљају важан фактор хармонизације са правним тековинама ЕУ, имплементације стандарда и законодавства ЕУ у национално законодавство и изградње институција, као и велики подстицај свеобухватном развоју Републике Србије у времену отварања преговарачких поглавља са Европском унијом.

УДК: 339.972(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 214–222
Изворни научни рад

др Сандра СТОЈАДИНОВИЋ ЈОВАНОВИЋ[1]

УСПОСТАВЉАЊЕ ИНСТРУМЕНТА ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ (ИПА II) У ЕУ

ABSTRACT

The Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) in the EU has been established through the Regulation (EU) of the European Parliament and the Council of the European Union No 231/2014 of 11 March 2014. The objective of the Regulation is to establish the Instrument for Pre-accession Assistance that shall support the beneficiaries in adopting and implementing the political, institutional, legal, administrative, social and economic reforms in order to comply with the Union's values and Union's rules, standards, policies and practices, with a view to Union membership. As one of the beneficiaries is Serbia, the Regulation and such support for Serbia is very significant.

Key words: European Union, Regulation (EU) No 231/2014, Instrument for Pre-accession assistance, IPA II.

1) СВРХА

Европски парламент и Савет су 11. марта 2014. године усвојили Уредбу број 231/2014 о успостављању Инструмента претприступне помоћи (ИПА II) (*Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accesion Assistance (IPA II)*)[2]. Циљ Уредбе је да успостави Инструмент претприступне помоћи за период од 2014. до 2020. године којим ће подржати његове кориснике у усвајању и

[1] Економски факултет Универзитета у Београду, Е-маил: sandra@ekof.bg.ac.rs

[2] "Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accesion Assistance (IPA II)", *OJ L* 77, 15.03.2014, pp. 11-26.

имплементацији политичких, институционалних, правних, административних, социјалних и економских реформи како би се усагласили са правилима, стандардима, политикама и праксом Уније, на путу ка чланству у Унији. Финансијска помоћ установљена овом Уредбом додељује се свим корисницима којима је намењена (наведеним у Анексу 1 Уредбе), а то су Албанија, Босна и Херцеговина, Исланд, Косово, Црна Гора, Србија, Турска и Македонија.

2) МЕРЕ ЕУ

У Европској унији је донето више аката на овом пољу:

1. Уредба број 1085/2006 од 17. јула 2006. године успоставила је Инструмент претприступне помоћи (ИПА) и престала да важи 31. децембра 2013. године (*Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*)[3]. Како би се унапредила и одржала екстерна активност Уније, оквир за пружање екстерне помоћи је продужен за период 2014.-2020. година. Наставило се са подржавањем политике проширења Уније специфичним инструментом за финансирање екстерне активности. Из тих разлога је Инструмент претприступне помоћи (ИПА II) успостављен;
2. Уредба број 1311/2013 од 2. децембра 2013. године поставља вишегодишњи финансијски оквир за период 2014-2020. година (*Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020*)[4];
3. Уредба број 236/2014 од 11. марта 2014. године поставља заједничка правила и процедуре за спровођење инструмената ЕУ за финансирање активности ван њене територије (*Regulation (EU) No 236/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 laying down common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for financing external action*)[5];
4. Уредба (ЕУ) број 447/2014 од 2. маја 2014. године о посебним правилима за спровођење Уредбе (ЕУ) број 231/2014 Европског парламента и Савета о успостављању Инструмента претприступне помоћи (ИПА II) (*Regulation*

[3] "Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)", *OJ L* 210, 31.07.2006, pp. 82-93.

[4] "Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020", *OJ L* 347, 20.12.2013, pp. 884-891.

[5] "Regulation (EU) No 236/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 laying down common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for financing external action", *OJ L* 77, 15.03.2014, pp. 95-107.

(EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II))[6];

5. Уредба број 233/2014 од 11. марта 2014. године којом се успоставља финансијски инструмент за развојну сарадњу за период 2014.-2020. година (*Regulation (EU) No 233/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a financing instrument for development cooperation for the period 2014-2020*)[7];
6. Уредба број 234/2014 од 11. марта 2014. године којом се успоставља Инструмент за партнерску сарадњу са трећим земљама (*Regulation (EU) No 234/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a Partnership Instrument for cooperation with third countries*)[8].

3) САДРЖАЈ

У састав Уредбе улази уводни део који се састоји од 22 става, а затим, у оквиру четири наслова, следи њених 16 чланова и три Анекса. Под првим насловом обрађене су опште одредбе, под другим стратешко планирање, под трећим имплементација, а у четвртом су дате финалне одредбе. Следе три Анекса, први, у коме су наведене земље корисници средстава, други, у коме су наведени тематски приоритети за помоћ и трећи, у коме су наведени тематски приоритети за територијалну сарадњу. Под првим насловом, Опште одредбе, обрађени су општи и специфични циљеви, подручја политике, оквир за помоћ и усаглашеност, кохерентност и комплементарност. Као општи циљ Уредбе одређено је да Инструмент претприступне помоћи за период од 2014. до 2020. године (ИПА II) треба да подржи земље кориснике у усвајању и имплементацији политичких, институционалних, правних, административних, социјалних и економских реформи захтеваних од ових корисника како би се ускладили са вредностима Уније и постепено приступили правилима, стандардима, политикама и пракси Уније са циљем чланства у Унији (члан 1). Кроз овакву подршку, ИПА II треба да допринесе стабилности,

[6] "Regulation (EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II)", *OJ L* 132, 3.5.2014, pp. 32-52.

[7] "Regulation (EU) No 233/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a financing instrument for development cooperation for the period 2014-2020", *OJ L 77, 15.03.2014*, pp. 44-76.

[8] "Regulation (EU) No 234/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a Partnership Instrument for cooperation with third countries", *OJ L* 77, 15.3.2014, pp. 77-84.

сигурности и просперитету у земљама корисницама. Као специфични циљеви које треба остварити овом Уредбом, сходно специфичним потребама сваке земље корисника, утврђени су (члан 2): (а) подршка за политичке реформе, кроз, између осталог, и: ојачавање демократије и њених институција, промоцију и заштиту људских права и основних слобода, регионалну сарадњу и добре суседске односе, промоцију мера изградње мира и поверења, борбу против корупције и организованог криминала, ојачавање јавне администрације и доброг руковођења на свим нивоима, побољшање примене закона и миграционе политике, развој грађанског друштва и унапређење социјалног дијалога; (б) подршка за економски, социјални и територијални развој, кроз, између осталог и: достизање стандарда Уније у привреди, укључујући функционисање тржишне привреде, потом економске реформе, којима ће се допринети остварењу социјалних и циљева заштите животне средине, затим повећања запослености и радне мобилности, промовисање креирања квалитетних радних места и развоја људског капитала, као и промоцију социјалне и економске инклузије, подстицање инклузивног и интегрисаног система образовања и заштите културног наслеђа, развој физичког капитала укључујући развој инфраструктуре, потом и веза са Унијом и регионалних мрежа, као и ојачавање истраживања, технолошког развоја и иновационог капацитета; (в) ојачавање способности земаља корисника на свим нивоима да испуне обавезе које произилазе из чланства у Унији путем подржавања постепеног усклађивања са правним тековинама Уније (*acquis communautaire*), укључујући припрему за управљање Структурним фондовима Уније, Кохезионим фондом и Европским пољопривредним фондом за рурални развој; (г) ојачавање регионалне интеграције и територијалне сарадње између земаља корисника, земаља чланица и, ако је потребно, трећих земаља, у оквирима подручја примене Уредбе (члан 2, став 1). Уредба предвиђа да се врши мониторинг и оцењивање степена остварености специфичних циљева на основу претходно дефинисаних, јасних, транспарентних и, где је потребно, мерљивих и специфичних за поједине земље индикатора, који ће, између осталог, обухватити и: напредак у областима ојачавања демократије, владавине права и независног и ефикасног правног система, напредак у социо-економским и фискалним реформама, напредак у усклађивању законодавства са правним тековинама Уније, напредак у изградњи и јачању доброг управљања и административних, институционалних и апсорбционих капацитета на свим нивоима, укључујући људске ресурсе потребне да се усвоји и примени законодавство Уније, као и регионалне и територијалне кооперационе иницијативе и развој трговинских токова (чл. 2, ст. 2). Помоћ, предвиђена овом Уредбом, у највећој мери, се односи на следећа подручја политике (члан 3): (а) реформе током припреме за чланство у Унији и, са тим повезаном, изградњом институција и капацитета; (б) социо-економски и регионални развој; (в) запосленост, социјалне политике, образовање,

промоцију полне једнакости и развој људских кадрова; (г) пољопривредни и рурални развој; (д) регионалну и територијалну сарадњу. Оквир помоћи коју Уредба пружа (члан 4) је циљно усмерен и прилагођен специфичној ситуацији земаља корисника, узимајући у обзир даље напоре потребне да се испуне критеријуми чланства као и могућности земаља корисника да то учине. Предвиђено је да се помоћ разликује у обиму и интензитету сходно потребама, преданости реформама и напретку у спровођењу реформи, као и да у највећој мери буде усмерена ка помагању земљама корисницима у дизајнирању и имплементацији секторских реформи. У складу са специфичним циљевима (наведеним у чл. 2), као тематски приоритети за пружање помоћи (наведени у Анексу II) одређени су: (а) усклађеност са принципом добре јавне администрације и управљања привредом, (б) успостављање и промовисање, од иницијалне фазе, одговарајућег функционисања институција неопходних за обезбеђивање владавине права, (в) јачање капацитета организација цивилног друштва и организација социјалних партнера, (г) улагање у образовање, вештине и доживотно учење, (д) подстицање запошљавања и мобилности радне снаге, (ђ) промоција социјалне инклузије и борба против сиромаштва, (е) промовисање одрживог развоја, (ж) побољшање окружења приватног сектора и конкурентности предузећа, (з) јачање истраживања, технолошког развоја и иновација, (и) побољшање сигурности и безбедности снабдевања храном, (ј) повећање способности пољопривредно-прехрамбеног сектора да се суочи са конкурентским притиском и тржишним снагама као и да се постепено прилагођава правилима и стандардима Уније, (к) заштита и побољшање квалитета животне средине и (л) промовисање мера мира и изградње поверења.

Под усклађеношћу, кохерентношћу и комплементарношћу (члан 5), подразумева се да финансијска помоћ, коју Уредба предвиђа, треба да буде конзистентна са политикама Уније, усклађена са споразумима које је Унија закључила са земљама корисницима и да поштује обавезе мултилатералних споразума у којима је Унија једна од потписница. Предвиђено је да Комисија, државе чланице и Европска инвестициона банка (ЕИБ) сарађују на пољу обезбеђивања транспарентности, одговорности и кохерентности и настојању да се избегне удвостручавање између помоћи која се пружа под окриљем ове Уредбе и других помоћи које пружа Унија, земље чланице и ЕИБ. За ове потребе, Комисија предузима потребне кораке ради боље координације и комплементарности са мултилатералним и регионалним организацијама и телима, као што су међународне финансијске институције, агенције, фондови и програми Уједињених нација и донатори ван Уније. Под другим насловом, Стратешко планирање (члан 6), Уредба предвиђа да се помоћ пружа на основу оквирних стратешких докумената једне или више земаља донетих за време трајања вишегодишњег финансијског оквира Уније за период 2014-2020. година. Стратешки документи треба да дефинишу приоритете за акцију

усмерену ка остваривању циљева у релевантним подручјима политике (наведеним у чл. 3 Уредбе). Стратешки документи треба да укључе индикативну алокацију средстава Уније према подручју политике, са пресеком по години, и да омогуће решавање растућих потреба, без ускраћивања могућности комбиновања помоћи у различитим подручјима политика. Стратешки документи треба и да укључе индикаторе за оцењивање напретка у постизању циљева који су у њима постављени. Годишњу оцену имплементације стратешких докумената и њихове даље релевантности врши Комисија, која може, по потреби, предложити и ревизију стратешких докумената. Стратешки документи се, такође, преиспитују, на средини периода и ревидирају по потреби. Под трећим насловом, Имплементација, уређено је спровођење Уредбе. Овај део уређује питања везана за програмирање (чл. 7), оквирне и субсидијарне споразуме (чл. 8) и одредбе примењиве на различите инструменте (чл. 9). Предвиђено је да се помоћ Уније, према Уредби, спроводи директно, индиректно или путем програма и мера заједничког управљања. Имплементација ће се, по правилу, вршити кроз годишње или вишегодишње програме, намењене за једну или више земаља, као и кроз програме међународне сарадње, успостављене у складу са стратешким документима (чл. 7). Комисија и земље корисници (наведене у Анексу I Уредбе) треба да склопе оквирне споразуме о спровођењу помоћи. Поред тога, по потреби, између Комисије и релевантних корисника или њихових одговорних власти, могу се закључити супсидијарни споразуми о спровођењу помоћи (члан 8). Ако оцени да је оправдано, Комисија може да прошири применљивост програма и мера на друге земље, територије и регионе, када су програми или мере које треба спровести глобалне, регионалне или међународне природе (члан 9). Европски фонд за регионални развој (*European Regional Development Fund - ERDF*) треба да допринесе програмима или мерама утврђеним, овом Уредбом, за међународну сарадњу између земаља корисника и земаља чланица. Износ доприноса из Фонда (*ERDF*) одређује се према члану 4 Уредбе (ЕУ) бр. 1299/2013[9]. Ако је потребно, ИПА II може давати допринос програмима или мерама транснационалне и међурегионалне сарадње који су утврђени Уредбом (ЕУ) бр. 1299/2013, програмима или мерама међународне сарадње утврђених Уредбом (ЕУ) бр. 232/2014[10], као и оних који су уведени као део макрорегионалне стратегије и у које су укључене земље корисници које су наведене у Анексу I Уредбе. У

[9] "Regulation (EU) No 1299/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal", *OJ L* 347, 20.12.2013, pp. 259-280.

[10] "Regulation (EU) No 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument", *OJ L* 77, 15.3.2014, pp. 27-43.

четвртом делу су дате завршне одредбе. Овлашћење да доноси делегиране акте додељено је Комисији (члан 10) до 31. децембра 2020. године (члан 11), а Европски парламент или Веће га могу сваког тренутка опозвати. Опозив ће деловати дан након објављивања одлуке у Службеном листу Европске уније (*Official Journal of the European Union*) или на каснији дан наведен у одлуци. Када усвоји делегирани акт, Комисија је дужна да га истовремено проследи Европском парламенту и Већу. Делегирани акт ступа на снагу само ако Европски парламент или Веће не ставе приговор у року од два месеца или ако су пре истека тог рока Европски парламент и Веће обавестили Комисију да неће уложити приговор. Уредба предвиђа и да треба да се успостави Комитет Инструмента претприступне помоћи („Комитет ИПА-е II"), кога би чинили представници земаља чланица а председавао представник Комисије (члан 13). Такође, предвиђа да у стратешким документима одговарајући износ помоћи треба да остане на располагаању за награђивање индивидуалног корисника за: посебан напредак учињен у остваривању критеријума чланства и/или ефикасну имплементацију претприступне помоћи нарочито ако су посебно добри резултати постигнути у односу на специфичне циљеве постављене у релевантном стратешком документу (члан 14). Одговарајућа сума треба да буде издвојена за награде и додељивана на основу оцене перформанси и напретка током периода од неколико година, али не касније од 2017. односно 2020. године. Финансијски пакет за примену ове Уредбе за период од 2014. до 2020. године је утврђен на нивоу од 11.698.668.000 еура у текућим ценама. До 4% ових финансијских средстава намењено је програмима међународне сарадње између земаља корисника наведених у Анексу I Уредбе и земаља чланица, у складу са њиховим потребама и приоритетима (члан 15). Годишња средства треба да буду одобрена од стране Европског парламента и Већа у оквиру граница вишегодишњег финансијског оквира за период од 2014. до 2020. године. Износ од 1.680.000.000 еура је предвиђен да буде употребљен за активности које се односе на мобилност за потребе учења у или из земаља партнера. Ова финансијска средства се стављају на располагање кроз два вишегодишња дела, од којих први покрива прве четири године а други преостале три године. Ови делови се могу ревидирати у случају крупних непредвиђених околности или значајних политичких промена у складу са приоритетима екстерног деловања Уније.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба је ступила на снагу наредног дана од дана објављивања у Службеном листу Европске уније (*Official Journal of the European Union*) (члан 16). Њена примена је отпочела 1. јануара 2014. године и трајаће до 31. децембра 2020. године. Уредба је обавезујућа у својој целости и директно примењива на све земље чланице.

5) ИЗВОРИ

- "Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accesion Assistance (IPA II)", "Official Journal of the European Communities" L 77, 15.3.2014.
- "Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)", "Official Journal of the European Communities" L 210, 31.7.2006.
- "Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020", "Official Journal of the European Communities" L 347, 20.12.2013.
- "Regulation (EU) No 236/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 laying down common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for financing external action", "Official Journal of the European Communities" L 77, 15.3.2014.
- "Regulation (EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II)", "Official Journal of the European Communities" L 132, 3.5.2014.
- "Regulation (EU) No 233/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a financing instrument for development cooperation for the period 2014-2020", "Official Journal of the European Communities" L 77, 15.3.2014.
- "Regulation (EU) No 234/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a Partnership Instrument for cooperation with third countries", "Official Journal of the European Communities" L 77, 15.3.2014.
- "Regulation (EU) No 1299/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal", "Official Journal of the European Communities" L 347, 20.12.2013.
- "Regulation (EU) No 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument", "Official Journal of the European Communities" L 77, 15.3.2014.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија спада у кориснике финансијске помоћи предвиђене Инструментом претприступне помоћи (ИПА). Према анализираној Уредби (Анекс I), Србија, такође, спада у кориснике финансијске помоћи (ИПА II) за период од 2014. до 2020. године. Како је циљ овог инструмента да подржи

његове кориснике у усвајању и имплементацији бројних (политичких, институционалних, правних, административних, социјалних и економских) реформи које се захтевају од земаља корисника како би се усагласиле са правилима, стандардима, политикама и праксом Уније, на путу ка чланству у Унији, то за Србију - земљу која се налази у процесу прикључивања Европској унији, неминовно произилази значај Уредбе (ЕУ) бр. 231/2014. Закон о потврђивању Оквирног споразума између Владе Републике Србије и Комисије о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Уније Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима Инструмента претприступне помоћи (ИПА), Народна скупштина Републике Србије је ратификовала 26. децембра 2007. године. Након тога, Закон о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Европске уније Републици Србији у оквиру Инструмента претприступне помоћи - ИПА II, Народна скупштина Републике Србије је ратификовала 29. децембра 2014. године. Значај ове регулативе ЕУ - Инструмента претприступне помоћи (ИПА II), Уредбе 231/2014 и, по том основу, односа Уније и Србије огледа се у помагању и подржавању Србије да оствари следеће циљеве: реформе током припрема за чланство у Унији, социо-економски и регионални развој, унапређење запошљавања, социјалних политика и образовања, промоцију полне једнакости и развоја људских ресурса, пољопривредни и рурални развој, као и регионалну и територијалну сарадњу.

УДК: 347.736(4-627EU)(094.5)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 223–231
Изворни научни рад

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ[1]

ПРЕПОРУКА КОМИСИЈЕ О НОВОМ ПРИСТУПУ СТЕЧАЈУ И НЕСОЛВЕНТНОСТИ (2014/135/EU)

ABSTRACT

A market operation in the European Union assumes smooth cross-border business of all business entities. In this regard, the European single market regulates the conditions relating to the regulation of the legal consequences of termination of business entities in the financial situations that hinder their business. In order to harmonize bankruptcy law and achieving cooperation and unification of bankruptcy proceedings against legal entities whose business is related to foreign countries, the European Union first had adopted the Council Regulation 1346/2000 of 29 May 2000 on insolvency proceedings, and then after fourteen years of its implementation has brought the Commission Recommendation 2014/135/EU of 12 March 2014 on a new approach to business failure and insolvency. This Recommendation contains a series of principles of bankruptcy proceedings for the operations of business entities in financial difficulties. The Commission suggests to states to promote sustainable measures for restructuring companies at an early stage in order to prevent bankruptcy. The Commission believes that harmonization of insolvency law can contribute to the sustainability of companies and also the protection of creditors' claims.

Key words: bankruptcy, the European Union, business entities, insolvency law.

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: dimitrijevicd@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

Како јединствено тржиште претпоставља несметано прекогранично пословање учесника привређивања на целој територији Европске уније, нужно је обезбедити несметан правни саобраћај. У том погледу, посебно је важно на јединствен начин уредити питање стечаја. Пошто ова материја није у потпуности регулисана Европском конвенцијом о одређеним аспектима стечаја коју је усвојио Савет Европе,[2] Савет Европске уније донео је посебну Уредбу о стечајном поступку 1346/2000 од 29. маја 2000. године, на основу које привредни субјекти више нису могли имовину и спровођење стечајног поступка премештати из једне државе у другу ради постизања повољнијег правног статуса.[3] Како се наведена Уредба односила искључиво на питања надлежности, признања и извршења меродавног права,[4] као и сарадње у прекограничним стечајним поступцима, Комисија Европске уније дала је предлог амандмана којима је ваљало проширити поље њене примене на превентивне поступке којима се подстиче спашавање одрживих дужника и којима се по принципу „друге прилике" пружа шанса за опстанак предузећима и другим привредним субјектима у финансијским тешкоћама.[5] Током 2011. године, Европски парламент је донео Одлуку о стечајном поступку којом је наглашена потреба хармонизације националних законодавстава у области стечајног права.[6] У Комуникацији о Акту о јединственом тржишту II од 3. децембра 2012. године, Комисија је дала приоритет унапређењу стечајног законодавства Европске уније у сврху опстанка привредних субјеката.[7] У новој Комуникацији од 12. децембра 2012. године, упућеној Европском парламенту, Савету и Социјалном комитету, Комисија истиче нови приступ стечају и несолвентности привредних друштава и других привредних

[2] "European Convention on certain international aspects of bankruptcy of 5 June 1990", *European Treaty Series* n° 136, pp. 2-18; Душко Димитријевић, „Европска конвенција о стечају", *Европско законодавство,* 2009, бр. 29-30, стр. 87-96.

[3] "Council Regulation (EC) N° 1346/2000 of 29 May 2000 on insolvency proceedings", *Official Journal of the European Communities,* L 160, 30/06/2000, pp. 1-13.

[4] Националним правом државе одређују услове за отварање, спровођење и закључење стечајних поступака (*lex fori*). Видети: Душко Димитријевић, Уредба Савета Европске уније о стечајном поступку (1346/2000/ЕС)", *Европско законодавство,* 2002, бр. 1, стр. 18-23.

[5] COM(2012) 744 final

[6] European Parliament Resolution of 15 November 2011 with recommendations to the Commission on insolvency proceedings in the context of EU company law, P7 TA (2011), p. 484.

[7] COM(2012) 573 final

субјеката. Указујући на разлике у националним законодавствима, Комисија наглашава значај стварања равноправних услова за тржишну утакмицу којима би се омогућило веће поверење у привредне системе других држава чланица, што би на крају имало за последицу већи ефективитет по питању кредитирања и страних улагања.[8] Акционим планом од 9. јануара 2013. године, Комисија је утврдила циљеве предузетништва до 2020. године.[9] Између осталог, Комисија је позвала државе чланице да олакшају услове за измиривање дуговања и да скрате рокове преструктурирања до 3 године у сврху спречавања стечаја. Како би се избегли сви потенцијални ризици злоупотребе овог поступка, претходно је неопходно утврдити да се привредни субјекти налазе у финансијским тешкоћама које без интервенције и спровођења плана реструктурирања воде сигурно привредне субјекте у стечај.[10] У циљу остваривања јединственог европског тржишта, Комисија Европске уније је 2014. године усвојила Препоруку о новом приступу стечају и несолвентности. Сврха Препоруке састоји се у обезбеђењу савесних привредних субјеката (најпре привредних друштава, предузетника и појединаца), да кроз правовремено покретање поступка реструктурирања и пружања „друге прилике" избегну стечај и да тиме увећају ефикасност наплате потраживања те очување права власника и запослених, као и унутрашњих тржишта у целини. Неометано функционисање унутрашњих тржишта доприноси смањењу трошкова процене ризика, повећању стопе наплате поверилаца и уклањању тешкоћа код реструктурирања прекограничних привредних друштава.

2) МЕРА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Препорука Комисије 2014/135/ЕУ о новом приступу стечају и несолвентности *(Commission Recommendation 2014/135/EU of 12 March 2014 on a new approach to business failure and insolvency).*

[8] COM(2012) 742 final

[9] COM(2012) 795 final

[10] Комисија Европске уније усвојила је нове Смернице о државној помоћи за санацију и реструктурирање нефинансијских предузећа у тешкоћама 9. јула 2014. године. Смерницама је предвиђено да предузећа у тешкоћама подразумевају само она предузећа која без државне интервенције не могу наставити пословање у краткорочном и дугорочном периоду. Видети: "Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty", *Official Journal,* C 249, 31.7.2014, p. 1; Душко Димитријевић, „Нове Смернице Европске уније о државној помоћи за санацију и реструктурирање нефинансијских предузећа у тешкоћама", *Европско законодавство,* 2015, бр. 54, стр. 167-175.

3) САДРЖАЈ

Дефинисање основних појмова

У сврху тумачења Препоруке:

а) „Дужник" означава правно или физичко лице у финансијским тешкоћама за које постоји вероватноћа да ће над њим бити покренут поступак стечаја.

б) „Реструктурирање" означава промену састава или структуре имовине и обавеза дужника, или њихову комбинацију ради омогућавања наставка његовог пословања.

в) „Поступак стечаја" означава врсту генералног извршења над имовином дужника. Услов за отварање стечаја је несолвентност, тј. стварна и трајна немогућност испуњавања доспелих новчаних обавеза.[11]

г) „Одлагање извршења" значи привремено замрзавање права на принудну наплату потраживања на основу судске одлуке.

д) „Суд" означава тела којима су државе чланице повериле обављање правосудне функције у превентивним поступцима а на чије одлуке је могуће уложити жалбу, односно чије одлуке подлежу преиспитивању правосудних органа.

Превентивни поступак реструктурирања

У начелу, Препорука прописује минималне стандарде у погледу покретања поступка превентивног реструктурирања и отплате дуговања стечајних дужника укључујући и отплату пореских потраживања у сврху избегавања различитих облика финансијских злоупотреба. Државе су се њоме обавезале да дужницима обезбеде адекватан правни оквир за превентивно реструктурирање ради спречавања стечаја који подразумева да: а) дужници имају могућност да користе погодности реструктурирања кад наступе услови за стечај; б) дужници имају могућност да у таквим

[11] Поред несолвентности, компаративно право познаје као услов за покретање стечаја и презадуженост која настаје када је маса дужникових новчаних обавеза (пасива) већа од масе његових потраживања и других имовинских права (активе). Стечај садржински обухвата поступке одузимања, располагања, прикупљања, уновчавања и поделе имовине стечајног дужника на територији држава чланица Европске уније, његовим повериоцима. Видети: Душко Димитријевић, „Уредба о стечајном поступку (ЕС 1346/2000)" у: Благоје Бабић (ур.), *Водич кроз право Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Правни факултет у Београду, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 155-163.

околностима задрже контролу над текућим пословањем; в) дужници имају право да затраже привремено одлагање извршења наплате потраживања од стране поверилаца; г) суд потврђује план реструктурирања у складу са домаћим законодавством који је правно обавезујући за све повериоце; д) план реструктурирање не би требало поништавати или прогласити неизвршивим с обзиром да би то могло довести до оштећења поверилаца. Сам поступак реструктурирања треба учинити ефикасним и економичним, односно поступак не треба да буде дуг и скуп већ треба да буде крајње флексибилан тако да се неке његове фазе могу спроводити и вансудским путем. Тако, дужницима треба омогућити да уђу у поступак реструктрирања без формалног покретања судског поступка. Именовање извршитеља или управника не би требало да буде обавезна фаза поступка, већ треба да зависи од процене суда и потребе да се дужницима и повериоцима помогне у циљу реализације плана реструктурирања, односно у циљу заштите њихових правних интереса као и интереса других заинтересованих страна у поступку.

Одлагање извршења и обустава стечаја

Према Препоруци, дужници имају право да од суда затраже привремено одлагање поступка извршења потраживања поверилаца, што суштински обухвата потраживања привилегованих поверилаца и потраживања поверилаца чија су потраживања обезбеђена. Одлагање извршења не треба да има ефекте на извршење текућих уговора. У државама чланицама које условљавају одлагање извршења, одлагање би било могуће уколико већински повериоци подржавају доношењу плана реструктурирања и уколико постоје разумни изгледи да се план реструктурирања спроведе и на тај начин избегне покретање стечаја. За време док траје одлагање поступка извршења, државе с једне стране имају обавезу да ослободе дужнике обевезе подношења предлога за покретање стечајног поступка, а са друге стране неће прихватити захтеве поверилаца за покретањем овог поступка ако је предлог уследио након одобравања одлагања извршења. Рок одлагања извршења не може бити дужи од 4 месеца и за то време треба да постоји баланс између интереса дужника и њихових поверилаца. Изузетно, државе би имале право да пропишу и дужи рок одлагања извршења у зависности од времена потребног за спровођење плана реструктурирања. У сваком случају, рок одлагања поступка извршења не би требало да буде дужи од 12 месеци. Након наступања потребних услова и истека рока, потребно је усвојити план реструктурирања.

План реструктурирања

Према правилу, судови држава чланица ЕУ потврђују планове реструктурирања у хитном поступку. План реструктурирања треба да садржи јасне одредбе и детаљан списак поверилаца, списак дуговања, ефекте реструктурирања у погледу појединачних дуговања, изјашњења поверилаца, услове пружања финансијске подршке и процену могућности остварења превентивног реструктурирања у циљу избегавања стечаја и одржавања текућег пословања. Препорука предвиђа и да планове реструктурирања треба да доносе обезбеђени и обични повериоци. С обзиром на различите категорије поверилаца ти повериоци би морали бити различито разврстани у плановима реструктурирања. Планове би требало да доносе већински повериоци у односу на износе потраживања. У случајевима где постоји више категорија поверилаца, државе су обавезне да пропишу правила по којима се судови овлашћују да потврде планове реструктурирања који би били подржани од стране већине унутар различитих категорија поверилаца узимајући у обзир величину и значај њихових потраживања. Повериоцима такође треба обезбедити и равноправност без обзира где се они тренутно налазе. У модерним условима допуштено је гласање поверилаца различитим средствима комуникације на даљину. У сврху повећања ефикасности државама се пропоручује да пропишу могућност усвајања планова реструктурирања и од стране одређених категорија поверилаца где друге категорије поверилаца нису обухваћене планом реструктурирања.

Усвајање плана реструктурирања

Планови у начелу обавезују све повериоце који су њиме обухваћени а који су за за њега гласали. У интересу правне сигурности, планове реструктурирања који обухватају права и интересе поверилаца који на њих не пристају, по правилу потврђују правосудни органи. Тиме ови акти добијају правно обавезујућу снагу. Судови могу потврдити планове реструктурирања под условима прописаним унутрашњим правом које *inter alia,* треба да предвиди и да се планови доносе ради заштите интереса поверилаца који на њих не пристају, али о чијем усвајању благовремено обавештени, чиме се њихова права не смањују испод нивоа који се рационално очекује у случају да се реструктурирање не спроведе (ако би привредни субјект био ликвидиран или продат без тачно одређеног рока до којег би имао право да обавља пословну делатност). У другом случају, усвајања планова реструктурирања према Препоруци подразумева ново финансирање неопходно за њихову реализацију чиме се не доводе у питање интереси поверилаца који на њих не пристају. Судови држава

чланица ЕУ, према Препоруци задржавају право да не усвоје планове реструктурирања за које не постоје јасни изгледи да би били реализовани. Другим речима, ако се плановима не обезбеђује одрживост пословања привредних субјеката, онда је извесност отварања стечаја утолико већа.

Права поверилаца

Све повериоце који би били обухваћени планом реструктурирања треба по правилу благоремено обавестити и омогућити им право да учествују у његовом усвајању као и право да уложе жалбу уколико по њиховом схватању план не би удовољавао њиховим правима и интересима. Право жалбе не би могло бити на уштрб права других поверилаца који подржавају усвајање плана реструктурирања.

Ново финансирање

Нова финансијска улагања која између осталог укључују нове зајмове, продају дела имовине, замену дуга главницом који су усвојени планом реструктурирања не могу бити поништени или проглашени неизвршивим ако би се тиме оштетили интереси и права поверилаца. Улагачи по правилу не би могли подлећи грађанскоправној и кривичноправној одговорности у вези са новим финансирањем у поступку реструктурирања, ако би план реструктурирања био потврђен од стране суда. Изузеци од заштите нових финансијских улагања у поступку реструктурирања трпи изузетке у случају превара.

Период преструктурирања

У сврху лимитирања негативних ефеката поступка стечаја, дужницима се омогућава преструктурирање како би им се пружила „друга прилика" за ослобађање од финансијских дубиоза у којима су се нашли. Према Препоруци предузетиници који западну у стечај имају прилику да у року од 3 године регулишу своје дугове почев од датума отварања стечаја у случају да се поступак окончао ликвидацијом стечајне масе или од датума од којег је почела реализација плана отплате. Након истека периода преструктурирања дуга стечајног дужника, дужници би требали бити разрешени својих дуговања без потребе поновног обраћања суду. Могућност превременог регулисања дуговања није примерено у свим околностима због чега државе могу прописати мере којима се обесхрабрују привредни субјекти који су пре или након отварања стечаја поступали долозно или који се нису придржавали плана отплате и других обавеза чиме су оштетили повериоце. Такође, државе имају право да пропишу мере

којима се обезбеђују средства за лични живот дужника и његове породице на начин да му се допушта задржавање одређених средстава. У неким случајевима, државе могу прописати и изузетке од генералног извршења над имовином дужника (нпр. у случају деликтне одговорности за штету).

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Препорука Комисије 2014/135/ЕУ о новом приступу стечају и несолвентности ступила је на снагу датумом објављивања у Службеном листу ЕУ, тј. од 14. марта 2014. године. Препоруком се позивају државе се чланице ЕУ да примене начела у њој утврђена у прелазном року од годину дана. Државе се позивају и да прикупе статистичке податке о покренутим поступцима превентивног реструктурирања. Те податке и податке о исходу покренутих поступака државе су дужне да достављају Комисији на годишњем нивоу. У сваком случају Комисија оцењује примену одредаба Препоруке у државама чланицама. Она оцењује и њен утицај на спашавање предузећа у финансијским тешкоћама као и примену принципа пружања „друге шансе" савесним предузетницима, а затим и примену Препоруке у вези са другим стечајним поступцима (нпр. код преструктурирања дужника физичких лица која не обављају привредну или професионалну делатност). Комисија процењује утицај Препоруке на унутрашња национална тржишта држава чланица ЕУ, као и потребу усвајања додатних мера којима би се учврстила примена принципа изнетих у Препоруци.

5) ИЗВОРИ

- "Council Regulation (EC) N° 1346/2000 of 29 May 2000 on insolvency proceedings*", Official Journal of the European Communities,* L 160, 30/06/2000
- "European Convention on certain international aspects of bankruptcy of 5 June 1990", *European Treaty Series* n° 136.
- "Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty",*Official Journal,* C 249, 31.7.2014.
- COM(2012) 573 final
- COM(2012) 742 final
- COM(2012) 744 final
- COM(2012) 795 final
- Димитријевић, Д., „Европска конвенција о стечају", *Европско законодавство,* 2009, бр. 29-30.

- Димитријевић, Д., „Нове Смернице Европске уније о државној помоћи за санацију и реструктурирање нефинансијских предузећа у тешкоћама“, *Европско законодавство,* 2015, бр. 54.
- Димитријевић, Д., „Уредба о стечајном поступку (ЕС 1346/2000)” у: Благоје Бабић (ур.), *Водич кроз право Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Правни факултет у Београду, Службени гласник, Београд, 2009.
- Димитријевић, Д., Уредба Савета Европске уније о стечајном поступку (1346/2000/ЕС)”, *Европско законодавство,* 2002, бр. 1.
- European Parliament Resolution of 15 November 2011 with recommendations to the Commission on insolvency proceedings in the context of EU company law, P7 TA (2011).

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Измиривање обавеза презадужених привредних субјеката у Републици Србији у већем обиму од оног који се очекује у стечају не може се постићи са постојећом активом и без спровођења неког од облика финансијског реструктурирања, које се врши на бази отпуста, отписа и репрограма дугова, у сврху стварања позитивне вредности капитала и измиривања потраживања поверилаца. Спровођењем реструктурирања омогућава се далеко већи финансијски учинак од оног који би се постигао преко деобе стечајне масе у стечајном поступку. Нова финансирања, као и превентивно 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 принципа из Препоруке Комисије којима се обезбеђује правовремено покретање поступка реструктурирања и пружа „друга прилика” привредним субјектима да избегну стечај, доприноси се ефикасности наплате потраживања те очувању власничких права и права запослених, што *in fine,* доприноси бољем и ефикаснијем функционисању унутрашњег тржишта. Неометано функционисање унутрашњег тржишта пак, доприноси смањењу трошкова процене ризика, повећању стопе наплате поверилаца и уклањању тешкоћа код реструктурирања прекограничних привредних друштава што може деловати превентивно будући да се таквим решењима постиже позитиван ефекат у мери у којој је могући одржати економску стабилност и социјалну кохезију чије границе одређују заједнички интереси унутар и ван Европске уније.

УДК: 339.13
658.8:368
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 232–245
Изворни научни рад

др Јасмина ВУКОТИЋ[1]

ДИРЕКТИВА (ЕУ) 2016/97 О ДИСТРИБУЦИЈИ ОСИГУРАЊА

ABSTRACT

The paper presents the provisions of the Directive (EU) 2016/97 on insurance distribution and first it processed the scope, as well as significant definitions, followed by registration requirements in the home Member State and carry out activities of the insurance distribution in another EU State, based on the freedom to provide services and the freedom of establishment. It is also stated the organizational requirements about appropriate knowledge and ability, in order to complete their tasks and perform their duties adequately, which shall possess insurance and reinsurance distributors and employees of insurance and reinsurance undertakings carrying out insurance or reinsurance distribution activities. Further, the paper presents the information requirements to consumers, as well as conduct of business rules, which must adhere to the distributors of insurance and reinsurance, and administrative sanctions and other measures applicable to all infringements of the national provisions implementing this Directive.

Key words: insurance, distribution, insurance, insurance intermediaries, registration requirements, consumer protection

1) СВРХА

С обиром да је било потребно направити низ измена у Директиви 2002/92/ЕС о посредовању у осигурању, у интересу потребне јасноће та Директива је преиначена Директивом о дистрибуцији осигурања (EU) 2016/97. Главни циљ преиначења је усклађивање националних прописа који се односе на дистрибуцију осигурања и реосигурања имајући у виду чињеницу да се ови послове обављају на подручју целе Уније. Овом

[1] Универзитет Привредна академија Нови Сад. Е-маил: vukotic.jasmina@mts.rs.

Директивом извршено је минимално усклађивање, што не спречава државе чланице да задрже или уведу строже одредбе у циљу заштите потрошача, под условом да су те одредбе у складу са правом Уније. Средишњу улогу у дистрибуцији осигурања и реосигурања имају посредници у осигурању схваћени у најширем смислу, а принцип једнаке заштите потрошача захтева да сва лица која се баве том дистрибуцијом буду обухваћена овом Директивом. Такође, било је потребно обезбедити делотворну заштиту потрошача и ојачати њихово поверење, и боље ускладити регулаторни третман дистрибуције производа осигурања како би се заједмчио примерен ниво заштите потрошача у целој Унији.

2) МЕРЕ ЕУ

Директива (EU) 2016/97 Европског парламента и Савета од 20. јануара 2016. године о дистрибуцији осигурања (преиначени текст) - *Directive (EU) 2016/97 of the European Parliament and of the Council of 20 January 2016 on insurance distribution (recast).*

3) САДРЖАЈ

Директива о дистрибуцији осигурања подељена је на 8 глава, при чему је у првој глави регулисано подручје примене и дефиниције, у другој глави услови уписа у регистар, у трећој слобода пружања услуга и слобода пословног настањивања, у четвртој захтеви у погледу организације, а у петој услови информисања и правила пословног понашања. У шестој глави регулисани су додатни услови у погледу инвестиционих производа осигурања, у седмој санкције и друге мере, а у осмој завршне одредбе.

Подручје примене и дефиниције

Директива о дистрибуцији осигурања регулише правила оснивања и обављања послова дистрибуције осигурања и реосигурања у Унији и она се примењује на сва физичка и правна лица која су пословно настањена, или која планирају да то буду у некој од држава чланица, са циљем оснивања и обављања дистрибуције производа осигурања и реосигурања. Надлежна тела држава чланица имају обавезу да прате тржишта, укључујући и тржиште производа додатног осигурања који се стављају на тржиште, дистрибуирају или продају у њиховој држави чланици или из ње, док ЕИОПА може олакшати и кооординирати то праћење. Директива се не примењује на споредне посреднике у осигурању који пружају услуге дистрибуције осигурања, под условом да осигурање представља допуну роби или услузи коју пружа било који добављач, ако ово осигурање покрива ризик квара, губитка, крађе или

оштећења робе, или некоришћења услуге коју добављач добавља, или оштећење или губитак пртљага, и друге ризике везане за путовање резервисано код тог добављача, те уколико износ горишње премије за производ осигурања не прелази 600 евра израчунато на пропорционалној годишњој основи, а ако се нека услуга пружа 3 месеца или краће да износ премије не премашује 200 евра по особи. Међутим, иако се Директива не примењује на споредне посреднике у осигурању, у циљу обезбеђења одговарајућег нивоа заштите потрошача, приликом дистрибуције осигурања преко споредног посредника у осигурању друштво за осигурање, или посредник у осигурању, дужни су да обезбеде испуњавање одређених основних услова који се тичу информисања потрошача пре закључења уговора о свом идентитету, и адреси, и поступцима подношења притужби, предузимања одговарајућих и пропорционалних корака да би се пре предлагања уговора узели у обзир захтеви, и потребе потрошача, и достављања потрошачу, пре закључења уговора документа са информацијама о производу неживотног осигурања наведеног у Анексу I Директиве 2009/138/ЕС. Иначе, споредни посредник у осигурању може бити свако правно или физичко лице, осим кредитних институција и инвестиционих друштава, које обавља послове дистрибуције осигурања као споредну делатност, то лице дистрибуира само одређене производе осигурања као допуну некој роби или услузи, те да ти производи осигурања, по правилу, не обухватају животно осигурање или осигурање од одговорности. Директива се, такође, не примењује на послове дистрибуције осигурања и реосигурања који су повезани са ризицима и обавезама изван Уније, као ни на послове дистрибуције који се обављају у трећим земљама. У Директиви су дефинисани појмови дистрибуције осигурања и реосигурања, тако да дистрибуција осигурања обухвата саветовање, предлагање уговора о осигурању или обављање других припремних радњи за закључење уговора осигурању, закључење таквих уговора, помагање у администрирању и извршењу тих уговора, посебно у случају решавања одштетних захтева, укључујући при томе пружање информација о једном или више уговора о осигурању, у складу са критеријумима које бирају потрошачи на интернет страници, или неком другом медију, и састављање ранг листе производа осигурања ако потрошач може директно или индиректно закључити уговор на интернет страници или другом медију. Дистрибуција реосигурања обухвата послове припреме за закључење уговора о реосигурању, његово закључење, помоћ при администрирању и извршењу тих уговора, укључујући и када те послове врши друштво за реосигурање без интервенције посредника у осигурању. Дистрибуцијом осигурања није обухваћено успутно пружање информација у оквиру друге пословне делатности, уколико онај који пружа информације не предузима додатне кораке за закључење, или извршење уговора о осигурању, или ако сврха те активности није помоћ потрошачу при закључењу, односно извршењу уговора о реосигурању, те управљање одштетним захтевима друштва за осигурање, или друштва за реосигурање на

професионалној основи, ликвидација штета или стручна процена одштетних захтева, пуко пружање података и информација о могућим уговарачима посредницима у осигурању и реосигурању, осигуравајућим и реосигуравајућим друштвима; ако онај ко пружа информације не предузима додатне кораке у циљу пружања помоћи при закључењу уговора о осигурању или реосигурању, те пуко пружање информација могућим уговарачима осигурања о производима осигурања или реосигурања, посреднику у осигурању или реосигурању, друштву за осигурање односно реосигурање, ако онај ко пружа информације не предузима додатне кораке у циљу пружања помоћи при закључењу уговора о осигурању или реосигурању. За потребе ове Директиве посредник у осигурању дефинисан је као свако правно или физичко лице, осим друштава за осигурање и реосигурање или њихових запослених, те осим споредног посредника у осигурању, које за накнаду оснива или обавља послове дистрибуције осигурања, док је посредник у реосигурању дефинисан као свако правно или физичко лице, осим друштва за реосигурање и његових запослених, које за накнаду оснива или обавља послове дистрибуције реосигурања.

Услови уписа у регистар

Директива предвиђа да се посредници у осигурању и реосигурању, те споредни посредници у осигурању, уписују у регистар код надлежних тела матичне државе чланице, док се друштва за осигурање и реосигурање, као и њихови запослени, не уписују у регистар на основу ове Директиве.[2,3] Државе чланице су у обавези да обезбеде да регистри садрже имена физичких лица у оквиру менаџмента дистрибутера осигурања односно реосигурања која су одговорна за послове дистрибуције осигурања или реосигурања, те да се у регистрима наводе и државе чланице у којима посредник обавља делатност према правилима слободе пословног настањивања и слободе пружања услуга. Такође је предвиђено да државе чланице могу имати више од једног регистра за посреднике у осигурању и реосигурању, односно споредне посреднике у осигурању, под условом да одреде критеријуме за упис.[4] Даље, Директива предвиђа обавезу успостављања "*online*"система уписа, који мора

[2] Друштва за осигурање и реосигурање уписују се у регистар на основу одредаба Директиве 2009/138/ЕС- Солвентност II.

[3] О могућностима да друштва за осигурање или реосигурање, или други посредник за осигурање одговоран за посредника у осигурању или реосигурању, или споредног посредника у осигурању, упише истог у регистар, те о могућностима њихових других овлашћења вид. детаљније чл. 3 ст. 1 Директиве о дистрибуцији осигурања.

[4] О успостављању јединственог информативног места у случају да у држави чланици има више регистара за упис, те о овлашћењима ЕИОПА у погледу јединственог електронског регистра вид. чл. 3 ст. 3 и 4 Директиве о дистрибуцији осигурања.

бити лако доступан и омогућавати попуњавање обрасца за упис директно на интернету, а важење уписа у регистар подлеже редовној провери надлежног тела. Директива предвиђа и рок за поступање по захтевима за упис који износи 3 месеца од подношења потпуног захтева. Такође, Директива предвиђа да се као услови за упис посредника у осигурању и реосигурању, те споредних посредника у осигурању, захтевају информације о идентитету акционара, или чланова чији удео у посреднику прелази 10%, о идентитету лица која су уско повезана са посредником, те о томе да ти удели или уска повезаност нису препрека за вршење надзорних овлашћења надлежног тела.

Слобода пружања услуга и слобода пословног настањивања

Директива предвиђа обавезу сваког посредника у осигурању и реосигурању, те споредног посредника у осигурању, који намерава први пут да послује на подручју друге државе чланице на основу слободе пружања услуга, да надлежном телу своје матичне државе чланице достави информације о називу, адреси и ако је могуће регистарски број посредника, државу чланицу односно чланице где намерава да послује, категорију посредника и ако је могуће назив друштва за осигурање или реосигурање које заступа, и ако је могуће релевантне класе осигурања. Када прими ове информације надлежно тело матичне државе чланице добијене информације прослеђује надлежном телу државе чланице домаћина, и о пријему обавештава подносиоца захтева. У случају измене достављених података посредник обавештава о томе надлежно тело матичне државе чланице, минимум месец дана пре спровођења измене. Директива предвиђа и начин поступања у случају да држава чланица домаћин има разлога да сматра да посредник који послује на темељу слободе пружања услуга повређује било коју обавезу из ове Директиве. Уколико се деси наведено држава чланица домаћин о томе обавештава надлежно тело матичне државе чланице, које предузима потребне мере за исправљање ситуације, о чему обавештава надлежно тело државе чланице домаћина. Уколико, упркос предузетим мерама, посредник настави да се понаша тако да наноси велику штету интересима потрошача државе чланице домаћина, или уредном функционисању тржишта осигурања и реосигурања, надлежно тело државе чланице домаћина може, након обавештења надлежног тела матичне државе чланице, предузети одговарајуће мере како би се спречиле даље неправилности, што не утиче на овлашћења државе чланице домаћина да предузме одговарајуће мере како би спречила, или казнила, непавилности учињене на њеном подручју у ситуацији када је потребно одмах деловати да би се заштитила права потрошача. Што се тиче слободе пословног настањивања ова Директива предвиђа обавезу држава чланица да обезбеде да сваки посредник у осигурању или реосигурању, или споредни посредник

у осигурању, искористи ову слободу оснивањем огранка, или сталним присуством у другој држави чланици, о чему посредник обавештава своју матичну државу чланицу и доставља јој потребне податке.[5] По правилу (уколико организациона структура или финансијска ситуација посредника није одговарајућа) надлежно тело матичне државе чланице у року од месец дана од пријема података о томе обавештава надлежно тело државе чланице домаћина, које потврђује пријем, о чему након тога обавештава посредника. У року од месец дана од пријема, надлежно тело државе чланице домаћина прослеђује надлежном телу матичне државе чланице законске одредбе које штите опште добро, које укључују и информацију о томе да ли та држава чланица примењује строже одредбе на обављање дистрибуције осигурања и реосигурања на њеном подручју, које оно након тога прослеђује посреднику. Уколико надлежно тело матичне државе чланице одбије да проследи податке надлежном телу државе чланице домаћина у року од месец дана, мора то одбијање образложити посреднику, а посредник има право на жалбу пред судом у матичној држави чланици. Даље, Директива такође предвиђа поступак у случају да посредник повређује прописе на подручју државе чланице домаћина. Уколико посредник повређује законске или регулаторне прописе донете на основу одредби из глава V (Услови информисања и правила пословног понашања) и VI (Додатни услови у погледу инвестиционих производа осигурања) надлежно тело државе чланице домаћина може предузети одговарајуће мере. Уколико надлежно тело државе чланице домаћина сматра да је посредник повредио било коју обавези из ове Директиве, а то тело није за то одговорно (нису у питању обавезе из глава V и VI и мере усвојене на основу тога), о сазнањима обавештава надлежно тело матичне државе чланице, које предузима потребне мере за исправљање ситуације и о њима обавештава надлежно тело државе чланице домаћина. Уколико, упркос предузетим мерама, посредник настави да се понаша тако да очигледно наноси велику штету интересима потрошача државе чланице домаћина или уредном функционисању тржишта осигурања и реосигурања, надлежно тело државе чланице домаћина може, након обавештења надлежног тела матичне државе чланице, предузети одговарајуће мере како би се спречиле даље неправилности, што не утиче на овлашћења државе чланице домаћина да предузме одговарајуће и недискриминишуће мере како би спречила или казнила непавилности учињене на њеном подручју, у ситуацији када је нужно одмах деловати да би се заштитила права потрошача државе чланице домаћина докле год су такве исте мере у матичној држави чланици неодговарајуће или мањкаве. Даље, држава чланица домаћин има овлашћења за предузимања одговарајућих мера у случају неправилности

[5] Ближе о подацима које посредник доставља надлежном телу своје матичне државе чланице вид. чл. 6 ст. 1 Директиве о дистрибуцији осигурања.

почињених на њеном државном подручју које су противне законским одредбама донесеним у интересу општег добра, те уколико посредник у потпуности, или углавном, обавља делатност на њеном државном подручју искључиво у сврху избегавања законских одредби које би се примењивале уколико би тај дистрибутер имао пребивалиште или регистровано седиште у држави чланици домаћину, и ако његова делатност озбиљно угрожава уредно функционисање тржишта осигурања и реосигурања у тој држави, с обзиром на заштиту потрошача.

Захтеви у погледу организације

Директива предвиђа да дистрибутери осигурања и реосигурања, и запослени у друштвима за осигурање и реосигурање који обављају делатност дистрибуције осигурања и реосигурања, поседују одговарајућа знања и способности како би адекватно извршавали своје задатке и обављали своје дужности. Обавеза је матичних држава чланица да обезбеде да посредници у осигурању и реосигурању, запослени у друштвима за осигурање и реосигурање, и запослени код посредника у осигурању и реосигурању, поштују услове сталног стручног оспособљавања и усавршавања како би се задржао одговарајући ниво обављања послова, сходно улози коју имају на релевантном тржишту. Државе чланице у том циљу успостављају механизме за проверу и оцену знања и стручности на основу најмање 15 часова стручног оспособљавања и усавршавања годишње, при чему државе чланице прилагођавају тражене захтеве у складу са делатношћу дистрибутера и дистрибуираним производима. Поменути захтеви у погледу стручног оспособљавања и усавршавања нису обавезни за сва физичка лица која раде у друштву за осигурање или реосигурање, или код посредника у осигурању, али бар релеватне особе унутар менаџерске структуре ових друштава које су одговорне за дистрибуцију у погледу производа осигурања и реосигурања, као и све остале особе директно укључене у дистрибуцију производа осигурања или реосигурања, треба да покажу знања и способности потребне за обављање својих дужности. Што се тиче посредника у осигурању и реосигурању, они су дужни доказати усклађеност са релеватним захтевима стручног знања и способности предвиђеним у Анексу I ове Директиве, а они имају и осигурање од професионалне одговорности које важи у целој Унији, или одговарајуће јемство које покрива професионални немар у прописаном износу. Што се тиче споредних посредника у осигурању остављено је државама чланицама да одреде висину њиховог осигурања од професионалне одговорности или јемства. Даље, Директива предвиђа да физичка лица која раде у друштву за осигурање или реосигурање, или за посредника у осигурању или реосигурању који се баве дистрибуцијом осигурања или реосигурања, морају имати добар углед. Државе чланице су у обавези да обезбеде да захтев у погледу доброг

угледа испуне лица унутар менаџерске структуре друштава одговорна за дистрибуцију осигурања или реосигурања и лица директно укључена у дистрибуцију осигурања или реосигурања. Такође, Директива предвиђа да државе чланице предузимају све мере да заштите потрошаче од немогућности посредника у осигурању или реосигурању, или споредног посредника у осигурању, да премију проследи друштво за осигурање, или да износ накнаде штете или повраћај дела премије проследи осигуранику.[6] Директива такође предвиђа обавезу држава чланица да обезбеде да њихова надлежна тела на примерен начин објављују релевантне националне законске одредбе које штите опште добро, укључујући информације о томе јесу ли и како државе чланице одлучиле да примене строже одредбе на обављање делатности дистрибуције осигурања и реосигурања на њиховом подручју, с тим да у том случају држава чланица обезбеђује да је административно оптерећење које произилази из тих одредби сразмерно заштити потрошача. Државе чланице именују надлежна тела овлашћена за обезбеђење имплементације ове Директиве, о чему обавештавају Комисију. Ова тела су или јавна тела, или тела призната по националном праву, или од јавних тела изричито овлашћених у ту сврху према националном праву. Директива предвиђа сарадњу и размену информација о дистрибутерима осигурања и реосигурања између надлежних тела различитих држава чланица како би се обезбедила одговарајућа примена Директиве. Даље, Директива предвиђа поступке за притужбе, као и вансудско решавање спорова.

Услови информисања и правила пословног понашања

Дистрибутери осигурања су приликом вршења дистрибуције осигурања дужни да увек поступају поштено, праведно и професионално, у складу са најбољим интересима потрошача, а све информације повезане са предметом ове Директиве, укључујући и маркетиншке, које дистрибутер шаље потрошачима или потенцијалним потрошачима, треба да буду коректне јасне и да их не доводе у заблуду. Дистрибутери осигурања не смеју да примају ни да дају накнаду, нити да оцењују извршавање послова својих запослених на начин који није у складу са њиховом дужношћу да поступају у најбољем интересу својих потрошача. Што се тиче посредника у осигурању, сходно одредбама Директиве, он правовремено пре закључења уговора даје потрошачима информације о свом имену, адреси и својству, да ли даје или не даје савет о продатим производима осигурања, о поступцима који омогућавају потрошачима и другим заинтересованим лицима подношење притужби о посредницима у осигурању, те о поступцима вансудског решавања притужби и

[6] Више о овим мерама вид. чл. 10 ст. 6 Директиве о дистрибуцији осигурања, а о одговарајућим овлашћењима ЕИОПА чл. 10 ст. 7 ове Директиве.

спорова, о регистру где је уписан и о начину провере тог регистра, и о томе да ли он представља потрошача, или делује у име и за рачун друштва за осигурање. Друштво за осигурање правовремено, пре закључења уговора о осигурању, даје потрошачима информације о свом имену, адреси и о томе да је друштво за осигурање, да ли даје или не даје савет о продатим производима осигурања, о поступцима који омогућавају потрошачима и другим заинтересованим лицима подношење притужби о друштвима за осигурање, те о поступцима вансудског решавања притужби и спорова. Директива, такође, предвиђа да ради избегавања сукоба интереса и обезбеђења транспарентности посредник у осигурању пружа потрошачу барем информације о томе да ли има удео од 10% или више права гласа или капитала у предметном друштву за осигурање, да ли одређено друштво за осигурање односно његово матично друштво има удео од 10% или више права гласа или капитала у посреднику у осигурању, одређене информације у вези са уговором који је предложио, или у вези кога је дао савет (да ли даје савет на основу непристрасне и персонализоване анализе, да ли је у уговорној обавези искључиво са једним или више друштава за осигурање и сл.), природу примљене накнаде у вези са уговором о осигурању, и како ради у вези са уговором о осигурању (на хонорарној основи, на основу провизије и сл.). И друштво за осигурање обавезно је да правовремено, пре закључења уговора о осигурању, обавести свог потрошача о природи накнаде коју примају његови запослени у вези са уговором о осигурању. Даље, Директива предвиђа обавезу дистрибутера осигурања да пре закључења уговора о осигурању појашњава, на основу информација добијених од потрошача, захтеве и потребе потрошача и потрошачу даје објективне информације о производу осигурања у разумљивом облику, како би се потрошачу омогућило да донесе одлуку засновану на информацијама. У случају да се пре закључења одређеног уговора дају савети, дистрибутер осигурања даје потрошачу персонализовану препоруку у којој објашњава зашто би одређени производ најбоље задовољио потрошачеве захтеве и потребе. У сваком случају, пре закључења уговора дистрибутер осигурања потрошачу даје релевантне информације о производу осигурања у разумљивом облику како би потрошачу омогућио да донесе одлуку засновану на информацијама, имајући при том у виду сложеност производа и категорију потрошача. Када се врши дистрибуцији производа неживотног осигурања који су наведени у Анексу I Директиве 2009/138/ЕС, горе наведене информације дају се путем стандардизованог документа са информацијама о производу осигурања на папиру, или другом трајном медију, који саставља произвођач неживотног осигурања.[7] Директива предвиђа и изузетке од обавезе доставе приказаних информација (када дистрибутер обавља послове дистрибуције повезане са осигурањем великих ризика), а државама чланицама је дата

[7] Ближе о томе какав треба да буде документ са информацијама о производу осигурања и шта треба да садржи вид. чл. 20 ст. 7 и 8 Директиве о дистрибуцији осигурања.

могућност да могу имати строже одредбе у погледу захтева за информацијама, под условом да су те одредбе у складу са правом Уније. Директива предвиђа и начин како се потрошачу достављају информације (на папиру, на тачан, јасан и разумљив начин, на службеном језику државе чланице у којој се налази ризик, или државе чланице у којој је настала обавеза информисања, или на неком другом језику договореном између страна и бесплатно), изузетке о достави на другим медијима (трајни медиј који није папир и путем интернет странице), услове доставе путем другог трајног медија или интернет странице и сл. Директива регулише и случајеве унакрсне продаје (када се производ осигурања продаје заједно са додатним производом или услугом који нису осигурање, као део пакета или истог уговора, или када је производ осигурања додатан у односу на робу или услуге који нису осигурање као део пакета или истог уговора), предвиђајући да у првом случају дистрибутер осигурања обавештава потрошача о томе да ли је могуће одвојено купити те различите компоненте, и ако јесте доставља адекватан опис компоненти уговора или пакета, као и одвојени доказ о трошковима и накнадама за сваку компоненту. У другом случају, дистрибутер је дужан да потрошачу, по правилу, омогући одвојену куповину те друге робе или услуге. Директива такође регулише надгледање производа и управљање њиме како би се обезбедило да производи осигурања одговарају потребама циљаног тржишта, тако што прописује да друштво за осигурање и посредници који израђују производе осигурања за продају потрошачима одржавају, воде и проверавају поступак за одобрење сваког производа осигурања или значајне адаптације постојећег производа осигурања пре његовог стављања на тржиште или дистрибуције потрошачима. Друштво за осигурање, и посредници у осигурању који израђују производе осигурања, стављају на располагање дистрибутерима све одговарајуће информације о производу осигурања и поступку одобрења производа, укључујући утврђено циљано тржиште производа. Ако дистрибутер осигурања нуди или препоручује производе које не производи он мора имати успостављене одговарајуће мере за добијање информација, и мора разумети карактеристике и утврђено циљано тржиште сваког производа осигурања. С обзиром на специфичности инвестиционих производа осигурања Директива предвиђа да се ови производи подвргавају не само општим правилима пословања, као и остали производи осигурања, већ и посебним правилима која се односе на елемент улагања који је својствен тим производима. Ова посебна правила укључују пружање потребних информација потрошачима, услове у погледу примерености и адекватности савета и извештавања потрошача, као и ограничења у односу на накнаде дистрибутера.[8]

[8] Детаљније о посебним условима у погледу инвестиционих производа осигурања вид. чл. 26-30 Директиве о дистрибуцији осигурања.

Санкције и друге мере

Да би се обезбедило да лица која обављају послове дистрибуције осигурања поштују одредбе Директиве, и како би се обезбедило да они у целој Унији имају исти третман, државе чланице су обавезане да обезбеде да њихова надлежна тела уведу одговарајуће административне санкције и друге мере које се примењују на све повреде националних одредби којима се имплементира ова Директива, те да предузимају све потребне мере како би се зајемчило њихово спровођење. Административне санкције и друге мере треба да буду делотворне, пропорционалне и одвраћајуће. Даље, Директива предвиђа да надлежна тела извршавају своја надзорна овлашћења у складу са својим националним правним оквирима, или директно, или у сарадњи са другим органима, или подношењем захтева надлежним судским органима. Државе чланице су дужне да обезбеде, у случају повреде било које од обавеза које се примењују на дистрибутере осигурања или реосигурања, да се административне санкције и друге мере могу применити на чланове управе, или надзорног тела, и на свако правно или физичко лице које је одговорно за повреду у оквиру националног права. Право на жалбу је зајемчено. Државама чланицама остављена је слобода да не утврде административне санкције предвиђене Директивом за кршења која су подложна кривичним санкцијама, сходно националном праву. Директива такође предвиђа обавезу надлежних органа да објављују, без непотребног одлагања, све административне санкције или друге мере које су уведене у случају повреде националних одредби за имплементацију ове Директиве, и то по правилу оних против којих није правовремено поднесена жалба, укључујући информације о врсти и својствима повреде, и о идентитету одговорног лица.[9] Директива наводи минимум повреда одредби (од стране лица која не пријаве своје послове дистрибуције, посредника у осигурању или реосигурању, или споредног посредника у осигурању који се регистровао на основу лажне изјаве, или коришћењем било којег другог неправилног средства, друштво за осигурање или посредника у осигурању који не испуњавају услове из правила о пословању и сл.), те врсте административних санкција и других мера у случају неиспуњавања услова из правила о пословању (јавна изјава, налог одговорном лицу да престане са таквим поступањем, укидање регистрације посреднику у осигурању, изрицање привремене забране обављања менаџерске функције у посреднику у осигурању или друштву за осигурање, и административне новчане казне), и административне санкције и друге мере у случају осталих повреда (налог одговорном лицу да престане са таквим поступањем и укидање регистрације посреднику у осигурању).

[9] Ближе о објављивању санкција и других мера вид. чл. 32 Директиве о дистрибуцији осигурања.

Државе чланице дужне су да јемче ефективну примену санкција и других мера, те успостављање делотворних механизама за пријављивање повреда.[10]

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

У чл. 45 Директиве о дистрибуцији осигурања предвиђено је да она ступа на снагу двадесетог дана од дана објављивања у Службеном листу Европске уније, а државе чланице су дужне да донесу законе и друге прописе у циљу усклађивања са овом Директивом до 23. фебруара 2018. године. Од истог датума ставља се ван снаге Директива 2002/92/ЕС (Директива о посредовању у осигурању) не доводећи тиме у питање обавезе држава чланица које се тичу временских ограничења за преношење у национално право Директива о њеној измени наведених у Анексу II делу Б Директиве о дистрибуцији осигурања. Глава III.А Директиве 2002/92/ЕС ставља се ван снаге са дејством од 23. фебруара 2016. године. У прелазном периоду државе чланице јемче да ће до 23. фебруара 2019. године посредници који су се регистровали у складу са Директивом 2002/92/ЕС поштовати релевантне одредбе националног права којима се примењује члан 10 ст. 1 Директиве о дистрибуцији осигурања (обавеза дистрибутера осигурања и реосигурања и запослених у друштвима за осигурање и реосигурање који обављају делатност дистрибуције осигурања и реосигурања да поседују одговарајућа знања и способности како би на одговарајући начин извршавали своје обавезе и обављали своје дужности). Ревизија Директиве о дистрибуцији осигурања требала би се спровести у року од 5 година од њеног ступања на снагу, тј. до 23. фебруара 2021. године.

5) ИЗВОРИ

- Директива (ЕУ) 2016/97 Европског парламента и Савета од 20. јануара 2016. године о дистрибуцији осигурања (преиначени текст) – *Directive (EU) 2016/97 of the European Parliament and of the Council of 20 January 2016 on insurance distribution (recast), Official Journal of the European Union (OJ),* L 26, 2.2.2016, pp. 19–59;
- Директива 2002/92/ЕС Европског парламента и Савета од 9. децембра 2002. године о посредовању у осигурању - *Directive 2002/92/EC of the European Parliament and of the Council of 9 December 2002 on insurance mediation, Official Journal of the European Union (OJ), L 9, 15.1.2003,* pp. 3–10;

[10] Ближе о критеријумима за ефективну примену санкција и других мера, о пријављивању повреда те о достављању информација ЕИОПА у вези са санкцијама и другим мерама вид. чл. 34-36 Директиве о дистрибуцији осигурања.

- Директива 2009/138/ЕС Европског парламента и Савета од 25. новембра 2009. године о оснивању и обављању делатности осигурања (Солвентност II) – *Directive 2009/138/EC of the Europian Parliament and of the Council of the 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II), Official Journal of the Europian Union (OJ),* L 335, 17.12.2009, pp. 1-155;

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

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Законом о осигурању из 2014. године регулисани су послови посредовања и заступања у осигурању. У чл. 85 овог закона предвиђено је да су послови посредовања у осигурању послови који се односе на довођење у везу осигураника, односно уговарача осигурања/реосигурања и друштва за осигурање/реосигурање ради преговарања о закључењу уговора о осигурању/реосигурању, на припрему за закључење ових уговора, као и на пружање помоћи при извршавању права из тих уговора, а нарочито при решавању одштетних захтева. Закон о осигурању предвиђа обавезу регистрације посредника у регистар надлежног органа на основу дозволе Народне банке Србије за обављање тих послова. Поменути закон о осигурању под пословима заступања у осигурању подразумева послове покретања, предлагања или обављања послова припреме и закључивања уговора о осигурању у име и за рачун друштва за осигурање, а ове послове може да обавља правно лице или физичко лице – предузетник на основу уговора о заступању у осигурању. Такође, предвиђена је обавеза регистрације заступника (правног лица или физичког лица) у регистар надлежног органа на основу дозволе Народне банке Србије за обављање послова заступања у осигурању. Посебно је одређено да се за обављање послова заступања у осигурању могу регистровати банка, давалац финансијског лизинга и јавни поштански оператор који овај посао обављају као допунску делатност, на основу претходне сагласности Народне банке Србије за обављање тих послова. Даље, поменути закон у чл. 15 предвиђа да су лица која обављају послове осигурања, посредовања и заступања у осигурању дужна да обезбеде заштиту права и интереса осигураника, уговарача осигурања, корисника осигурања и трећих оштећених лица у складу с прописима, правилима струке и добрим пословним обичајима. Сем тога, овај закон садржи и заједничке одредбе о управи друштва за посредовање, друштва за заступање и заступника у осигурању, о провизији, обавези пружања информација потрошачима, као и изузетке у обављању послова посредовања и заступања у осигурању у случају испуњења одређених услова (када се закон не примењује на одређена лица која обављају послове посредовања и заступања у осигурању). Овај Закон, такође, садржи одредбе које ће се примењивати

након приступања Републике Србије Европској унији, од којих се један део односи на послове дистрибуције осигурања. Посматрајући одредбе Закона о осигурању из 2014. године у вези дистрибуције осигурања може се рећи да су оне већим делом усклађене са одговарајућим одредбама ЕУ у овој области, с тим што би се посебно требало водити рачуна о једнаком нивоу заштите потрошача, без обзира на канал дистрибуције осигурања, а такође и о одговарајућој оспособљености лица која се баве пословима дистрибуције осигурања, без обзира на врсту дистибутера, а имајући у виду одредбе Директиве о дистрибуцији осигурања.

УДК: 336.717.13(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 246–257
Изворни научни рад

Проф. др Перо ПЕТРОВИЋ[1]

ФУНКЦИОНИСАЊЕ ТРАНС-ЕВРОПСКОГ ПЛАТНОГ СИСТЕМА

ABSTRACT

The basic infrastructure of the financial system consists of the payment and clearing system, and since the financial system is the lifeblood, their effective functioning is the basis of successful business of any market economy. Integral components of any effective payment systems are allowed payment instruments, institutional and organizational networks of interbank money transfer systems, the maintenance of technical standards and methods of transferring, clearing agents and the unique operational rules. This article aims to explain only the relations that arise on the transfer of funds, using one of the modalities of calculation and in the interconnected system within the EU. The paper European payments and settlement systems are considered as synonyms, bearing in mind the specific, decentralized structure of pan-European project. The aim is to target trans-European accounting system in real time and on gross basis (the reasons for the introduction, technical infrastructure and accounting process, the participants and the calculation of transactions, management of the system) and the further development of the TARGET system TARGET two. Clearing accounting system in real time gross settlement implies that the payment to the recipient's account (credit) cannot be performed before the payment order is implemented by payment from the account

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: pera@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).

of the sender (debit). In accordance with the principles established by the central bank, the payment system can be used by other financial institutions.

Key words: European Union, settlements system, target, legal framework, specificity.

1) СВРХА

Ефикасно функционисање платног система корисна је и неопходна компонента савремених привредних система с обзиром да је стабилан, поуздан и ефикасан платни промет кључни елеменат за успешно одвијање операција монетарне политике, одвијања трансакција на финансијском тржишту, постизање и одржавање финансијске стабилности. Основни разлог настанка транс-европског платног система било је увођење заједничке валуте (тзв. евро-зона) и спровођење заједничке монетарне политике кроз Европски систем централних банака. Од свог оснивања (јуна 1998. године), Европска централна банка развијала је идеју успостављања заједничког клириншког система која је настала у оквирима ранијег Европског монетарног института. Само увођење заједничке валуте довело је до повезивања националних платних система да би се омогућило слободно кретање новца у оквиру Европског система централних банака, како би се створили практични услови за спровођење и унапређивање заједничке монетарне политике. Без овако успостављеног система не би постојале ни јединствене каматне стопе на тржишту новца у Европској унији. То је омогућило спровођење јединствене монетарне политике од стране ЕЦБ и националних централних банака које су укључене у евро зону. Међубанкарски електронски системи плаћања могу се поделити по неколико критеријума на: системе за пренос великих износа или мањих плаћања, системе у којим се плаћање обавља истог дана или дужем року, а према моменту обрачуна на системе у којима се обрачун обавља по бруто или нето принципу. Применљиви РТГС систем (*Real Time Gross Selltment System*) је систем за обрачуне у реалном времену по бруто принципу, подразумева пријем и извршавање појединачних налога за плаћање у реалном времену, у континуитету, и то до висине покрића на рачуну. У оваквим системима могу се обављати сва плаћања, али се могу увести и ограничења у погледу малих плаћања, односно увођење лимита на мале износе. Зато се овај систем и назива системом великих плаћања. С друге стране, у њему се минимизира ризик извршења плаћања пошто се плаћање извршава само ако постоји покриће на рачуну. Овај платни систем (ТАРГЕТ) постоји упоредо са осталим приватним клириншким системима земаља чланица јер је његова основна сврха да служи као канал за спровођење операција монетарне политике како би се омогућило остварење основног задатка Европске централне банке. Зато је употреба овог система обавезно само са аспекта преноса средстава у оквиру обављања монетарних операција централних банака. Осим тога, једнако важан разлог налази се у потреби

консолидације финансијског система, те су платни систем земаља чланица умрежени са циљем да се олакшају прекогранична плаћања у еврима и минимизирају трошкови трансфера средстава. Управо, да би се олакшало управљање овако децентрализованом техничком инфраструктуром, приступило се формулисању техничких стандарда и основних заједничких правила у оквиру смернице о ТАРГЕТ систему који је донела Европска централна банка. Овај обрачунски систем обухвата сва плаћања у еврима унутар и између земаља чланица укључујући и оне које су ван евро зоне, односно које не испуњавају критеријуме номиналне конвергенције за прикључење монетарној унији (те имају ограничени приступ платном систему – рестриктивно коришћење суперкредита и краткорочних кредита за одржање ликвидности). Управљање транс-европским платним системом и контролисање његовог пословања надлежност је Управног савета Европске централне банке. Овај орган, такође, одлучује о условима под којим други платни систем који омогућава прекограничан пренос средстава могу да користе услуге ТАРГЕТ-а. Практично, новим системом управља Комитет за системе плаћања и салдирања (*Payment Settlements Systems Committee)* као тело Европског система централних банака, односно подгрупа овог комитета која је састављена од представника централних банака земаља чланица (*The Target Management Working Group*). У складу са чл.17. Статута ЕСЦБ, ЕЦБ и централне банке овлашћене су да у циљу спровођења њихових операција отворе и воде рачуне кредитних институција, државних органа и осталих тржишних учесника и да ради обезбеђења својих потраживања примају средства обезбеђења, укључујући и хартије од вредности. Ефикасан надзор над тржиштем новца обухвата и заједничку стратегију надзора над функционисањем платних система који функционишу у Европској унији. Циљ је да се спречи појава системског ризика и осигура стабилност финансијског система. Пошто је већина директних корисника ТАРГЕТ система активно укључена у процес трансмисије заједничке монетарне политике на њихове односе се примењује јединствени регулаторни оквир. Дакле, улога централних банака у оквиру платног система огледа се кроз следеће активности:[2] (1) дефинисање, имплементацију и контролу спровођења основних принципа на којима почива стабилан и здрав платни систем; (2) праћењем промена у области платног система, природе и облика ризика инхерентних платним системима. С друге стране, Европска централна банка није овлашћена да обавља контролу пословања банака, већ само да врши надзор над целокупним банкарским системом у циљу одржавања системске стабилности, чија је битна компонента стабилност платног система. Кључни

[2] Monthly Bultain of the European Central Bank: "Role of the Eurosystem in the field of payment systemoversight", june, 2002, pp. 1-5.

принципи не праве разлику између великих и малих трансфера, већ за системски важне платне системе проглашавају оне које уколико нису довољно заштићени од разних ризика, у случају настанка функционалних проблема могу да имају негативан ефекат на пословање корисника система и целокупни финансијски систем. Међу ризицима инхерентним платном систему највише се истичу кредитни ризик и ризик ликвидности (солвентности). Осим тога, један од кључних ризика односи се на „правни ризик", што значи да платни систем мора да има ваљани правни однос у правним системима свих корисника. Основни циљ овог стандарда је постојање правне сигурности за све стране учеснике који морају имати јасну представу о својим правима и обавезама које произилазе из учествовања у систему. С обзиром да је платни систем један од канала кроз који се спроводе операције монетарне политике, централне банке чине заједничке напоре у праћењу ризика усвајајући минималне стандарде пословања платних средстава.

2) МЕРЕ ЕУ

Познато је да клириншки систем обухвата пренос и размену података о трансферу средстава као и механизам обрачуна билатералне или мултилатералне нето позиције. Утврђивање нето позиције олакшава обрачун тако што своди све појединачне уплате или исплате на исти износ. Сходно чл. 105(1) Оснивачког уговора и чл. 2 Статута Европског система централних банака, основни задатак Евроистема јесте одржавање стабилног нивоа цена. С друге стране, предвиђено је да директни корисници ТАРГЕТ система, поред централних банака, могу бити и кредитне институције земаља чланица Европског економског простора које поседују дозволу за обављање делатности у смислу чл. 1 (1) Директиве 2000/12/ЕЦ о оснивању и пословању кредитних институција. Сагласност домаће централне банке захтева се и приликом одлучивања о укључивању институције трезора, како државног тако и трезора локалних органа власти, уколико активно учествују на тржишту новца. Поред тога, Смерница ЕЦБ о ТАРГЕТ-у дозвољава приступ инфраструктури и неким другим институцијама, као што су централни регистри за хартије од вредности, инвестиционе компаније под условом да дозвољава централна банка земље њиховог порекла. Упутство ЕЦБ у чл. 3(а) (4) указује да прописи из других платних система земаља чланица морају да садрже и правила за суспедовање или искључење учесника из националног платног система услед било ког разлога који повлачи системски ризик, или чија појава би могла да изазове озбиљан проблем, укључујући следеће конкретне ситуације:[3] а) отварање стечаја над учесником или извесност да

[3] Т. Јованић, „Транс-европски платни систем (ТАРГЕТ) правила од значаја за њихово функционисање", *Правни живот*, 2017, том V, бр. 13, стр. 31.

ће стечај бити отворен; б) корисник је прекршио правила националног платног система; в) корисник више не задовољава један или више услова за активно учествовање у националном платном систему; За дневно праћење пословања задужени су надлежни службеници централних банака и ЕЦБ који су иначе задужени за контролу салдирања, предвођени координатором кога именује Европска централна банка. Уколико они нису у стању да заједнички реше евентуални проблем у функционисању система, то питање се преноси у надлежност Кризног комитета, чији су чланови предвођени функционером ЕЦБ који је на челу Директората за платне системе, и који у случају потребе о истом извештава Управни савет ЕЦБ. Усавршавање његове инфраструктуре огледа се у томе што нови платни систем не захтева да свака централна банка учесница има своју националну платформу, тј. комплетну инфраструктуру, како би се уштедели трошкови приступања систему од стране нових чланица ЕУ. Тај будући платни систем, као и садашњи, биће претежно коришћен за салдирање системски важних плаћања између централних банака, али се такође предвиђа *de jure* и *de facto* ограничења индивидуалних трансфера које ће корисници РТГС система моћи да реализују посредством заједничког платног система. Нови систем имаће широко дефинисан оквир основних финансијских услуга које ће обухватати све оне које нуди садашњи систем, али ће централним банкама земаља чланица бити остављена могућност да у вези с основним услугама обављају и неке додатне финансијске услуге. Ова правила донета од стране Европске централне банке прате праксу и пословне обичаје банака, те подржавају међубанкарска правила о накнади штете која су формулисана у Смерницама Европске банкарске федерације[4]. Управо Статут ЕСЦБ овлашћује ЕЦБ (чл. 22) и централне банке земаља чланица (еврозоне) да употребе одговарајућа средства за ефикасно функционисање клириншких и платних система унутар Европске уније и са другим земљама, и истовремено даје могућност ЕЦБ да, у циљу постизања ефикасног и стабилног платног система, доноси неопходна правила[5]. Наводи се да ЕЦБ може донети уредбе у вези са спровођењем монетарне политике, системом минималних резерви, надзором над банкама или у вези са функционисањем платног система. Чланице Евросистема спровеле су у дело основне међународне принципе, на првом месту кључне принципе за платне системе, чији је циљ постизање стабилног и ефиканог платног система. Као оператор централних обрачунских система, па и у Србији, Централна банка (НБС) успоставља ефикасан оквир за функционисање националног платног система, који сасвим сигурно не би представљао баријеру прикључења ТАРГЕТ-у у процесу прикључивања Европској унији.

[4] The Heathrow Group's European Compensation Guidellines, dostupno na Web stranici Evropske bankarske federacije: http/: www.the.be

[5] Статут ЕСЦБ (чл. 34).

3) САДРЖАЈ

Платни промет, са економског становишта, представљају сви учесници, средства и инструменти плаћања, односно он обухвата низ правних односа који се успостављају између различитих учесника и посредника с намером извршења обавеза плаћања, са правног становишта[6]. Платни систем (ТАРГЕТ) настао је у оквиру Европског система централних банака, а обухвата системе обрачуна у реалном времену по бруто принципу земаља чланица, Европски механизам плаћања (*European paymont mechanism*) и телекомуникациону мрежу која повезује сваки од клириншких система и са европским механизмом за плаћања. ТАРГЕТ систем функционише кроз телекомуникационе мреже које се једнако користе како за домаћа тако и за прекогранична плаћања. На тај начин сваки национални клириншки систем повезан је са свим другим системима и европским платним механизмом, али без успостављања централне платформе. Оваква децентрализована структура настала је током припрема треће фазе економске и монетарне уније, када је заузет став да би било подесније умрежити постојеће платне системе земаља чланица, него у кратком року стварати потпуно нову паневропску мрежу[7]. Правни оквир трансевропског платног система комплементаран је са техничком инфраструктуром и сам ток преноса средстава и обрачуна по бруто принципу. Сва плаћања се засебно салдирају а сама операција преноса средстава, при уобичајним условима, траје неколико минута. Процес прекограничног трансфера започиње налогом за плаћање који овлашћени учесник националног платног система шаље домаћој централној банци чланици ТАРГЕТ система. Банка, потом, проверава исправност платног налога и овлашћена је да налог конвертује у стандардизовану дигиталну поруку. Од момента када је систем централне банке, која прослеђује налог, одобрио пренос средстава (кад је назначени износ скинут са рачуна пошиљаоца), налог за плаћање се сматра неопозивим. Међутим, постоје и извесна одступања у случају кад домаћи систем подразумева процес блокирања износа пре него што се изврши пренос средстава, јер у том случају пренос постаје неопозив моментом блокирања износа (чл. 2) 3(е) Смернице о ТАРГРГЕТ-у. Затим се пренос средстава региструје на тзв. међубанкарском рачуну централне банке примаоца трансфера, која затим проверава да ли је прималац средстава учесник у том националном систему. Дакле, уколико утврди да је прималац средстава регистровани учесник, централна банка примаоца трансфера повлачи средства са међубанкарског рачуна централне банке пошиљаоца, средства

[6] Malaguti, M., 1997, The Payments System in European Union – Law and Practice, London, pp. 11-34.

[7] Т. Јованић, op. cit., стр. 29.

преноси на рачун примаоца и обавештава централну банку земље пошиљаоца да је пренос успешно обављен. Обрнуто, ако утврди да прималац није овлашћени учесник, централна банка у земљи примаоца одбија да изврши трансфер средстава и упућује захтев централној банци земље пошиљаоца да средства врати на рачун пошиљаоца. Правни оквир ТАРГЕТ система одржавају његову децентрализовану структуру и обухвата основна питања која се постављају у односима између ЕЦБ и централних банака, односе који произилазе из умрежавања националних система, као и питања која се односе на природу односа између централних банака и корисника домаћег платног система који је део ТАРГЕТ-а.[8] Основни корисници ТАРГЕТ система су централне банке, управо имајући у виду да овај систем представља канал кроз који морају да се спроводе све операције јединствене монетарне политике. Смерницама о ТАРГЕТ-у утврђени су и основни критеријуми које централне банке морају да узму у обзир када се доносе одлуке о укључивању других институција, које се односе на финансијски капацитет потенцијалних корисника, очекивани број трансакција, техничке и оперативне аспекте. Кредитне институције основане у некој од земаља које припадају Европском економском простору (ЕЕА) ТАРГЕТ систему могу приступити и индиректно, кроз домаћи платни систем друге земље чланице. У том случају, заинтересованом учеснику биће отворен евро рачун при централној банци те друге земље и без обавезе да у тој другој земљи поседује филијалу или ефективно контролише финансијску институцију основану по прописима те друге земље. Рачун који се отвара кориснику националног платног система може бити индивидуални рачун или група консолидованих рачуна под режимом солидарне одговорности. Премда је, по својој природи, пројектован као систем за плаћања великих износа, европски платни систем не подразумева нити горњи нити доњи лимит износа који се преноси с једног рачуна на други. Разни облици трансфера средстава извршавају се континуирано, те обрачунавају по бруто принципу. Поред основних монетарних трансакција између ЕЦБ и националних централних банака које обавезно морају да се обрачунавају по овом систему. Поред плаћања која се обављају по основу операција монетарне политике, коришћење ТАРГЕТ система императивно је прописано и за процес обрачуна девизних операција Евросистема и великих међународних клириншких система у којима се обрачунавају плаћања различитих валута као што су нпр. Еурол систем основан од стране ЕБА *Clearing Company* или ЦЛС Клириншки систем (*Continued Linked Settlements*). Управљање системом обухвата дневно праћење пословања тј. управљање системом на континуираној основи и активности усмерене на његово усавршавање. Имајући у виду потребу усклађивања

[8] Loeber, K., and Pedersen, K., 2002, "The TARGET system", EUREDIA, Brussels, 2001-2002/1, pp. 157-178.

ТАРГЕТА-а са новим трендовима, као и највеће проширење ЕУ, Управни савет ЕЦБ је октобра 2008. године донео стратешку одлуку о новој генерацији ТАРГЕТ система (ТАРГЕТ2). Очекује се да ТАРГЕТ систем прерасте у ефикаснији платни систем који неће бити заснован само на минималним заједничким карактеристикама[9]. Дакле, старање о исправном функционисању платних система један је од основних задатака Европског система централних банака, сходно чл. 105(2) Оснивачког уговора и чл. 3.1. Статута Европског система централних банака. Овај задатак има две димензије[10]: први се односи на традиционалну улогу централне банке као централног места за вршење обрачуна у домаћој валути; други обухвата вршење надзора над новчаним токовима једне земље. Са аспекта инструмената јединствене монетарне политике јединствен регулаторни оквир садржан је у Смерници ЕЦБ 2002/2 од 7. марта 2002. године о инструментима монетарне политике Евросистема. Приступ учешћу у рефинансирању (финансијске институције и банке) може бити ограничен или укинут уколико својим понашањем створи услове за појаву системског ризика, или на други начин доведе у питање сигурност пословања платног система у следећим ситуацијама: а) отварање стечаја над учесником или извесност да ће стечај бити отворен; б) уколико је корисник прекршио правила националног платног система; в) ако корисник више не задовољава један или више услова за активно учествовање у националном платном систему; г) када учесник престане да активно учествује у спровођењу монетарне политике Евросистема. Осим тога, заједничким правним оквиром транс-европског платног система уређено је и питање више силе. Централна банка земље чланице као ни ЕЦБ неће бити одговорна у случају прекида или застоја у процесу трансфера, уколико је до тога дошло услед више силе, као што је нпр. пад система, природне непогоде, штрајк. С друге стране, централне банке неће моћи да избегну одговорност уколико нису предузеле разумне мере да се избегну технички проблеми и уколико нису успоставиле алтернативне начине за ефикасно функционисање националног платног система предвиђене оперативним правилима[11]. Значајно питање које се односи на проблем функционисања транс-европског платног система обухвата и проблем преласка одговорности са једне централне банке на другу. Међународна банкарска пракса развила је принцип према коме је централна банка која је примила налог за трансфер средстава одговорна за трансфер, интегритет и сигурност налога, као и поштовање приватности уплатиоца све

[9] Europen Central Bank: TARGET 2 – The Payment System of the Eyrosistem an Main, 2008, Интернет: htpp://www.ecb.eu

[10] Т. Јованић, op.cit., стр. 34.

[11] Bank for International Settlements, Committee on Payment and Settlements Systems: Core Principles for Systemically Important Payment Systems, Basel, January, 2011.

док оператер другог платног система није предузео мере усмерене на то да одговарајући износ пребаци на рачун примаоца. Интерним правилима неких од централних банака земаља чланица Евросистема, и пре успостављања правног оквира заједничког платног система, предвиђен је принцип у погледу момената када одговорност за извршење налога прелази са једне централне банке учесника ТАРГЕТ система на другу. Према Смерници о ТАРГЕТ-у одговорност за извршење налога прелази са централне банке, која је примила налог уплатиоца, на централну банку корисника трансфера у моменту када прва достави обавештење другој да је износ скинут са рачуна пошиљаоца (чл. 4 (е) Смернице). Сматра се да би ЕЦБ прекорачила овлашћења уколико би употребила правни инструмент чија је природа обавезујућа као што је уредба.[12] Централне банке чланице Евросистема надгледају функционисање домаћих РТГС система, док заједно са ЕЦБ надгледају функционисање ТАРГЕТ система. Један од основних принципа је и постизање ефикасности система, а односи се на постизање прихватљивог нивоа сигурности система уз минималне трошкове. При томе, треба имати у виду да платни систем који је сада ефикасан можда неће бити ефикасан у будућности, кад се прошири тзв. еврозона. Стога све централне банке у ЕУ прате пословање у оквиру платног система и помажу њихов развој, односно прилагођавају се развоју инфраструктуре и пословне праксе у оквиру еврозоне.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Платни систем ЕУ, који у пуном називу гласи Транс-европски аутоматизовани систем за експресни обрачун на велико у реалном времену по бруто принципу - ТАРГЕТ *(The Trans-European Real-time Gross settlement Express Transfer System)* представља систем преноса средстава деноминованих у еврима који је успостављен од стране Европске централне банке и централних банака држава чланица ЕУ. Од оснивања Европског клириншког система, његова комуникациона мрежа користи услуге SWIFT FIN *(Society for Worldvide Interbank Financial Telecommunication).* Због прелаза са SWIFT на SWIFTНет нове техничке спецификације уведене су 4. априла 2003. године.[13] У Србији, најбитнија правила од значаја за функционисање домаћег РТГС система садрже: Оперативна правила за обрачун у реалном времену по бруто

[12] Keller, C., 2010, „Regulation of Payment Systems – Some Reflections on Article 22 of the Statute of the ESCB", EUREDIA, 2000-2002/3, p. 459.

[13] *Gudeline of the European Central Bank, ECB/2005/ 16 of 30 December 2005 on a Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Trnsfer System* (TARGET). *Gudeline of the Central Bank. ECB /2006/11of 3 August 2006 ameding Gudeline ECB/2005/16 on a Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system* (TARGET).

принципу од 18. маја 2004. године, Одлука о обрачуну и клирингу и функционисања обрачунских рачуна банака код НБС од 18. маја 2004. године. Одлука о међубанкарском клирингу плаћања у девизама од 28. марта 2007. године. Начин вршења контроле обављања послова платног промета и мере за отклањање неправилности одређене су Одлуком о начину вршења контроле платног промета код банака од 18. маја 2004. године.

5) ИЗВОРИ

- Bank for International Settlements, Committee on Payment and Settlements Systems: Core Principles for Systemically Important Payment Systems, Basel, January, 2011.
- 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), Интернет: htpp://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/directors-remun/sec 200771022_en.pdf.
- Europen Central Bank: TARGET 2 – The Payment System of the Eyrosistem an Main, 2008, Интернет: htpp://www.ecb.eu
- Giovanoli, M., „Legal issues regarding payment and netting systems", in J. Norton, C.Reed, I. Walden, Cross-border electronic banking – Challenges and oportunities, Lioyd's of London, 1995.
- Guideline ECB/2002/2 of the European Central Bank on monetary policy instruments and procedured of the Eurosystem, Frankfurt of Main, 2003.
- Јованић, Т., „Транс-европски платни систем (ТАРГЕТ) правила од значаја за њихово функционисање", *Правни живот*, 2017, том V, бр.13.
- Loeber, K., and Pedersen, K., "The TARGET system", *Euredia,* Brussels, 2001-2002/1.
- Malaguti, M., The Payments System in European Union – Law and Practice, London, 1997.
- Monthly Bultain of the European Central Bank: „Role of the Eurosystem in the field of payment systemoversight", june, 2002.
- Петровић, П., Живковић, А., 2012, „Банкарски менаџмент систем у ванредним ситуацијама", *Анали економског факултета у Суботици*, бр. 28, 2012.
- Петровић, П., Мирковић, А., 2013, „Преглед и анализа регионалне политике Европске уније", Коаутор М.Сц. Андријана Мирковић, *Европско законодавство,* 43-44/2013.
- The Heathrow Group's European Compensation Guidellines, dostupno na Web stranici Evropske bankarske federacije, Интернет: http/: www.the.be

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Платни промет Србије обухвата интерни платни промет (који се обавља између клијената исте банке), међубанкарски платни промет и међународни платни промет. Развој домаћег платног система отпочео је крајем 2001. године када је донета одлука да се платни промет из Завода за обрачун и плаћања пренесе у пословање банке. Потом је установљен Национални савет за платни систем, а јануара 2003. отпочео је са радом платни систем, што представља један од највећих системских пројеката у Србији[14]. Потенцијални корисник националног система за обрачун у реалном времену, по бруто систему, обавезан је да матичној централној банци достави на разматрање правно мишљење о конкретним аспектима који се односе на функционисање домаћег платног система, који мора бити усклађено са моделом Евросистема. Закон о Народној банци Србије овластио је НБС да регулише функционисање платног система и учинио је одговорном за ефикасно и поуздано одвијање платног промета у земљи и са иностранством. На основу овлашћења која произилазе из Закона о платном систему, НБС донела је преко двадесет аката који су обавезујући за учеснике у платном систему, било као одлуке, упуства, инструкције или оперативна правила. Поред старања о функционисању, НБС надгледа, проматра и оцењује стање обрачунских система у земљи поштујући принцип ефикасности, поузданости и сигурности функционисања система. Народна банка Србије управља платним системом за обрачун у реалном времену по бруто принципу (национални РТГС систем) и клириншким системом НБС за међународна плаћања. Домаћи платни систем обухвата три нивоа: 1) ниво унутар појединачне пословне банке која обавља плаћања између својих комитената; 2) међубанкарски пренос средстава преко кога банке међусобно обрачунавају плаћања својих комитената, депонената друге банке; 3) домаћи систем међубанкарског обрачуна у реалном времену по бруто принципу. Приближавање домаћег регулаторног оквира правилима функционисања паневропског платног система од великог је значаја у погледу перспективе приступања ЕУ. Смерница ЕЦБ о ТАРГЕТ-у у чл. 2 (2) предвиђа да РТГС систем земље чланице, која не учествује у Евросистему, може да се укључи у ТАРГЕТ систем уколико је домаћи платни систем усклађен са минималним заједничким карактеристикама предвиђеним Упуством о ТАРГЕТ-у, и који је у стању да поред националне валуте обрачунава и плаћање у еврима. Дакле, ТАРГЕТ подразумева различите облике плаћања укључујући, како трансакције између самих финансијских институција, тако и пренос средстава у којима се као крајњи корисник појављује и нефинансијска институција и један или више клијената.

[14] Поред тога, у току 2003. године, дошло је до издвајања Централног регистра, депоа и клиринга хартија од вредности из НБС, који сада послује као независна институција.

Хармонизација националних правила, у складу са минималним стандардима предвиђених Споразумом одвијала се под будним оком Европске централне банке, како би се избегле дисторзије између општих услова пословања домаћих платних система. Директива и Смерница о ТАРГЕТ-у садржи низ дефиниција и минималних заједничких стандарда које су прихватиле чланице Евросистема како би успоставиле једнообразност заједничког система. Смерница садржи, ради лакшег разумевања, неколико међузависних целина:

а) поступак преноса средстава и извршење налога; б) неопозивост преноса и коначност обрачуна; в) услови за коришћење прекодневног кредита за одржавање ликвидности; г) обештећење клијента у случају да систем није у могућности да изврши пренос средстава. Земље чланице ЕУ које још нису стекле услове за увођење евра, као и земље које имају специјалан статус у оквиру Евросистема, имају ограничен приступ могућности коришћења овог кредита. Ове земље могу да одобре домаћим правним лицима, која су учесници у домаћем РТГС систему, само ограничен износ краткорочног кредита у еврима и то на бази њихових депозита који су положени на рачуне централних банака Евросистема, како би увек били у могућности да на време изврше обавезу. Основна питања, која морају једнообразно да важе у свим земљама, уобичајено се истичу као следећа: питање коначног обрачуна, неопозивост налога, ефекат стечаја над имовином једног од учесника, дозвољена средства обезбеђења и ризици који могу настати у погледу средстава обезбеђења.[15]

[15] Giovanoli, M., 1995, "Legal issues regarding payment and netting systems", in J. Norton, C. Reed, I. Walden, Cross-border electronic banking – Challenges and oportunities, Lioyd's of London, 1995, pp. 205-231.

УДК: 336.761(094.5.072)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 258–268
Изворни научни рад

др Добрица ВЕСИЋ[1]

АСПЕКТИ ПРАВНЕ РЕГУЛАТИВЕ ТРЖИШТА ХАРТИЈА ОД ВРЕДНОСТИ

ABSTRACT

In Serbia, the development of the securities market over the last century and a half (with a half a century standstill during the social ownership) has gained in intensity at the end of the eighties. This has led to the institutional shaping of this important sphere of the market economy. This applies to the securities market with its participants, issuers, investors, professional intermediaries. Good corporate governance is an essential prerequisite for attracting and retaining the funds necessary for restructuring, privatization, long-term investments and creates the necessary conditions for the development of business environment. Efficient and consistent regulation of financial markets should ensure the achievement of three main objectives for the successful functioning of the financial markets: the protection of investors, ensuring fair, efficient and transparent markets and reduce systemic risk. The new Law on Securities Market should point the way division of competence between the institutions - the avoidance of conflicts of jurisdiction. Additionally included in the following chapters: Proxy Statement, abuse of privileged information, offers presentation of joint stock companies, affiliated entities, new entrants in the financial market, capital adequacy and calculating capital adequacy, financial statements and audit reports, authorized banks, custody bank, Central securities depository, investment advisers and portfolio managers, the status of the Securities Commission - legal guarantees of autonomy and

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

independence, composition and working principle of the Securities Commission, the procedure to protect the interests of investors, establishing criteria for imposing fines and their amount. A section refers to the role of commercial banks in the securities market. Commercial banks may, as well as other economic entities, to invest funds in securities and other financial instruments.

Key words: European Union, legal aspect, target, securities market.

1) СВРХА

Организовано тржиште хартија од вредности подразумева тржиште вредносних папира и других финансијских инструмената које је доступно јавности и на коме се, по унапред прописаним правилима, тргује хартијама од вредности и другим финансијским инструментима, а које организује организатор тржишта (берзанског и ванберзанског) и над којим надзор обавља регулатор. Правна регулатива тржишта хартија од вредности креирана је на основама едукације чији су носиоци били Организација за економску сарадњу (OECD) која је организовала обуку представника регулаторних органа, берзи, институционалних фондова, консултантских агенција и других учесника на финансијском тржишту. Томе су, не мали, допринос давали представници Европске банке за обнову и развој, Европске комисије и, нарочито, Светске банке која је показала завидни ниво припремљености европских стандарда заштите права акционара почевши од њихове евиденције, обима заштите до сигурне и брзе промене власништва. С друге стране, тржиште хартија од вредности у Србији, након деценија функционисања у условима затворене привреде, спада у групу плитких, младих или тржишта у настајању *(emerging market),* које карактерише низак ниво заштите власништва па и власништва над акцијама. Стога, оно неминовно улази у коресподенцију са процесима развоја међународног финансијског тржишта и има прилику да се брже интегрише у савремене финансијске токове, прихватајући међународне стандарде и принципе у овој области. У том смислу посебан значај имају међународно прихваћени циљеви, принципи и стандарди регулације тржишта хартија од вредности[2]. Благовремено је покренута иницијатива да се постојећа правна регулатива догради како би се омогућио даљи развој финансијског тржишта и остварио повољнији пословни амбијент за све учеснике на тржишту хартија од вредности. Директиве, уредбе и смернице Европске уније допринеле су да се сагледа потреба ургентних измена правне регулативе на тржишту хартија од вредности. У креирању новог закона предлози и примедбе експерата односиле су се на следећа подручја: циљ Закона, јавна

[2] С. Тодоровић, „Правна регулатива тржишта од вредности“, *Правни живот*, Београд, 2007, бр. 13, том V, стр. 51-70.

понуда хартија од вредности, организовано тржиште и слободно тржиште. Посебно је указано да Закон треба да садржи одредбе којим се врши поступак затварања односно отварања акционарских друштава. Нови Закон не треба да и даље сва друштва проглашава јавним, односно отвореним. Потом је потребно увести изузимање одређених друштава из приватизације од обавезе укључивања акција на организованом тржишту, али пазити да се, неоправдано, уводи велики број изузетака. Напротив, треба издвојити изузетке према разлогу за издавање хартија од вредности. Ради конзистентног тумачења битних законских одредаба и утврђивања основних вредности на финансијском тржишту, којим субјектима Закон обезбеђује превсходну заштиту, неопходно је увести и прецизирати циљ закона као „обезбеђење отвореног, јавног, равноправног, ефикасног и економичног тржишта ХоВ и заштиту инвеститора, других корисника финансијских услуга и осталих учесника на финансијском тржишту. При томе, директиве ЕУ о тржишту хартија од вредности упућују на нужно разграничење надлежности између институција односно избегавање сукоба надлежности. Изложеност ризику, ликвидност и надзор над ризиком прописани су тако да превазилазе ниво развоја брокерско-дилерских друштава на тржишту капитала, па их треба усклађивати са земљама чланицама. Утврђивањем јединственог програма поставиле би се основе за мерење ризика и израчунавање потребног капитала било би уједначено. С друге стране, као овлашћени учесник на организованом тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената, пословна банка може обављати послове овлашћене банке и кастоди банке. Професионални инвеститор је правно лице, које због врсте своје делатности може да процени значај будуће инвестиције у хартије од вредности или друге финансијске инструменте.

2) МЕРЕ ЕУ

Европска унија регулисање функционисања тржишта хартија од вредности, углавном заснива на регулативи Међународне организације комисија за хартије од вредности (IOSCO) као наднационалном међународном асоцијацијом регулаторних органа са око 200 чланова (редовних и придружених националних тела за хартије од вредности. Ова асоцијација *(International Organisation of Securities Commission)* афирмише регулаторне моделе, кодексе, принципе и стандарде који представљају најбољу праксу у овој области. Такође, Међународна организација комисија за хартије од вредности поклања велику пажњу рачуноводственим и ревизорским стандардима и сарадњи са Комисијом за међународне рачуноводствене стандарде (IASC), а то је значајно и за Србију која очекује прилив страних директних инвестиција и подизање нивоа квалитета финансијског извештавања, потом би се унапредила међународна понуда и

листинг хартија од вредности, те створио већи степен правне сигурности за стране инвеститоре. Садашњи Закон о тржишту хартија од вредности и даље акционарска друштва проглашава јавним, односно отвореним па им је у том смислу наметнута обавеза укључивања на организовано тржиште. Заштита интереса мањинских акционара произилази из решења Тринаесте директиве ЕУ, која посвећује велику пажњу транспарентности процеса преузимања и високом степену заштите интереса акционара чије се акције преузимају. По том документу креирана су и нова правила заштите од ризика и надзора над ризиком као и мере за обезбеђење адекватности (мерење ризика и израчунавање потребног капитала) капитала, ликвидности и правила сигурног и доброг пословања, која још нису у правој примени јер подразумевају софистицирана знања за која су потребни посебна едукација и тренинзи страних експерата. Финансијски извештаји и извештаји о ревизији морају имати рок за предају, а посебно терминисати њихово усвајање. Сада обавеза достављања полугодишњих извештаја постоји само за отворена акционарска друштва која се котирају на листи берзи, па је неопходно да се рокови прецизирају. Статус професионалног инвеститора могу добити и финансијске институције са седиштем и државама чланицама OECD-а и ЕУ, али и друга правна лица у РС и државама чланицама OECD-а и ЕУ која испуњавају услове из Закона о ХоВ, и која имају одобрен статус професионалног инвеститора од стране Комисије за хартије од вредности.

3) САДРЖАЈ

Област хармонизације српских прописа са правном регулативом ЕУ као и њену динамику, био је дефинисан *Белом књигом 2*, којом је прописана процедура за приближавање правних поредака придружених чланица. С друге стране, бројна питања статуса и пословања учесника на финансијском тржишту регулисана су аутономном регулативом тих институција (Комисија за хартије од вредности, Београдска берза, Централни регистар, брокерско дилерска друштва, инвестициони фондови), која је често неусаглашена и противуречна што неповољно утиче на пословни амбијент и развој овог сегмента финансијског система. Циљеви и принципи регулативе тржишта хартија од вредности, на којима би требало да се заснивају, како национална законодавства тако и улога регулаторних органа, састоје се од три основна циља и 30 принципа регулације. Сви ови принципи су систематизовани у осам група, од којих се I група односи на регулаторни орган, II група на саморегулативу, III група на спровођење саморегулативе за хартије од вредности, IV група у сарадњу на пољу регулативе, V група на емитенте, VI група на колективне инвестиционе, VII група на тржишне посреднике и VIII група на секундарно тржиште. Примарна јавна понуда хартија од вредности је издавање хартија од вредности, а свака друга јавна понуда је трговина

хартијама од вредности на организованом тржишту, где се поставља основно питање да ли су могли бити прописани либералнији услови и краћи и ефикаснији поступак, а самим тим и ефикаснији и јефтинији учинци одређених учесника на финансијском тржишту. При томе, било је неопходно јасним одредбама Закона о приватизацији и Закона о тржишту хартија од вредности разграничити надлежности Министарства и Агенције за приватизацију до уписа акција у Централном регистру, а од тог момента све хартије од вредности имале су режим хартија од вредности на финансијском тржишту које је под ингеренцијом Комисије за хартије од вредности. У Закону је неопходно усагласити дефиницију повезаних лица укључујући и Закон о инвестиционим фондовима[3]. По директивама и смерницама ЕУ јављају се овлашћени, односно нови учесници на финансијском тржишту: организатор тржишта, финансијска берза, брокерско-дилерско друштво, овлашћене банке, кастоди банке, као и централне институције задужене за организовање трговине хартијама од вредности и финансијским дериватима. Осим тога, новину представља увођење градуелно одређен капитални цензус, у зависности од ризичности послова којим се берзански посредник бави (од брокерско дилерских послова и послова инвестиционог саветника, преко дилерских послова, до послова маркет-мејкера, портфолио менаџера и послова агента-емитента, и на крају до послова покровитеља емисије). Такође, новину представљају делови који се односе на адекватност капитала и израчунавање адекватности капитала. С друге стране, у складу са важећим прописима, пословна банка се на тржишту хартија од вредности може појављивати у својству: овлашћени учесник, инвеститор и професионални инвеститор, издавалац хартија од вредности, а наравно може да обавља и разне банкарске послове[4]. Дакле, трговање хартијама од вредности може се одвијати на организованом тржишту, али и ван организованог тржишта. Организовано тржиште је доступно јавности, на коме се по унапред прописаним правилима тргује хартијама од вредности и другим финансијским инструментима. Ово тржиште обухвата, како берзанско тржиште (тржиште на коме се тргује хартијама од вредности и другим финансијским инструментима који су примљени на листинг берзе) и ванберзанско тржиште. На тржишту хартија од вредности банке се могу појавити и као издаваоци хартија. Банке могу издавати како власничке хартије – акције тако и дужничке хартије, јавном понудом ради прикупљања додатног капитала, односно увећања постојећег акционарског капитала.

[3] Закон о инвестиционим фондовима, *Сл.гласник РС*, бр. 46/06. (ЗОИФ).

[4] Закон о банкама и другим финансијским организацијама, *Сл. Гласник РС,* бр. 107/2005.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Србија је садашњи, актуелни закон из области тржишта хартија од вредности усвојила половином 2006. године. Конкретно, Закон о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената донет је 2. јуна 2006. године, ступио је на снагу 10.6.2006. године, а почео да се примењује 11. децембра 2006. године. Сва акционарска друштва Закон о ХоВ проглашавао је отвореним, па им је у том смислу наметнута обавеза укључивања на организовано тржиште до 10.3.2007. године, као и обавеза усклађивања са Законом у истом року. Понуда за преузимање акција, односно преузимање отворених – јавних акционарских друштава (*takeover*) је из одељка VI ранијег Закона, преточена у посебан Закон.[5] Комисија за хартије од вредности и финансијско тржиште примљена је крајем 2002. године у Међународну организацију комисија за хартије од вредности (ISCO), као пуноправни члан. Према извештају Међународног монетарног фонда (ММФ), за март 2006. године, деловање Комисије треба оснажити законским ауторитетом, повећањем институционалног капацитета и ширењем правних инструмената, како би се повећало поверење у Комисију за хартије од вредности. Надлежност Комисије за хартије од вредности прецизиране су Законом о тржишту хартија од вредности а оперативне процедуре, које су неопходне за спровођење Закона регулисане су њеним подзаконским актима, који су објављени у Службеном гласнику Репулике Србије од 10. новембра 2006. године.

5) ЗНАЧАЈНИ ПРЕДЛОЗИ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У Србији почетком XXI века, питање развоја финансијског тржишта налази се на маргинама економских збивања. Низак ниво едукације у овој области није дозвољавао да се промовише јасна слика развоја финансијског тржишта, нити да се ангажују потребни привредни и правни чиниоци за остварење тог циља. Неактивно окружење није могло да мотивише мале инвеститоре да негују културу штедње и улагања и било је екстремно дестимулативно за сваку врсту улагања у хартије од вредности. Хармонизација прописа са ЕУ треба да отклони бројне недостатке који се односе на финансијско тржиште: неадекватна законска регулатива, мали број и неодговарајућа структура финансијских инструмената, наглашена информациона асиметрија, низак степен заштите инвеститора, низак степен ликвидности и одуство организованог секундарног тржишта, изразито висок степен ризика и уситњеност тржишта[6]. Пошто је наш правни

[5] Закон о преузимању акционарских друштава, *Сл. гласник РС*, 46/06 (ЗОПАИД).

[6] Б. Живковић, Д. Шошкић, Основне концепције новог Закона о финансијским тржиштима, зборник радова: „Финансијска тржишта и финансијске институције и

систем близак европском континенталном праву логично је било да се приклони европском праву, уз критичко коришћење одговарајућих директива Европске уније које се односе на тржиште хартија од вредности и учеснике на њему[7]. Међутим, било је неопходно користити искуства земаља које имају развијено финансијско тржиште, односно било је неопходно обратити пажњу на европске стандарде корпоративног управљања и заштиту права акционара, а све у функцији развоја финансијског тржишта и стварање повољног тржишног амбијента. Међутим, Законом о тржишту хартија од вредности нису регулисана нека значајна питања, као на пример[8]: слободна тржишта хартија од вредности – ОТЦ, нови финансијски инструменти, рејтинг агенције, манипулације на тржишту хартија од вредности, истражна овлашћења Комисије за хартије од вредности. То се посебно односи на постојање слободног, неформалног, једноставног, јефтиног и ефикасног тржишта хартија од вредности (*over the counter* – ОТЦ маркет). Осим тога, постојећи Закон о тржишту хартија од вредности не садржи одредбе којим се врши поступак затварања, односно отварања акционарских друштава. Наиме, законом су сва друштва проглашена отвореним, те је неопходно утврдити процедуру за њихово затварање. Тиме би се омогућила неопходна заштита несагласних акционара, али и поверилаца. На основу декларација у Закон је уграђено да он прописује строгу процедуру издавања, односно емисије ХоВ и његове елементе и врсте, као и обавезе и надлежности издавалаца и Комисије за ХоВ, а у вези са њим, а посебно изузетке од општих правила. Такође је предвиђена забрана коришћења привилегованих информација чије ближе дефинисање може довести до нужне правне сигурности код злоупотребе ових информација, посебно од запослених у институцијама на финансијском тржишту, као и од чланова менаџмента у акционарским друштвима и експерата финансијско-материјалне и правне струке.[9] Банке, као специфични учесници на финансијском тржишту, више не морају да обезбеђују претходну сагласност НБС за обављање делатности брокерско-дилерског друштва и кастоди банке, али су у обавези да добију те две дозволе од регулаторног тела. У том смислу, прихваћена је сугестија Светске

реформски процеси, НДЕЈ и Економски факултет, Београд, *Економски анали*, 2001, стр. 151-157.

[7] Основни сет привредних закона који уређују акционарска друштва чине: Закон о привредним друштвима, Закон о регистрацији привредних субјеката, Закон о приватизацији и пратећи закони, и Закон о тржишту хартија од вредности.

[8] С. Тодоровић, Правна регулатива тржишта од вредности, *Правни живот,* Београд, 2007, бр.13, том V, стр. 54.

[9] Београдска берза, организатор тржишта, Комисија за хартије од вредности, Централни регистар хартија од вредности, брокерско-дилерска друштва.

банке о томе да је упутно да се банке, уколико желе да се баве пословима овлашћене банке и кастоди банке морају бити организовани као самостални правни субјекти, и показала се оправданом и основаном. Такође, банке због развијене мреже својих филијала могу да врше пријем налога за трговину хартија од вредности на свим шалтерима, али са едукованим лицима како би биле равноправне са брокерско–дилерским друштвима. Стога су биле основане примедбе и других учесника на тржишту хартија од вредности, посебно због једнаких услова трговања. Зато је значајно да се овлашћене банке оснивају и послују као самостална правна лица. Значај надлежности кастоди банке, која има дозволу Комисије за хартије од вредности, за обављање послова вођења рачуна ХоВ за рачун клијента (и поступа по налогу клијента) добио је на снази са становишта Закона о инвестиционим фондовима. Закон је предвидео и постојање Централног регистра хартија од вредности, као централну институцију на финансијском тржишту, која је стециште свих релевантних података везаних за регистровање, чување и пренос власништва хартија од вредности. Централни регистар је затворено акционарско друштво, односно посебно правно лице које обавља послове јединствене евиденције о законитим имаоцима хартија од вредности, и других финансијских инструмената, и о правима из тих хартија или инструмената, правима трећих лица на ХоВ, и другим финансијским инструментима. Затим, обавља послове клиринга и салдирања хартија од вредности и салдирања новчаних обавеза и потраживања насталих по основу послова са хартијама од вредности. У Србији, да би ова институција могла да извршава своје надлежности прихваћен је принцип дематеријализације хартија од вредности. Такође, врши се и преузимање неспорне базе података из Привременог регистра и преузима својства јавне књиге за чије податке важи претпоставка истинитости. Поред централног депозитара има и улогу евиденције, клиринга и салдирања, што је од изузетног значаја за ефикасно и сигурно трговање и поузданост података харија од вредности и њиховим законитим власницима. Осим тога, по начелу транспарентности делокруг рада Комисије је знатно проширен, што се пре свега односи на овлашћења да доноси правилнике, одлуке, наредбе и друге прописе којима обавља надзор и контролу над берзама, овлашћеним лицима за посредовање, кастоди банком и инвестиционим фондовима, као новим учесницима на финансијском тржишту. Професионални инвеститори су, поред осталих, и пословне банке са седиштем у Србији, међународне финансијске институције, осигуравајућа друштва са седиштем у РС, друштва за управљање фондовима са седиштем у РС, брокерско-дилерска друштва. Учешће пословних банака на тржишту хартија од вредности је веома значајно, а огледа се у низу позитивних ефеката које њихово учешће на тржишту обезбеђује, као што су: ефикасна мобилизација средстава и њихова алокација у профитабилне гране, привредне субјекте и финансијске

производе, смањење трошкова и степена ризика на финансијском тржишту, повећање разноврсности финансијских производа (деривата), виши ниво професионалне помоћи бројним учесницима на тржишту хатија од вредности, професионалну едукацију и другу врсту услуга. У циљу развоја тржишта капитала важеће законодавство Републике Србије је, у доброј мери, усклађено са правним актима Европске уније. На пример, *Законом о тржишту капитала* („Сл. гласник РС", бр. 31/2011 и 112/2015) уређено је како и која банка може бити покровитељ издавања акција на примарном тржишту. Наиме, према поменутом Закону, пре издавања акција, емитент закључује одговарајући уговор са овлашћеном банком о организовању издавања емисије акција. Један од начина пласирања емисије акција је и онај код које покровитељ емисије врши откуп акција од издаваоца на основу уговора о вршењу услуга организовања издавања хартија од вредности на основу уговора о вршењу услуга, са обавезом њиховог откупа ради даље продаје јавном понудом. Кад емитент донесе одлуку да прикупи капитал на овај начин започиње процес организовања издавања емисије акција. Сам процес (који би требало убрзати, односно, преуредити) издавања акција се, још увек, одвија у следећим етапама (6, стр. 101): Потписивање уговора са овлашћеном банком; Детаљна анализа бонитета издаваоца; Подношење захтева Централном регистру за доделу ЦФИ кода и ИСИН броја; Доношење решења о додели ЦФИ кода и ИСИН броја; Објављивање прелиминарног проспекта; Израда проспекта; Подношење захтева Комисији за хартије од вредности за добијање одобрења о издавању акција јавном понудом; Одобрење емисије; Подношење захтева Централном регистру за отварање емисионог рачуна и укњижавање на рачун емитента; Откуп целокупне емисије; Откуп непродатог дела емисије; Продаја акција; Објава успешности емисије и продаја акција на секундарном, организованом тржишту. У поступку издавања акција, да би овлашћена банка могла успешно да обави посао покровитеља емисије, подробном анализом мора да обезбеди себи и свим инвеститорима потпуну слику о финансијској позицији и могућностима издаваоца. Овлашћена банка откупљује акције по уговореној откупној цени, а даље их продаје по емисионој цени. Овлашћена банка преговара са емитентом и уговара откупну цену за емисију (4, стр. 43). Разлику између цене по којој овлашћена банка продаје акције инвеститорима и цене којима приликом откупа емисије плаћа емитенту представља накнаду овлашћеној банци за преузети ризик пласмана емисије. Ова накнада се уобичајено креће од 5% до 10% од емисије. Код доношења одлуке да буде покровитељ емисије овлашћена банка мора да води рачуна и о чињеници да њено улагање у једно лице које није у финансијском сектору не сме да пређе 10% капитала банке, те да њена укупна улагања у та лица не буду већа од 60% капитала банке. Овим ограничењима није обухваћено стицање акција ради њихове даље продаје у року од само шест

месеци од дана стицања тих акција[10]. Питање је да ли је то добро решење, јер после рока за упис и уплату акција (који је означен) овлашћена банка не може продавати акције на примарном тржишту, већ је дужна да њихову продају врши на секундарном тржишту – организованом тржишту. Дакле, овлашћена банка мора у назначеном року да обезбеди ефикасан пласман, односно продају акција, а то значи да јој треба разграната мрежа за дистрибуцију новонасталих акција. Већи део пласмана акција овлашћена банка продаје институционалним инвеститорима (инвестициони фондови), а посебним каналима продаје акције би могла да пласира индивидуалним инвеститорима.

6) ИЗВОРИ

- Bank for International Settlements, Committee on Payment and Settlements Systems: Core Principles for Systemically Important Payment Systems, Basel, January, 2011.
- Петровић, П., Мирковић, А., 2013, „Преглед и анализа регионалне политике Европске Уније", Коаутор М.Сц. Андријана Мирковић, *Европско законодавство*, бр. 43-44/2013.
- Тодоровић, С., 2007, Правна регулатива тржишта од вредности, *Правни живот*, Београд, бр. 13, том V.
- Тодоровић,В., *„Утицај финансијских ризика на профитабилност банака"*, Банкарство, 11-12/2003, Београд.
- Закон о тржишту капитала, *„Сл.гласник РС"*, бр. 31/2011 и 112/2015;
- Закон о банкама и другим финансијским организацијама, *„Сл. гласник РС"* бр. 107/2005.
- Закон о инвестиционим фондовима, *„Сл.гласник РС"*, бр. 46/06. (ЗОИФ).
- Закон о привредним друштвима, *„Сл.гласник РС"*, бр. 125/04.
- Закон о регистрацији привредних субјеката, *„Сл.гласник РС"*, 55/04.
- Закон о тржишту хартија од вредности, *„Сл.гласник РС"*, 38/01, 18/03, 45/05.
- Закон о преузимању акционарских друштава, *„Сл.гласник РС"*, 46/06 ; 107/2009; 9/2011; (ЗОПАИД).

[10] Ова врста ризка и законска ограничења утичу на то да овлашћена банка – покровитељ акције не жели сама да „гарантује емисију", јер не може да преузме цео ризик емитовања и продаје акција, те стога настоји да редукује ризик формирањем тзв. групе овлашћених банака и брокера који учествују у продаји емисије (организатори дистрибуције).

• Живковић, Б., Шошкић, Д., 2001, Основне концепције новог Закона о финансијским тржиштима, зборник радова: „Финансијска тржишта и финансијске институције и реформски процеси, НДЕЈ и Економски факултет, Београд, *Економски анали*, јул 2001.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Тржиште хартија од вредности свака држава уређује у зависности од свог правног система и специфичног економског окружења. Међутим, развоју финансијског тржишта, а посебно тржишта хартија од вредности, посвећује се посебна пажња и свим земљама које су улазиле у ЕУ, или које су на том путу, постављао се захтев за хармонизацију прописа са прописима ЕУ. Лоше корпоративно управљање, без ефикасне заштите имовине, сигурних метода регистрације власништва и могућности да се законским путем заштите права акционара, одбија потенцијалне инвеститоре и неповољно утиче на укупни пословни амбијент. Јавна друштва која су дефинисана Законом и чији регистар води Комисија за хартије од вредности, имају обавезу обавештавања јавности о свом пословању и поседовању акција с правом гласа под надзором и контролом Комисије и органа са антимонополским овлашћењима. Централни регистар има обавезу јавног, јасног и сигурног вођења прописаних евиденција, као и могућност брзог и јединственог приступа свим евиденцијама које води ова институција. Закон о тржишту хартија од вредности, поред брокера као физичких лица, уводи и нова – инвестиционог саветника и портфолио менаџера за које прописује строжије услове него за брокера, а то иницира алтернативне програме едукације и институције. У нови Закон о хартијама од вредности, поред неоспорно напредних нормативних решења, треба увести адекватна, конзистентна и транспарентна решења која убрзавају даљи развој финансијског тржишта и стварају сигурност међу многобројним учесницима на финансијском тржишту, а посебно међу акционарима, што би унапредило пословни амбијент у Србији, односно допринело адекватном регулисању овог сегмента привреде и поред негативних утицаја опште финансијске кризе који имају негативна дејства. У процесу хомогенизације правних основа која се односе на тржиште хартија од вредности нова решења имала би подстицајна дејства на креирање пословног окружења, али и на укупна привредна кретања у Србији.

УДК: 336.1/.2(497.11:4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 269–283
Изворни научни рад

др Горан НИКОЛИЋ[1]

РЕЗУЛТАТИ СРПСКЕ ФИСКАЛНЕ КОНСОЛИДАЦИЈЕ – ОСВРТ НА ИСПУЊЕНОСТ ПРАВИЛА ФИСКАЛНОГ ПАКТА ЕУ

ABSTRACT

The general government deficit in 2015 was around 4% of GDP, which is considerably less than the planned 5.9% of GDP. Sustainable part of the deficit reduction is mainly a consequence of the improved tax collection and the introduction of excise duty on electricity, while one-third reduction - of temporary and due to unexpectedly large payments of state enterprises and agencies in the budget, and low capital investment. Total revenues of the general government in 2015 will exceed the planned budget amount to 60-65 billion dinars, largely due to the growth of revenues from excise taxes, VAT and wage contributions (as consequence of gray economy reduction).The problem is that at the end of 2015, the effect of most of the urgent measures to stabilize public finances will be exhausted. Therefore, in the coming years, the deficit will have to be reduced primarily through the implementation of systemic reforms, which, for now, do not run according to the plan. So, the key to continued fiscal consolidation in 2016 and 2017 is to achieve improvement of the fiscal balance that will result from the successful reform of public enterprises, resolving the fate of the companies in privatization, partial rationalization of the number of employees in the public sector, and reform of the Tax Administration. Although the improved state of public finances, Serbia is, with an estimated deficit of 4% of GDP in 2016 and public debt of close to 80% of GDP, still far from meeting the requirements of the Fiscal Compact. The Fiscal Compact is a new, stricter version of the *Stability and Growth*

[1] Институт за европске студије, Београд. Е-маил: goranvnikolic@gmail.com. Рад је део пројекта: Србија у процесима европских интеграција: глобални контекст, институције и идентитет, који под бројем 179014 финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

Pact, which defines a balanced budget as a *general budget deficit* not exceeding 3% GDP, and a *debt to GDP ratio* which does not exceed 60% of GDP. The fact is that a good part of the EU countries do not meet these strict requirements.

Key words: fiscal consolidation, 2015-17, deficit, systemic reform, privatization, public sector, Fiscal Compact.

1) УВОД

Економска политика и реформе у Србији у наредне три године су великим делом одређене споразумом са ММФ-ом из фебруара 2015, а детаљан обухват реформских мера, односно планова, дефинисан је Фискалном стратегијом Владе Републике Србије с почетка 2015.[2] Споразум, осим мера фискалне консолидације, садржи велики број мера које имају за циљ да створе повољне услове за раст привреде (приватизација бивших друштвених предузећа, реструктурирање јавних предузећа, стварање услова за раст кредитне активности). Споразум не обухвата све мере које су потребне за привредни и друштвени напредак Србије, те је потребно да Влада упоредо унапређује рад правосуђа, катастра, пореске управе, администрације, те да унапреди образовање, здравство, убрза изградњу инфраструктуре. С почетком Велике рецесије крајем 2008, а посебно након неколико година високог нето-задуживања државе, Србија се нашла у тешкој привредној и социјалној ситуацији (поменуто задуживање имало је за циљ да одложи потребно прилагођавање потрошње реалним могућностима).[3] Земља се нашла на ивици кризе јавног дуга, односно банкротства, са свим пратећим тешким економским последицама за становништво (снажан реални пад примања и драстичан раст незапослености). Као нужност се наметнула радикална реформа, а посебно брзо фискално прилагођавање ('стезање каиша'). Већ током 2013. Влада РС чинила је напоре у правцу економских реформи, али су озбиљнији потези направљени тек половином 2014, када је усвојен сет реформских закона, те новембра исте године, када су смањене пензије и плате у јавном сектору (уз благ отпор радништва), а по други пут подигнута стопа ПДВ-а. Током 2015. кретање економске активности може се позитивно окарактерисати. Индустријска производња је у првих осам месеци 2015. порасла за 6,9% у односу на исти период лане, што је добар резултат. То је добрим делом последица ниске базе услед знатног пада повезаног с поплавама у 2014. Динамика производње

[2] Интернет: http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%202015-2017(1).pdf

[3] Које је у периоду од краја 2009. до краја 2014. износило око 2,5 милијарди евра просечно годишње, што је довело до снажног прираста јавног дуга од преко 40 процентних поена БДП, на преко 70% БДП земље.

прерађивачке и укупне индустрије у 2015. битно ће зависити од раста прехрамбене индустрије, од стабилне динамике аутомобилске индустрије и, посебно, од потенцијалног повећања производње основних метала (железара), те од опоравка хемијске индустрије (агрохемија, азотна ђубрива). Све ово је повезано и са извозом, као активном компонентом тражње. У раздобљу јануар-август ове године робни извоз, изражен у еврима, повећан је за 9%, док је истовремено увоз повећан за 6%, те ће у 2015, по свему судећи, изостати битнији ефекат генерисања раста БДП по основу нето-извоза. Промет робе у трговини на мало је у периоду јануар-август 2015. био реално виши за 1,7%, што је неочекивано и у нескладу са падом масе реалних зарада и пензија (и вероватно последица слабости домаће статистике).[4] Главни циљ економске политке, постизање економског раста, ове године је упитан, иако је скоро извесно да ће пројекција БДП Србије бити ревидирана навише од стране ММФ, са -0,5%, када је почео аранжман, на 0,5% до краја 2015.[5] (НБС је већ кориговала раст БДП на исти износ).[6] По свему судећи, пад личне (домаће) потрошње ће бити мањи од претходно очекиваног (то је потрошња домаћинстава, која се највећим делом финансира из пензија и плата, а чији пондер у генерисању БДП износи чак 76%).[7] Наиме, расположиви доходак домаћинстава није снажно смањен захваљујући пре свега повећању масе зарада у приватном сектору, те ниској инфлацији, паду цена нафтних деривата и расту дознака. Међутим, сами подаци официјелне статистике су упитни, јер смањење укупних пензија (за 5%) од новембра 2014. тешко да је скоро потпуно надоместио приватни сектор, већ се пре може радити у пуком тачном приказивању иначе виших зарада ван јавног сектора услед повећане пореске дисциплине. Наравно, узорак за плате би требало да обухвата и сиву економију у приватном сектору, али је скоро извесно да то није случај у потпуности. Суштина је да, овога пута, званична статистичка вероватно улепшава стварност. Остали фактори расходне стране БДП, осим инвестиција (које ће остварити благ раст), тешко да ће имати позитиван допринос расту

[4] Интернет: http://www.nbs.rs/internet/cirilica/scripts/showContent.html?id=8807&konverzija=no

[5] Аналитичари Ерсте групе прогнозирају раст БДП Србије од 0,2% у 2015, те 1,2% у 2016, уз процену пада личне потрошње 2015, те њеног благог раста, од 0,5%, у 2016.

Интернет: https://www.erstebank.rs/rs; http://gdeinvestirati.com/erste-grupa-makro ekonomski-izgledi-u-srbiji-u-2015/.

[6] Важно је знати да су у претходних пет година Влада РС о НБС прогнозирале у просеку за око 2 п.п. већи привредни раст за наредну годину од оног који би се на крају заиста остварио.

[7] Пондери инвестиција и потрошње државе су по скоро 18%, док извоз треба да има за трећину бржи раст од увоза робе и услуга да би генерисао позитиван раст БДП. Видети: *Квартални монитор,* 40/2015; стр. 12.

привредне активности у 2015.[8] Наиме, иако опоравак екстерне тражње позитивно утиче на извоз, допринос нето-извоза биће око нуле или тек благо виши, јер ће се због већих инвестиција и благог пада потрошње повећати увоз. У складу с фискалним прилагођавањем, потрошња државе ће ове, али и 2016. бележити пад.

2) ОЧЕКИВАНО КРЕТАЊЕ ЕКОНОМСКИХ ПЕРФОРМАНСИ СРБИЈЕ

Према изнетим проценама Републичког завода за статистику 30.12.2015. домаћи БДП је порастао током 2015. за 0,8%, чему је у највећој мери допринео опоравак индустријске производње и грађевинарства. Процењује се да је физички обим индустријске производње у 2015. већи за 8,2%, а вредност изведених радова у грађевинарству за 20,5% (процењена пољопривредна производња нижа је за 8%). Промет робе у трговини на мало је за једанаест месеци 2015. био већи за 1,9 одсто. За једанаест месеци 2015, у односу на исти период претходне године, робни извоз изражен у еврима повећан је за 8,4%, а увоз за 5,8%.[9] НБС процењује да ће се економски раст у 2016. убрзати на 1,8% (пројекција ММФ је 1,75%, а Европске комисије 1,4%). Стопе раста ревидиране су навише због бржег раста инвестиција од очекиваног, услед доследног фискалног прилагођавања, праћеног спровођењем структурних реформи. Наиме, већ у другој половини 2015. приметан је тренд раста приватних инвестиција (на то указује и већи увоз опреме), чему доприносе побољшана финансијска позиција предузећа и реформе предузете ради унапређења пословног и инвестиционог амбијента у претходне две године. Дакле, генератори раста БДП у 2016. биће инвестиције и извоз, а позитиван допринос се очекује и од потрошње домаћинстава (већ у 2015. је пад цене нафте повећао расположиви доходак домаћинстава, што је, уз раст дознака и ниску и стабилну инфлацију, резултирало тиме да реални пад потрошње домаћинстава буде мањи од очекиваног). Наравно, ове прогнозе могле би пореметити екстерни ризици попут неизвесности у погледу економских дешавања у међународном окружењу (нпр. успоравање раста у еврозони). За достизање овог циља посебно је важно одржавање снажне динамика индустрије чији би раст требало да се 'прелије' у 2016. (два гране које су основни носиоци раста су прехрамбена индустрија и производња деривата

[8] Реформе пословног амбијента и поболјшање финансијске позиције предузећа, пре свега услед пада цена нафте, позитивно су се одразили на раст приватних инвестиција.

[9] Интернет: http://www.nbs.rs/internet/latinica/scripts/showContent.html?id=9157&konverzija=no

нафте). За раст привредне активности од великог значаја је и растућа динамика промета у трговини на мало, који и поред фискалне консолидације бележи реални раст, што је тренд који ће се извесно наставити и у 2016, када је фискална контракција далеко мањег обима него 2015. Наиме, приватна и државна потрошња су потенцијални контрибутори преко 90% раста БДП, те је јасно да је за кретање економске активности од кључног значаја позитиван допринос потрошње. Тренд бржег раста робног извоза и увоза из ове и претхоних неколико година ће се по свему суедећи наставити, јер фискална консолидација снажно утиче на успоравање динамике увоза Официјелна пројекција ММФ указује на повећање волумена робног извоза од 4,8%, а увоза од 3% у 2016. Очекује се и наставак смањења платнобилансног дефицита у 2016. са 4,7% БДП 2015. на 4,5% (процене ММФ и Европске комисије). Релативно стабилан курс би требало да буде задржан. Фискална стратегија за 2016. са пројекцијама за 2017 и 2018. имплицитно полази од просечног курса евра од 122,5 динара у овој и 125 динара у 2017.[10] Наставак пада незапослености се чини реалним, али то на жалост није последица битнијег раста запослености већ највећим делом демографског пада у Србији. Незапосленост у трећем кварталу 2015. износи 16,7%, што представља смањење од 1,4 процентна поена у односу на исти период лане. По НБС међугодишња инфлација, која је у 2015. износила 1,5%, ће се до средине 2016. кретати око доње границе коридора (2,5%), док се у другој половини 2016. очекује њено постепено приближавање циљу од 4%. Монетарна политика НБС ће вероватно остати експанзивна, што се може огледати и у даљем снижавању референтне каматне стопе НБС (која је тренутно 4,5%).[11] Простор за солидан и одржив раст у средњем року привреда Србије има у значајном повећању нето-извоза и инвестиција. Удео инвестиција у БДП у 2015. процењује се на 18,5%, а у 2016. и 2017. се очекује наставак раста инвестиционе активности, што би, у условима рестриктивне фискалне политике, требало да омогући остваривање привредног раста и повољнијих кретања на тржишту рада од 2016. Раст приватних инвестиција је од пресудног значаја имајући у виду да је пад привредне активности у претходном (кризном) периоду, утицао на смањивање потенцијалног БДП кроз губитак привредних капацитета и погоршавање услова на тржишту рада. Поред тога, повећање јавних инвестиција је једна од ретких мера којом држава може битније да утиче

[10] Фискална стратегија за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину. Интернет: http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20trategija%20za%202016_%20godinu%20sa%20projekcijama%20za%202017_%20i%202018_%20godinu.pdf

[11] НБС, 2015. Извештај о инфлацији, новембар 2015, Интернет: http://www.nbs.rs/export/download/pdf_ioi/ioi_11_2015.pdf

на кретање привредне активности. Крупан проблем је што јавне инвестиције 2015-2017. по Фискалној стратегији остају на нивоу од око 3,5% БДП, а додатни проблем је што је ниво реализације у просеку тек две трећине (а у првој половини 2015. мање од половине), што није у складу са анти-рецесионом политиком. Наиме, раст јавних инвестиција би могао делимично да надокнади пад текуће државне и приватне потрошње. Плановима Владе о убрзаној градњи Коридора 10 и 11, модернизацији пруга, комуналне инфраструктуре, могле би се повећати јавне инвестиције за око 1% БДП, што би позитивно утицало на раст БДП. Међутим, мало или готово ништа од тих планова се спроводи. Оптималан износ би био 5% БДП, што се на основу опредељења Владе чини сасвим нереалним. Влада наговештава да ће се фискалне уштеде у 2015. искористити за повећање плата и пензија упочетка 2016, а не за веће јавне инвестиције. Значајнији и трајнији раст извоза и инвестиција ће бити сигнал да је привредни опоравак почео, без тога су могућа само привремена побољшања. Посматрајући производну страну БДП, у периоду 2015-2017. највећи допринос се очекује од раста индустријсе и опоравка грађевинарства (допринос по 1,2 процентна поена просечно годишње), док ће сектор услуга негативно утицати на кретање БДП (0,4 п.п. просечно годишње), највећим делом због спровођења мера фискалне консолидације. У 2016. се очекује благи раст запослености у приватном сектору. У пројекцију запослености укључен је и ефекат завршетка процеса реструктурирања предузећа под контролом државе, док се очекује формирање тренда повећања запослености захваљујући унапређењу регулативе о радним односима и запошљавању. У наредном периоду очекује се спорији раст реалних нето зарада у приватном сектору од раста реалног БДП, као и раст бруто зарада у складу са растом продуктивности у приватном сектору, што ће утицати на смањивање јединичних трошкова рада и на побољшање конкурентске позиције земље. Биланс текућих плаћања платног биланса (без донација) биће негативан и износиће просечно 1,5 млрд. евра 2015-17. При томе, у структури прилива капитала доминираће удео страних директних инвестиција које ће бити главни извор финансирања дефицита текућег рачуна у 2016. и 2017. Процењује се да ће укупан спољни дуг у 2017. забележити силазни тренд највећим делом због стабилизације и смањења јавног спољног дуга. Током 2016. очекује се завршетак процеса реструктурирања предузећа, што ће се у кратком року негативно одразити на кретање БДП. Од 2016. очекује се убрзање раста привредне активности по основу системског унапређења привредног амбијента. Имајући у виду степен постојећих неискоришћених капацитета, од посебног значаја ће бити изналажење начина да се повећа тотална факторска продуктивност, која је у протеклом периоду забележила пад, доминантно због опадања инвестиција.

3) УСПЕХ У ФИСКАЛНОЈ КОНСОЛИДАЦИЈИ ТОКОМ 2015.

У 2015. години је остварено знатно фискално прилагођавање (смањење дефицита), за око 2,7% БДП у односу на 2014. годину. Фискални резултат у 2015. последица је примене мера фискалне консолидације усвојених крајем 2014, интензивирања борбе против сиве економије, као и деловања већег броја једнократних и привремених фактора, од којих су неки утицали на додатно смањење дефицита (агресивна наплата дивиденди од јавних и државних предузећа, приходи од продаје лиценци, одлагање исплата субвенција пољопривредницима, одлагање рационализације броја запослених и исплате отпремнина), док су неки фактори деловали на повећање дефицита (преузимање обавеза према војним пензионерима, према Гаспрому и сл.). Фискално прилагођавање остварено у 2015. се може оценити као знатно и представља позитиван корак ка обезбеђењу одрживости јавних финансија, али је за успех фискалне консолидације неопходно наставити са применом мера које ће обезбедити даље смањење дефицита. Циљ програма фискалне консолидације је смањење дефицита на ниво који ће довести до заустављања раста јавног дуга према БДП-у, што значи да је фискални дефицит у Србији неопходно у наредне две године смањити на око 2,5% БДП. Фискалном стратегијом је предвиђено да фискални дефицит у Србији у 2016. години буде готово исти као у 2015. години (4% БДП-а), а да се у 2017. изврши додатно смањење дефицита за 1,4% БДП-а (на 2,6% БДП-а). Планирани дефицит за 2017. се оцењује као одговарајући циљ, али је планирана динамика додатног прилагођавања неадекватна. Програм фискалне консолидације се може оценити као кредибилан ако доводи до континуираног смањења фискалног дефицита до достизања одрживог нивоа. Стога планирано задржавање укупног фискалног дефицита у 2016. на нивоу из 2015. (и благо повећање структурног дефицита) се оцењује као неадекватно, чак иако представља последицу одложене реализације неких расхода, за које су обавезе претходно преузете. Планирани фискални дефицит од 4% БДП-а у 2016. години ће бити други највећи дефицит у Европи (већи дефицит је планиран једино у Хрватској), а истовремено ће бити и знатно већи од просечног дефицита у земљама ЦИЕ (2,3% БДП-а).[12]

Фискални савет (2015) сматра да је мало вероватно да ће буџетски дефицит бити смањен за 0,75% у 2016, јер су главне мере већ исцрпљене у 2015, али је могуће да се оствари пола од тога. Током 2015. републичка влада остварила значајно трајно смањење дефицита од 2,5%, много боље од очекивања, али да су главне мере фискалне консолидације "потрошене", те

[12] Саша Ранђеловић, 2015. Анализа и оцена фискалне политике у Србији у 2016. *Квартални монитор* 42, ФРЕН, Београд.

да ће уштеде догодине морати да се реализују без "великих" мера. Главне полуге за уштеде у 2016. су замрзавање плата и пензија и рационализација броја запослених. Плате и пензије ће бити мало повећане, док је рационализација преамбициозно планирана. Док су буџетски приходи реално пројектовани и скоро без ризика, половина планираних уштеда је, сматра Фискални савет, под знаком питања, а највећу претњу види у пројектованој рационализацији броја запослених у јавном сектору од 29.000 људи, која не може да се реализује у обиму у ком је планирано. Други ризик за реализацију планираних уштеда субвенција за аграр, које су преполовљене, што ће вероватно наићи на реаговање паора, као и могући "удари" од стране јавних предузећа у виду непредвиђених једнократних непредвиђених трошкова, што би довело до пробијања расхода планираних у државној каси за 2016. за око 100 милиона евра. Дуг РТБ Бора од 23 милиона евра који доспева 2016, а који то предузеће тешко може само да сервисира, као и дуг Петрохемије према НИС-у од 85 милиона евра који је требало да буде плаћен 2015 из буџета, пренет је у 2016. А буџетом није планиран.[13] Крајем 2015. исцрпео се највећи део (успешно спроведених) ургентних мера за стабилизацију јавних финансија (смањење плата и пензија, увођење акцизе на струју, полицијске и инспекцијске акције у циљу спречавања пореских утаја и других). У наредним годинама дефицит ће морати првенствено да се смањује по основу спровођења системских реформи (рационализација броја запослених у јавном сектору, реформа Пореске управе, реформа јавних предузећа, решавање судбине предузећа у приватизацији и друго) које се у неким случајевима не спроводе по плану. Наиме, рационализација броја запослених у 2015. не спроводи се у потпуности по плану; постављени трогодишњи циљ је преамбициозан и највероватније неостварив; економски не би било ни пожељно да се толико велико смањење броја запослених спроведе у предвиђеном року. Треба преиспитати и умањити циљеве отпуштања до 2017, те да се уместо планиране рационализације броја запослених до 2017. од око 75 хиљада, укупно умањење броја запослених износи 30 000-40 000. У сваком случају, склапање трогодишњег аранжмана са ММФ-ом је од значаја за кредибилитет програма и поверење кредитора, пре свега по питању заустављања раста јавног дуга. Од важности је стручна помоћ коју ММФ, Светска банка, ЕБРД и друге међународне институције укључене у овај програм могу пружити у решавању професионално тешких проблема у јавним и државним предузећима. Припремљени су или се припремају планови за најпроблематичнија јавна предузећа попут ЕПС-а, Железница и Србијагаса

[13] Фискални савет, 2015. Оцена предлога Закона о буџету за 2016. (7.12.2015), Интернет: http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2015/Ocena_Predloga_zakona_o_budzetu_za_2016.pdf

(питања као што су вишкови запослених, ниске цене, лоша наплата, технолошка застарелост и други). Рационализација запослености у јавном сектору би требало да обезбеди значајне буџетске уштеде ове и наредне две године по основу смањивања броја запослених, али по цену погоршања социјалне ситуације (план да то буде чак по 5% годишње је чини се већ напуштен). Конкретан план отпуштања као и план реформи/рационализације кључних сектора: здравства и просвете већ је скоро завршен. Решавање статуса предузећа у процесу приватизације чини се реалним до краја наредне године. Иако је заштита ових предузећа од поверилаца истицала у мају 2015. (што би за већину значило стечај и банкрот), Влада је за групу од 17 стратешки најважнијих и највећих предузећа овај рок продужила за годину дана. Одлагање је донекле разумљиво, будући да није било реално очекивати приватизацију или проналажење стратешког партнера за сва предузећа током неколико месеци. Ово одлагање може потенцијално довести до нових буџетских трошкова по више основа. Иначе, договор са ММФ укључује и „резервне“мере (*contingency measures*) које, поред осталог, подразумевају раст ПДВ, као и додатна повећања цене струје (након 12% у августу 2015). Ове мере су, наравно, проблематичне са социјалног аспекта. Фискална консолидација зависи од успешности реформи три кључна дела државног сектора: јавних предузећа, предузећа у процесу приватизације и државне администрације (проблем је што се планови за реформе предузећа у државном власништву и државне администрације тек припремају, а примена најчешће није ни почела). Дакле, за Србију су у овом моменту структурне реформе кључне, а искуство указује да је главна баријера остварењу циље постављених Фискалном стратегијом и договором са ММФ-ом нереформисана и полу-тржишна економија. Према подацима ЕБРД-а, у Србији је још увек скоро 40% укупног БДП-а остварено у државном сектору, што је знатно више него у упоредивим земљама. Ипак, део неопходних структурних реформи завршен је већ у 2014. Усвојена је реформа пензијског система[14], а радно законодавство усклађено је са европским стандардима. Фискалном стратегијом предвиђено је да јавна потрошња падне на 41,9% БДП у 2017. што би био један од најнижих нивоа у Европи. Већ 2015. јавна потрошња, са 46,1% БДП, је испод просека Европе. Треба додати да је упитна реалност обрачуна домаћег БДП-а, који је и поред кориговања за 7% 2014, вероватно потцењен (нпр. компаративно посматрано висок удео наплате ПДВ, поред осталог, указује на то), што указује да је удео јавне потрошње у Србији нешто нижи.

[14] Иако пензијска реформа не даје осетне фискалне уштеде у кратком року, она је од кључног значаја за дугорочну одрживост домаћег пензијског система.

4) ПУТ КА ОДРЖИВОМ ПРИВРЕДНОМ РАСТУ

Циљ домаће економске политике је дугорочно одржив раст, а он је могућ само ако се остварује без великих унутрашњих и спољних неравнотежа, односно ако се остварује уз мали фискални и спољни дефицит. Одржив раст подразумева и релативно високе инвестиције у физички капитал, као и стално перманентно унапређење знања и вештина радне снаге. Низак спољни дефицит указује да се инвестиције претежно финансирају домаћом штедњом те да земља неће у будућности ући у платнобилансну кризу. На жалост, Србија још увек није прешла на путању одрживог раста, јер су фискални и спољни дефицити још увек високи, док су инвестиције ниске и великим делом се финансирају страном штедњом, док привредни амбијент у Србији је још увек недовољно стимулативан за развој приватног сектора (који треба да буде доминантан носилац економског раста). Кључну улогу о отклањању неравнотежа има смањење фискалног дефицита на испод 3% БДП-а у наредне две године. Смањење фискалног дефицита уз умерену реалну депрецијацију динара утицало би и на смањење спољне неравнотеже до одрживог нивоа од 3-4% БДП-а. Повећање стопе инвестиције са садашњег врло ниског нивоа од око 20% БДП на око 25% БДП-а може се остварити стварањем привредног амбијента који је повољнији за приватне инвестиције као и повећањем јавних инвестиције на око 5% БДП-а.[15] Поред овога, да би привреда дугорочно расла неопходни су бројни додатни услови, као што су ефикасна заштита својине, финансијска дисциплина, адекватна политика конкуренције, образована радна снага, ефикасна администрација, развијен финансијски систем, ниска корупција, ниска инфлација, умерени порези и др. Реформе у последње две године су значајне, али још увек недовољне. Може се очекивати да ће као резултат реформи које су спроведене од средине 2014. као и због спровођења фискалне консолидације Србија напредовати на листама Светске банке и Светског економског форума за 15-20 места, али ће и даље бити лошије ранги-рана за 20-30 места од земаља Централне Европе. Дакле, Србији су потребне бројне додатне реформе, да би у погледу конкурентности и услова пословања достигла земље Централне Европе. Индикативно је да је у Србији је извоз роба и услуга у 2014. износио 44% БДП, док је учешће извоза у БДП у земљама сличне величине (Бугарска, Чешка и Мађарска) износи око 80%. Према томе Србија има велики простор за раст извоза и смањење спољног дефицита по том основу. Осим тога, раст извоза

[15] На основу искустава сличних земаља из централне Европе може се проценити да су за брз раст привреде неопходне инвестиције од око 25% БДП. За повећање приватних инвестиција пресудне су реформе којима се стварају повољнији услови за инвестирање, али и фискална консолидација која је заснована на смањењу државне потрошње јер се њоме дугорочно повећавају средства која остају приватном сектору.

представља кључни покретач одрживог раста привреде Србије, па би евентуалне двоцифрене стопе раста извоза представљале сигнал да се Србија налази на одрживој путањи раста.

5) ФИСКАЛНИ ПАКТ ЕУ

Иновирани фискални пакт ЕУ (Уговор о стабилности, координацији и управљању у економској и монетарној политици), који укључује строжа буџетска правила за земље потписнице и аутоматске санкције за оне које их крше, ступио је на снагу јануара 2013. По одредбама фискалног пакта, национални буџети морају бити уравнотежени или у плусу. Структурни буџетски мањак не сме прелазити 0,5% БДП-а, а јавни дуг 60% БДП-а. Иначе, фискални пакт је међувладин уговор који је уведен као нова, строжија, верзију Пакта за стабилност и раст. Ступио је на снагу јануара 2013. Њиме се дефинише уравнотежен буџет где дефицит не прелази 3% БДП-а, а структурни дефицит не прелази средњорочни буџетски циљ од 0,5% БДП-а за земље са уделом јавног дуга у БДП од преко 60% (или 1% БДП-а за државе са нивоом дуга до 60% БДП). Државе чланице ЕУ везане фискалним одредбама уговора ће се суочити са годишњом новчаном казном до 0,1% БДП-а ако не успеју да донесу домаћи закон за спровођење истог, те ако не успоставе сопствени механизам за исправљање дефицит или нивоа дуга (тај посао мора водити независно фискална тело који ће гарантовати да је државни буџет бити у равнотежи или суфицит испод дефинисаног уговором).

Табела 1. Ниво усаглашености са Фискалним пактом ЕУ
(процена новембра 2014)

параметер:	***Јавни дуг/ГДП рацио (2013)***	***Буџетски салдо(2013-15)***	***Структурни салдо(2013-15)***
дозвољени ниво:	*мах. 60% БДП*	*мин. -3.0% БДП*	*мин. -0.5% БДП*
изузетак:	*опадајући удео*	*/*	*-1% ако је јавни дуг <60% БДП*
Аустрија	81.2%	-2.9%	-1.3%
Белгија	104.5%	-3.0%	-2.7%
Бугарска	18.3%	-3.7%	-3.4%
Хрватска	75.7%	-5.6%	-4.1%
Кипар	102.2% (растући 2014-2015)	-4.9%	-2.1%
Чешка	45.7%	-2.1%	-1.7%
Данска	45.0%	-2.3%	-1.2%
Естонија	10.1%	-0.6%	-1.1%
Финска	56.0%	-2.9%	-1.1%
Француска	92.2% (растући 2014-2015)	-4.5%	-3.3%
Немачка	76.9% (опадајући 2014-15)	0.0%	0.6%
Грчка	174.9% (опадајући 2015)	-12.2%	1.6%
Мађарска	77.3%	-2.9%	-2.8%
Ирска	123.3% (опадајући 2014-15)	-5.7%	-4.8%
Италија	127.9%	-3.0%	-0.9%
Летонија	38.2%	-1.2%	-1.6%
Литванија	39.0%	-2.6%	-2.2%
Луксембург	23.6%	-0.4%	0.4%
Малта	69.8% (опадајући 2015)	-2.7%	-2.9%
Холандија	68.6% (опадајући 2015)	-2.5%	-0.8%
Пољска	55.7%	-4.0%	-3.5%
Португал	128% (опадајући 2014-15)	-4.9%	-1.9%
Румунија	37.9%	-2.8%	-2.5%

параметер:	***Јавни дуг/ГДП рацио (2013)***	***Буџетски салдо(2013-15)***	***Структурни салдо(2013-15)***
дозвољени ниво:	*мах. 60% БДП*	*мин. -3.0% БДП*	*мин. -0.5% БДП*
изузетак:	*опадајући удео*	*/*	*-1% ако је јавни дуг <60% БДП*
Словачка	54.6%	-3.0%	-2.1%
Словенија	70.4% (растући 2014-2015)	-14.6%	-2.5%
Шпанија	92.1% (растући 2014-2015)	-6.8%	-2.3%
Сведска	38.6%	-2.4%	-1.5%
В. Британија	87.2% (растући 2014-2015)	-5.8%	-5.0%

Извор: European Economic Forecast European economy 2|2015 Economic and Financial Affairs Spring 2015,

Интернет: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee2_en.pdf

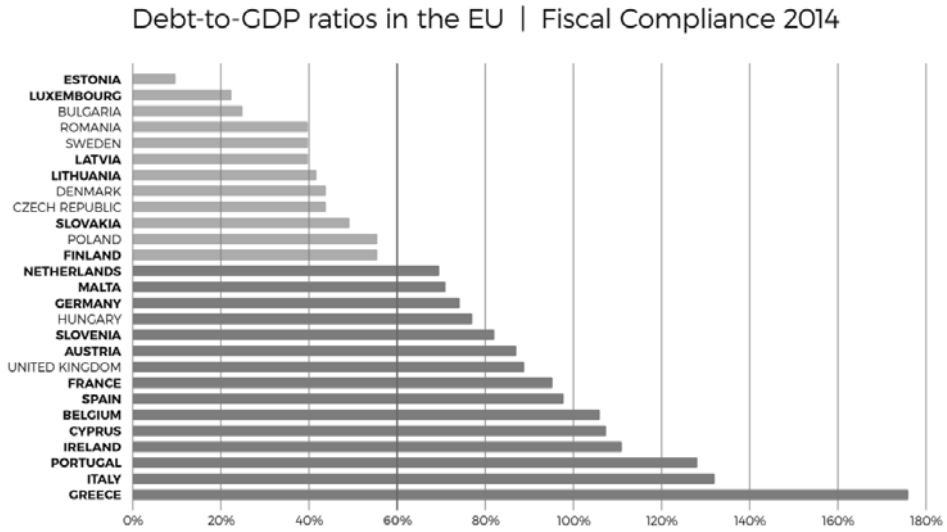
European Economic Forecast European economy 7|2014 Economic and Financial Affairs Autumn 2014,

Интернет: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee7_en.pdf

Земље потписнице су одредбе о уравнотеженом буџету уградиле у свој правни поредак, а Фискални пакт, као међународни уговор, је правно обавезујући за земље потписнице чија је валута евро, док ће се на остале примењивати када је уведу. За надзор поштовања одредби о уравнотежености јавних прихода и расхода, тзв. "златног правила" или "кочнице за дугове" биће надлежан Суд ЕУ, када до 2018. он буде имплементиран у европско законодавство. Иначе, у случају кршења договорених правила аутоматски следе казне, а изузетак од "златног правила" могућ је само у ванредним ситуацијама које су изван контроле државе чланице и то привремено.Аутоматски корективни механизам предвиђа новчане казне које могу досегнути износ од 0,1% БДП-а земље која не поштује одредбе фискалног пакта. Уговор предвиђа и да његове потписнице морају усвојити препоруке и одлуке Већа ЕУ у оквиру процедуре претераног дефицита, коју покреће Европска комисија када оцени да је прекршено правило о буџетском дефициту. Фискални пакт такође садржи одредбе о координацији и конвергенцији економских политика земаља чланица те о управљању еурозоном. Иначе, уговором о фискалној дисциплини исправљају се недостаци из раздобља када је стварана монетарна унија, а који нису били видљиви док није избила финансијска

криза. Уговором се жели спречити неконтролисано трошење и неодговорно задуживање појединих земаља чланица што је у једном тренутку запретило самом опстанку еурозоне. На основу приложене табеле јасно је да су многе земље још далеко од постизања усаглашености са Фискалним пактом ЕУ. Када узмемо у обзир да Србија има дефицит од 4% БДП 2015 и јавни дуг од око 76% БДП сите године јасно једа је наша земља још далеко од испњавања услова из Фискалног пакта ЕУ.

Графикон 1. Ниво јавног дуга према БДП у земљама ЕУ-(не)усагалшеност са Фискалном пактом 2014.



Интернет: https://criticalspectator.com/wp-content/uploads/2015/07/fiscal-compliance 1.png

6) ИЗВОРИ

- Арсић, Милојко, *Квартални монитор,* бр. 39, 2015, ФРЕН & Економски факултет, Београд, 2015, Интернет: http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=7161
- European Economic Forecast European economy 2|2015 Economic and Financial Affairs Spring 2015 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee2_en.pdf
- European Economic Forecast European economy 7|2014 Economic and Financial Affairs Autumn 2014. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee7_en.pdf

- IMF, 2015. Online data, http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/download.aspx
- Интернет: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1
- Интернет: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=2992
- Интернет: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=3080
- Интернет: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=3118
- Интернет: http://www.mogucasrbija.rs/files/20120707101420ARS_april_2012_srb+28062012.pdf
- Интернет: http://www.nbs.rs/internet/latinica/scripts/showContent.html?id=9157&konverzija=no
- Квартални монитор, бр. 40/2015, ФРЕН.
- Коментар на предложене измене Закона о раду (Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о раду) – Одељење за економска и социјална питања http://www.sindikat.rs/ekonomija_files/dokumenti/zakon_o_radu.pdf (проф. др Живко Кулић Славиша Радуловић, 2013, Колективним уговором до достојанственог рада, Интернет:http://www.sindikat.rs/aktuelno_files/publikacije/ku-dostojanstvo.pdf; http://www.ubs-asb.com/Portals/0/vesti/142/31-07-14-3.pdf)
- Ранђеловић, Саша, Анализа и оцена фискалне политике у Србији у 2016. Квартални монитор 42, ФРЕН, Београд, 2015.
- Министарство финансија РС, 2015. Макроекономски и фискални подаци, 23. септембар 2015, Интернет: http://www.mfin.gov.rs/pages/articlephp?id=7161
- НБС, 2015, Извештај о инфлацији, новембар 2015, Интернет: http://www.nbs.rs/export/download/pdf_ioi/ioi_11_2015.pdf
- Фискална стратегија Владе РС (2015), Интернет: http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%202015-2017(1).pdf
- Фискална стратегија за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину, Интернет: http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%20za%202016_%20godinu%20sa%20projekcijama%20za%202017_%20i%202018_%20godinu.pdf
- Фискални савет, 2015. Оцена предлога Закона о буџету за 2016. (7.12.2015). Интернет:http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2015/Ocena _Predloga_zakona_o_budzetu_za_2016.pdf

УДК: 355.02(4-672EU)
327.51
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 284–298
Изворни научни рад

др Хатиџа БЕРИША[1]
др Миле РАКИЋ[2]

ЗАЈЕДНИЧКА БЕЗБЕДНОСНА ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ИЗМЕЂУ МЕКЕ И ТВРДЕ МОЋИ

ABSTRACT

This paper focuses on the importance and influence of the Union on the security of Europe, the current situation of the same and the ratio of its members to the values that the Union proclaims. In this very complex strategic environment, as in the case of the European Union, the participants (countries aspiring to membership) can never be sure of the long-term effect of certain institutional choice "for" or "against" members. Since its formation, the Union tends to proclaim European integration as a peace project that would include political and economic cooperation, which is more complex within the Common Security and Defense Policy (CSDP) of the European Union. The paper reviews on the hard, soft and normative power of the EU, which makes it respectable factor in relation to other collectivities-alliances. In its internal transformation, the EU intends to use the pragmatic approach comparative advantage in capitalizing soft power in relation to NATO and ultimately achieve the same, exhibiting significant military and civilian potential for preserving peace and security in the region and the world.

Key words: security and defense policy, the European Union, integration, NATO, soft and hard power, the normative power of the Republic of Serbia, foreign policy.

[1] Министарство одбране, КША, Београд.

[2] Институт за политичке студије у Београду. Е-маил: rakicmile@hotmail.com

1) ЕВРОПСКА УНИЈА ИЗМЕЂУ ТВРДЕ И НОРМАТИВНЕ МОЋИ

Данас је недвосмислена тврдња да је међународни систем комплексан и да поред суверених држава обухвата и регионалне организације. Саме државе међусобно теже стварању услова за шири маневарски простор кроз изградњу нових веза и савезништава. Дакле, моћ и утицај неке земље неће произилазити само из њене голе снаге, односно величине, него и из других елементата који држави могу да омогуће да реализује свој интерес и утицај изван сопствених граница, како на земље савезнике и партнере, тако и шире. Дакле, Европска унија у улози економског лидера није индиферентна на указано и тежи да моћ коју поседује промовише, величајући сопствене вредности. С друге стране, ЕУ тежи да кроз развој нових концепата, раније развијених у САД-у, промовише могућности „превентивне заштите" и „хуманитарне интервенције" чиме настоји да релативизује поштовање правила УН. Оваквим приступом ЕУ наговештава земљама које нису чланице да немају осигурану заштиту већих сила и указује на њихов осетљив и незаштићен положај у безбедносном смислу.

Међутим, Европска унија се у међународним односима може сагледати на различите начине. Када разматрамо њен статус у оквиру међународног система, Унију стављамо у контекст као заједницу држава у односу на традиционалне приступе, раскидајући државотворни централизам као основ за функционисање безбедности сваке чланице понаособ. Разматрајући моћ Европске уније, у категоријалном смислу се иста, у материјалном и нематеријалном смислу као важног актера у међународним односима, може сагледати кроз три концепције моћи: тврде, меке и нормативне. Сасвим је сигурно да је моћ витални део „организма", тј. жила куцавица међународне политике. Зато и стоји потреба да се разматра и спозна: „Колика је њена материјална вредност?" Проблемско питање које се намеће је мерљивост и видљивост моћи једне државе или савеза држава. Да је она мерљива и заснована на посебним, одређеним материјалним капацитетима које државе поседују, представља један вид равнотеже снага и резултира односом опипљивих и неопипљивих добара у материјалном и нематеријалном смислу. Сама реч моћ потиче од старофранцуског израза "*poier*" који значи „способност да се делује". Мада, други страни теоретичари моћ виде као исход интеракција међу државама, тврдећи да се моћ односи на контролу или степен утицаја на друге државе. Ово би значило да је моћ способност једне државе да примора другу да учини нешто. Волфорт овом тврдњом истиче да постоји јасна разлика између тога како политички одлучиоци опажају равнотежу снага и стварне равнотеже као такве, и да је то оно што је заиста важно за разумевње међународне политике. У ствари, она представља слику коју политички одлучиоци имају у својим главама, иако стоји и чињеница да исти углавном

имају добар осећај за стварну равнотежу снага, мада се понекад прерачунају у погледу моћи ривалских држава. Оваквим приступом у разматрању се и усмерава начин перцептовања моћи кроз понашање субјеката.[3] Међутим, интересантно је гледиште Роберта Дала *(Robert Dahl)* који наводи да се моћ може сагледати у разматрању субјеката (држава) и то да „А" има моћ над „Б" до обима до ког „А" може да натера „Б" да учини нешто што, иначе, „Б" не би урадио.[4] С тим у вези, моћ постоји само онда када држава врши контролу или утицај, и стога се може мерити тек након што исход буде познат. Овакав принцип по коме се отварају могућности утицаја једне државе у односу на другу представља основни вид утицаја у међународним односима. Макс Вебер *(Maks Veber)* је дао класичну дефиницију моћи, која подразумева изгледе једног човека или више људи да спроведу сопствену вољу у неком заједничком деловању, чак и упркос отпору других који у том деловању учествују. Они који поседују већу моћ, законито теже владавини над онима који имају мању моћ. Међународна политика је политика силе и моћи, и према већини мислилаца не постоји дилема да „јаки чине оно што могу, а слаби прихватају оно што морају", па је стога и саму ЕУ натерало да се стратешки геопозиционира на светској интересној мапи као важан колективитет. За представнике реалистичке парадигме међународних односа, стицање, очување, увећање, пројекција и примена моћи је основни начин за обезбеђење опстанка државе и нације и средство за реализацију, унапређење и заштиту њених националних интереса и вредности у анархичном и непријатељском спољном окружењу. У складу са овим схватањима, државе се не разликују у погледу својих спољнополитичких циљева, већ само у погледу своје моћи и способности да исту експлоатишу. Стога је моћ степен способности да се други субјекти – државе приволе или натерају на понашање које поседник моћи жели. Као резултат наведеног проистиче и борба за моћ која представља изграђивање способности утицаја и сам утицај на друге субјекте у међународним односима, а у крајњем исходу је остваривање сопствених интереса и циљева. Поред тога, вредни помена су концепти тврде и меке моћи, које су развијали реалистички и неолибералистички теоретичари. Даља подела моћи је на „додирљиву" и „недодирљиву". Додирљива моћ једне земље односи се на мерљиве величине као што су: територија, природна богатства, број становника, физички показатељи војне моћи. С друге стране, недодирљиви чиниоце моћи су: национална воља, дипломатско умеће, подршка коју власт једне земље ужива у свом народу, привлачност одређеног погледа на свет, културно уметничке

[3] William C. Wohlforth, "The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War", Cornell University Press, Ithaca, NY: 1993, pp. 3-5.

[4] Robert Dahl, "The Concept of Power", *Behavioural Science*, 1957, Vol. 2, No. 3, pp. 202-203; David A. Baldwin, *Paradoxes of Power,* Basil Blackwell, New York, 1989; Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations, Prentice-Hall,* Englewood Cliffs, NJ, 1988, Ch. 3.

творевине и идеологије. Недодирљива моћ, у крајњем, представља способност да се пожељни исходи остваре привлачностима, а не принудом. Стога, додирљива и недодирљива, односно тврда и мека, моћ нису одвојене и међусобно супротстављене категорије већ, напротив, оне имају међузависни и допуњујући карактер. Кроз иструменте меке, нормативне и тврде моћи, који се користе у начину испољавања, најлакше је извршити њихово појмовно дефинисање. Стога инструменте меке моћи чине: привлачност културног модела, идеологија, систем образовања и начин живота, поштовање институција, снаге, угледа и успеха друштва – државе која поседује моћ. У начину испољавања се меком моћи тежи привлачењу потенцијалног противника и да му се на посредан начин наметне деоба циљева применом дијалога и сарадње. Превасходно се у примени првенствено дефинишу одлучујуће заједничке тачке, инсистирајући на разумевању и тежњи да се кроз компромисно решење убеди друга страна. Наравно, да се уз уметност убеђивања, коју поседује Европска унија, у самој основи испољавања иста ослања на поверење и поштовање договорног – тј. суптилног наметања решења. Овакав начин примене меке моћи дефинише и њене могућности, а самој недодирљивости, и уз дипломатско умеће актера који је испољава, тежи се ка интересном остваривању циљева. Овај вид моћи представља магнетисање противника да би се спровео утицај на индиректан и непринудан начин по чему Европску унију квалификује као актера са значајним регионалним и глобалним утицајем. С друге стране се кроз примену нормативне моћи представља остваривање спољашњег утицаја применом и мењањем норми и стандарда са тежњом унифицирања са актером који их намеће. Кроз презентовање и наметање нормативне моћи жели се противнику наметнути суштина која се налази у основама ЕУ, огледана у системској уређености и поштовању правила „игре“. Нормативна моћ представља један вид правне заштите и дугорочно капитализовање наметнутих идеја и решења. Оваквим приступом се ЕУ квалификује као глоблани актер који, користећи универзалне принципе и вредности које сам ствара, непосредно утиче да други међународни актери прихвате исте као легитимна правила понашања у међународној заједници. На овај начин се сама Унија намеће као промотер решења у односу на већ имајуће решење појединачних држава чланица. Заједничко за све три врсте моћи је тежња да стратешки циљ остваре кроз примену различитих средстава и да су међусобно независне. Сами показатељи којима располаже Европска унија представљају се као скуп капацитета држава чланица представљајући се као јединствени и функционални актер који има интеграциони потенцијал и еволутивна очекивања. Самим тим, теоретичари своје идеје о јачини Европске уније исказују кроз поседовање моћи (тврда, мека и нормативна) чиме се могу чути и различити одговори на питање: „Да ли је Европска унија глобални актер?“

2) ЕУ И ТВРДА МОЋ

Сталном тежњом за изградњом способности ЕУ да буде способна да самостално делује примењујући могућност испољавања утицаја на друге државе, у константној тежњи за ангажовањем војне силе ослањајући се на стратешке капацитете свог НАТО партнера, дале су САД-у одрешене руке. Оваквим приступом САД теже ка сопственом растерећењу и осамостаљивању саме ЕУ. Напротив, САД у преговорима истовремено врше притисак, како би посредно наметнули своју вољу заграђеним странама, али и на споредне актере у сукобу који могу да утичу на унапред планирано решење. Неуспех ЕУ да произведе утицај на стране у сукобу, може се објаснити чињеницом да европске државе још увек нису успеле да развију самостални војно-безбедносни идентитет, који би у потпуности био аутономан. У међудржавном поретку у ком превладавају конфликтни односи, војна и економска снага биће главни критерији моћи, па тиме и класификације, односно хијерархије земаља.[5] Када је у питању мерљивост тврде моћи државе, суштински се иста односи на разликовање држава према њиховим капацитетима и снази која најчешће подразумева војне потенцијале земље. С тим у вези је и мерљивост наведене моћи исти унутар самих чланица Уније. Иако ЕУ, тежи значајнијем развоју у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике, наведени механизам сарадње чланица ЕУ у великој мери ослања се на НАТО. Европска унија испољила је слабости у експлоатацији тврде моћи, пре свега због нејединства и неодлучности унутар саме Уније. Ово показује да су заграђене стране могле да пролонгирају тражење задовољавајућег решења, јер нису осећале војни притисак од стране Европе. Стога је и тврдња да је ЕУ „мека" сила, протумачено од самих њених чланица које заиста нису биле спремне да учине уступке који би утицали на увећање интересно-инвестиционог потенцијала саме Уније. Међутим, након споразума Берлин плус 2007. године, Унија увиђа да је једини успех који се може остварити у кохезивној спољној политици њених водећих чланица као и у рационалнијој употреби тврде моћи. Потпуни успех наведеног остварује се тек након потпуног дипломатског успеђа који би омогућио ангажовање војних снага у иницијалној фази избијања кризе. Сами извори тврде моћи карактеришу се у инструментима за њену примену. Инструменти тврде моћи су: претња, принуда, примена силе. О тврдој моћи државе највише су говорили представници реалистичке школе међународних односа (Џон Миршајмер тврди да непрестани мир демократских, економски развијених и привредно повезаних држава не постоји и да ће се круг насиља наставити и у XXI веку). Приморавање других

[5] „Способност да водите рат и правите новац јавља се као два кључна индикатора политичког успеха". Видети: Chris Patten, *What next? Surviving the 21th Century*, Pinguin Boooks, London, 2008, p. 19.

држава на промене назива се директном или заповедном методом примене моћи – тврда моћ (она је додирљива и мерљива моћ). Тврду моћ карактерише принудно саглашавање са циљевима оног који их намеће при чему се користе методе економског застрашивања, међународног изоловања уз примену силе са последицом поражавања противника. Тврда моћ представља способност актера за „радикалнијим" приступом у остваривању својих циљева. У контексту Европске уније иста се не може сврстати као главни актер са глобалним утицајем у експлоатацији тврде моћи због ограничења и двоструке ангажованости већине њених чланица у НАТО. Међутим, самосвесност ЕУ, и све веће инсистирање њених најмоћнијих држава чланица, намеће потребу за преиспитивањем њеног будућег деловања и то кроз увећање способности за експлоатацију тврде моћи.

По мишљењу многих теоретичара, по свом обиму ЕУ представља глобалног актера само у збиру појединачних капацитета држава-чланица. С друге стране, нормативна моћ имаће подстицајни карактер да правно регулише минималну експлоатацију тврде моћи у њеној иницијалној фази. Имајући у виду да ће то бити интенција у будућем начину деловања Уније, која ће кроз примену концепта нормативне моћи остварити далеко виши степен развоја. У крајњем контексту, ЕУ тежи да достигне самосталност у деловању на глобалном плану, промовишући норме експлоатацијом неоспорних потенцијала меке моћи, а недостајућу тврду моћ би делимично позајмљивала (стратешке капацитете) од колективитета какав је НАТО. Уколико Унија жели да буде постојан глобални актер, неопходно је да свој недостатак развија што пре. Тежиште развоја будућих заједничких војних снага, услед немогућности за постизање консензуса, остављено је за будућност, а нагласак је стављен на војне коалиције две или више држава-чланица (Француско-Немачке војне снаге). Формирање јединствених снага присутно је још увек само у мировним операцијама, а то се најјасније може видети на примеру мисије ЕУЛЕКС. Недостатак консензуса, стално присутна подела на земље „старе" и „нове" Европе, и више „атлантски" и више „европски" оријентисане, додатно отежавају даљи напредак ка стварању јединственог спољнополитичког и безбедносног идентитета. Међутим, последњу деценију означило је постепено одрицање од меке моћи и улагање у војне операције уз видљиву журбу ка остварењу сна о независном војном деловању. За разлику од Грузије, гасни спор са Украјином био је другачијег карактера. У њему није употребљена војна сила, а циљ је био сигнал Европљанима да је Русија непоуздан партнер и да се са њом не може развијати „стратешко партнерство".[6] Међутим, избијањем кризе на Криму ситуација се у корену мења чиме је ЕУ испољила немоћ да применом тврде

[6] О стратешком партнерству Русије и ЕУ видети: Зоран Милошевић, „Русија и ЕУ – стратешко партнерство или стратешка заблуда", *Политичка ревија,* 4/2008, стр. 1043.

моћи активно учествује у решавању кризе слањем снага. Намера ЕУ била је да се снаге превентивно разместе како би спречиле кризу у њеној самој почетној фази и онемогућиле проглашење самоотцепљења Крима и припајање Русији. На овакав исход сигурно је утицала умешаност САД-а, која је додатно оптеретила решавање проблема и несаглашавањем са Немачком и Француском о будућем председнику који би био спроводилац идеја западне алијансе. Као прилог оваквој чињеници неслагања ЕУ и САД-а око председничког кандидата који би био интересна спона, стоји у обелодањивању транскрипта разговора високих дипломата САД-а и њихов став на улогу ЕУ у решавању новонастале кризе. Овом ставу у прилог иде и чињеница да је водећа чланица ЕУ (Немачка) са Русијом, која има загарантовану енергетску дугорочну корист, што је и утицало на сам исход испољавања. Ова обостарана корист Немачке и Русије, од стране других чланица ЕУ, протумачена је као трајна сигурност у виду експлоатације руских енергената а, с друге стране, за Русију је значила повраћај лидерства и веће учешће у европској, а самим тим и на светској политичкој сцени заузимајући значајно место у међународним односима држава – савеза држава. Мада и реакција ЕУ на све наведено није остала незапажена, па је у фокусу свог интересовања тежила да развије способност која јој недостаје. Међутим, Европска унија паралелно с тим, самостално покушава да одржи висок ниво научно-технолошког развоја за којима Русија исказује потребу. Све напоменуто наводи да Унија са Русијом има чист „пословни бизнис" кроз размену научно- технолошког потенцијала за природни ресурс.

3) ЕУ И МЕКА МОЋ И ЊЕНА МЕРЉИВОСТ

Да је лидерство у експлоатацији меке моћи од стране Уније имало ефекта и да није прошло непримећено указује и заинтересованост других држава и колективитета за њеном све већом применом. Колики је значај дат на спровођењу меке моћи од стране водећих држава (САД, Русија, Кина, Немачка, В. Британија...) и организација држава (ЕУ, НАТО, ОДКБ, БРИКС, и др.) у последњих двадесетак година, битно је утицало на понашање држава у међународним односима, па и у друштвеним наукама. Мека моћ заокупља толико пажње иако је први пут поменута 1990. године у књизи "*Bound to Lead – Changing Nature of American Power*," Џозефа Ная, познатог професора са Харварда. Најважнији појам који је Ај дефинисао је, у ствари, „мудра-паметна моћ" која представља пажљиву координацију и упоредну употребу тврде и меке моћи. Стога појму меке моћи није требало дуго да постане један од најпопуларнијих појмова, како у науци о међународним односима тако и у свакодневном животу. Да је мека моћ препозната као битан и мерљив фактор јачине и значаја неке земље у међународним односима, наводи и интерес других земаља које и нису чланице Уније за истом. Међутим, данас су велике

силе, а и друге војно-економски развијене земље, вођене чињеницом да у времену које долази употреба силе није више тако популарно средство у међународним односима између држава. Овакав приступ, светске лидере наводи да се, с једне стране, применом меке моћи може остварити већи ефекат чиме би се и увећао интересно – инвестициони потенцијал и утицај у региону и свету. С друге стране, могу се значајно смањити трошкови које оружани сукоб намеће кроз испољавање тврде моћи. Ово је за светске лидере представљало један вид „политичког буђења", које се касније и десило у арапском свету и источној Европи са тежиштем испољавања утицаја на младе студенте и незапослену популацију, коју је лако мобилисати за супростављање привилегованим слојевима друштва, у фази иницирања кризе, а каснији логичан след био је организовање отпора против ауторитета државе и свргавање коруптивне привилеговане владајуће елите. Мада је важно напоменути и да се у начину примене моћи (тврда и мека) у приступу разликује и њена прагматичност и сврсисходност када су у питању међународни односи. Реалност односа држава, као и колективитета (нпр. ЕУ, НАТО, ОДКБ, БРИКС, и др.), у испољавању политичких инструмената наводи теоретичаре да коришћење тврде моћи постаје све контрапродуктивније (сетимо се скорашњег Арапског пролећа), док, с друге стране, мека моћ стиче све већу популарност и данас се посматра као важан и свеобухватан индикатор моћи држава. Мада, радикалан заокрет великих сила у курсном одређењу са тврде на меку моћ, и за ЕУ била је идеална прилика да своје недостатке у војном смислу надомести надоградњом истих са колективитетом какав је НАТО. Разлоге за овакво размишљање су и наводи лидера водећих чланица ЕУ да војно деловање експлоатишу у самој иницијалној фази избијања кризе делујући превентивно. Међутим, као и кад су у питању други облици моћи, и овде је важно знати ко је моћнији. У том смислу праве се различите ранг листе држава по мерилу меке моћи. У свету постоје две еминентне консултантске куће које се баве истраживањем и рангирањем меке моћи држава. Једна од најпознатијих је консултантска кућа "*Ernst & Young",* која је у сарадњи са Сколково Институтом за студије тржишта из Москве сачинела ранг листу. Такође, позната је и ранг листа меке моћи коју издаје британски часопис "*Monokl*".[7] На трагу наведеног, имајући у виду актуелност расправа о померању моћи у светској политици данас, у шаблону по ком се врши процена меке моћи држава коришћено је 13 критеријума које у својим извештајима употребљава већ поменута консултантска кућа "Ernst & Young". У извештају о мекој моћи тржишта у успону за 2012. годину, "Ernst & Young" користи исти број варијабли које су груписане у три веће области и то – глобална слика, глобални интегритет и глобална интегрисаност. У

[7] Интернет: http://monocle.com/film/affairs/soft-power-survey-20l2/(приступљено 05. 02.2014.)

глобални интегритет, "Ernst & Young" убраја индекс слободе, излазност бирача, владавину права и заштиту природе. Поред наведеног, у глобални интегритет убраја се и врши рангирање земаља на основу њиховог придржавања етичког или моралног кодекса. Нови трендови су у глобалној безбедности, где међународна заједница води рачуна и о начину на који државе поштују и штите своје грађане. Самим тим, свет поштује државе које поред наведеног јачају укупан положај својих грађана и уважавају своје суседе, чиме у крајњем подржавају политичке и друштвене реформе. Ово питање је посебно актуелно у самој Унији и њеним чланицама, и њихов однос према оним земљама које немају интегритет и нису уважене од остатка света. Сасвим је сигурно да је истима тешко да промовишу и акумулирају меку моћ. Глобална интегрисаност представља мерљивост повезаности државе-држава чланица са остатком света и њихова међуповезаност. Број људи који је посећује, долази да студира или да живи у тој земљи, те начин на који земља комуницира са светом, кључне су компоненте на којима се заснива њена повезаност са остатком света кроз општекорисну способност да врши утицај. У глобалну интегрисаност спадају број имиграната, број страних туриста, број универзитета на листи "*Times Higher Education World University*", као и ниво знања енглеског језика.

4) ЕУ И НОРМАТИВНА МОЋ

Европска унија данас, своју моћ жели да нормативно заштити превасходно од стране држава које нису њене чланице, чиме квалитативно тежи оснажити кроз институционално јачање у односу на државе чије институције нису у стању да испуне минималне функције које би требало да врши јавна власт (нпр. интерна безбедност становништва, снабдевање јавним сервисима, обезбеђење исхране, и др.). Конструкција Европске уније је, како смо видели, од почетка водила рачуна о заснованости на нормативним вредностима. Ова чињеница узета је у обзир и приликом сукцесивних проширења ЕУ, како у погледу формирања главних тела ове интеграције, тако и у погледу процеса одлучивања и њеном нормативном утемељењу. Парламент Европске уније, и сам број чланова Европске комисије, Савет министара, односно Европског савета, карактерише нормативно правни оквир и начин организације и функционисања појединих органа ЕУ (посебно Комисије, Суда правде, Европског савета, и др.) чиме се тежи пружању одређене заштите државама чланицама. У примени нормативне моћи, земље чланице ЕУ имају могућност да сопствене интересе изразе као интересе целокупне Европске уније, што у огромној мери увећава њихове потенцијале и релативни утицај у међународним односима. Упркос наведеном, Унија у просперитетном развоју истиче своју нормативну моћ уз промоцију политичког капитала и способности грађења норми. Сама нормативна моћ

представља моћ саме државе-актера да на високом цивилизацијском нивоу поставља нормативне стандарде под утицајем саме Уније, и обратно. Нормативна моћ базирана на моћи идеја и норми, и у блиској је међузависности са меком моћи, представља промоцију заједничких стратегија којима се поштују међународне норме и стандарди од значаја на светски поредак. Један од важних корака који државе користе за изградњу норми је проналажење институционалног оквира за одржавање и даљњи развој норми и способност да исте примени у пракси. С тим у вези, Унија користи нормативну моћ да без присиле, на јасним уверењима, уз аргументацију, могу обавезати актере да прихвате унифицирана „правила" самог савеза. Заговарањем наведеног усклађују се вредности које негује Европска унија. Стога, ако жели бити значајна у међународним односима, требала би се ослањати на нормативну моћ увек, а не само кад јој одговора. За мале земље, које су чланице Европске уније, нормативна моћ је од битног значаја из разлога што имају могућност промовисања сопствених идеја, нпр. Финска је искористила своје председавање како би остварила већу транспарентност, корисност и једноставност доношења одлука у самој Унији, дајући себи на значају и значају земаља на северу, а с друге стране Португал је искористио председавање како би ојачао заједничку стратегију према Данској за потребу проширења исте. У примени Унија тежи да кроз нормативну моћ премести пажњу анализе са емпиријског проучавања институција, или политика ЕУ, према сазнајним процесима, тежећи да правно обликује сопствену политику што и чини „нормативну разлику".[8] Европска унија „обухвата пост-Вестфалијанске вредности које други желе да опонашају, што укључује врховни принцип одрживог мира, кључне принципе слободе, демократије, људских права и владавине права, као и вредности једнакости, друштвене солидарности, одрживог развоја и добре владавине".[9] Услед јединственог контекста у којем се развија, ЕУ у односима са државама-чланицама и светом примењује универзалне норме и принципе[10], и делује на „нормативан начин", без ослањања на силу и свеукупне ресурсе којима располаже, чиме се постиже „нормативна разлика". У крајњем контексту Европска унија, посредством нормативне моћи, остварује се у односу на друге регионалне организације, јачајући „нормативни квалитет" који означава свест о потреби за деловањем, промовишући одређене норме унутар међународног система, испољавајући утицај на раније утврђена правила у међународној политици. Применом нормативне моћи, ЕУ жели да

[8] Интернет: http://monocle.com/film/affairs/soft-power-survey-20l2/, op.cit., стр. 240.

[9] Andre Gerrits, "Introductory Observation on a Controversial Notion" in: Andre Gerrits (ed.), *Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion,* op.cit., p. 3.

[10] Ian Manners, "*Normative Power Europe: AContradiction in Terms*?", op.cit., p. 241.

капитализује и учини међузависност са меком моћи, а крајњи ефекти би значајно били видљиви на спољнополитичком плану.[11]

5) КОМПАРАТИВНИ ОДНОС МЕКЕ МОЋИ НЕМАЧКЕ И СРБИЈЕ

Од значаја је да земље које по својој величини и потенцијалима не подразумевју аутоматски и већи међународни утицај, стога основни критериј меке моћи у међународном систему остаје војна и економска сила. Стварањем УН-а, и за нас посебно интересантне ЕУ, релативни положај земаља које су чланице неког од наведених колективитета се побољшао. Њихов положај је повољнији и заштићенији у ситуацији када су везане чврстим правилима дефинисаног савеза, који им пружа могућност коришћења додатних инструмената међународног утицаја. Европска унија је тако пружила могућност за израженију улогу мањих земаља. У овом смислу идентификовано је шест институционалних механизама којима се појачава улога мањих земаља, као што су: карактер правног система ЕУ, ефекат „савеза", функционисање појединих органа ЕУ, начин гласања у ЕУ, начин формирања политика ЕУ, као и процес „европеизације". Утицај Немачке и њена супериорност у ресурсном смислу када разматрамо меку моћ, предмет је даљег рада, јер иста у квантитативном и квалитативном представља лидера унутар Уније. Ово може за политичке доносиоце у Р. Србији да послужи као основа за значај односа Р. Србије и Немачке. Како би све ово било мерљиво "Ernst & Young" је понудио и изворе преко којих се тих тринаест варијабли могу пратити и кроз табеларни приказ водеће земаље ЕУ Немачке и њена супериорност у односу на Р. Србију. Мека моћ Немачке огледа се у култури, науци, филозофији, индустрији и брендовима, и свакако у њеном утицају у међународним организацијама. Такође, посредно је испитана могућност увећања меке моћи кроз њено деловање унутар Европске уније. Самим тим, кроз домете и ограничења Немачке меке моћи, при чему су кључни „убедљивост и постављање примера" и „ресурс поверења". Немачка је утицајна и у међународним организацијама. У оквиру Савета безбедности УН она је била изабрана као нестална чланица за период од 2011. до 2012. године. Немачка је трећи највећи финансијер ОУН, њена издвајања покривају нешто више од 7% редовног годишњег буџета УН. Члан је свих пет организација Групе светске банке (World Bank Group). У Међународном

[11] Менерс наводи шест начина на који се нормативна моћ шири на друге делове света: „зараза", информациона дифузија, процедурална дифузија, трансференција, отворена дифузија, културни филтер, Ibid., pp. 244–245.

монетарном фонду по броју гласова за доношење одлука заузима треће место, иза САД-а и Јапана. Чланица је Савета Европе, НАТО, Организације за економску сарадњу и развој (OECD). Чланство у овим огранизацијама потенцијално може допринети мекој моћи, али, с друге стране, непопуларно понашање може да смањи углед неке земље, уколико се следи само свој интерес код доношења тешких одлука.[12] Важно је напоменути да, уколико Немачка „реши" или „помогне" у решавању проблема са којима се суочава Еврозона данас, њена мека моћ свакако ће се повећати, најпре у ЕУ, а онда и шире. У супротном, тешко да можемо очекивати позитивну слику о њој, пре свега у земљама које су најтеже погођене кризом. Немачка не сноси сву одговорност и сав терет решавања кризе, али уколико преузме на себе ту одговорност и оствари успех, свакако ће свака каснија њена одлука имати већу легитимност и веће поверење.

Основни показатељи меке моћи Немачке

Показатељ	Податак	Место на свету
Површина територије	357.022 км2	63.
Становништво	81.147.265	16.
Густина насељености	229, 4 становника по км^2	
БДП у паритету куповне моћи	3.250 билиона долара	6.
БДП по глави становника	39.700 долара	29.
Ниво незапослености	6,5%	70.
Џини индекс	27	126.
Индекс људског развоја	0,920	5.
Главни град	Берлин	
Званични језик	Немачки	
Званична валута	Евро	

У изради табеле коришћени су подаци CIA – The World Factbook i UNDP Human Development Report 2013.

Колика је заправо мека моћ Србије и шта чини њене основне упоришне тачке, као и могућност уочавања тенденција које исту могу водити ка увећању или смањивању ове моћи у будућности. Најпре се анализира положај Србије у сваком од 13 критеријума које ревизорска кућа "Ernst & Young"

[12] Simon Blumer, William E. Paterson, "Germany and the European Union: from 'tamed power' to normalised power?", *International Affairs*, 2010, Volume 86, Issue 5, pp. 1051-1073.

користи при изради индекса меке моћи. Србија се, при том, нарочито пореди са државама из региона. Сам резултат истраживања наведене ревизорске куће јасно указује на то да Србија не спада у групу земаља које поседују значајнију меку моћ на светском нивоу, и да је нереално очекивати да би Србија моглаући у ред држава са истакнутом меком моћи. Међутим, саме бројке указују да има простора за побољшање садашњег биланса меке моћи, а исти се може развијати превасходно на регионалном нивоу. Важно је истаћи да на регионалном нивоу, мека моћ Србије није занемарљива, иако по већини анализираних критеријума заостаје за одређеним државама, попут Хрватске и Словеније. Када разматрамо критеријум културних добара који се огледа у извозу филмова, музике и књига Србија заостаје значајно за Хрватском и Бугарском у региону. Веома важно је и напоменути да у јачању меке моћи и мењању опште слике о Р. Србији је и то да је од средине 2012. године када је добила нову Владу, започела одлучнију борбу са корупцијом. Стога ће и ове нове околности донети и успон Србије на релевантним рангирањима владавине права и да ће се кроз интерпретацију и кораке у том смеру које предузимају њени званичници, побољшати живот и стандард грађана, а у крајњем и увећати мека моћ кроз боље бројчане показатеље.

Основни показатељи меке моћи Р. Србије

Показатељ	Податак	Место на свету
Површина територије	88.361 км2	113.
Становништво	9.090.715	90.
Густина насељености	102,88 становника по км2	
БДП у паритету куповне моћи	40,29 милијарди долара	80.
БДП по глави становника	5.964 долара	114.
Ниво незапослености	23,6%	176.
Џини индекс	28,2	121.
Индекс људског развоја	0,769	64.
Главни град	Београд	
Званични језик	Српски	
Званична валута	Динар	

У изради табеле коришћени су подаци CIA – The World Factbook i UNDP Human Development Report 2013.

Оно чиме у промоцији глобалног угледа се можемо поносити су светски признати и познати научници који су допринели да се име Србије прочује широм света, свакако најзначајнији Никола Тесла, Милутин Миланковић,

Михајло Пупин..., а дипломатско умеће Јована Ристића као човека импресивне интелигенције и величине у српској политици XIX века у којој је био једини српски дипломата који је могао равноправно да разговара са европским дипломатама, што представља неопходност која данашњу политичку прагматичност претвара у нужност. Међутим, свакако најважнија основа меке моћи је наслеђе које њено традиционално чланство у Уједињеним нацијама и земље које Р. Србију виде као јединог наследника идеје у Покрету несврстаних, односно јединствени углед који је стекла као један од оснивача наведеног покрета. Србија данас није његов члан, али је последњих година покушала да поврати углед који су Југославија и Београд (као место прве конференције) имали међу несврстаним земљама. Неки од покушаја учвршћивања ових веза и увећавања меке моћи Србије, активнијом улогом у сарадњи са Покретом несврстаних, јесу већ помињани програм стипендирања студената из ових земаља, „Свет у Србији", као и организовање Конференције Покрета несврстаних 2011. године у Београду, поводом прославе јубилеја педесете годишњице од његовог оснивања. Што се тиче чланства у другим међународним организацијама и деловању Србије кроз њих као извору меке моћи, треба истаћи настојање да се активно делује кроз Уједињене нације. Јачању глобалног угледа свакако доприноси и позиција председника Генералне скупштине УН, на коју је некадашњи српски министар спољних послова Вук Јеремић изабран 2012. године.

6) ИЗВОРИ

- „Стратегија европске безбедности", *Безбедна Европа у бољем свету,* Центар за међународне и безбедносне послове, децембар 2003.
- Blumer, Simon, William E. Paterson, „Germany and the European Union: from 'tamed power' to normalised power?", *International Affairs*, 2010, Volume 86, Issue 5.
- Dahl, Robert, „The Concept of Power," *Behavioural Science* 1957, Vol.2, No. 3.
- Gerrits, Andre, „*Introductory Observation on a Controversial Notion*" in: Andre Gerrits (ed.), Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion, 2010.
- http://monocle.com/film/affairs/soft-power-survey-20l2/(приступљено 05. 02.2014.)
- Manners, Ian, "Normative Power Europe: AContradiction in Terms?", *JCMS,* 2002, Vol. 40, no. 2.
- Manners, Ian, "The Normative Ethics of the European Union", *International Affairs,* 2008, Vol. 84, no. 1.
- Patten, Chris: What next? Surviving the 21th Century, Pinguin Boooks, London, 2008.

- Rapid – growth markets soft power index, Ernst & Young, Skolkovo – Moscow School of Management, Institute for Emerging Market Studies, Moscow, Spring 2012, Извор: интернет http://www.skolkovo.ru/public/media/documents/research 2012.
- Toje, Asle, „*Normative Power in Europe after the Post-Cold War*" in: Andre Gerrits (ed.), Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, The Hague, 2009.
- Wohlforth, C. William, *The Elusive Balance*: *Power and Perceptions during the Cold War,* Cornell University Press, Ithaca, NY, 2012.
- Милошевић, Зоран, „Русија и ЕУ – стратешко партнерство или стратешка заблуда", *Политичка ревија* 4/2008, ИПС, Београд, 2008.

УДК: 355:34(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 299–313
Изворни научни рад

Маријана МЛАДЕНОВ М.А.
Проф. др Ненад АВРАМОВИЋ[1]

ПРИНЦИП ВОЈНЕ ПОТРЕБЕ У ПРАВНОМ СИСТЕМУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

One of the most important issues in international humanitarian law is the principle of military necessity. Protection of this principle within the legal system of the European Union represents the subject matter of the paper. First of all, before an analysis of the concept of military necessity in the regulations concerning the rules of war, it is presented in what way these rules are incorporated into the legal system of the European Union. Treaty on European Union, in the part referring to foreign policy, stipulates that the Union shall contribute to peace, security and mutual respect among peoples. Furthermore, the Council of the EU adopted a series of documents that contain instructions on how to ensure the application of the rules of international humanitarian law, among which the Guidelines on promoting compliance with international humanitarian law are especially significant. Analysis of the principle of military necessity is presented through the provisions of the Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols. Since all European Union Member States have ratified the Geneva Convention and their Additional Protocol, the EU can be viewed as a vehicle through which Member States can collectively make efforts towards fulfilling their duties under the Geneva Conventions. According to the Geneva Conventions, the principle of military necessity represents as an exceptional clause attached to the provisions of international humanitarian law. Therefore, achieving a balance between military necessity and requirements of the principle of humanity is of great importance and it should be viewed as the responsibility of the international community and regional organizations, including the European Union.

Key words: Military necessity, Geneva Conventions, international humanitarian law, European Union law.

[1] Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду. Е-маил: mladenovmarijana@gmail.com

1) УВОД

Идеја европских интеграција у великој мери заснива се на намери обезбеђивања трајног мира на европском тлу. Стога се од Европске уније, као истакнуте регионалне међународне организације, очекује да допринесе промоцији и поштовању оних вредности које представљају основне постулате међународног хуманитарног права. У питању је сет правила који у време оружаних сукоба настоји да заштити лица која не учествују, или су престала да учествују у непријатељствима, као и да ограниче методе и средства ратовања.[2] Једно од најважнијих питања у међународном хуманитарном праву јесте питање војне потребе. У теорији је присутно мишљење да је међународно хуманитарно право у основи компромис начела хуманости и војне потребе.[3] У складу са наведеним, концепт војне потребе требало би посматрати као дозвољено одступање од правила којима се уређују међународни оружани сукоби. Текстови међународних конвенција дефинишу војну потребу као „околност или скуп околности, које делују на дужност поштовања прописа међународног права".[4] Пре анализе концепта војне потребе у прописима који уређују правила ратовања, потребно је приказати на који су начин и у којој мери наведена правила инкорпорирана у правни систем Европске уније.

2) ОДНОС МЕЂУНАРОДНОГ ХУМАНИТАРНОГ ПРАВА И ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Уговор о оснивању Европске уније садржи неколико одредби којима се штите исте оне вредности ка чијој афирмацији је усмерено и међународно хуманитарно право. У делу који се односи на спољну политку прописано је да ће Унија „доприносити миру, безбедности…солидарности и узајамном поштовању међу народима и заштити људских права."[5] У одељку који регулише заједничку безбедносну и одбрамбену политику, Уговор дефинише операције управљања кризама као цивилне и/или војне операције које се одвијају изван граница Уније ради одржања мира, спречавања сукоба и јачања међународне безбедности у складу с начелима Повеље Уједињених

[2] Родољуб Етински, *Међународно јавно право*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2004, стр. 543.

[3] Смиља Аврамов, Миленко Крећа, *Међународно јавно право,* Правни факултет у Београд и Службени гласник, Београд, 2008, стр. 536.

[4] Владан Јончић, „Војна потреба и међународно ратно право", *Војно дело*, вол. 48, бр. 6, Београд, 1996, стр. 21.

[5] Консолидована верзија Уговора о оснивању Европске уније, *Official Journal* C 326, 26/10/2012 pp. 1–39, члан 3.

нација.[6] Уговор предвиђа и задатке који су обухваћени овим операцијама, а које се односе на заједничке операције разоружања, хуманитарне и спасилачке задатке, војно саветовање и помоћ, спречавање сукоба и очувања мира, задатке борбених снага у управљању кризама, укључујући успостављање мира и стабилизацију после оружаних сукоба.[7] У оквиру Стокхолмског програма, који установљава приоритете Уније у сферама правосуђа, људских права и безбедности, истакнуто је да Унија представља „подручје заједничких вредности које су некомпатибилне са злочинима против човечности, геноцидом и ратним злочинима."[8] Савет Уније је усвојио низ докумената који садрже упутства како да се обезбеди примена правила међународног хуманитарног права. Смернице о промовисању поштовања међународног хуманитарног права представљају један од најважнијих инструмената наведеног типа.[9] Иако није реч о правно обавезујућем акту, Смернице указују на значај који Унија придаје међународном хуманитарном праву предвиђајући обавезе како саме Уније, тако и држава чланица.[10] Анализа принципа војне потребе у међународном хуманитарном праву у великој мери своди се на разматрања одредби Женевских конвенција. Заједнички члан 1. Женевских конвенција установљава обавезу држава уговорница да поштују одредбе ових уговара и обезебеде поштовање истих. С обзиром на чињеницу да су све државе чланице Европске уније ратификовале Женевске конвенције и допунске протоколе, Унија може да се посматра „као средство путем којег земље чланице могу заједно настојати ка испуњавању својих дужностипредвиђених заједничким чланом 1. Женевске конвенције".[11] Услед претходно наведеног, принцип војне потребе у окиру правног система Европске уније разматраће се са аскпекта одредби Женевских конвенција и њихових допунских протокола.

---

[6] Ibid., члан 42.

[7] Татјана Милић, „Међународно право и учешће припадника Војске Србије у мултинационалним операцијама Европске уније", *Војно дело*, вол. 67, бр. 2, 2015, стр. 148.

[8] Транзициона Правда у процесу приступања Србије Европској унији - *Анализа усклађености прописа Републике Србије са правним тековинама ЕУ у области транзиционе правде*, конференција у организацији Фонда за хуманитарно право и Коалиције за приступ правди, 2014.

[9] Смернице Европске уније о промовисању поштовања међународног хуманитарног права, *Official Journal* C 303, 15.12.2009.

[10] Pal Wrange, "The EU Guidelines on Promoting Compliance with International Humanitarian Law", *NordicJournalo f International L aw,* Vol. 78, Issue 4, 2009, p. 544

[11] Andrea Breslin, "Ensuring Respect: The European Union's Guidelines on Promoting Compliance with International Humanitarian Law", *Israel Law Review*, Vol. 43, Issue 2, 2010, p. 383.

3) ВОЈНА ПОТРЕБА У ЖЕНЕВСКИМ КОНВЕНЦИЈАМА ИЗ 1949.

На иницијативу Међународног комитета Црвеног крста 1949. године одржана је Дипломатска конференција у Женеви, која ће довести до битног напретка у развоју међународног хуманитарног права. Као резултат рада на наведеној конференцији усвојене су четири конвенције: Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника и болесника у оружаним снагама у рату (I Женевска конвенција), Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника, болесника и бродоломника оружаних снага на мору (II Женевска конвенција), Женевска конвенција о поступању са ратним заробљеницима (III Женевска конвенција), Женевска конвенција о заштити грађанских лица за време рата (IV Женевска конвенција). Принцип војне потребе се у Женевским конвенцијама своди на мали број прописаних изузетака који стоје у циљу остваривања права жртава рата.

Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника и болесника у оружаним снагама у рату (I Женевска конвенција)

Прво одступање од гарантованих права из разлога војне потребе I Женевска конвенција предвиђа у члану 8. који прописује да „Представници или делегати сила заштитница не смеју ни у ком случају да прекораче границе своје мисије, онако како је она одређена овом Конвенцијом; они ће нарочито бити дужни да воде рачуна о императивним потребама безбедности државе у којој обављају своје дужности. Њихов рад се може ограничити, изузетно и привремено, једино када то захтевају императивни војни разлози."[12] На основу тумачења у оквиру Коментара уз I Женевску конвенцију, наведена одредба представља компромис, с обзиром да су делегати на конференцији желели да ограниче права Сили заштитници.[13] Сегмент одредбе који изазива највише потешкоћа у тумачењу тиче се могућности и дужности Силе заштитнице да буду упознате са садржајем појма императивне потребе безбедности државе у којој обављају своје дужности. Силе заштитнице са садржајем овакве потребе могу бити упознате

[12] Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника и болесника у оружаним снагама у рату од 12. августа 1949. године, *Извори међународног хуманитарног права*, приредили: Весна Кнежевић-Предић, Факултет политичких наука Универзитета у Београду; Саша Аврам, Црвени крст Србије; Жељко Лежаја, Регионална делегација Међународног комитета Црвеног крста у Београду; Београд, 2007, стр. 3.

[13] Commentary I Geneva Convention; International Committee of the Red Cross, Geneva, 1952, p. 99.

искључиво уколико им држава на чијој територији обављају своје активности пружи такву врсту информације. Затим, постављање границе у раду Сила заштитница кроз захтеве императивне војне потребе јесте изузетно нејасно уколико имамо у виду чињеницу да Конвенција не прецизира начин, нити критеријуме у вези са поступком утврђивања да ли су разлози војне потребе наступили. На основу текста члана 8. I Женевске конвенције, држава на чијој територији Силе заштитнице обављају своју дужност може по сопственом нахођењу сваку ситуацију прогласити ситуацијом у којој су наступили императивни војни разлози, и на тај начин обесмислити улогу и онемогућити активности делегата Силе заштитнице.[14] Исти члан садржи и II Женевска конвенција, те стога ова одредба неће бити предмет посебног разматрања.[15] У III и IV Женевску конвенцију укључено је слично правило у оквиру члана 8. и члана 9. у смислу обавезе Сила заштитница да у вршењу својих активности имају дужност да воде рачуна о императивним разлозима безбедности државе где поступају, али се агентима Силе заштитнице не може ограничити рад позивањем на захтев војне потребе.[16] Наведене одредбе представљају велики напредак у односу на решења из I и II Женевске конвенције. Члан 12. став 5. I Женевске конвенције концепт војне потребе доводи у везу са напуштањем рањеника и болесника на следећи начин: „Страна у сукобу, приморана да напусти рањенике или болеснике своме противнику, оставиће с њима, уколико војни разлози то допусте, један део свога санитетског особља и материјала да припомогне њиховој нези."[17] Ограничење наведене обавезе стоји у прилог чињеници да члан 12. став 5. I Женевске конвенције не намеће апсолутну обавезу дражавама уговорницама, већ се дужност примене наведене одредбе може посматрати на нивоу препоруке.[18] У сличном контексту члан 30. I Женевске конвенције прописује да ће се чланови особља које врши санитетску или духовну службу и чије задржавање није неопходно „вратити страни у сукобу чији су припадници, чим се отвори пут за њихов повратак и чим то допусте војне потребе."[19] Из ове одредбе јасно

[14] Владан Јончић, Милош Петровић, „Војна потреба у Женевским конвенцијама из 1949. године", *Међународни проблеми*, вол. 64, бр. 2, 2012, стр. 186.

[15] Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника, болесника и бродоломника оружаних снага на мору од 12. августа 1949, *Извори међународног хуманитарног права*, op.cit., стр. 28.

[16] Женевска конвенција о поступању са ратним заробљеницима од 12. августа 1949, *Извори међународног хуманитарног права*, op.cit., стр. 49.

[17] Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника и болесника у оружаним снагама у рату од 12. августа 1949. године, op.cit., члан 12.

[18] Commentary I Geneva Convention, op.cit., p. 142.

[19] Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника и болесника у оружаним снагама у рату од 12. августа 1949. године, op.cit., члан 30.

произилази да је обавеза враћање особља условљена како захтевима војне потребе, тако и чињеницом да њихово задржавање није неопходно услед пружања помоћи ратним заробљеницима, болесним и рањеним лицима. Наведени услови са становишта Коментара Женевских конвенција представљају оправдане границе прописане обавезе.[20] Сличну формулацију садржи и члан 37. II Женевске конвенције.[21]

У вези са чланом 30. I Женевске конвенције треба посматрати и члан 32. исте Конвенције који предвиђа враћање санитетског особља и особља хуманитарних мисија који су држављани неутралних држава. Услов који је постављен у односу на прописану обавезу скоро је идентичан оном из члана 30. и подразумева враћање поменутих лица „чим се отвори пут за њихов повратак и чим то допусте војне потребе".[22] Тумачења наведених одредби представљају основ за разматрање и члана 33. I Женевске конвенције у вези са поступањем према противничким санитетским зградама и санитетским материјалом. Одступање од прописаног правила у циљу реализације принципа војне потребе предвиђено је и у члану 42. I Женевске конвенције који регулише материју у вези са знаком распознавања санитетских јединица и установа. Наведени члан у ставу 4. предвиђа следеће: „Стране у сукобу ће, уколико то војни разлози допусте, предузети потребне мере да непријатељским сувоземним, ваздухопловним и поморским снагама учине јасно видљивим знаке распознавања који означавају санитетске јединице и установе, у циљу да се отклони могућност сваког напада на њих."[23] Тумачење овог члана намеће питање зашто је наведена обавеза подвргнута прописаном ограничењу, када би њено подизање на апсолутни ниво одговарало како основим правилима међународног хуманитарног права у вези са законитом употребом знака распознавања, тако и интересима страна у сукобу. Члан 50. I Женевске конвенције предвиђа принцип војне потребе у вези са тешким повредама Конвенције, а у контексту уништења или присвајања имовине које није оправдано војним потребама и које је извршено у великим размерама и на недозвољен и самовољан начин. Ово правило укључено је у

[20] Commentary I Geneva Convention, op.cit., str. 262.

[21] II Жевска конвенција члан 37. став 1: „Верско, лекарско и болничко особље, намењено лекарској или верској служби лица назначених у члановима 12. и 13, које падне под власт непријатеља, има се поштовати и штитити; оно може да настави са вршењем дужности докле год је то потребно за негу која се има дати рањеницима и болесницима. Оно затим мора бити враћено кући чим главни командант, под чијом је оно влашћу, то буде сматрао могућим. При напуштању брода, оно собом може понети предмете који су његова лична својина."

[22] Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника и болесника у оружаним снагама у рату од 12. августа 1949. године, op.cit., члан 32.

[23] Ibid., члан 42.

законодавство многих држава, као и у бројне војне приручнике.[24] У вези са чланом 50. I Женевске конвенције треба навести и члан 8. Статута Међународног кривичног суда који прописује да „уништавање или конфискација власништва супротне стране, осим уколико то уништавање или конфискација нису учињени због императивне војне потребе у сукобу", представљају ратни злочин.[25]

Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника, болесника и бродоломника оружаних снага на мору (II Женевска конвенција)

У оквиру разматрања релевантних одредби I Женевске конвенције, анализирани су и чланови 8. и 37. II Женевске конвенције. Поред наведених чланова начело војне потребе као дозвољено одступање од предвиђених обавеза прописано је и у оквиру чланова 27. и 28. II Женевске конвенције. Реалност поморских оружаних сукоба определила је редакторе текста II Женевске конвенције да у однос са захтевима војне потребе ставе ситуације у којима се на бојишној просторији појављују мања пловила намењена за обалске операције спасавања.[26] Члан 27. Конвенције регулише поштовање и заштиту мањих пловила и обалских постројења за спасавање које употребљавају држава или званично призната друштва за помоћ „уколико то потребе операције допуштају".[27] Други случај прописивања војне потребе као границе у примени одређених правила у II Женевској конвенцији односи се на члан 28. Конвенције који предвиђа обавезу држава уговорница да у случају борбе на ратним бродовима, морају поштовати и штедети бродске болнице што је више могуће у складу са правилима ратног права. Ограничавајући услов примене овог правила налази се у чињеници да комадант који држи наведене објекте под својом влашћу може у случају хитне војне потребе њима располагати, након што се претходно постарао о судбини рањеника и болесника који се у њима налазе на лечењу.[28] У светлу чињенице

[24] Jean-Marie Henckaerts, Louise Doswald-Beck , Caroline Alvermann, Knut Dörmann, Baptiste Rolle (eds) ; Саша Аврам (превод), *Обичајно међународно хуманитарно право* Том I: Правила, Cambridge University Press, 2005, str.181.

[25] Закон о потврђивању Римског статута Међународног кривичног суда, *Службени лист СРЈ - Међународни уговори*, бр. 5/2001 од 27.6.2001. године.

[26] Владан Јовчић, Милош Петровић, „Војна потреба у Женевским конвенцијама из 1949. године", op.cit., стр. 190.

[27] Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника, болесника и бродоломника оружаних снага на мору од 12. августа 1949, *Извори међународног хуманитарног права,* op.cit. стр. 35.

[28] Ibid.

да санитетска средства, објекти и материјали подразумевају изузетно значајне чиниоце за сваку од страна у оружаном сукобу, наведена одредба представља вешто постигнуту равнотежу између принципа војне потребе и захтева хуманости.[29]

Женевска конвенција о поступању са ратним заробљеницима (III Женевска конвенција)

Као и претходне две и III Женевска конвенција садржи одредбе чија се примена релативизује услед начела војне потребе. Члан 23. став 4. III Женевске конвенције прописује обавезу обележавања логора ратних заробљеника по дану словима PG или PW, тако постављеним да се јасно виде по дану и из висине, кад год „обзири војне природе то буду дозволили".[30] Не улазећи у анализу дела одредбе који ограничава видљивост знака распознавања по дању, потребно је нагласити да је ова формулација непотребна исто као и услов који се односи на обзир војне потребе. Члан 76. III Женевске конвенције регулише питање цензуре преписке упућене ратним заробљеницима, или оне коју они шаљу.[31] Даље, у ставу 3. истог члана наводи се следеће: „Свака забрана вођења преписке донета од страна у сукобу, из војних или политичких разлога, може бити само привремена и по трајању што је могуће краћа".[32] Формулација „војни или политички разлози" није довољна прецизна, што је потврђено чак и у ставовима изнетим у Коменатарима III Женевске конвенције, те стога оставља широк спектар дискреционе процене државама уговорницама.[33]

Женевска конвенција о заштити грађанских лица за време рата (IV Женевска конвенција)

Принцип војне потребе заузима значајно место и у оквиру IV Женевске конвенције. Конвенција садржи неколико правила која предвиђају одступање од прописаних обавеза услед захтева војне потребе. Члан 16. IV Женевске конвенције који се односи на посебну заштиту рањених, немоћних и

[29] Hillaire McCoubrey, "Nature of the Modern Doctrine of Military Necessity", *Military Law and Law of War Review*, Vol. 30, Issues 1-4, 1991, p. 230.

[30] Женевска конвенција о поступању са ратним заробљеницима од 12. августа 1949. године, *Извори међународног хуманитарног права*, op.cit., стр. 53.

[31] Ibid., стр. 74.

[32] Ibid., стр. 75.

[33] Commentary III Geneva Convention; International Committee of the Red Cross, Geneva, 1960, p. 377.

угрожених лица прописује да ће „рањеници и болесници, као и немоћни, и бремените жене бити предмет нарочите заштите и обзира. Уколико то војнички разлози буду дозвољавали, свака страна у сукобу ће помагати мере предузете у циљу проналажења погинулих и рањених, пружања помоћи бродоломницима и другим лицима изложеним озбиљној опасности и узимања свих њих у заштиту против пљачке и рђавих поступака."[34] У Коментарима уз IV Женевску конвенцију истакнуто је да историјски основ за ово правило представља Женевска конвенција из 1864. године, као и дешавања у току оба светска рата.[35] Са аспекта принципа војне потребе посебно је битан члан 49. IV Женевске конвенције који регулише питање забране трансфера или депортације цивила окупиране територије. У наведени члан принцип војне потребе инкорпориран је на следећи начин: „Окупирајућа Сила може да приступи потпуној или делимичној евакуацији одређене окупиране области ако то захтевају безбедност становништва или императивни војни разлози. Такве евакуације могу да са собом повуку пресељење заштићених лица само у унутрашњост окупиране територије, изузев у случају материјалне немогућности. Становништво које је на тај начин евакуисано има бити враћено у своје домове чим непријатељства на том подручју престану."[36] Без обзира на чињеницу да је забрана трансфера или депортације цивила окупиране територије подржана и званичним изјавама и многим резолуцијама које су усвојиле међународне организације и међународне конференције, новија историја оружаних сукоба показује да се члан 49. IV Женевске конвенције често злоупотребљава и да се њиме у пракси врши политика етничког чишћења.[37] Један од значајнијих примера из судске праксе у вези са концептом војне потребе у контексту примене члана 49. IV Женевске конвенције јесте свакако предмет Крстић пред Међународним трибуналом за гоњење лица одговорних за озбиљне повреде међународног хуманитарног права извршене на територији бивше Југославије.[38] Затим, члан 53. IV Женевске конвенције начело војне потребе предвиђа као изузетак од правила које се тиче забране уништавања добара

[34] Женевска конвенција о заштити грађанских лица за време рата од 12. августа 1949. године, *Извори међународног хуманитарног права*, op.cit., стр. 121.

[35] Commentary IV Geneva Convention; International Committee of the Red Cross, Geneva, 1958. p. 135.

[36] Женевска конвенција о заштити грађанских лица за време рата од 12. августа 1949. године, *Извори међународног хуманитарног права*, op.cit., стр.131.

[37] Милош Петровић, *Војна потреба у међународном праву оружаних сукоба*, докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2009, стр. 102.

[38] Nobuo Hayashi**,** "Requirements of Military Necessity in International Humanitarian Law and International Criminal Law", *Boston University International Law Journal*, Vol. 28, 2010, p. 92.

на окупираној територији. Овај члан прописује да је: „Окупирајућој Сили забрањено да уништава покретна и непокретна добра која појединачно или заједнички припадају приватним лицима, држави или јавним телима, друштвеним организацијама или задругама, изузев у случајевима у којима би та уништења била апсолутно неопходна ради извођења војних дејстава."[39] Позивање на разлоге војне потребе као ограничавајући фактор у примени наведеног правила изискује велику опрезност уколико имамо у виду да на основу члана 8. Римског статута уништавање непријатељске имовине, независно да ли је иста јавна или приватна, осим уколико то строго не захтевају потребе рата, представља кривично дело.[40]

4) ВОЈНА ПОТРЕБА У ДОПУНСКИМ ПРОТОКОЛИМА УЗ ЖЕНЕВСКЕ КОНВЕНЦИЈЕ ИЗ 1949.

На Дипломатској конференцији о реафирмацији и развоју међународног хуманитарног права које се примењује у оружаним сукобима 1974. године, на основу нацрта текста који је поднео Међународни комитет Црвеног крста, Конференција је 1977. године усвојила два међународна уговора: Допунски протокол уз Женевске конвенције од 12. августа 1949. године о заштити жртава међународних оружаних сукоба и Допунски протокол уз Женевске конвенције од 12. августа 1949. године о заштити жртава немеђународних оружаних сукоба.[41] Допунски протоколи су били одговор на хуманитарне последице ратова за национално ослобођење које су Конвенције из 1949. године само донекле обухватиле, а главни циљ њиховог доношења било је јачање заштите жртава рата.[42]

Концепт војне потребе у I Допунском протоколу уз Женевске конвенције

Принцип војне потребе у I Допунском протоколу у много већој мери ограничен је захтевима хуманости, него што је то био случај у Женевским конвенцијама. Терминолошка конфузија у вези са појмом војне потребе која

[39] Женевска конвенција о заштити грађанских лица за време рата од 12. августа 1949. године, *Извори међународног хуманитарног права*, op.cit., стр.133.

[40] Закон о потврђивању Римског статута Међународног кривичног суда, op.cit.

[41] Frits Kalshoven, Lizbet Zegveld; Снежана Гојковић, Саша Аврам, Јања Симентић, Милош Хрњаз (прир.), *Ограничења у вођењу рата: увод у међународно хуманитарно право*, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука и Међународни комитет Црвеног крста, 2013, стр. 32.

[42] *Међународно хуманитарно право- Одговори на ваша питања*, Међународни комитет Црвеног крста, 2002.

је била присутна у ранијим међународним уговорима превазиђена је усвајањем I Допунског протокола. Стога се у овом уговору појављује искључиво израз „императивна војна потреба".[43] Најважнија одредба у I Допунском протоколу, у погледу примене начела војне потребе, јесте члан 54. који у ставу 2. предвиђа да је „Забрањено напасти, уништити, уклонити или учинити некорисним објекте неопходне да цивилно становништво преживи, као што су намирнице, пољопривредне области за производњу хране, жетва, жива стока, инсталације за воду за пиће и залихе и постројења за наводњавање, са изричитом намером да се тога лиши цивилно становништво или противничка страна због вредности коју ти објекти имају за њихов опстанак, без обзира на мотив, било да би се становништво изнуривало глађу или нагнало да се исели, било из неког другог мотива", док у ставу 5. оставља могућност за одступање од наведене обавезе услед императивне војне потребе кроз следећу формулацију: „С обзиром на виталне потребе било које стране у сукобу у одбрани националне територије од инвазије, одступање од забрана садржаних у ставу 2. може бити дозвољено страни у сукобу у оквиру такве територије која је под њеном контролом кад то захтевају императивне војне потребе."[44] Изузетак који се односи на одбрану националне територије од инвазије састоји се од тзв. "политике спаљене земље" и укључен је у бројне војне приручнике.[45] Принцип императивне војне потребе у оквиру I Допунског протокола јавља се и у члану 62. (који се односи на заштиту цивилних организација цивилне заштите и њиховог особља), члану 67. (пружа заштиту припадницима оружаних снага и војних јединица додељених организацијама цивилне заштите) и члану 71. (којим су одређене мере у корист омогућавања рада особља које учествује у акцијама помоћи).

Концепт војне потребе у II Допунском протоколу уз Женевске конвенције

Већину немеђународних оружаних сукоба карактеришу непомирљиви циљеви супротстављених страна, стога би остављење могућности честог позивања на принцип војне потребе у овој врсти сукоба било изузетно

[43] Nobuo Hayashi, "Contextualizing military necessity", *Emory International Law Review*, Vol.27, 2013, p. 261.

[44] Допунски протокол уз Женевске конвенције од 12. августа 1949. године о заштити жртава међународних оружаних сукоба, *Извори међународног химанитарног права*, op.cit., стр. 210.

[45] Jean-Marie Henckaerts, Louise Doswald-Beck , Caroline Alvermann, Knut Dörmann, Baptiste Rolle (eds); Саша Аврам (превод), *Обичајно међународно хуманитарно право*, op.cit., стр. 198.

опасно.[46] Ово је основни разлог зашто се војна потреба као ограничавајући услов предвиђа само у оквиру једног члана у II Допунском протоколу уз Женевске конвенције. Члан 17. II Допунског протокола прописује да „не може бити наређено премештање цивилног становништва из разлога у вези са сукобом уколико то не захтевају разлози безбедности тог становништва или императивни војни разлози."[47] Иако је наведена формулација прецизна и не оставља пуно простора за дискрециону процену држава уговорница, одступања од овог правила у унутрашњим сукобима су врло честа појава.

5) ИЗВОРИ

- Аврамов, С., Крећа, М., *Међународно јавно право,* Правни факултет у Београду и Службени гласник, Београд, 2008.
- Breslin, A., "Ensuring Respect: The European Union's Guidelines on Promoting Compliance with International Humanitarian Law", *Israel Law Review*, Vol. 43, Issue 2, 2010.
- Commentary I Geneva Convention; International Committee of the Red Cross, Geneva, 1952. http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/GC_1949-I.pdf (16.01.2016.).
- Commentary III Geneva Convention; International Committee of the Red Cross, Geneva, 1960. http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/GC_1949-III.pdf (16.01.2016).
- Commentary IV Geneva Convention; International Committee of the Red Cross, Geneva, 1958. Интернет: http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/GC_1949-IV.pdf (16.01.2016).
- Допунски протокол уз Женевске конвенције од 12. августа 1949. године о заштити жртава немеђународних оружаних сукоба, *Извори међународног хуманитарног права*, приредили: Весна Кнежевић-Предић, Факултет политичких наука Универзитета у Београду; Саша Аврам, Црвени крст Србије; Жељко Лежаја, Регионална делегација Међународног комитета Црвеног крста у Београду; Београд, 2007.
- Допунски протокол уз Женевске конвенције од 12. августа 1949. године о заштити жртава међународних оружаних сукоба, *Извори међународног хуманитарног права*, приредили: Весна Кнежевић-Предић, Факултет политичких наука Универзитета у Београду; Саша Аврам, Црвени крст

[46] Милош Петровић, *Војна потреба у међународном праву оружаних сукоба*, op.cit., стр.114.

[47] Допунски протокол уз Женевске конвенције од 12. августа 1949. године о заштити жртава немеђународних оружаних сукоба, *Извори међународног химанитарног права*, op.cit, стр. 256.

Србије; Жељко Лежаја, Регионална делегација Међународног комитета Црвеног крста у Београду; Београд, 2007.

- Етински, Р., *Међународно јавно право*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2004.
- Hayashi, N., "Contextualizing military necessity", *Emory International Law Review*, Vol. 27, 2013.
- Hayashi, N., "Requirements of Military Necessity in International Humanitarian Law and International Criminal Law", *Boston University International Law Journal*, Vol. 28, 2010.
- Henckaerts, J.M., Doswald-Beck, L., Alvermann, C., Baptiste Rolle, K. D., (eds); Саша Аврам (превод), *Обичајно међународно хуманитарно право* Том I: Правила, Cambridge University Press, 2005.
- Јончић, В., „Војна потреба и међународно ратно право", *Војно дело*, вол. 48, бр. 6, Београд, 1996.
- Јончић, В., Петровић, М., „Војна потреба у Женевским конвенцијама из 1949. године", *Међународни проблеми*, вол. 64, бр. 2, 2012.
- Kalshoven, F., Zegveld, Z., Гојковић, С., Аврам, С., Симентић, Ј., Хрњаз, М. (прир.), *Ограничења у вођењу рата: увод у међународно хуманитарно право*, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука и Међународни комитет Црвеног крста, 2013.
- Консолидована верзија Уговора о оснивању Европске уније, *Official Journal* C 326, 26/10/2012.
- Међународно хуманитарно право – Одговори на ваша питања, Међународни комитет Црвеног крста, 2002, Интернет: http://www.mfa.gov.rs/sr/images/stories/komisija/MHP%20-%20Pitanja%20i%20odgovori.pdf (20.01.2016.)
- McCoubrey, H., "Nature of the Modern Doctrine of Military Necessity", *Military Law and Law of War Review*, Vol. 30, Issues 1-4, 1991.
- Милић, Т., „Међународно право и учешће припадника Војске Србије у мултинационалним операцијама Европске уније", *Војно дело*, вол. 67, бр. 2, 2015.
- Петровић, М., *Војна потреба у међународном праву оружаних сукоба*, докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2009.
- Смернице Европске уније о промовисању поштовања међународног хуманитарног права, *Official Journal* C 303 of 15.12.2009, Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52009XG1215(01) (4.02.2016.)
- Транзициона Правда у процесу приступања Србије Европској унији – *Анализа усклађености прописа Републике Србије са правним тековинама*

ЕУ у области транзиционе правде, конференција у организацији Фонда за хуманитарно право и Коалиције за приступ правди, 2014, Интернет: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2014/06/POLICY-PAPER-SR-ff.pdf (01.02.2016.)

- Wrange, P., "The EU Guidelines on Promoting Compliance with International Humanitarian Law", *NordicJournalo f InternationalL aw,* Vol. 78, Issue 4, 2009.
- Закон о потврђивању Римског статута Међународног кривичног суда, *Службени лист СРЈ - Међународни уговори*, бр. 5/2001 од 27.6.2001.
- Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника и болесника у оружаним снагама у рату од 12. августа 1949. године, *Извори међународног хуманитарног права*, приредили: Весна Кнежевић-Предић, Факултет политичких наука Универзитета у Београду; Саша Аврам, Црвени крст Србије; Жељко Лежаја, Регионална делегација Међународног комитета Црвеног крста у Београду; Београд, 2007.
- Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника, болесника и бродоломника оружаних снага на мору од 12. августа 1949, *Извори међународног хуманитарног права*, приредили: Весна Кнежевић-Предић, Факултет политичких наука Универзитета у Београду; Саша Аврам, Црвени крст Србије; Жељко Лежаја, Регионална делегација Међународног комитета Црвеног крста у Београду; Београд, 2007.
- Женевска конвенција о заштити грађанских лица за време рата од 12. августа 1949, *Извори међународног хуманитарног права*, приредили: Весна Кнежевић-Предић, Факултет политичких наука Универзитета у Београду; Саша Аврам, Црвени крст Србије; Жељко Лежаја, Регионална делегација Међународног комитета Црвеног крста у Београду; Београд, 2007.
- Женевска конвенција о поступању са ратним заробљеницима од 12. августа 1949, Извори међународног хуманитарног права *Извори међународног хуманитарног права*, приредили: Весна Кнежевић-Предић, Факултет политичких наука Универзитета у Београду; Саша Аврам, Црвени крст Србије; Жељко Лежаја, Регионална делегација Међународног комитета Црвеног крста у Београду; Београд, 2007.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У условима изузетно развијене технологије, оружани сукоби представљају значајну претњу опстанку човечанства и управо у том контексту треба посматрати важност правила међународног хуманитарног права. Циљ како међународне заједнице, тако и Европске уније, мора бити спречавање нових сукоба и реално сагледавање чињенице да се почетак свих ратова налази у људском домету, стога и упешно остварење наведеног циља треба тражити у истој сфери. Примарна сврха међународног хуманитарног

права јесте смањење ужаса рата. Ипак, принцип војне потребе не подржава наведену тврдњу. Реч је о начелу које противречи основним постулатима права оружаних сукоба, допуштајући одступање од прописаних правила. Уколико поставимо тезу да на овај начин чинимо бесмисленим бројне одредбе међународног хуманитарног права, наићи ћемо на одговор да се овај принцип рестриктивно примењује и да је његово постојање условљено захтевима држава које желе да задрже право доношења одређених одлука у складу са својим војним циљевима. С обзиром да је истинита како наведена теза, тако и одговор на њу, морамо прихватити чињеницу да основна димензија међународног хуманитарног права лежи управо у компромису између војне потребе држава и захтева хуманости. Постизање предметне равнотеже мора бити задатак целокупне међународне заједнице, па отуда и држава као што је Србија, које претендују за улазак у међународне организације каква је Европска унија.

УДК: 327.84(497.11)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 314–325
Изворни научни рад

Проф. др Љубо ПЕЈАНОВИЋ[1]
Миле РАКИЋ[2]

НОВИ ПРОБЛЕМИ И ИЗАЗОВИ ЗА ОБАВЕШТАЈНУ ДЕЛАТНОСТ

ABSTRACT

Implementation of globalization and the new world order included numerous actors with their specific interests and goals, which is in turn drastically endangering the interest of the Republic of Serbia, its society and its security as a whole – that is, the system of national security. In this specific problem of globalization, the authors pointed out potential threats, risks and consequences, which can jeopardize the security of the Republic of Serbia. The process of market oriented policies alone, directed toward the developing countries, can present a problem in a sense of national security. In that sense, financial debt created by the IMF is the risk to national security. Moreover, there are multiple threats posed to the international community by different actors. We can conclude that, in current circumstances, the intelligence activity must have support from the political decision makers, as well as the other institutions and subjects of the defense system and other subjects involved directly or indirectly in the security sector.

Key words: intelligence, industry, globalization, threats, risks, migration.

1) УВОД

Глобализација као светски феномен, недвосмислено има различите утицаје на целокупну међународну заједницу, а о њеном утицају могу се идентификовати различити и релевантни фактори одлучујућег значаја за

[1] Факултет за правне и пословне студије Др Лазар Вркатић. Нови Сад, Е-маил: pejanovicljubo@gmail.com.

[2] Институт за политичке студије, Београд.

одређене догађаје чијим утицајима ниједно друштво није апсолутно имуно и неосетљиво. Дакле, глобализација представља реалан пројекат и реалну стварност чији су носиоци, креатори, идеолози и извршиоци економско моћне корпорације и компаније широм света свету. С тим у вези, подсећамо да сваки светски процес, па тако и глобализацију, прате и чврсто су везани за најчешће претње и ризике за оне који су мета глобализације и чија територија се жели насилно укључити у овај светски пројекат. Дакле, најчешћи циљ овог процеса и догађаја су обједињавање тржишне економије и стицања капитала – економски разлози и војни (геополитички) разлози. Сви ови разлози и настојања пропраћени су преко политичких, правних, социјалних и других процеса и модификованих (прилагођених) интереса, најчешће само оних развијених држава чије су корпорације, и оних држава чије корпорације креирају тржишну политику и привредне процесе. Преко глобалне идеологије и процеса врше се утицаји на промене и завођење једног „новог" светског поретка којим влада тржишна економија и западни капитал. Да би се спровео овај пројекат и објединила тржишна економија, а тиме и успоставила политика на јединственом – централистичком плану у намери обједињеног управљања државама и целокупним друштвом на нашој планети, неизбежни су многобројни актери који доприносе настанку претњи и ризика различитих врста и интензитета, како за саме креаторе пријеката глобализације тако и за целокупну људску популацију на Земљи, њихову економију, екологију, националну политику, историју, а самим тим и на националну безбедност. Да бисмо могли разматрати безбедност и заштиту друштва од свих могућих наведених претњи, указујемо на неке могуће изазове обавештајним делатностима, које су у овом случају и носиоци безбедности и заштите. Да бисмо могли понудити адекватну и компететну обавештајну делатност и њен допринос безбедности, указујемо на могућу корпоративну сарадњу и деловање као јединственим и квалитетнијим приступом проблему на нивоу друштва Републике Србије. С тим у вези, односно са наведеним проблемом о коме је реч, савремена идеологија и тржишна глобализација је и платформа политичке, војне и економске контроле и јединствене управе над међународном заједницом од стране развијених држава Запада.

2) ГЛОБАЛИЗАЦИЈА И БЕЗБЕДНОСНИ РИЗИЦИ СУ ИЗАЗОВ ОБАВЕШТАЈНИМ ИНСТИТУЦИЈАМА

„Поборнике демогратске глобализације можемо назвати проглобалистима или краће глоблистима. Они сматрају да прва, тржишно орјентисана, фаза глобализације мора бити заокружена стварањем глобалних политичких институција које ће представљати вољу грађана

света."[3] Пре свега, неопходно је указати на теоријски приступ и научну систематизацију аргументованог скупа сазнања о објективној стварности друштвених поставки и глобалних кретања до којих се дошло изучавањем, проверавањем и доказивањем објективних стварности у међународној заједници, тј. о новом светском покрету. Дакле, наше сазнање о наведеном проблему, до кога се дошло преко објективних метода истраживања, управо представља резултат постојаних догађаја преко актера који су довели до криза. Резултати теоријског доказивања обухватају скуп сазнајних научних и теоријских чињеница, појмова, категорија, начела теорије и закона о објективној стварности или догађајима који су проузроковали емиграцију, а тиме и кризу. Да бисмо уопште разматрали о потреби, организацији и активностима обавештајне делатности, неопходно је објаснити узроке кретања становништва, ризике и претње које доводе до ангажовања грађана, државних и приватних институција, као и државе у политичком смислу. У вези тога неопходно је напоменути и објаснити глобализацију као безбедносни процес, али и као проблем у савременом свету. Глобализација, односно глобализам је феномен новијег времена који је проистекао из идеологије мотивисане политичким прицинпима преко којих се обезбеђује економска добит, а што и јесте примарни циљ капитализма. Глобалистичка политика заснована на идеолошким основама и принципима мотивисана је искључиво на стицању капитала. Политички принципи глобализма испостављају се, готово по правилу, добрим када се стиче материјална корист или добит (профит). Дакле, преко ове врсте глобализације проистекао је и нови светски поредак, а исти се успоставља неприкосновеним у политичком, економском и војном аспекту. У овом смислу ту доминацију су преузеле САД и економско развијене земље из Западног света. Трагајући за подацима, нисмо успели сазнати ко је и на који начин овластио наведене државе да се представљају у доминатном односу над другим већинским делом света. Наведена доминација манифестује се реализацијом и наметањем политичких, економских и војних интереса вођењем спољне политике претежно са позиције силе. Све оне државе које се не повинују овом процесу, одмах се излажу војним акцијама. Еклатантан пример такве акције био је случај са СРЈ. Исто тако, од стране наведених моћних држава надмоћ се успоставља и преко социјалног и безбедносног интереса под плаштом угрожености људских права грађана изван простора доминатних држава и сл. Својим надомоћним постављањем и односима увек се испољавају њихови интереси путем контроле свеукупног живота у другој држави, по правилу, војно слабијој држави. Услед таквих „дејстава" несумњиво је да су

[3] Џозеф Штиглиц „Противречност глобализације", Интернет: https://sr.wikpedia.org/sr/globalizacija.

проузроковали мигрантска кретања из једног дела света – држава у други део света (западне државе). Глобалном стратегијом надмоћне групе држава поремећен је целовит систем безбедности, са изузетно опасним ризицима по становништво у избеглиштву и становништво које је прихватило емигранте на простору своје државе. У таквим условиме неизбежни су нови сукоби, а што и јесте циљ новог светског поретка у XXI веку.[4] Све наведено нас наводи на констатацију, да је глобализација у овом смислу велики изазов и проблем за делатност и обавештајног сектора Републике Србије.

3) ГЛОБАЛИЗАЦИЈА МЕЂУНАРОДНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ И ТРЖИШНИ РИЗИЦИ

Основни циљ корпорација је обједињавање тржишта на целом простору међународне заједнице, а тиме политичка, економска, војна и социјална контрола, над становништвом земље па и одређеног дела наше планете. „У западном цивилизацијском дискурсу , као основица процеса глобализације, доминира вера у свемоћ разума и моћи, као основе друштвеног прогреса... Дакле, транснационалне компаније и финансијска тржишта, војни савези и неформални центри политичке моћи јесу доминатни креатори оквира у којем се одвијају глобални процеси... Са историјског аспекта, глобализација светског тржишта увек је била у функцији настојања богатих и моћних држава да своје богаство увећају тако што ће експлоатисати природне и људске ресурсе мање моћних држава.[5] С тим у вези, теоријски основи глобализације престављају скуп знања и активности о објективној стварности, чији процеси су веома актуелни и показују своје резултате, па и на овом плану. Дакле, економски процеси одвијају се преко међународних финансијских организација, тј. преко Међународног монетарног фонда (ММФ). Међутим, са наведеним процесима се суочава и Република Србија која се задужује преко ових организација, а на основу чега исте управљају нашим друштвом и политичким, економским, социјалним па и безбедносним процесима. Стога је друштво Републике Србије у потпуности постало зависно од ових институција, између осталог и по по питању стања безбедности. Постојеће стање и загушеност Републике Србије у времену најезде миграната, који су преплавили простор Републике Србије и кроз чију је територију прошло преко двестотине хиљада до дана писања овог рада. Међутим, неће се на наведеној бројци зауставити кретење емиграције, исти простор ће највероватније проћи више од милион емиграната. Све то

[4] Станислав Стојановић, *Глобализација и безбедносне перспективе света*, ВИЗ, Београд, 2009, стр. 9-35.

[5] Ibid., стр. 65-68.

несумњиво доприноси погоршању политичког, економског, социјалног и безбедносног стања у нашој земљи. Ако узмемо у обзир само 200.000 избеглица који су ушли, прошли, а део се и задржао на нашој територији, и имајући у виду избеглице из Авганистана, Пакистана, Сирије, Ирака, Либије и других држава, на чијим територијама егзистирају и добар део исте контролишу терористичке групе, реално можемо очекивати само проблеме по безбедност. Нема поузданих података, може се само претпоставити колико је са избеглицама ушло припадника терористичких организација са наведеног простора. Дакле, постојеће и будуће стање на простору Балкана, па тако и Републике Србије, у безбедносном смислу за очекивати је да се погоршава и да ће бити знатно више угрожено у наредном периоду. Посматрајући егзистирајућу кризну ситуацију са избеглицама и постојеће стање безбедности, може се поставити конкретно питање да ли и у којој је мери остварена безбедносна контрола од стране безбедносних институција међу којима су и обавештајне агенције? С тим у вези, насилна глобализација и тржишна стратегија обједињавања тржишта на целовитом простору међународне заједнице, а све то у корист одређених великих корпорација чији су примарни интереси стицање огромног профита. Да би се остварила доминација на тржишту, гуше се слабије привредно развијене државе које најчешће немају ни изграђене савремене системе безбедности. Њима се неретко нуди производња генетски модификоване хране за исхрану сопственог становништва, без икаквих могућности задржања сопствене производње домаћих прехрамбених производа. Кад говоримо о тржишној глобализацији, она није једини актер претњи и ризика по националну безбедност држава или читавих региона. Поред тржишне глобализације, прешло са на активнију политичку глобализацију на нашој планети. Такође, већ поодавно се започело са војном глобализацијом формирањем заједничких снага под називом НАТО и чије опстајање, након нестанка Варшавског уговора са светске сцене, представља праву енигму, у чијем поседу се налази и оружје за масовно уништавање размештено широм света, односно на територији држава чланица НАТО пакта. Да се ради о глобалној претњи преко оружаних снага, на то нас подсећају многобројни догађаји оружаних претњи или интервенција у Авганистану, Пакистану, Либији, Ираку, Сирији, Савезној Републици Југославији и другим државама. Све то доприноси претњама, ризицима и угрожавању националних безбедносних капацитета, па и већег дела међународне заједнице. Дакле, недвосмислено се може закључити да су досадашњи облици и врсте испољавања и остваривања (насилног успостављања) глобализације пропраћени многобројним претњама и ризицима за, пре свега, капацитете националне безбедности сиромашних и неразвијених држава.

4) АКТЕРИ И ЊИХОВЕ ПРЕТЊЕ РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ИЗАЗОВ ОБАВЕШТАЈНОЈ ДЕЛАТНОСТИ

Република Србија, од њеног осамостаљења из састава бивше Југославије, изложена је многобројним и разноврсним облицима и врстама претњи које нису забележене у историји друштава. Све предузете мере, врсте и облици утицаја на националну безбедност Републике Србије и њене грађане подржаване су и потпомагане од развијених држава Запада, при чему су примењиване и отворене завере према грађанима Републике Србије. „Разбијање Југославије активно је започето од 1914-2000. и трајало до окончања грађанског рата на Косову и Метохији“.[6] Чињеница је да је Североатлантски савез једна од најзначајнијих војна снага на глобалном плану, који је до сада започео и спровео многобројне појединачне војне акције на више простора, односно држава широм света. „Та операција пружила је разне могућности за јачање утицаја НАТО-а и подстакла његово убрзано ширење на Исток... Недуго после тога, НАТО је отишао корак даље и први пут предузима акције без мандата УН, бомбардујући Савезну Републику Југославију.“[7] Дакле, НАТО подразумева и настоји да успостави нови глобални, пре свега, војни однос у међународној заједници. Своје претње и војну надмоћност исказао је кроз оружану агресију на Савезну Републику Југославију. НАТО агресија на СРЈ није имала само један циљ већ више њих, а најзначајнији су:

1. бомбардовање СРЈ (РС) са циљем притиска на Републику Србију да се повинује свим облицима и врстама глобализације,
2. одбацивање сопствене застареле технологије оружја за масовно уништавање на туђој територији,
3. загађење животне средине уранијумом, плутонијумом и хемијско-биолошким агенсима, ради уништења људи, природних ресурса и других вредности од значаја за опстанак становништва, како би се стекли услови за увоз ГМО,
4. показивање војне моћи и наношење страха другима, како не би имали снаге да се супроставе овој алијанси,
5. одузимање дела територије Републике Србије ради изградње једне од највећих војних база „Бондстил“ у околини Урошевца, и омогућавање осамостаљења ове територије и стварање нове државе Косова, итд.

Затим, поред наведеног приступа се глобалној стратегији претње, изазивања и стварања катастрофа преко вештачких елементарних непогода

[6] Радослав Гаћиновић, *Насиље у Југославији*, ЕВРО, Београд, 2011, стр. 83-348.

[7] Станислав Стојановић, *Глобализација и безбедносне перспективе света*, ВИЗ, Београд, 2009, стр. 81-83.

(примери поплава у мају 2014. и током 2015. године). Кроз наведене активности изазивају се и остварују облици претњи и директно се наносе огромне штете привреди државе, па и целокупном националном систему безбедности. У новије време нарочито је актуелно изазивање и иницирање миграције становништва из једног дела света у други. Дакле, ради се о покушајима да се преко миграције становништва са Блиског истока настоји насилно населити део европског простора, што неминовно може довести до настанка нових претњи и ризика по безбедност већег броја држава кроз које мигранти пролазе. Стварање претњи и ризика настаје у време када Република Србија пролази кроз сопствене економске, природне, економске, и социјалне недаће, велики број незапосленог становништва, немогућност задовољавајућег обезбеђења становништва најосновнијим животним потребама и средствима. У таквим условима намећу нам масовни долазак миграната од којих ће многи настојати да остану и у Републици Србији. Поред избеглица које беже од рата у сопственој држави, велика вероватноћа је да улазе, пролазе или остају припадници и терористичких организација са Блиског истока, који могу представљати дуготрајну и високу претњу по национални систем безбедности, у овом случају, Републике Србије. У егзистирајућем стању кризу повећавају, продужавају и учвршћују терористичке и криминалне активности од стране деструктивних група. „Тероризам као феномен настао је у давним временима и пратилац је целокупне историје."[8] Да су наше сумње биле основане потврђују најновији догађаји у Европи и другим ваневропским државама. Хронолошке претње и изведени напад: дана 13.11.2015. изведен је терористички акт у Паризу, када је погинуло 129. људи, 98 је тешко повређено. Терористички злочин изведен је на неколико објеката самоубилачким терористичким акцијама и уз употребу другог оружја од стране припадника ИСИЛ-а. Наведене чињенице чине једну реалну широку и не малу основу изазова војним, полицијским, безбедносним и цивилним институцијама које морају нужно да се укључе у решавање настале проблематике, односно са наведеним могућим, али и реалним претњама систему националне безбедности Републике Србије. Да су такве претње могуће и да се многе од њих и испољавају могу послужити многобројни примери афера које су изнете у Викиликсу.[9] Ако део међународне заједнице врши глобалне и свеобухватне претње једном друштву (у овом случају друштву Републике Србије), то нас наводи на постављање питања, да ли је то друштво осуђено на нестанак, и чији су то циљеви завере о којима се све више прича и пише у новије време?[10] Такође,

[8] Радослав Гаћиновић, *Тероризам*, Драслар, Београд, 2005, стр. 15-16.

[9] Никола Врзић, *Викиликс*, Печат, Београд, 2011.

[10] Џон Колман, *Комитет 300*, Народна књига, Београд, 2006.

значајно је напоменути тзв. економско ратовање као циљни облик угрожавања безбедности и мондијализација друштава, па и друштва Републике Србије. „Термин мондијализација води порекло из француског језика, од речи "*le monde*" (свет). Бројни аутори дефинишу мондијализацију као процес успостављања критеријума, услова и правила понашања у производној, финансијској, банкарској, спољнотрговинској, политичкој и свим сферама живота, које спроводе и намећу најразвијеније земље Запада."[11] Такође, неопходно је анализирати и проматрати наведену дефиницију и прилагодити је новонасталим условима и стању Републике Србије. Сваки од наведених правила мондијализације управо се спроводи на друштву Србије, при чему се стварају вештачке кризе, претње и ризици по националну безбедност Републике Србије. Према томе, уочљиво је да и у наведеној ситуацији економских притиска настају велики изазови за све безбедносне институције, што императивно и додатно иницира њихово веће ангажовање (напоре), опрезност, анализу догађаја и безбедносних ситуација, обучавање и деловање субјеката безбедности у циљу елиминације или смањења обима, облика и врста угрожавајућих безбедносних појава и безбедносних изазова.

5) КОРПОРАТИВНА ДРУШТВЕНА ОДГОВОРНОСТ И ОБАВЕШТАЈНА ДЕЛАТНОСТ

Ако теоријски сагледамо и систематизујемо наша истраживања и сазнања, до којих смо дошли преко аргументованих скупова стечених знања о постојећој објективној стварности, дошло се до сазнања и потврђивања научних чињеница које су се опробале у пракси, при чему, на све то указују процеси и догађаји о којима се говори.[12] Да би се могло расправљати о корпоративној одговорности безбедносних субјеката и њихове делатности у остваривању обавештајног деловања, као и њиховог укључивања у шири простор организације и приступа свим институцијама и цивилном сектору, ради комплетнијег сагледавања стварног стања и ситуације на простору Републике Србије, потребно је и неопходно анализирати, сагледати и проценити стварно стање настале кризе и профилисати приступ том актуелном проблему. Да бисмо теоријски указали на домен друштвене одговорности, неопходно је анализирати једно од друштвених истраживања који се односи на проблем нашег разматрања – најзаступљенија активност из домена друштвене одговорности и њена веза са тржишним условима. Те, у том смислу, указујемо на анализу пословних организација у следећем примеру:

[11] Тодор Л. Петковић, *Пословна шпијунажа и економско ратовање*, Protexi GROUP Sistem, Београд, стр. 171-172.

[12] Ратко Зеленика, *Методологија и технологија израде знаственог и стручно дјела*, Економски факултет у Ријеци, Ријека, 2000, стр. 13-17

- Друштвена одговорност послова праксом подржана је са 37,7%,
- Промовисање друштвених циљева са 26,4%,
- Корпоративни друштвени маркетинг са 9,4%,
- Корпоративна филантерија подржана са 15,1%,
- Маркетинг повезан са друштвеним циљевима са 5,6%,
- Волонтерски рад за заједницу 3,7%,
- Остало 2,1%."[13]

С тим у вези, наша размишљања о корпоративној безбедносној одговорности су управо ослоњена на друштвену одговорност која је најзаступљенија у тржишним условима. Према томе, наведени резултати истраживања друштвене одговорности показују однос испитаника према овим делатностима. Дакле, „Корпоративна безбедност је настала као последица друштвено-економских промена у савременом друштву. Најзначајнији процес који вишеструко утиче на реконфигурацију свих заједница, је глобализација."[14]Према томе, под савременом безбедности подразумевамо свеобухватне безбедности засноване на сарадњи и кординацији свих субјеката безбедности. Ово је неопходно учинити у складу са стањем на терену уз остваривање увида, контакта и координације са другим државним субјектима, а нарочито са субјектима безбедности, и на крају извршити процену предузимања даљих активности у циљу решавања актуелних безбедносних изазова у земљи и ширем региону. „Изазови су можда највећи баш на самом почетку, а то потврђују досадашња искуства која показују да су нека друштвена питања подеснија за решавања од других, због чега инцијална одлука има највећи утицај на касније програме и резултате."[15] С тим у вези, изазови за обавештајну делатност су управо најкориснији, најквалитетнији и подобнији на самом почетку настанка проблема, тј. безбедносног изазова. Зашто баш на почетку? – зато што се тада добије и сагледа стварно стање ситуације, а касније се прати, утврђује и решава. У том смислу, највећи изазови обавештајним службама и активностима су управо пре настанка, у време самог настајања, али и касније у току развијања ситуације и њеног прерастања у кризу. Због тога су неизбежни и неопходни савременији услови организовања и заједничког деловања свих расположивих безбедносних субјеката система безбедности Републике Србије. У корпоративном смислу организовања субјеката и

[13] Миленко Ћеха, Улога корпоративне одговорности у савременом пословању у Србији, Универзитет Сигидунум, Београд, 2011, стр. 111-112.

[14] Милојко Николић, Стеван Синковцки, *Корпоративна безбедност,* Бањац Графика, Београд, 2013, стр. 118-119.

[15] Филип Котлер, Ненси Ли, *Корпоративна друштвена одговорност*, Чигоја, Београд, 2007, стр. 23-24.

институција могу се укључити професионалне институције и непрофесионални субјекти који имају услове и могућности да прикупе податке и да их проследе професионалним институцијама. У корпоративној делатности могу се, поред професионалних обавештајних делатности, укључити и други безбедносни субјекти из друштвеног и приватног сектора, као и из цивилног, нпр. грађани од поверења и едуковани за одређену проблематику. Сви наведени субјекти морају бити у организацији обавештајних служби, под њиховом контролом, пратњом, организацијом, обуком и на крају управљањем. Дакле, прикупљање, сазнања и обједињавања потребних информација које су од интереса за обавештајне активности, условљено је коришћењем свих расположивих ресурса, како људских тако и технолошко-техничких и других помоћних средстава, како би се постигли обавештајни резултати. У том случају, прикупљени подаци се, пре свега, проверавају, анализирају и обрађују, да би се могло са истима поступати у даљим активностима. Непроверене информације, могу допринети дезавуисању и одвраћању од чињеничних и стварних догађаја, на споредне и неистините догађаје, а тиме и неизвршење планираних циљева. Информације могу прикупљати више субјеката професионалног и непрофесионалног особља, а њихову обраду могу искључиво вршити професионалци и експерти из обавештајних институција. Међутим, информације и подаци о стварним сутуацијама могу се прикупљати од проверених и поузданих институција, група и појединаца, али ни у ком случају од непроверених и оних који би могли бити на страни група о којима се прикупљају подаци. Затим, интересантни подаци прикупљају се и из докумената, архива, књига, радова, одбачених папира, поште, телефонских разговора, е-маил адреса, прислушкивања разговора, праћењем лица, осматрањем простора, штампе, фотографија... и свих могућих и расположивих других извора, који имају везу за траженим информацијама. „Преузимање потребних и корисних информација из докумената, потребна су факта из садржаја одређених докумената, а могуће је прузети добијањем оргинала, њихове копије, или путем упознавања са његовим садржајем преко одвојених поузданих информација.“[16] По завршетку прикупљених, проверених и обрађених информација, формирати досије и датотеку о догађају, случају, инциденту и сличним актима угрожавања и претњи. У овом случају, корпоративно организовање прикупљања података је активност већег броја институција и ширег броја сарадника.

[16] Роман Ронин, *Обавештајни рад*, Гласник- Ф.Б., Београд, 2009, стр. 39-40.

6) БЕЗБЕДНОСТ И ЗАШТИТА ОБАВЕШТАЈНЕ ДЕЛАТНОСТИ

Да бисмо могли извршити адекватну безбедносну заштиту обавештајних делатности, преко свих укључених безбедносних и других наведених институција, неопходно је указати на потребу међусобне сарадње и подршке, пре свега, политичких, економских и социјалних институција, као и других субјеката који могу биту у вези са овом делатношћу. Сарадња са наведеним институцијама мора бити заснована на основама сазнања, делатности и одговорности како институција тако и група и појединаца. Све врсте сарадње било да су у корпоративном, групном или појединачном смислу, морају бити договорене, уговорене, законске и безбедносно заштићене гаранције. Међутим, по питању прикупљања информација, субјекти обавештајних делатности који су ангажовани за рад унутар земље, могу бити ангажовани и за рад на иностраном плану уколико се ради о информацијама које се дотичу иностраних и унутрашњих институција, грађана, важних државних докумената итд. Дакле, неопходно је обезбедити заштиту безбедносних информација и безбедносних података од неовлашћених лица, и лица која би могла одређене значајне информације злоупотребити, у намери угрожавања безбедности земље.

7) РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

У анкети која је спроведена за 200 студената, аутори су дошли се до следећих резултата: Прво, испитаници највећим бројем сматрају да у Републици Србији постоје три обавештајне службе, што нам указује да су њихова мишљења најближем и тачном одговору. Друго, испитаници су мишљења да је током емигрантске кризе била довољна сарадња између обавештајних служби код нас, при чему није било никаквих инцидената и да су власти добро обавиле свој посао у вези избеглица. Треће, испитаници су изнели мишљење да су наше обавештајне службе знале, а тиме и биле припремљене за решење проблематике везане за избеглице. Коначно, кроз резултате анекте уочено је да испитаници нису показали довољно познавање активности обавештајних служби.

8) ИЗВОРИ

- Врзић, Никола, *Викиликс*, Печат, Београд, 2011.
- Гаћиновић, Радослав, *Насиље у Југославији*, ЕВРО, Београд, 2011.
- Гаћиновић, Радослав, *Тероризам*, Драслар, Београд, 2005.
- Колман, Џон, *Комитет 300*, Народна књига, Београд 2006.

- Котлер, Филип, Ли Ненси, *Корпоративна друштвена одговорност*, Чигоја, Београд, 2007.
- Петковић, Тодор Л., *Пословна шпијунажа и економско ратовање*, Protexi GROUP Sistem, Београд, 2009.
- Ронин, Роман, *Обавештајни рад*, Гласник – Ф.Б. Београд, 2009.
- Стојановић, Станислав, *Глобализација и безбедносне перспективе света*, ВИЗ, Београд, 2009.

УДК: 351.74:005.32:331.101.32
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 326–347
Изворни научни рад

др Милан КЛИСАРИЋ[1]
др Здравко СКАКАВАЦ[2]

АНАЛИЗА СТАВОВА РУКОВОДИЛАЦА ПОЛИЦИЈЕ О ЗАДОВОЉСТВУ РАЗЛИЧИТИМ АСПЕКТИМА ПОСЛА

ABSTRACT

The subject of this work is the satisfaction of police leaders, as well as internal stakeholders in the process of countering crime, various aspects of the work or the functions they perform. The aim of the paper is to investigate the level of satisfaction of police leaders in the Republic of Serbia, various aspects of the work, to identify the differences in the level of satisfaction at different management levels and different groups in relation to the years of work experience, and that on the basis of statistical data and the results of certain other carry out research relevant conclusions and recommendations. In a sample of 120 respondents was analyzed the level of satisfaction with various aspects of the work, namely: the use of the ability, authority, strategy and practice unit, independence, respect for the personality, confidence in staff and evaluation work. Survey results show that satisfaction generally does not grow linearly from the lower to the higher levels of management and of the younger of working age to older managers. The paper is an attempt to give an explanation for such a deviation, the benefit of the results and other research. The main reason for such differences is the traditional type of police organization of the Republic of Serbia and political determinism. Also, at the

[1] Министарство унутрашњих послова. Е-маил: mklisar60@gmail.com.

[2] Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад.

end of the paper are recommendations for the improving working environment for police executives and managers that shall be analyzed as particularly important stakeholders in the process of countering crime.

Key words: analysis of attitudes, police leadership, job satisfaction, stakeholder, quality.

1) УВОД

Основна сврха сваке организације је да одговори на потребе корисника и осталих интересних и заинтересованих страна и да задовољи њихова очекивања.[3] Заинтересоване стране су појединци или групе које директно или индиректно утичу, или су под утицајем послова (одлука) који су у вези са постизањем организационих циљева.[4] Према стандарду ISO 9000:2005 заинтересована страна је особа или група који имају интерес у перформансама или успеху организације. Тако на пример, заинтересоване стране могу бити: корисници, власници, запослени, менаџери, испоручиоци, банкари, синдикат, донатори, партнери или друштво (грађани). Они су учесници у пословању организације, улажу нешто у организацију и задовољење њихових потреба и ниво њиховог задовољства организацијом зависи од квалитета функционисања дотичне организације. Исто тако, квалитет функционисања организације зависи од тога у којој мери она задовољава потребе заинтересованих страна, односно до којег нивоа су оне задовољне организацијом. Организација и јесте настала ради задовољавања потреба заинтересованих страна. Према стандарду ISO 9000:2005 интересне стране су особе или групе које имају интерес у учинку или успеху организације, и ради тога у њу нешто улажу. Најчешће, заинтересоване стране представљају ширу групу људи и организација, из којих се регрутују интересне стране. Заинтересоване стране за полицију су, на пример, грађани из којих се регрутују жртве криминала, као спољна интересна страна, али и запослени (извршиоци и менаџери), као унутрашња интересна страна. У земљама развијене демократије појединачни грађани чине владу – владу народа, коју је створио народ и која постоји ради народа. С тога, организације јавног сектора, укључујући и полицију јесу „власништво“ свих људи.[5] То, поред осталог, значи да је полиција одговорна за квалитет пријема, уређења унутрашњих односа и мотивацију запослених. Она треба да ствара услове и стандарде радног окружења у којем ће запослени, извршиоци и руководиоци

[3] Јован Филиповић, Младен Ђурић, *Основе квалитета*, Факултет организационих наука, Београд, 2009, стр. 181.

[4] Исак К. Адижес, *Управљање променама*, Институт Adižes, Нови Сад, 2004, стр. 60.

[5] Mary Coulter, *Strategijski menadžment na delu*, четврто издање, Data Status, Београд, 2010, стр. 330.

бити мотивисани за остваривање појединачних и групних циљева, равноправни развој и напредовање у каријери. Област управљања заинтересованим странама у полицији је веома значајна због квалитета остваривања своје мисије: да штити вредности друштва, посебно да штити и поштује људска права и да у том домену омогући квалитетан живот грађана. Савремена друштва карактерише друштвени тренд чије је основно обележје врло ниска толеранција грађана као корисника услуга јавног сектора безбедности за неефикасност, грешке у раду, па чак и за објективне тешкоће – што је генерисало велики притисак на руководеће структуре у полицији.[6] Поред наведеног, савремени европски трендови који утичу на управљање људским ресурсима су: економске и технолошке промене, глобализација, промена законодавства и промене карактеристика радне снаге.[7] *Проблем истраживања* у овом раду био је да се утврди ниво задовољства руководилаца полиције, као унутрашње интересне стране полицијске организације, различитим аспектима посла (функције) којег обављају. *Циљ рада* је да се испита ниво задовољства руководилаца полиције Републике Србије различитим аспектима посла и да се утврди постојање разлика у нивоу тог задовољства по различитим нивоима руковођења и различитим групама у односу на године радног искуства, те да се на основу статистичких података и резултата одређених других истраживања изведу релевантни закључци и препоруке. С обзиром да је ово истраживање део једног опсежнијег примењеног истраживања (студије), које је за предмет истраживања имало управљање квалитетом у области супротстављања криминалитету, преовлађујућу структуру испитаника представљали су руководиоци криминалистичке полиције и командири (начелници) полицијских станица.[8] Интерпретација и закључивање у овом истраживању поткрепљивани су одређеним аргументима, односно резултатима секундарне анализе ставова грађана Р. Србије (јавног мњења) о раду полиције и ставовима испитаника – руководилаца полиције у вези са проценом квалитета стратешког планирања, људских ресурса и управљања људским ресурсима у полицији поменуте студије.

---

[6] Александар Фатић, Срђан Корач, Александра Булатовић, *Етика криминалистичко-обавештајног рада*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013, стр. 6.

[7] Биљана Богићевић Милекић, *Менаџмент људских ресурса*, Центар за издавачку делатност Економског факултета Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр.15.

[8] Шире о том истраживању погледати у докторском раду др Милана Клисарића, једног од аутора овог рада, под насловом: „*Управљање квалитетом функције супротстављања криминалитету – студија случаја Министарства унутрашњих послова Републике Србије*“, одбрањеног маја 2014. године у Европском центру за мир и развој, Универзитета за мир Уједињених нација (стр. 298-334).

2) ТЕОРИЈСКЕ ОСНОВЕ АНАЛИЗЕ СТАВОВА РУКОВОДИЛАЦА ПОЛИЦИЈЕ О РАЗЛИЧИТИМ АСПЕКТИМА ПОСЛА

Квалитет живота у организацији је главни фактор за успех сваке организације. Циљеви организације могу бити постигнути само напорима појединаца и група мотивисаних људи. У свим организацијама запослени су одговорни за производњу, односно резултате. Руководиоци су одговорни и за људе и за резултате. Полицијски руководиоци су одговорни за три једнако важне, али суштински различите широке одговорности: 1) испуњавање мисије полицијског одељења (јединице), 2) остваривање радних резултата и пружање помоћи подређенима да их постигну и 3) остваривање утицаја на људе и процесе.[9] Да би остваривали те одговорности руководиоци треба да поседују и развијају вештине утицаја на друге, координирања њихових напора и управљања према правим циљевима на такав начин да се добије њихова послушност, поверење, поштовање и одана сарадња.[10] Да би организација постигла жељене резултате и развила тимски рад и дух, руководиоци морају да креирају радно окружење у којем запослени заиста желе да раде. Многи људи идентитет стичу највише из свог посла. Многи себе описују као припадника организације (полиције, војске, царине, итд.) или њене јединице (криминалистичка полиција, специјална јединица, Жандармерија, итд.). За мањи број људи посао представља само средство за обезбеђење животне егзистенције. За такве запослене службени задаци су више непријатност него задовољство. Креирање пријатељског и креативног радног окружења чврсто је повезано са вредносним мерилима полицијске организације. У многим стратегијама и развојним пројектима прокламују се вредности које се односе на унапређење радне средине и задовољства послом, као што су: посвећеност послу, међусобно поверење и поштовање, слобода и једнак третман, међусобне интеракције (спонтане и пријатељске, без обзира на чинове и функције), разумевање и помоћ, итд. Добро радно место даје запосленом висок степен контроле над задацима које извршава, могућност да одреди своје приоритете и да изрази своје мишљење без страха од последица. Дубоко исполитизоване полицијске организације немају могућности да тако прокламоване вредности заиста и практикују. Исполитизованост ствара негативну атмосферу – она уништава сваки осећај за заједништво и тимски рад и жељу за радом ради заједничког

[9] Charles Swanson, Leonard Territo, Robert Taylor, *Police Administration: Structures, Processes and Behaviour*, 7th edition, Pearson Education, New Jersey, 2008, p. 269.

[10] Nathah Iannone, Marvin Iannone, *Supervision of Police Personnel*, sixt edition, Prentice-Hall, New Jersey, 2001, p. 2.

постизања циљева.[11] Један од најважнијих аспеката анализе руководилаца полиције, као интересне стране у процесу супротстављања криминалитету, на чему је фокусиран овај рад, јесте анализа њихових ставова о задовољству послом или функцијама које обављају. Задовољство послом можемо дефинисати као когнитивне, афективне и евалуативне реакције појединца на свој посао.[12] Теоријски оквир за разматрање задовољства послом у овом истраживању чине следећа питања: мерење задовољства послом; теорије задовољства послом, начин на који функционише задовољство послом, главни фактори који утичу на то да ли су људи задовољни својим послом и ефекти задовољства послом на различите аспекте организационог понашања (учинак, флуктуација радне снаге, мотивисање запослених и др.). Иако неке студије показују да корелација између задовољства послом и радног учинка није јака – 0,17, задовољство руководилаца послом је веома битно за стварање и мотивисање следбеника, развој организационе културе, испуњавања мисије и других циљева и задатака организације, као и осталих организационих вредности. Многа истраживања у овој области потврђују да постоје два типа односа према послу. Један је по својој природи *општи* и говори о томе шта запослени мисли о свом послу уопште. Други је *аспектни* – запослени изражава своје ставове о одређеном аспекту посла, као што су: ауторитет, коришћење способности, самосталност, поверење у запослене, стратегија и пракса јединице, вредновање рада и др. Такође, задовољство послом уопште и различитим аспектима посла могу се мењати током времена, односно година службе и живота. Кроз различита научна истраживања провераване су и потврђиване бројне хипотезе о задовољству послом, као што су:

– Многа истраживања показују да је већина људи задовољна својим послом;
– Људи на руководећим позицијама и стручњаци су задовољнији послом него обични радници;
– Старији запослени су задовољнији својим послом од млађих;
– Људи са дужим радним искуством су задовољнији него људи са краћим искуством;
– Жене и припадници мањинских група су мање задовољни од мушкараца и припадника већинских група;
– Неки људи су доследно незадовољни или задовољни послом – тенденција;

[11] Arnold V. Leonard & More W. Harry, *Police Organization and Management*, University Casebook series, Mineola NY: Foundation Press, 1974, p.158.

[12] Џерald Grinberg, Robert Baron, *Понашање у организацијама-разумевање и управљање људском страном рада*, Желинд, Београд, 1998, стр. 151, 162 и 166.

– Да је неко задовољан или незадовољан својим послом је стабилно расположење;
– Наши ставови су понекад тако сложени да их је тешко на логичан и систематски начин истражити, чак и када смо спремни да то учинимо.

Не треба посебно анализирати руководиоце полиције, да би се утврдило да они представљају посебно важан ресурс и категорију интересних страна у процесу супротстављања криминалитету. Према Еденовој и Акермановој техници идентификације заинтересованих страна помоћу мреже интереса и моћи руководиоци би могли да се сврстају у категорију играча, јер имају висок ниво интереса и висок ниво утицаја у том процесу.[13] Они су директно укључени у процес супротстављања криминалитету, креирањем тог процеса у свим његовим деловима и детаљима, стратегије и оперативке функције супротстављања криминалитету и стога носе главну одговорност за квалитет те функције. Као унутрашња интересна страна руководиоци полиције, поред прецизираних обавеза, улажу одређена права у процес супротстављања криминалитету, као што су плата, могућности за унапређења, награде, обука и усавршавање, итд., с тим у вези од изузетне важности је имати повратне информације руководилаца полиције о њиховом задовољству различитим аспектима посла којег обављају.

3) ЕМПИРИЈСКО ИСТРАЖИВАЊЕ

Методологија истраживања

Истраживање које се односи на анализу ставова руководилаца криминалистичке полиције о различитим аспектима посла део је наведеног истраживања, које је укључило и процену квалитета различитих ентитета полицијске функције супротстављања криминалитету. Истраживање је спроведено на узорку од 120 испитаника, руководилаца у организационим јединицама Управе криминалистичке полиције (УКП) Министарства унутрашњих послова Републике Србије - *виши ниво*, који је обухватио руководиоце до нивоа начелника одељења УКП у седишту (нису обухваћени начелник УКП и начелници служби); подручним полицијским управама - *средњи ниво*: Полицијска управа за град Београд, Полицијска управа у Нишу, Новом Саду, Крагујевцу, Краљеву, Суботици, Кикинди, Ваљеву, Врању, Ужицу, Крушевцу, Новом Пазару и Бору и полицијским станицама опште надлежности – *нижи/оперативни/локални ниво*. Избор подручних полицијских управа заснован је на критеријуму различите географске дистрибуције, тако да су

[13] Colin Eden, Fran Ackermann, *Making Strategy: The Journey of Strategic Management*, Thousand Oaks, Calif:Sage, 1998, pp. 121-125; 344-346.

обухваћени централни део Србије, северни, источни, западни и јужни. Критеријум за нивое руковођења је организационо-територијални: нижи или оперативни је ниво локалног подручја, кога покрива полицијска станица (углавном подручје општине); средњи, који покрива подручје једне подручне полицијске управе (најчешће један округ) и виши, који покрива управа криминалистичке полиције, за комплетну територију Р. Србије. Као истраживачки инструмент коришћен је структурисан упитник који је дистрибуиран и прикупљан по њиховом попуњавању уз писмо подршке из Дирекције полиције у периоду март – мај 2013. године. Упитник садржи 32 питања која се, поред исказивања нивоа задовољства различитим аспектима посла, односи и на оцену квалитета различитих димензија функције супротстављања криминалитету и давања предлога за њихово побољшање. За овај рад важна су питања која се односе на давање оцене о квалитету стратешког планирања у области супротстављања криминалитету, људских ресурса у полицији и управљање људским ресурсима. Добијени упитници су разврстани у 86 целовитих упитника и 34 непотпуна, односно неважећа. Део упитника који се односи на оцену задовољства руководилаца структуриран је по моделу Минесота упитника о задовољству, који се састоји од скале путем које испитаници оцењују степен задовољства различитим аспектима посла (укупно седам) и то:1) коришћење способности, 2) ауторитет, 3) стратегија и пракса јединице, 4) самосталност, 5) поштовање личности, 6) поверење у запослене и 7) вредновање рада. За анализу упитника коришћен је програм SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*), као и дескриптивна статистика која је помогла да се протумаче одговори који су дали руководиоци.[14] У оквиру дескриптивне статистике коришћен је метод укрштања података са две варијабле: ниво руковођења (виши, средњи и нижи) и године радног стажа у полицији (три групе: 1-10, 10-20, 20-30 година).

Резултати анализе ставова руководилаца криминалистичке полиције о задовољству различитим аспектима посла

Преглед задовољства (незадовољства) различитим аспектима посла са израчунатим вредностима (резултатима), генерално и по варијаблама: нивои руковођења и године радног стажа, дат је у табели бр. 1.

[14] Džerald Grinberg, Robert Baron, op.cit., p. 157.

Табела бр. 1. Приказ просечних вредности задовољства послом који руководиоци криминалистичке полиције обављају: генерално и по различитим аспектима посла, по нивоима руковођења и по годинама радног стажа

Аспекти посла			Коришћ. способн.	Ауторит.	Стратег. и пракса	Самостал.	Поштов. В. личн.	Поверење у запосл.	Вреднов. Вашег рада	Просеч.вр ед. у %
Генер.задов.			77,4	83,3	69,1	69,1	85,7	73,5	70,3	**75,54**
Генер.незад.			22,6	16,7	30,9	31	14,3	26,5	29,8	**24,46**
Нивои р.	Нижи	З	82,4	76,4	70,5	70,5	82,3	70,5	59	**73,21**
		Н	17,6	23,5	29,4	28,4	17,6	29,4	41,3	**26,74**
	Сред-њи	З	78,2	85,4	74,7	70,9	87,3	77,8	72,7	**78,14**
		Н	21,8	14,5	25,4	29,1	12,7	22,2	27,3	**21,88**
	Виши	З	66,6	83,3	41,7	69,1	83,4	73,8	70,3	**69,74**
		Н	33,4	16,7	58,4	31	16,6	26,5	29,6	**30,31**
Године РС	1-10	З	66,6	66,6	66,6	66,7	66,6	88,3	55,5	**68,12**
		Н	33,3	33,3	33,3	33,3	33,3	11,1	44,4	**31,71**
	10-20	З	86,4	86,4	72,7	68,1	90,9	77,3	77,3	**80**
		Н	13,7	13,6	27,3	31,8	9,1	22,7	22,7	**20**
	20-30	З	66,6	83,4	63,4	70	83,4	62	63,3	**70,32**
		Н	33,3	16,7	36,6	30	16,6	37,9	36,6	**29,67**

На основу статистичких података из горње табеле, у даљем тексту продискутовани су резултати испитивања ставова руководилаца криминалистичке полиције по појединачним аспектима посла којег обављају (под А) и интерпретација на општем нивоу (Б).

4) АНАЛИЗА ПОЈЕДИНАЧНИХ АСПЕКАТА ПОСЛА

Коришћење способности

На основу статистичких података из горње табеле о *генералној дистрибуцији* одговора за аспект коришћење својих способности види се да су руководиоци посматрано у целини више задовољни тим аспектом посла

у својим јединицама са укупно 77,4%, него што су незадовољни са 22,8%. Исказани ниво незадовољства (22,6%) у овом аспекту може се довести у везу са постојањем одређених ограничења у менаџменту, као што су: недовољно изазовних задатака од вишег менаџмента; већи фокус на решавање проблема у јединици, него на креативност; превише бирократско-административних послова; компетенције руководиоца су изнад захтева радног места/позиције на којем се налази и др. Данас у организацијама раде образовани људи са знањем и информацијама које често превазилазе захтеве посла, у чему ни полицијска организација није изузетак.[15] С тим у вези, као један од узрока исказаног незадовољства коришћењем способности може бити и раскорак између бројних савремених курсева и семинара, као и других облика стручног усавршавања које полицијски службеници завршавају, како на националном, тако и на међународном нивоу, и малих или никаквих шанси да та нова и напредна знања и вештине примене у свом радном окружењу. У погледу *нивоа руковођења*, на основу статистичких података, може се закључити да задовољство руководилаца коришћењем способности скоро равномерно опада од нижег до вишег нивоа. Теоријски, за очекивати је да ниво задовољства коришћењем способности расте са порастом нивоа руковођења, јер би требало да са порастом нивоа руковођења расте обим надлежности, али и овлашћења и моћи за њихово спровођење. Опадање нивоа задовољства коришћењем способности са порастом нивоа руковођења указује на један од могућих узрока, а то је да повећавање обима и сложености надлежности, односно задатака по нивоима руковођења, не прати сразмерно повећање организационих овлашћења за њихово извршавање. Таква врста несразмере карактеристична је за изразито централизоване организације. У погледу *година радног стажа*, може се закључити да су најстарији, односно најискуснији руководиоци криминалистичке полиције, најнезадовољнији коришћењем својих способности, што може указивати на системске проблеме и недостатке у коришћењу знања и искуства најискуснијих кадрова и слабо развијеног система управљања људским ресурсима. Наиме, исти испитаници су у истом упитнику исказали став да је квалитет управљања људским ресурсима у полицији у великој мери недовољан, што се може видети из приложене табеле (табела бр. 2).

[15] Миленко Хелета, *TQM – модели изврсности и интегрисани менаџмент системи, Завод за уџбенике*, Београд, 2010, стр. 432.

Табела бр. 2: Процена квалитета управљања људским ресурсима[16]

	Ниво квалитета у %		
Димензија квалитета	изврстан	добар	недовољан
Планирање кадрова	5	57,5	37,5
Пријем кадрова	3,7	52,4	43,9
Развој кадрова	6,1	57,3	36,6
Напредовање у каријери	4,9	61	34,1
Просечне вредности	4,92%	57%	38%

Ауторитет

Висок проценат *генералног задовољства* ауторитетом (83,3%) руководилаца у својим јединицама може да индицира на ауторитарни систем и уређене односе у полицијским јединицама, што карактерише организације војног и квази војног типа, каква је полиција. Висок ниво задовољства ауторитетом представља један од неопходних предуслова за доношење и спровођење квалитетних одлука у оквиру функције супротстављања криминалитету. С друге стране, наглашена ауторитарност може да спутава иницијативност, критичко мишљење и креативност, који су нарочито потребни у време реформских промена. У погледу *нивоа руковођења*, на основу статистичких података види се да је задовољство руководилаца ауторитетом на средњем и вишем нивоу знатно веће него на нижем/оперативном нивоу, те се може закључити да ниво ауторитета у полицијској организацији у великој мери детерминише ниво руковођења. Нижи нивои имају мање организационе моћи и овлашћења те им је и формални ауторитет смањен, што је и основано јер командири (начелници) полицијских станица не могу ни да казне ни да награде полицајца (само могу предлагати вишим нивоима), а нити могу одлучивати о пријему и распоређивању запослених, што представља спољне детерминанте стварања и одржавања ауторитета. То такође значи да, с обзиром да командири полицијских станица немају већину организационих овлашћења које имају виши нивои, треба да свој ауторитет граде на стручним компетенцијама, које се највише испољавају у непосредном раду са полицајцима на терену – пружању стручне помоћи, саветовањима,

[16] Милан Клисарић „*Управљање квалитетом функције супротстављања криминалитету – студија случаја Министарства унутрашњих послова Републике Србије*“, докторска дисертација, Европски центар за мир и развој, Универзитета за мир Уједињених нација, 2014, стр. 298-334.

менторству, обучавању и др. Општа карактеристика рада командирског састава у полицијским станицама опште надлежности, које су дакле задужене и за сузбијање криминала, јесте да су руководиоци тог нивоа оптерећени канцеларијским, односно админи-стративним пословима (планови, извештаји, станичне евиденције, итд.), а мало су укључени у оперативни рад у процесу супротстављања криминалитету. Дакле, може се закључити да се *ауторитет* у полицијској организацији, када су руководиоци у питању, стиче годинама радног стажа (стварни ауторитет) и са вишим позицијама у хијерархијској лествици (ланцу) командовања (формалин ауторитет).

Стратегија и пракса у јединици

На основу статистичких података о *генералној дистрибуцији* одговора за аспект стратегија и пракса у јединици види се да су руководиоци, посматрано у целини, више задовољни тим аспектом посла у својим јединицама са укупно 69,1%, него што су незадовољни са 30,9%. Висок ниво незадовољства стратегијом и праксом јединице у којима испитаници руководе генерално указује на проблеме и недостатке стратегијског менаџмента у процесу супротстављања криминалитету. Наиме, исти испитаници су у истом упитнику, исказали став да је квалитет процеса стратешког планирања у области супротстављања криминалитету у великој мери недовољан, што се може видети из приложене табеле (табела бр. 3). Посебно су ниско оцењене димензије: коришћење метода стратешке анализе (42,7%) и трансформисање стратегија у акционе, оперативне и тактичке планове (38,3%). Оцена квалитета процеса стратешког планирања у области супротстављања криминалитету:

Табела бр. 3: Процена квалитета процеса стратешког планирања у области супротстављања криминалитету[17]

	Ниво квалитета у %		
Димензија квалитета	изврстан	добар	недовољан
Процена потреба за стратешким планирањем	8,3	63,1	28,6
Вођење тима за стратешко планирање	6	61,9	32,1
Стандардизација процеса стратешког планирања	3,6	63,9	31,3
Коришћење метода стратешке анализе (PESTEL, SWOT, GAP, Cost-benefit, узрочно-последична и др)	2,7	53,3	42,7
Трансформисање стратегија у акционе, оперативне и тактичке планове	3,7	58	38,3
Праћење спровођења стратегија	4,8	66,3	28,9
Евалуација остваривања (процена, вредновање, анализа) стратегија	3,6	65,1	30,1
Извештавање о остваривању планираних циљева	6,5	67,5	26
Основне вредности	4,9%	63,88%	32,25%

Висок ниво незадовољства стратегијом и праксом у јединицама *на вишем нивоу* руковођења указује на постојање недостака и проблема у области стратегијског менаџмента у процесу супротстављања криминалитету, дакле управо на нивоу на коме стратегија супротстављања криминалитету треба да је најразвијенија. Може се основано претпоставити да је руковођење у јединицама криминалистичке полиције, упркос усвојеним стратегијама супротстављања различитим врстама криминала у последњој декади овог века, још увек доминантно оперативно, а много мање стратегијско, са проблемима практичне имплемантације усвојених стратегија. Такође, може се претпоставити да *руководиоци са највише година радног стажа* имају најсензибилнију перцепцију присуства/одсуства стратегија и добре праксе супротстављања криминалитету, односно системског и методолошки развијеног приступа овим пословима, те је ниво задовољства ове групе испитаника и најнижи.

[17] Милан Клисарић, op.cit.

Самосталност

Статистика из табеле о *генералној дистрибуцији* одговора за аспект самосталност говори да су руководиоци, посматрано у целини, више задовољни тим аспектом посла са укупно 69,1%, него што су незадовољни са 31%. Ипак, висок ниво незадовољства самосталношћу у процесу супротстављања криминалитету указује на проблеме и недостатке система и политике супротстављања криминалитету и могућег селективног приступа према носиоцима криминалних проблема. Најмање задовољства, односно највише незадовољства самосталношћу показује *виши ниво руковођења*, што, као и у претходним димензијама задовољства послом, указује на то да су највећи проблеми системске и стратешке природе управо на том нивоу руковођења. Може се закључити да *руководиоци са најмање година радног стажа* имају најмање самосталности у руковођењу у својим јединицама, што се може довести у везу са нивоом организационих овлашћења – права на доношење одлука, као и искуством и компетенцијама за руковођење које се стичу искуством, односно годинама радног стажа.

Поштовање личности

Статистика из табеле о *генералној дистрибуцији* одговора за аспект поштовање личности говори да су руководиоци посматрано у целини значајно више задовољни тим аспектом посла са укупно 85,7%, него што су незадовољни са 14,3%. Висок ниво задовољства поштовањем личности руководилаца одражава субординацијске и хијерархијске односе полицијске организације. Најмање задовољства поштовањем личности *на нижем нивоу* може се довести у везу са обимом овлашћења којег командири полицијских станица имају, годинама радног стажа (по правилу су најмлађи руководиоци), али што је најважније са компетенцијама које имају, међусобним односима и комуникацијом са подређенима, као и са начином рада. Уколико се командири више баве администрацијом и попуњавањем станичних евиденција, а мање радом са људима и заједничким решавањем проблема, поштовање њихове личности биће мање. Према статистичким подацима ниво задовољства руководилаца поштовањем личности *расте са годинама радног стажа*, што се може довести у везу са искуством, компетенцијама и зрелошћу, али тај ниво има благ пад како се руководици приближавају завршетку каријере.

Поверење у запослене

Статистички подаци о *генералној дистрибуцији* одговора за аспект поверење у запослене говоре да су руководиоци, посматрано у целини, више

задовољни тим аспектом посла са укупно 73,5%, него што су незадовољни са 26,5%. Исказано незадовољство поверењем у запослене указује на проблеме у вези са људима који могу бити етичке или стручне природе. Најмање задовољства (највише незадовољства) поверењем у запослене *на нижем нивоу руковођења* могло би да се доведе у везу са професионалним квалитетом полицајаца, непосредним радом полицијских службеника са грађанима (жртвама и осумњиченим), који највише пружа могућности за корупцију и друге врсте незаконитог и неетичког понашања, као и непосредним радом командира полицијске станице са полицајцима и његовим укључивањем у оперативне полицијске послове. Према статистичким подацима ниво задовољства руководилаца поверењем у запослене у јединицама у којима руководе *опада са годинама радног стажа* (ниво незадовољства расте), што се може довести у везу са животним и радним искуством. Са више животног и радног искуства руководиоци постају неповерљивији према запосленима, што указује на бољу перцепцију и процену етичких и стручних аспеката личности полицијских службеника. Неповерење у запослене од 37,9% код најстарије групе (20-30 година радног стажа) је забрињавајуће, јер указује на проблеме у понашању запослених и на недовољно развијене интерперсоналне односе. Међусобно поверење је организациона вредност која је у полицијској организацији веома битан кохезивни елемент, посебно када су у питању конспиративне полицијске акције, рад са информаторима и криминалистичко обавештајним информацијама.

Вредновање рада

Статистички подаци о *генералној дистрибуцији* одговора за аспект вредновање рада говоре да су руководиоци посматрано у целини више задовољни тим аспектом посла са укупно 70,3%, него што су незадовољни са 29,8%. Висок ниво незадовољства вредновањем њиховог рада у руковођењу у својим јединицама указује на проблеме и недостатке системског приступа вредновања рада запослених, односно управљања учинком и "мерит" система у полицијским јединицама. Велико незадовољство руководилаца/командира *нижег/оперативног нивоа руковођења* (41,3%) вредновањем њиховог рада у полицијским станицама указује на непостојање довољне пажње и бриге полицијске организације о њеним основним оперативним ћелијама, које представљају најоперативнији састав јер су најближи грађанима и безбедносним проблемима на локалном простору, међу којима је криминал најизраженија безбедносно угрожавајућа појава. Статистички подаци показују да је максимално вредновање рада руководилаца *у категорији/групи 10-20 година радног стажа*, да је најмање у најмлађој категорији, а да опада код руководилаца са највише радног стажа. Најмлађа категорија је најнезадовољнија, што је с једне стране оправдано, с

обзиром да имају најмање искуства, односно компетенција за запажено квалитетан рад. С друге стране, наведени подаци могу указивати на слабо развијен каријерни систем: млађи руководици се недовољно стимулишу за развој у каријери, а богато искуство старијих руководилаца се недовољно користи и вреднује у развоју и реформама полицијске организације.

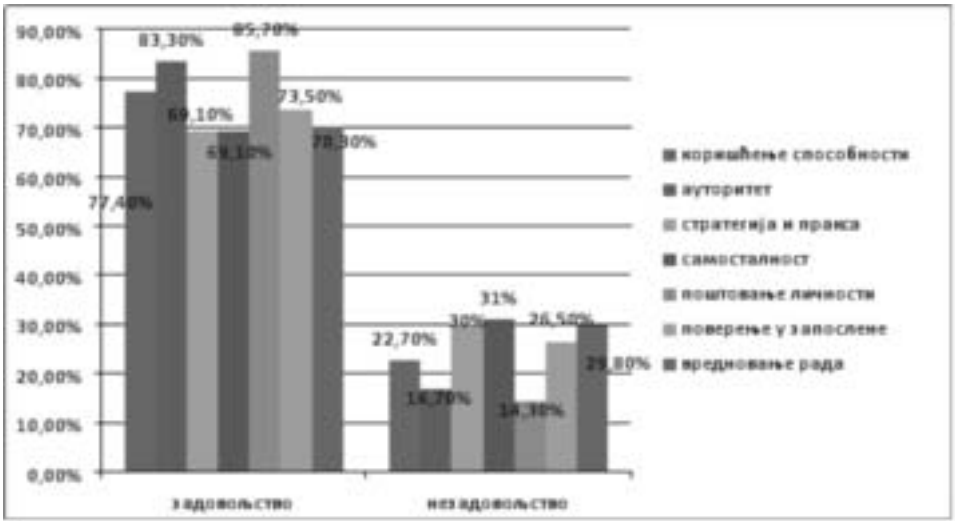
5) ГЕНЕРАЛНА АНАЛИЗА

Из приложене табеле види се да је генерална дистрибуција задовољства руководилаца криминалистичке полиције различитим аспектима посла којег обављају исказана кроз одговоре са 75,54%, док је незадовољство исказано са 24,46% (графикон бр. 1), што потврђује резултате многих истраживања да су запослени углавном задовољни својим послом.

Графикон бр. 1: Просечне вредности задовољства послом руководилаца крим. полиције

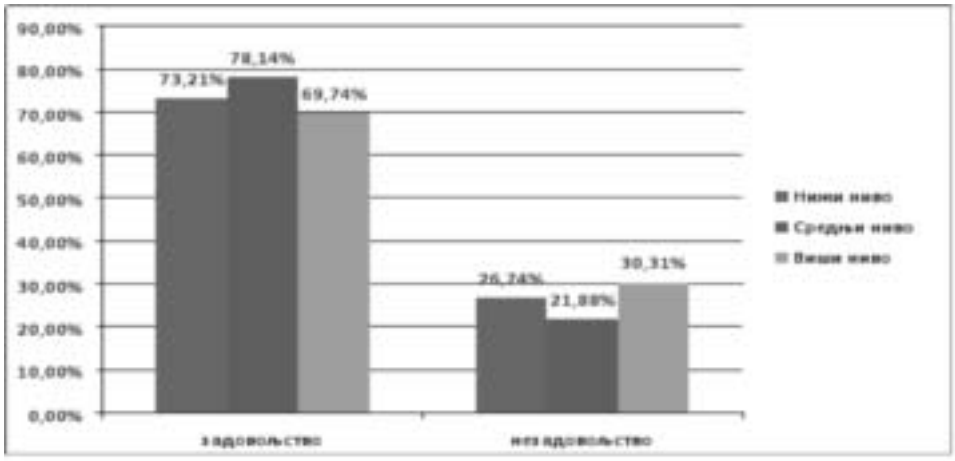
У графикону бр. 2 даје се упоредни приказ задовољства/незадовољства различитим аспекатима посла којег обављају руководиоци криминалистичке полиције.

Графикон бр. 2: Упоредни приказ задовољства/незадовољства различитим аспекатима посла



Из горњег графикона може се видети да је највеће задовољство руководилаца криминалистичке полиције у аспектима: *Поштовање личности руководиоца* (85,70%) и *Ауторитет* (83,30%), самим тим и најмање незадовољства. Основна детерминанта високом нивоу задовољства у наведена два аспекта посла јесу природа, култура и традиција полицијске организације, која припада организацијама јавног сектора са изразитим субординацијским и хијерархијским односима, у којима је, ради ефикасности обављања послова, неопходно поштовање формалног ауторитета, дисциплине рада и правила о међусобним односима. Најмање задовољство руководилаца криминалистичке полиције је у аспектима: *Стратегија и пракса јединице* у којој испитаник руководи (69,10%) и *Самосталност* (69, 10%), односно највише незадовољства (31%). Основне детерминанте најмањег задовољства, односно највећег незадовољства у овим аспектима, су неразвијеност стратешког планирања и још више њиховој слабој или никаквој имплементацији; наглашени реактивни приступ криминалитету; инертност организације и отпори променама; политички детерминизам у постављењу и разрешавању дужности руководилаца криминалистичке полиције. Наиме, ставови грађана о раду полиције, добијени анкетирањем од стране независних агенција за испитивање јавног мњења *Strategic Marketing* и CESID у Р. Србији, поред осталог, говоре да постоји снажан утицај политике

на рад полиције и на постављање руководећих радника.[18] Главни разлог томе јесте константно стање кризе, несигурност и нестабилни услови привређивања, што је утицало да се одлуке доносе у интересу доминантних владајућих групација, на брзину и на кратак рок.[19] Задовољство нижег (73,21:26,74) и вишег нивоа руковођења (69,74:30,31) је испод просечне вредности генералног задовољства (75,54:24,46), док је средњи ниво (78,14:21,88) изнад просечног нивоа генералног задовољства. Слично томе, група руководилаца са радним искуством 1-10 година (68,12:31,71) и 20-30 година (70,32:29,67) је испод просечног нивоа генералног задовољства, док је група са радним искуством 10-20 (80:20) година изнад просечне вредности генералног задовољства. *У графикону бр. 3* даје се упоредни приказ општег задовољства/незадовољства послом према нивоима руковођења.

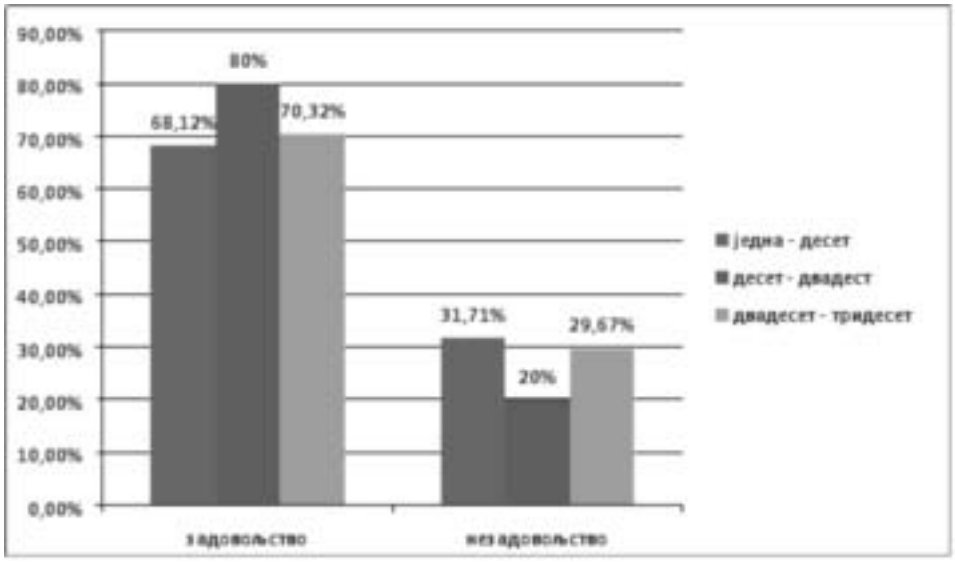


Из горњег графикона може се видети да је највише незадовољства послом којег обавља изразила група руководилаца вишег нивоа (69,74%:30,31%), затим нижи ниво (73,21%:26,74%), а да најмање незадовољства (највише задовољан) има средњи ниво руковођења (78,14%:21,74%). Статистички подаци показују да најнижи ниво задовољства има највиши испитивани ниво руковођења, што представља специфично одступање у односу на досадашња истраживања у овој области. Увидом у табелу бр. 1 може се видети да је виши

[18] Милан Клисарић, op.cit.

[19] Миодраг Ивановић и Милан Клисарић (2009), *Стратешко планирање у јавном сектору – кључ развоја и реформи*, Безбедност, 2009, бр. 51(3), стр. 10.

ниво значајно незадовољнији у односу на друга два нивоа у три аспекта посла: *Коришћење способности* (66,6%:33,4%), *Стратегија и пракса Ваше јединице* (41,7%:58,4%) и *Само-сталност* (69,1%:31%). На основу изнетих закључака о задовољству послом руководилаца криминалистичке полиције према нивоима руковођења може се закључити да у криминалистичкој полицији, укључујући и полицијске станице опште надлежности не постоји конзистентан систем менаџмента, који би био заснован на спроводљивим стратегијама супротстављања криминалитету и управљања организацијом, систему планирања и евалуацији оперативних активности, управљању учинком, проактивном раду полиције и савременом каријерном систему. *У графикону бр. 4* даје се упоредни приказ општег задовољства/незадовољства послом према годинама радног стажа.



Из горњег графикона види се да најмање задовољства послом има најмлађа група испитаника-руководилаца криминалистичке полиције 1-10 година радног стажа (68,12%:31,71%), затим најстарија група 20-30 година (70,32%:29,67%) и највише средње искусна група 10-20 година (80%:20%). Из табеле бр. 5 може се видети да је група 1-10 година радног стажа незадовољнија од друге две групе у четири аспекта посла: *Ауторитет* (66,6%:33,3%), *Самосталност* (66,6%:33,3%), *Поштовање личности* (66,6%:33,3%) и *Вредновање рада* (55,5%:44,4%), у чему је забележена највећа разлика. Може се закључити да је очигледна детерминанта незадовољства у наведеним аспектима посла искуство, односно године радног стажа. Ауторитет

појединца није само формална вредност иза које стоји организација, већ се и као стварна категорија стиче временом и искуством. Слично је и са осталим аспектима посла. Детерминанта незадовољству у аспекту Вредновање рада није само искуство већ и непостојање мерит система, односно концепта управљања учинком, који би омогућио знатно објективније мерење резултата рада сваког појединца. Тај систем би омогућио јасно диференцирање радних и личних квалитета међу младим руководиоцима, што би послужило као једна од важних основа за њихов даљи развој у каријери. Најстарија група 20-30 година радног стажа је најнезадовољнија у два аспекта: *Стратегија и пракса* (63,4%:36,6%) и *Поверење у запослене* (62%:37,9%). Богато радно и животно искуство руководилаца ове категорије омогућује да они најбоље запажају проблеме у вези са стратегијама и праксом у јединицама полиције и поверењем у запослене.

6) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Резултати добијени анализом одговора руководилаца криминалистичке полиције у спроведеном истраживању о задовољству различитим аспектима посла/функције коју обављају, могу се објаснити специфичностима полицијске организације Републике Србије, посебно њеним прелазним стањем из једне традиционалне организације, оптерећене снажним политичким утицајем, високом централизацијом моћи одлучивања, неуређеним процесима и неразвијеним савременим системима и концептима управљања у савремену и развијену, односно демократску организацију јавног сектора. На резултате анализе задовољства руководилаца криминалистичке полиције може се у великој мери применити Херцбергова теорија задовољства са два фактора: идентификовано је одсуство неких важнијих *хигијенских* фактора (детерминанти) који су узроковали негативне реакције у упитнику, као што су: сигурност радног места и квалитет управљања и одсуство неких важнијих *мотивационих* фактора, који доводе до задовољства, као што су успех на послу, могућност напредовања и личног развоја.[20] На основу резултата истраживања могу се дати одређене препоруке за побољшање квалитета радног окружења за руководиоце криминалистичке полиције, за којим има потреба, као и за побољшање анализе руководилаца, као посебно важне интересне стране у процесу супротстављања криминалитету, и то:

1. *Доследно спровођење реформе полицијске службе* – да би се подигао ниво задовољства руководилаца криминалистичке полиције и радни учинак у супротстављању криминалитету потребно је да полиција Републике

[20] Džerald Grinberg, Robert Baron, op.cit.

Србије доследно спроведе започете реформе са традиционалне, реактивне на савремену проактивну полицијску организацију и да постане истински сервис грађана. У оквиру тога, нужно је спровођење стварне деполитизације полиције и јачање њене оперативне самосталности.

2. *Реформисање функције управљања људским ресурсима (УЉР) и успостављање каријерног система* – потребно је доследно спроводити све пројекте усмерене на реформисање функције управљања људским ресурсима који се одвијају у МУП-у Р. Србије. То се пре свега односи на увођење недостајућих функција и концепата УЉР, као што су: анализа и дизајн посла, планирање кадрова, стратегије и политике УЉР, управљање учинком, управљање знањем, процесни менаџмент, итд. Такође, потребно је успоставити каријерни систем заснован на транспарентности, проходности и компетитивности, који ће по јасним и објективним критеријумима бирати најспособније људе и који ће онемогућити самовољно и неквалитетно постављање и смењивање руководилаца полиције. У оквиру тог система потребно је посебну пажњу посветити младим руководећим кадровима и командирима полицијских станица, мотивисати их и правилно вредновати њихов рад, идентификовати и радити са талентима. Такође, потребно је старије и искусније руководиоце уводити у савремене концепте менаџмента и рада полиције, више вредновати њихово искуство до самог пензионисања, а и после тога.
3. *Увођење и развијање савремених модела, метода и инструмената менаџмента квалитета из области људских ресурса* – потребно је, на основу започетих и/или нових развојних пројеката, увести савремене моделе управљања људским ресурсима, какви постоје у развијеним земљама Европске уније. То се пре свега односи на модел познат под називом „*Инвестирање у људе*“ (енг. *Investors In People* IIP), пореклом из Велике Британије, који је развијен у десет других земаља ЕУ, као што су: Холандија, Шведска, Аустрија, Белгија и друге.[21]
4. Поред тога, треба практиковати анализу заинтересованих страна, анкете, консулатације и др. То ће омогућити запосленима право на иницијативе, повратне информације о раду и понашању, планирање каријере, учење путем саморефлексије и др. Руководиоци полиције ће новим методама управљања људским ресурсима бити подстицани на развој аналитичког и синтетичког, критичког и креативног мишљења, без страха од кажњавања

[21] Милан Клисарић, Синиша Достић, *Reform of the Human Resources Management Function in the Ministry of Interior of the Republic of Serbia – the Strategic Basis, Key Activities and Challanges*, Монографија: “Enterpreneurship: Factors Affecting Small-scale Business Performance and Development“, Трећа међународна конференција, Висока школа за пословну економију и предузетништво, Београд, 2013, p. 396.

и дискредитовања. Увођењем и развојем концепта и модела менаџмента квалитета у области људских ресурса, пружила би се могућност формирања таквог формата/оквира организационих компетенција који, и по ширини и по дубини, далеко надмашује компетенције појединаца. У таквом организационом формату појединци би могли да се развијају до нивоа самоактуализације, а ризик од незадовољства послом био би сведен на минимум, или ниво безначајности. То би био највећи изазов УЉР у полицији Републике Србије.

5. *Унапређење организационе културе и креативног радног окружења* – потребно је да руководиоци виших нивоа према руководиоцима нижих нивоа развијају принципе тимског рада и међусобних односа који ће бити реална основа за развој организацоне културе, пријатељског и креативног радног окружења. Те вредности треба омогућити руководиоцима да стварају у својим јединицама којима руководе.
6. *Успостављање интегралне стратегије супротстављања криминалитету* – у односу на детерминанте појединачних аспеката посла у којима је забележен најнижи ниво задовољства (стратегија и пракса у полицијским јединицама, самосталност, вредновање рада и поверење у запослене), ради побољшања задовољства руководилаца криминалистичке полиције, такође и ефективности и ефикасности супротстављања криминалитету, потребно је успоставити реалну и интегрисану стратегију супротстављања криминалитету, која би се путем система планирања преносила кроз све нивое руковођења све до командира полицијских станица и конкретизовала у оперативне задатаке за криминалистичке и патролне полицајце.

7) ИЗВОРИ

- Coulter, M., *Strategijski menadžment na delu*, четврто издање, Data Status, Београд, 2010.
- Eden, C., Ackermann, F., *Making Strategy: The Journey of Strategic Management*, Thousand Oaks, Calif: Sage, 1998.
- Grinberg, G., Baron, R., *Понашање у организацијама-разумевање и управљање људском страном рада*, Желинд, предузеће за железничку издавачко – новинску делатност д.о.о., Београд, 1998.
- Iannone, N., Iannone, M., *Supervision of Police Personnel*, sixt edition, Prentice-Hall, New Jersey, 2001.
- Leonard, Arnold V., Harry, More W., *Police Organization and Management*, University Casebook series, Mineola NY: Foundation Press, 1974.
- Swanson, C., Territo, L., Taylor, R., *Police Administration: Structures, Processes and Behaviour*, 7th edition, Pearson Education, New Jersey, 2008.

- Адижес, И.К. *Управљање променама*, Институт Adižes, Нови Сад, 2004.
- Богићевић Милекић, Б., *Менаџмент људских ресурса*, Центар за издавачку делатност Економског факултета Универзитета у Београду, Београд, 2011.
- Ивановић, М., Клисарић, М., *Стратешко планирање у јавном сектору – кључ развоја и реформи*, Безбедност, 2009, бр. 51(3).
- Клисарић, М., „*Управљање квалитетом функције супротстављања криминалитету – студија случаја Министарства унутрашњих послова Републике Србије*“, докторска дисертација, Европски ценатр за мир и развој, Универзитета за мир Уједињених нација, 2014.
- Клисарић, М., Достић, С., *Reform of the Human Resources Management Function in the Ministry of Interior of the Republic of Serbia – the Strategic Basis, Key Activities and Challanges*, Монографија: „Enterpreneurship: Factors Affecting Small-scale Business Performance and Development“, Трећа међународна конференција, Висока школа за пословну економију и предузетништво, Београд, 2014.
- Фатић, А., Кораћ, С., Булатовић, А., *Етика криминалистичко-обавештајног рада*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013.
- Филиповић, Ј., Ђурић, М., *Основе квалитета*, Факултет организационих наука, Београд, 2009.
- Хелета, М., *TQM – модели изврсности и интегрисани менаџмент системи, Завод за уџбенике*, Београд, 2010.

УДК: 930.85:341.176(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 348–355
Изворни научни рад

др Александра МИРИЋ[1]
др Филип МИРИЋ[2]

АКТИВНОСТ САВЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ НАСЛЕЂА ОД УМЕТНИЧКОГ, ИСТОРИЈСКОГ И ДРУШТВЕНОГ ЗНАЧАЈА

ABSTRACT

Cultural heritage safeguarding and enhancing has long been recognized as one of the most important tasks of the European Union. This task requires coordinated action of all EU bodies, as well as Member States. In this regard, the Council of the European Union in May 2014 adopted the Conclusions recognizing cultural heritage as a strategic resource for a sustainable Europe. By analyzing the Conclusions, the authors point to the importance of protecting cultural heritage, as one of the most important aspects of national identities and the identity of Europe itself. Although the conclusions and proposals are not binding on the Republic of Serbia, their incorporation into the positive law of Serbia in the field of cultural heritage, would facilitate the process of harmonization of the Republic of Serbia with the European Union, which is specifically pointed in the paper.

Key words: cultural heritage, the Council of the EU, the Republic of Serbia.

[1] Institut de recherché sur l'architecture antique Université Lumière Lyon 2. Е-маил: aleksandramiric@yahoo.com

[2] Правни факултет у Нишу. Е-маил: filip.miric@gmail.com, filip@prafak.ni.ac.rs.

1) УВОД

Диверзитет културе земаља Европске уније препознат је као једна од најзначајнијих одредница њеног идентитета. Међусобно познавање културе земаља чланица, њихове историје и језика, могуће је кроз популаризацију особености других култура, али и имплементацију програма мобилности, размене знања и искустава.[3] Интеркултурални дијалог који се подстиче унутар ЕУ није значајан само због јачања веза између чланица, већ и ради критичког преиспитивања начина популаризације сопствене културе. Посебно место припада валоризацији наслеђа, оквира који појединца рођењем дочекује и обликује у већ оформљеној средини, са матерњим језиком, причама и предањима. Било да су у питању непокретни или покретни трагови настали интеракцијом човека и простора током времена, они сведоче о животним активностима наших предака, о њиховим размишљањима, веровањима и надањима. С друге стране, то је оквир који људи разумеју, који за њих представља најприроднији поредак унутар система вредности коме припадају. Овај скуп ресурса наслеђен из прошлости, који људи идентификују независно од власништва над њим, представља одраз непрекидно еволуирајућих вредности, уверења, знања и традиција. Управо због тога, а са још једним подсећањем на основно значење појма – наслеђивање, заједница повезана баштином састоји се од појединаца који свесним деловањем негују и преносе будућим генерацијама заједничка сећања, била она изражена кроз материјална или нематеријална културна добра.[4] Према важећем Закону о културним добрима РС, културна добра су ствари материјалне и духовне културе од општег интереса. Подељена су на културна добра, културна добра од великог и она од изузетног значаја.[5] Неопходно је додати да, осим проглашених културних добара које поменути закон штити, укупан фонд наслеђа чини и немерљиви број остварења

[3] У питању су програми попут Erasmus, Leonardo, Comenius.

[4] Оваква дефиниција наслеђа прописана је Оквирном конвенцијом Савета Европе о вредности културног наслеђа за друштво, која је, уз препознавање потребе да се људи и људске вредности нађу у средишту проширеног и трансверзалног концепта културног наслеђа, усвојена у Фару 27. октобра 2005. године, у оригиналу на енглеском и француском језику. Република Србија је потписник овог документа од септембра 2007. године. Ратификовање конвенције био је предуслов за доношење Закона о примени Оквирне конвенције из Фара 2010. год. који је објављен у „Службеном гласнику РС – Међународни уговори", бр. 1/2010. О активностима УНЕСКО-а у области заштите културног наслеђа и одрживог развоја видети више на http://whc.unesco.org/en/sustainabledevelopment, приступ 15.02.2016.

[5] Закон о културним добрима, „Службени гласник РС", бр. 71/1994, 52/2011 и 99/2011.

материјалног и нематеријалног карактера од мањег или већег значаја за појединца или заједницу, која самим тим имају своју улогу у креирању националног идентитета и културе земље.[6] Подстицање дијалога различитих култура и заштите културног наслеђа је нит која се прожима кроз развојне политике земаља чланица, законски оквир већине земаља чланица Европске уније и одредбе бројних међународних конвенција. У наставку рада биће презентоване одредбе Закључака о културном наслеђу као стратешком ресурсу за одрживу Европу, којим ће бити илустрована активност Савета ЕУ у овој области.[7]

2) СВРХА И САДРЖАЈ ЗАКЉУЧАКА САВЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О КУЛТУРНОМ НАСЛЕЂУ КАО СТРАТЕШКОМ РЕСУРСУ ЗА ОДРЖИВУ ЕВРОПУ

Уговором о оснивању Европске уније прописује се да Унија осигурава очување и унапређење културног наслеђа Европе; културно наслеђе састоји се од ресурса наслеђених из прошлости, у свим облицима и аспектима – материјалним, нематеријалним и дигиталним (створеним у дигиталном облику и дигитализованим) – укључујући споменике, налазишта, пределе, вештине и знања, обичаје и остале начине исказивања људске креативности, као и збирке које чувају и којима управљају јавна и приватна тела попут музеја, библиотека и архива. Ти су ресурси од велике важности за друштво са културног, еколошког, друштвеног и привредног становишта, те стога њихово одрживо управљање представља стратешки избор за XXI век; културно наслеђе велика је предност Европе и важан део европског пројекта. Културно наслеђе, као необновљиви ресурс који је јединствен, ненадокнадив и незамењив тренутно се суочава са великим изазовима повезаним са културним, друштвеним, приведним и технолошким променама које утичу на све аспекте савременог живота. Оно игра важну улогу у стварању и јачању друштвеног капитала јер, према разматраним Закључцима, оно може:

а) надахнути и подстицати учествовање грађана у јавном животу;

б) унапредити квалитет живота и добробит појединаца и њихових заједница;

---

[6] Ф. Мирић, А. Мирић, Кривичноправне мере у области заштите непокретних и покретних културних добара на основу оснивачких уговора ЕУ (пример Француске), У: *Европско законодавство,* Београд, Институт за међународну политику и привреду, 2012, бр. 42/12 (2012), стр. 117-125.

[7] Текст Закључка о културном наслеђу као стратешком ресурсу за одрживу Европу, чији је превод коришћен у раду, доступан је на енглеском језику на адреси http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XG0614(08)&from=EN, приступ 07.02.2016.

в) подстицати разноликост и међукултурни дијалог доприносећи јачем осећају „припадања" широј заједници и бољем разумевању и поштовању међу народима;

г) помоћи у смањивању друштвених неједнакости, олакшати социјалну укљученост, културно и друштвено учешће, али и подстицати међугенерацијски дијалог и социјалну кохезију; нудити могућности за развијање вештина, знања, креативности и иновација; бити ефикасан алат за формално и неформално образовање, целоживотно учење и оспособљавање.

Културно наслеђе има важан утицај на привреду и као саставни део културних и креативних сектора, јер, између осталог: представља снажну покретачку снагу укључивог локалног и регионалног развоја и ствара знатне спољне резултате, нарочито путем унапређења одрживог културног туризма; подржава одржив рурални и урбани развој и обнову (као што показују иницијативе многих европских региона и градова); обезбеђује разне врсте запослења. Културно наслеђе има посебну улогу у остваривању циљева стратегије „Европа 2020. за „паметан, одржив и укључив раст" због својих друштвених и привредних резултата и зато што доприноси одрживости околине. Културно наслеђе тиче се неколико важних јавних политика изван културне, попут оних повезаних са регионалним развојем, социјалном кохезијом, пољопривредом, поморством, околином, туризмом, образовањем, дигиталном агендом, истраживањем и иновацијама. Те политике имају директан или индиректан утицај на културно наслеђе, а културно наслеђе истовремено нуди јак потенцијал за остваривање њихових циљева. Зато би тај потенцијал требало развијати и подстаћи државе да признају и препознају стварну вредност културног наслеђа, и искористе потенцијал културе и културног наслеђа као заједничког стратешког ресурса за развој друштва утемељеног на демократским, етичким, естетским и еколошким вредностима, нарочито у тренуцима криза; ојачају дијалог са експертима за културно наслеђе ради утврђивања и спровођења координираних мера за одрживо управљање и развој културног наслеђа. Такође, требало би подстицати сарадњу са међународним и међувладиним организацијама, посебно са Саветом Европе. Државе, чланице ЕУ треба да искористе доступне ресурсе за заштиту, јачање и популаризацију културног наслеђа путем интегрираног и холистичког приступа, узимајући у обзир његове културне, економске, друштвене и научне елементе; допринесу укључивању културног наслеђа у националне и европске политике; утврде и надограђују се на синергије створене међу јавним политикама ЕУ и националним јавним политикама изван културне политике, попут регионалног развоја, кохезије, пољопривреде, поморства, заштите животне средине, енергетике и климатских промена, туризма, образовања, истраживања и иновација ради стварања додане вредности; ако је то могуће, побољшају приступ

финансирању, потпуно искористе доступне програме за јавни и приватни сектор и подстакну улагање у културно наслеђе као део интегрисаних стратегија за локални и регионални одрживи развој у оквиру доступних националних програма и програма ЕУ, као и у оквиру структурних фондова ЕУ у складу са споразумима о партнерству; наставе подржавати деловање ЕУ за ознаку европске баштине; наставе подстицати образовање о културном наслеђу, подижу јавну свест о потенцијалу културног наслеђа за одрживи развој и подстичу учествовање јавности, нарочито деце и младих, у сарадњи с организацијама цивилног друштва; побољшају прикупљање и анализу квалитативних доказа и квантитативних података, укључујући статистику, о културном наслеђу; подстичу финансирање, развој и ширење дигиталног културног садржаја као и доступност иновативних услуга културне и образовне вредности повезаних са наслеђем, да омогућавају грађанима јавни приступ таквим дигиталним ресурсима и услугама у вези са наслеђем, између осталог путем „Европеане".

3) МЕРЕ

Савет Европе је у Закључцима о културном наслеђу као стратешком ресурсу за одрживу Европу, позвао државе чланице ЕУ и Европску комисију да сви, у оквиру својих надлежности, предузму одређене мере у области заштите културног наслеђа. Овакав приступ је значајан јер указује да је неопходно заједничко деловање свих органа ЕУ у области заштите културних добара.

Државе чланице ЕУ, треба да:

– промовишу дугорочне моделе политике наслеђа који су утемељени на доказима, и оне које покрећу друштво и грађани;
– јачају улогу културног наслеђа у одрживом развоју, усмеравајући се према пројектима урбанистичког и руралног планирања, поновног развоја и обнове;
– подстичу умрежавање и партнерства између културног наслеђа и других подручја политика, између јавних и приватних актера у свим релевантним подручјима и на различитим нивоима управљања;
– размотре укључивање културног наслеђа у оквир следећег плана рада за културу Савета ЕУ, који ће се спроводити од 2015. године надаље;
– јачају прекограничну, међурегионалну и транснационалну сарадњу у питањима културног наслеђа с релевантним чиниоцима;
– подстичу традиционално знање и вештине који су потребни за очување, одрживо управљање и развој културног наслеђа, које је потребно пренети будућим нараштајима ради унапређења људског капитала и трајне заштите европских културних добара, као и приступа њима;

– наставе сарађивати на истраживачком програму за културно наслеђе и ојачају своју подршку истраживачким иницијативама за културно наслеђе путем Оквирног програма за истраживање и иновације „Хоризонти 2020“, као што је заједничка иницијатива планирања за културно наслеђе и глобалне промене.

Европска комисија треба да:

– анализира привредни и друштвени учинак културног наслеђа у ЕУ и допринесе развоју стратешког приступа културном наслеђу;
– узме у обзир, код ревизије стратегије „Европа 2020“, допринос културног наслеђа постизању циљева стратегије;
– размотри посебност културног наслеђа приликом примене правила о државним субвенцијама;
– подстиче размену и употребу добре праксе која произлази из пројеката финансираних у контексту програма ЕУ чији је циљ подстицање одрживе употребе културног наслеђа и управљања њиме;
– настави подржавање умрежавања и удруживања ресурса стручњака и практичара у подручју наслеђа из јавног и приватног сектора и организација цивилног друштва на нивоу ЕУ.

Наведене мере ће, уз адекватно заједничко деловање институција и органа ЕУ, допринети стварању заједничке политике у области заштите културних добара на нивоу ЕУ.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Пошто је реч о правном акту програмског карактера, Закључци о културном наслеђу као стратешком ресурсу за одрживу Европу, ступили су на снагу даном усвајања и то 21. маја 2014. године.

5) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Чињеница је да у добу опште глобализације успех општина, градова, региона па чак и држава, не зависе само од економског развоја, већ и од различитих културолошких фактора који утичу на квалитет живота становништва. Један од њих је стање заштите баштине, била она материјална или нематеријална.[8] Активности на одрживом управљању и друштвено ангажованом коришћењу препознате су као подједнако значајне, као и оне

[8] Mrak, I. Evaluation methods in the protection of built heritage, Gradjevinar 66, 2014, 2, pp. 127-138.

које се тичу физичке заштите и одржавања доброг стања.[9] А управо о стању наслеђа можда најбоље говори шала, а истовремено и клетва, добро позната запосленима у служби заштите градитељске баштине. „Дабогда ти кућа била споменик културе" је фраза која се често чује од власника објеката који су утврђена културна добра. Суочени са потребом да на свом поседу изведу грађевинску интервенцију којом би побољшали стандард коришћења, или једноставно продужили век трајања културном добру, власници су у обавези да решење пронађу у компликованој мрежи администрације службе заштите, без могућности да аплицирају за икакву државну субвенцију. Овај пример може се илустровати примерима урушених грађевина унутар урбаних центара градова Србије, или чињеницом да су поједини типови историјских објеката од трошних материјала скоро потпуно нестали.

Иста је ситуација и када говоримо о нематеријалној баштини – усменим предањима која се заборављају или умирућим занатима. Потенцијалним приступањем Србије Европској унији, наша ће држава бити у обавези да преиспита постојеће културне политике и припреми стратегије одрживог управљања културним добрима, као и да субвенцијама подржи умрежавање препознатих актера који се на неки начин баве валоризацијом и коришћењем културних добара. Такође, ради праћења тенденција проучавања, заштите и одрживе експлоатације културног наслеђа, Република Србија мораће да обезбеди јачање пројектних капацитета установа културе и обуку запослених у њима, али и да подстакне међународну сарадњу у питањима културног наслеђа с релевантним чиниоцима. Коначно, подстицањем специјалиста да унапреде методе изучавања традиционалних знања и вештина који су потребни за очување културних добара и успостављањем механизама дифузије тих знања, обезбедио би се непрекинути трансфер идентитета и баштине која га чини, коју смо наследили од претходних генерација. Да ли примену ових мера треба одлагати до тренутка пријема у Европску унију? Може ли наше културно наслеђе да чека?

6) ИЗВОРИ

- Закон о културним добрима, „*Службени гласник РС*", бр.71/1994, 52/2011 и 99/2011.
- Закон о примени Оквирне конвенције из Фара, „*Службени гласник РС – Међународни уговори*", бр. 1/ 2010.

[9] Taneski, R. Cultural heritage as a resource for development of the society, Proceedings, Second Regional Scientific Conference of ICOM SEE, Condition of the cultural and natural heritage in the balkan region, Nis, 2012, pp. 333-340.

- Интернет: U.N.E.S.C.O. http://whc.unesco.org/en/sustainabledevelopment, приступ 15.02.2016.
- Интернет: Закључци о културном наслеђу као стратешком ресурсу за одрживу Европу, доступни на енглеском језику на адреси http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XG0614(08)&from=EN, приступ 07.02.2016.
- Мирић, Ф., Мирић, А., Кривичноправне мере у области заштите непокретних и покретних културних добара на основу оснивачких уговора ЕУ (пример Француске), У: *Европско законодавство*, Београд, Институт за међународну политику и привреду, 2012, бр. 42/12 (2012).
- Mrak, I. Evaluation methods in the protection of built heritage, *Gradjevinar* 66, 2014, 2, pp. 127-138.
- Taneski, R., Cultural heritage as a resource for development of the society, Proceedings, Second *Regional Scientific Conference* of *ICOM SEE, Condition of the cultural and natural heritage in the balkan region,* Nis, 2012, pp. 333-340.

УДК: 004.087(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 356–368
Изворни научни рад

Маја ЗАРИЋ[1]

АУДИОВИЗУЕЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ДИРЕКТИВУ О АУДИОВИЗУЕЛНИМ МЕДИЈСКИМ УСЛУГАМА

ABSTRACT

Audiovisual Policy of the European Union has significant impact on its economic development, as well as the cultural and social life of the Member States. This paper presents the principles of creating audiovisual policy and gives a brief history of the development of today's regulatory framework through short analysis of the Television without Frontiers Directive, with a special focus on the analysis of the main instrument in this field – the Audiovisual Media Services Directive (AVMSD). Within the analysis of AVMSD specific following principles were tackled: principle of jurisdiction, freedom of broadcasting and rebroadcasting, protection from discrimination, access to major events, the European part, self-regulation, the protection of minors, the right of reply in television broadcasting and the Contact Committee.

Key words: Audiovisual Media Services, freedom of broadcasting and rebroadcasting, protection from discrimination, self-regulation, jurisdiction

1) СВРХА

У области аудиовизуелне политике, улога Европске уније јесте да створи ефикасно јединствено европско тржиште за аудиовизуелне медијске услуге, уважавајући истовремено културолошке аспекте и различитости земаља чланица, будући да аудиовизуелни сектор има значајну културну и социјалну

[1] Министарство културе и информисања Републике Србије. Е-маил: maja-zaric@hotmail.com.

улогу у европском друштву. За оптимално функционисање овог јединственог тржишта било је потребно да земље чланице усвоје и правилно имплементирају минимум заједничких правила, што су и учиниле кроз транспозицију Директиве о аудиовизуелним медијским услугама, која заједно са заштитом малолетника и заштитом филмског наслеђа чини комплетан правни оквир Европске уније у овој области. Циљ овог рада је представљање и појашњење аудиовизуелне политике Европске уније кроз анализу њеног главног инструмента – Директиве о аудиовизуелним медијским услугама (у даљем тексту АВМСД). Имајући у виду да је ова област од великог значаја за Републику Србију, јер је обухваћена у преговарачком поглављу 10 Информационо друштво и медији у секцији Аудиовизуелна политика, као и да је АВМСД успешно транспонована у домаћи медијски правни оквир 2014. године, резултат анализе и имплементације у земљама чланицама биће од помоћи у сагледавању, како квалитета имплементације Директиве у Србији, тако и сагледавању праваца будућег развоја аудиовизуелне политике Европске уније.

2) МЕРЕ ЕУ

Аудиовизуелна политика Европске уније базира се на спровођењу доле наведених 4 праваца и мера: (1) Спровођење јединственог регулаторног оквира – кроз имплементацију Директиве о аудиовизуелним медијским услугама, Препоруке о заштити малолетника и Препоруке о заштити филмске баштине; (2) Давање подстицаја аудиовизуелном тржишту кроз Програме финансирања Европске уније. Потпрограм МЕДИЈИ у оквиру програма Креативна Европа пружа финансијску подршку развоју, дистрибуцији и промоцији европских филмских и аудиовизуелних дела. Ова мера помаже покретању пројеката са европском димензијом и подстиче развој нових технологија, омогућава да европска филмска и аудиовизуелна дела, укључујући игране филмове, телевизијске драме, документарне филмове и нове медије, пронађу нова тржишта изван националних и европских граница, а такође финансира програме за обуку филмских професионалаца и развој кинематографије. Кроз поменути програм финансирања пружа се могућност европским организацијама да повећају дистрибуцију европских филмова и подстиче стварање веза између сектора продукције и дистрибуције. Европским организацијама пружа се могућност да повећају приступ тржиштима на различите начине и то разменом, повећањем видљивисти дела или побољшањем циркулације дела; (3) Промовисање онлајн дистрибуције садржаја, развоја медијске писмености и медијског плурализма. Повеља за медијску писменост из 2009. године постоји да подржи постојање медијске писмености широм Европе. Електронским потписивањем Повеље, организације и појединци прихватају посебну дефиницију медијске

писмености, као и препоруку да програмирају и спроводе активности које доприносе њеном развоју. Повеља тако олакшава консензус и умрежавање оних који раде на развоју медијске писмености у различитим земљама широм Европе. Поред ове мере, Европска комисија формирала је експертску групу за медијску писменост која за циљ има утврђивање метода промоције медијске писмености, увођења медијске писмености у школске курикулуме у европским школама, а на основу компаративних анализа постојећих студија, годишњих извештаја земаља чланица о нивоу медијске писмености; (4) Активности изван Европске уније, а посебно се у оквиру ове мере издваја одбрана европских културних интереса у оквиру Светске трговинске организације. Европска унија је своје интересе у сектору аудиовизуелних услуга заштитила њиховим пуним искључењем из обухвата либерализације у оквиру Светске трговинске организације, што додатно говори о специфичној осетљивости овог сектора.

3) САДРЖАЈ

Пре Првог светског рата Европа је била доминантан произвођач филмова и покретних слика. Након рата, европска индустрија била је разорена и америчка филмска индустрија преузела је примат на тржишту. Чињеница да, упркос различитим појединачним мерама европских земаља удео Европе на аудиовизуелном тржишту није јачао, резултирала је настанком документа Комисије Европских заједница према Савету Европских заједница под називом Комуникација Комисије према Савету *Телевизија без граница, Зелени папир о стварању заједничког тржишта за радиодифузију, посебно путем сателита и кабла.*[2] Зелени папир поставио је оквире за интегрисање и хармонизацију радиодифузних закона земаља чланица у циљу стварања јединственог тржишта и дефинисања његове улоге у будућем развоју Европских интеграција. Комисија је 1985. године, у жељи да унапреди напоре хармонизације легислативе, објавила „Белу књигу" *(White papers)* о завршавању заједничког тржишта који је садржао 279 легислативних мера међу којима су биле све оне предвиђене у „Зеленој књизи" *(Green papers)*.[3] „Бела књига" је олакшала доношење конкретног инструмента 3. октобра 1989. године, када је, у циљу стварања јединственог радиодифузног тржишта Савет одобрио финални нацрт, тзв. Директиву о телевизији без граница.[4]

---

[2] Документ 4, Телевизија без граница, „Зелена књига о оснивању заједничког тржишта за радиодифузију, посебно сателити и кабл, Интернет: http://ec.europa.eu/green-papers/, 27.01.2016. године

[3] Документ 2, "Бела књига о употпуњавању унутрашњег тржишта", Интернет: http://ec.europa.eu/white-papers/index_en.htm

[4] Директива Савета 89/552/ЕЕС од 3. октобра 1989, Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31989L0552 , 22.01.2016.

Директива о телевизији без граница

Директива о телевизији без граница базирала се на два кључна принципа. Први принцип био је „слобода кретања" европских телевизијских програма на унутрашњем тржишту. Земље чланице су на својој територији биле у обавези да обезбеде слободу пријема прекограничних телевизијских канала који су емитовани са територије земаља чланица. Реемитовање су, с друге стране, земље чланице могле да ограниче, али само под тачно одређеним условима, односно уколико су конретни програми кршили одредбе Директиве које су се односиле на заштиту малолетника. Овај принцип био је садржан у уговорима Заједнице, као и у „Зеленој књизи" *(Green papers).* Међутим, други принцип био је ново уведен кроз члан 4. и прописивао је увођење Европских дела, односно програмских квота. У складу са одредбом, земље чланице морале су да обезбеде, тамо где је то било практично и могуће, да емитери који су под њиховом надлежношћу, резервишу најмање половину свог времена емитовања за европска дела, али и најмање једну десетину времена емитовања, или једну десетину програмског буџета, за европска дела независних продукција. За праћење имплементације ове одредбе задужена је била Европска комисија, а земље чланице биле су у обавези да о имплементацији члана 4. достављају периодичне извештаје. Надаље је Директива о телевизији без граница прописивала и одговарајућа правила за оглашавање и спонзорство, забрањивала је програме који садрже распиривање мржње на основу расе, пола, вероисповести или националности. Такође, обавезивала је земље чланице да у односу на програме свих емитера, у својој надлежности, пропишу обавезу поштовања права на одговор или на друго одговарајуће средство. Технолошки напредак, који готово увек иде испред правних норми у области медија, тржишни утицаји и промене, као и потреба за већом правном сигурношћу створили су потребу да се Директива о телевизији без граница ревидира. Први пут ревидирање је извршено 1997. године, а ревидиран је принцип јурисдикције, догађаји од великог интереса за јавност, телешопинг, заштита малолетника.[5] Извештај о имплементацији 2001. и 2002. утврдио је потребу да Комисија спроведе јавне консултације, што је и учинила 2003. године, након чега је издала *Комуникацију о будућности европске регулаторне аудиовизуелне политике.*[6] Комуникација је предвидела дуални приступ процеса ревидирања. Краткорочни приступ предвиђао је усвајање интерпретативне комуникације Комисије о одредбама Директиве које се односе на телевизијско рекламирање, као и објављивање ажуриране препоруке о заштити малолетника. Дугорочни приступ подразумевао је

[5] Директива 89/552/EEC, Ibid.

[6] Комуникација Комисије COM(2003) 784, Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:l24107, 25.01.2016.

темељно преиспитивање одредби Директиве, и у складу с тим Комисија је ангажовала у ту сврху независне експерте.[7] У децембру 2007. године Комисија је представила ревидирану Директиву која је за циљ имала да ажурира важећа правила у складу са технолошким и тржишним развојем у аудиовизуелном сектору. Главна одлика ових измена било је да се ублаже норме за оглашавање и да се изврши јасно одвајање линеарних, односно телевизијских и радио услуга од нелинеарних, односно услуга телевизије и информисања на захтев. Увођење разликовања линеарних и нелинеарних услуга узроковало је увођење појма аудиовизуелне медијске услуге који је садржан у појмовнику ревидиране Директиве, а у складу с тим принципом преименована је и сама Директива у Директиву о аудиовизуелним медијским услугама (у даљем тексту АВМСД)[8]. Директива АВМС је 2010. године консолидована и објављена у Службеном гласнику Европске уније и управо је тај текст Директиве имплементиран у српски медијски правни оквир.

Директива о аудиовизуелним медијским услугама

Европска унија у оквиру аудиовизуелне политике тежи постављању норми које ће уобличавати технолошки развој и креирању једнаких тржишних стартних позиција за све настајуће аудиовизуелне медије, истовремено желећи да то правно окружење гарантује независност националних регулаторних тела за медије, чува културне различитости, штити малолетнике и потрошаче, јача медијски плурализам и сузбија и спречава расну и религијску мржњу. Директива АВМС садржи одредбе које на нивоу Уније координирају национална законодавства у областима: општи принципи, доступност за особе са инвалидитетом, принцип јурисдикције, догађаји од великог значаја, промоција и дистибуција европских радова, комерцијална комуникација и заштита малолетника. Основни принципи Директиве су технолошка неутралност и степенована регулација. Технолошка неутралност подразумева да Директива регулише све аудиовизуелне медијске услуге, без обзира на пут којим се те услуге дистрибуирају. Одредбе Директивом примењују се на аудиовизуелне медијске услуге без обзира на апарат који се користи да би им се приступило, односно без обзира да ли се, на пример, преко компјутера, таблета, мобилног телефона или смарт повезаног телевизора приступа Интернету, односно услугама на захтев. Међутим, полазећи од развоја аудиовизуелних медијских услуга и постојања нове могућности избора и корисничке контроле те услуге, Директива уводи појам линеарних услуга – телевизијског и радио

[7] Директива 89/552/EEC, op.cit.

[8] Директива 2007/65/ЕС Интернет: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0027:0045:EN:PDF, 29.01.2016.

емитовања, с једне стране, и нелинеарних – односно услуга на захтев, с друге стране. Разлика између линеарних и нелинеарних аудиовизуелних медијских услуга пружила је и основ за степеновану регулацију. Наиме, Директива прописује ублажене норме за нелинеарне аудиовизуелне медијске услуге на захтев, будући да њима корисник приступа на сопствени захтев, контролише конзумирање услуге и време конзумирања. Степенована регулација, наравно, подразумева да се сви пружаоци аудиовизуелних медијских услуга морају придржавати основних принципа као што су могућност идентификације пружаоца аудиовизуелних медијских услуга, забрана подстицања мржње, доступност аудиовизуелних медијских услуга особама са инвалидитетом, поштовање правила за комерцијалне комуникације, спонзорство и пласирање робе. Код нелинераних аудиовизуелних медијских услуга, односно телевизијког емитовања, предвиђена су строжа правила за оглашавање, као и за заштиту малолетника будући да је утицај телевизије на друштво објективно снажан.

Принцип јурисдикције

Важно је истаћи да је Директива заснована на принципу порекла и да у складу с тим пружаоци аудиовизуелних медијских услука подлежу прописима земље свог порекла, и не могу бити бити предмет регулисања у земљи дестинације, осим у веома ограниченим околностима и по јасно предвиђеним процедурама (члан 3. Директиве који се односи на слободу пријема и реемитовања и члан 4. Директиве који се односи на случај када пружалац аудиовизуелне медијске услуге потпада под регулативу земље дестинације и по којој процедури). Уколико је нека земља чланица у свом националном законодавству прописала строжије норме од оних предвиђених Директивом, на шта свака земља чланица има право, таква национална правила могу бити примењена само на пружаоце аудиовизуелних медијских услуга у надлежности те конкретне земље чланице. Код утврђивања земље порекла полази се од следећа два критеријума: где је седиште управе конкретног пружаоца аудиовизуелне медијске услуге и где се доносе уредничке одлуке, односно одлуке које се односе на распоред емитовања или избор аудиовизуелног медијског садржаја. Постоје и супсидијарни критеријуми, попут локације на којој је ангажован значајан део запослених извршилаца, или на којој се налази сателитски аплинк, или чије сателитске капацитете предметни пружалац аудиовизуелне медијске услуге користи[9].

[9] Члан 2. Директиве 2010/13/EU о аудиовизуелним медијским услугама (АВМСД), Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32010L0013

Слобода емитовања и реемитовања

Разрађујући један од кључних принципа још из иницијалне Директиве о телевизији без граница, АВМСД и даље прописује одредбе које гарантују слободу пријема и реемитовања. Земље чланице не могу ограничити слободу прекограничног пријема и реемитовања аудиовизуелних медијских услуга које су пружене у складу са одредбама Директиве. Изузеци, када се слобода пријема и реемитовања може ограничити, су двојаки. У складу са чланом 4. Директиве регулаторно тело привремено може да ограничи слободу пријема и реемитовања аудио-визуелне медијске услуге у случају да је то неопходно ради очувања јавног поретка, а посебно ради спречавања извршења, истраге, откривања и гоњења учиниоца кривичног дела, заштите малолетних лица, ради спречавања подстицања мржње засноване на раси, полу, верској или националној припадности и повреди људског достојанства, из разлога заштите јавног здравља, разлога јавне безбедности, националне безбедности и одбране, заштите потрошача, укључујући и инвеститоре, у случају озбиљног кршења, односно претње кршењем наведених интереса, и сразмерно интересима о којима је у конкретном случају реч. Такође, Директива не прописује норме које се односе на права интелектуалне својине, а будући да се аудиовизуелни медијски садржаји често се лиценцирају само за појединачне државе или само за одређени вид дистрибуције, емитери, невезано за Директиву, често своје програме не могу да нуде прекогранично, или не могу да их нуде некодирано, уколико су права лиценцирали само за дистрибуцију тог садржај у једној земљи чланици, или имају право за дистрибуцију са условним приступом. Директива обавезује државе чланице да обезбеде да корисници аудиовизуелних медијских услуга, у свако доба, могу лако и непосредно да приступе основним информацијама о пружаоцима медијских услуга, што су у овом смислу, назив и седиште пружаоца медијске услуге, његови контакт подаци, укључујући и адресу електронске поште или адресу презентације на Интернету, као и подаци о надлежном регулаторном телу, или телу које врши надзор над радом конкретног пружаоца услуге.[10]

Заштита од дискриминације

Члан 6. Директиве прописује да су државе чланице дужне да адекватним средствима обезбеде да аудиовизуелне медијске услуге пружалаца који су под њиховом надлежности, не садрже било какво распиривање мржње на основу расе, пола, религије или националности.[11] Директива прописује

[10] Директиве 2010/13/EU о аудиовизуелним медијским услугама (АВМСД), op.cit.

[11] Члан 6. Директиве 2010/13/EU, Ibid.

одредбе које гарантују доступност аудиовизуелних медијских услуга особама са инвалидитетом у циљу њиховог укључивања у друштвени и културни живот заједнице. Директива прописује обавезу земљама чланицама да охрабрују пружаоце аудиовизуелних медијских услуга над којима су надлежне, да постепено, чине доступним аудиовизуелни медијски садржај и услуге особама оштећеног слуха, односно вида.[12]

Комерцијалне комуникације

Директива регулише аудиовизуелне комерцијалне комуникације кроз члан 9. Овај термин предвиђа различите облике промоције роба и услуга и обухвата телевизијско оглашавање, спонзорство, телешопинг и пласирање робе. Дефиниција аудиовизуелне комерцијалне комуникације подразумева слику са или без звука која су дизајнирана да промовишу, директно или индиректно, робу, услуге или имиџ физичког или правног лица које спроводи економску активност.[13] Аудиовизуелне комерцијалне комуникације треба да буду препознатљиве и не смеју користити технике утицаја на подсвест (прикривене аудиовизуелне комерцијалне комуникације су забрањене). Оне не смеју нарушавати људско достојанство, укључивати нити подстицати дискриминацију на основу пола, расног или етничког порекла, националности, вероисповести, убеђења, инвалидитета, старости или сексуалне оријентације. Такође, не смеју подстицати понашања која су штетна за здравље или безбедност, као ни понашања које занемарују заштиту животне средине. Одредбе члана 9. Директиве забрањују аудиовизуелне комерцијалне комуникације које препоручују дуван и дуванске производе, медицинске производе и третмане који су доступне само на рецепт.

Приступ најважнијим догађајима

Директива, такође, прописује правила која се тичу приступа најважнијим догађајима и права на емитовање кратких извода или инсерата у члану 14. и 15. АВМСД. Према Директиви, државе чланице имају право да обезбеде да пружаоци аудиовизуелних медијских услуга у њиховој надлежности не емитују догађаје од највећег значаја за друштво, на ексклузивној основи, на начин којим би значајном делу јавности ускратили могућности да такве догађаје прати.[14] Земља чланица благовремено саставља, на јасан и транспарентан начин листу најважнијих догађаја домаћих и страних, који су од посебног

[12] Члан 7. Директиве 2010/13/EU, Ibid.

[13] Члан 1. Директиве 2010/13/EU, Ibid.

[14] Члан 14. Директиве 2010/13/EU, Ibid.

значаја за све грађане (културни, политички, спортски, забавни и сл.), и на које искључиво право преноса може остварити само пружалац услуге телевизијског емитовања коме је приступ слободан и чија зона покривања обухвата целокупно подручје земље чланице. Земља чланица утврђену листу предаје Европској комисији која је ставља на увид свим земљама чланицама и у року од три месеца даје сагласност на листу. Пружалац услуге телевизијског емитовања, који има искључиво право преноса догађаја од великог интереса за јавност, дужан је да свим другим заинтересованим пружаоцима услуге телевизијског емитовања, без дискриминације и под једнаким условима, дозволи и омогући да слободно изаберу инсерте са тог догађаја, преузму их и објаве у трајању до 90 секунди, уз навођење извора слике и тона, и уз надокнаду која не може прећи висину стварних трошкова. Циљ овог правила јесте спречавање злоупотребе ексклузивних телевизијских права, односно да обезбеди базичну информисаност грађана из свих слојева друштва.

Европска дела

Директива тежи да оствари и заштити одређене културне циљеве, као што су промоција европске културне разноврсности и подршка европској аудиовизуелној индустрији. Стога је у члану 1. (н) дефинисан појам „европска дела", а затим су утврђене одређене обавезе пружалаца аудиовизуелних медијских услуга у односу на таква европска дела, као што су рецимо програмске квоте. Обавезе пружалаца аудиовизуелних медијских услуга у односу на дефинисана европска дела разликују се у зависности од врсте аудиовизуелних медијских услуга које они пружају. Наиме, пружаоци услуга на захтев, дужни су да подстичу производњу и приступ европским аудиовизуелним делима где је то могуће чинити, између осталог, финансијским подстицањем производње и прибављања права на европска дела или уделом европских дела, односно њиховим посебним истицањем у каталозима својих садржаја[15]. С друге стране, пружаоци линеарне аудиовизуелне медијске услуге телевизијског емитовања, у обавези су да резервишу најмање половину свог укупног времена емитовања за европска дела, не убрајајући у време емитовања – емитовање: вести, спортских преноса, наградних игара, оглашавања, телевизијске продаје и телетекста.

Саморегулација

Директива посебно наглашава неопходност подржавања и постојања механизама саморегулације и корегулације[16]. Земље чланице су позиване, као и

[15] Члан 13. Директиве 2010/13/EU, Ibid.

[16] Члан 4. 7 Директиве 2010/13/EU, Ibid.

Европска комисија, да охрабре пружаоце аудиовизуелних медијских услуга да сами развијају кодексе понашања у вези са неприкладним аудиовизуелним комерцијалним комуникацијама, које прате или су укључене у програме намењене деци, а које промовишу храну или пића који садрже састојке са прехрамбеним или физиолошким дејством чије се претерано конзумирање не препоручује, као што су масноће, трансмасне киселине, со/натријум или шећер.[17]

Заштита малолетника

Директива о аудиовизуелним медијским услугама садржи и нове одредбе које се односе на заштиту малолетника. Разлика између природе линеарних и нелинеарних услуга је основ за степеновану регулацију, а такође у Директиви је направљена разлика између садржаја који могу тешко да нашкоде физичком, менталном и моралном развоју малолетника и садржаја који само могу да нашкоде развоју малолетника. Садржаји који могу тешко да нашкоде развоју малолетника, као што су порнографија или непримерено насиље, забрањени су у телевизијском емитовању.[18] Други садржаји који могу да нашкоде развоју малолетника, у телевизијском емитовању могу бити емитовани само кад је временом емитовања или технички (нпр. криптовањем и условним приступом) обезбеђено да малолетници, по правилу, не могу да гледају или слушају.[19] Када се такви садржаји некодирано приказују, мора им претходити звучно упозорење или морају бити идентификовани визуелним симболом све време свог трајања.[20] Уколико је реч о услугама на захтев, садржаји који могу тешко да нашкоде развоју малолетника могу се чинити доступним само на начин који обезбеђује да малолетници, по правилу, нису у прилици да такве услуге на захтев гледају или слушају.[21] Други садржаји који само могу да нашкоде развоју малолетника, могу се учинити доступним на захтев без ограничења.

Право на одговор у телевизијском емитовању

Директива такође садржи одредбу која прописује право на одговор у телевизијском емитовању према којима, без предрасуда у односу на друге одредбе које су земље чланице усвојиле, свако физичко и правно лице, без обзира на националност, чије је легитимно право или интерес, а посебно добра

[17] Члан 9. 2 Директиве 2010/13/EU, Ibid.

[18] Члан 27. 1 Директиве 2010/13/EU, Ibid.

[19] Члан 27. 2. Директиве 2010/13/EU, Ibid.

[20] Члан 27. 3. Директиве 2010/13/EU, Ibid.

[21] Члан 12. Директиве 2010/13/EU, Ibid.

репутација и име повређено, путем изношењем нетачних чињеница у телевизијском програму, мора имати право на одговор или право на еквивалентан правни лек. Земље чланице дужне су да осигурају да примена права на одговор или еквивалентних правних лекова није угрожена наметањем неразумних услова, као и да се право на одговор примењује у односу на све емитере који су под њиховом надлежношћу. Такође су дужне да осигурају да је дозвољен довољан временски оквир и да су утврђене процедуре на тај начин да је могуће примерено користити право на одговор или еквивалентни правни лек од стране физичког или правног лица које има боравак или је основано у другој земљи чланици.[22]

Контакт комитет

Контакт комитет успостављен је кроз члан 29. Директиве АВМСД у циљу праћења имплементације Директиве и развоја у аудиовизуелном сектору, а уједно представља и форум за размену мишљења. Комитет помаже земљама чланицама у домену извештавања на националном нивоу које је предвиђено на сваке две године. Комитетом председава Европска комисија, а састављен је од представника институција земаља чланица[23]. Европска комисија спровела је јавну расправу на тему ефективности Директиве АВМС која у оквиру РЕФИТ процеса (вежбање регулаторног оквира) има за циљ да прикупи ставове и погледе свих заинтересованих европских страна како би се направио регулаторни оквир који је одговарајући новом дигиталном добу.[24] Европска комисија је на 43. састанку Контакт комитета за АВМСД представила евалуацију РЕФИТ процеса, односно јавне расправе на важећи текст Директиве и дискусија се на основу презентације водила у оквиру следећих тема: заштита корисника и забрана говора мржње и дискриминације; промовисање европског аудиовизуелног садржаја; јачање медијских слобода и плурализма, приступ информацијама и доступност садржаја за особе са инвалидитетом; независност регулатора; обавеза преноса/проналажења; догађаји од великог интереса за јавност; право на одговор.[25]

---

[22] Члан 28. Директиве 2010/13/EU, Ibid.

[23] Члан 29. Директиве 2010/13/EU, Ibid.

[24] Званичан сајт Европске комисије, Дигитална агенда, Документ јавна расправа на текст Директиве 201013 аудиовизуелне медијске услуге, текст на енглеском језику доступан на Интернет адреси http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/public-consultation-directive-201013eu-audiovisual-media-services-vmsd-media-framework-21st, 21.01.2016.

[25] Агенда 43. заседања Контакт комитета за АВМСД, јануар 2016. године file:///C:/Documents%20and%20Settings/Maja%20Zaric.NAME-6D80A2AB11/My%20Documents/Downloads/Agenda-English.pdf

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

- Акт Ступање на снагу Службени гласник Европске уније Directive 89/552/EEC 03.10.1991 OJ L 298 of 17.10.1989
- Ревидирани акти Ступање на снагу Службени гласник Европске уније Directive 97/36/EC [adoption: codecision COD/1995/0074] 30.07.1997 OJ L 202 of 30.07.1997 Directive 2007/65/EC 19.12.2007 OJ L 332 of 18.12.2007 Акт Ступање на снагу Службени гласник Европске уније Directive 2010/13/EU 5.5.2010 OJ L 95 of 15.4.2010, pp. 1–24.
- Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Al24101
- http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Aam0005

5) ИЗВОРИ

- Званичан сајт Европске комисије за Аудиовизуелну и медијску политику, Интернет: http://ec.europa.eu/archives/information_society/avpolicy/index_en.htm
- Званичан сајт Европске комисије за Дигиталну агенду за Европу, Контакт комитет за АВМСД, Интернет: https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/avmsd-contact-committee
- Директива 89/552/ЕЕС – телевизија без граница, Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Al24101
- Комуникација Комисије COM(2003) 784, Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:l24107
- Директива 2010/13/EU о аудиовизуелним медијским услугама (АВМСД) Интернет: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32010L0013
- „Зелена књига“, Интернет: http://ec.europa.eu/green-papers/ документ 4, Телевизија без граница: „Зелени папир о оснивању заједничког тржишта за радиодифузију, посебно сателит и кабл“;
- „Бела књига“, Интернет: http://ec.europa.eu/white-papers/index_en.htm Документ 2, „Бели папир о употпуњавању унутрашњег тржишта“, Интернет: http://ec.europa.eu/white-papers/pdf/com85-310-internal-market_en.pdf

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

За Републику Србију од посебног је значаја разумевање принципа на основу којих Европска унија креира и спроводи аудиовизуелну политику

будући да је у процесу Европских интеграција Републике Србије ова област обухваћена Преговарачким поглављем 10. Информационо друштво и медији. Сходно процесу и степену интеграција, Република Србија је у обавези да као земља кандидат редовно извештава Европску комисију о напретку у овој области. Министарство културе и информисања, које је у складу са надлежностима прописаном Законом о министарствима („Сл. гласник РС", бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, и 96/2015) задужено за креирање аудиовизуелне политике, носилац је готово свих законодавних активности у овој области. У августу 2014. године на предлог Министарства, након широких јавних консултација, Народна скупштина усвојила је сет медијских закона и то Закон о јавном информисању и медијима („Службени гласник РС", број 83/14 и 58/15), Закон о електронским медијима („Службени гласник РС", број 83/14) и Закон о јавним медијским сервисима („Службени гласник РС", број 83/14 и 103/15). Наведени закони су у складу са обавезама предвиђеним чланом 104. Споразума о стабилизацији и придруживању у потпуности хармонизовани са европским правним оквиром, а у првом реду са Директивом о аудиовизуелним медијским услугама[26]. Пуна хармонизација са Директивом била је услов за приступање потпрограму Медији Креативне Европе, којем је Република Србија приступила 2. децембра 2015. године[27]. Правилно разумевање ове области од значаја је и свим институцијама које спроводе медијске законе као и свим актерима на аудиовизуелном медијском тржишту, будући да познавање принципа аудиовизуелне политике, Директиве АВМС и правца у којем ће се она развијати у многоме може помоћи креирању пословне политике, а такође може заинтересоване стране мотивисати да ангажовано и одговорно утичу на креирање позитивног аудиовизуелног окружења.

[26] ССП http://seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf

[27] Креативна Европа http://www.kreativnaevropa.rs/lat/2015/12/02/srbija-pristupila-potprogramu-mediji-kreativne-evrope/

УДК: 613.885:341.645.5(4)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 369–387
Изворни научни рад

Санда ЋОРАЦ[1]

ПРАВО НА ПОРОДИЧНИ ЖИВОТ ХЕТЕРОСЕКСУАЛНИХ ПАРТНЕРА У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

ABSTRACT

The European Convention on Human Rights (Convention) is the main act in the framework of the Council of Europe, which provides the protection of human rights and fundamental freedoms, which certainly includes the right to respect for family life. Classification of the right to family life in the list of rights protected by the Convention recognized the special value that family life itself has. The right to respect for family life is a human right in the framework of which the protection enjoyed by married and unmarried partners. Thus, the European Court of Human Rights (Court) dealt with the issue of respect for family life of these persons. First of all, the case law of the Court, considered in the paper, dealt with the issue of the rights of married couples to the protection of family life in the context of the lack of spouse community life, divorce or the marriage concluded by religious customs. But besides spouses, protection within the notion of family life also includes other de facto relationships, as the Court confirmed through his rich practice. Unmarried partners who live together the Court considers a family, under condition that quality of relationship is not any different from the relationship that married partners have. Case-law which refers to the protection of the right to family life of married and unmarried partners indicates to the two required steps. The first step refers to determining the existence of family life between married or unmarried partners. Only if the Court estimates that there is a family life between these persons, it determines if there has been an intervention in it. So, we can conclude that the Court adopted the view in practice that the existence or absence of family

[1] Правни факултет Универзитета у Крагујевцу. Е-маил: sanda_bdt@yahoo.com.

life is actually a question of facts, depending on the actual practical existence of these relationships. In other words, there are no predetermined and rigid criteria, but the circumstance of each case is what guides the Court in deciding

Key words: The European Convention on Human Rights, practice of the European Court of Human Rights, protection of the right to respect family life spouses and common-law partners

1) УВОД

О појму и садржини људских права до сада је толико тога написано да би се, слободно, могло поставити питање да ли се уопште може рећи нешто ново. Ипак, и поред тога, о људским правима и њиховој заштити и даље се говори и пише несмањеним интензитетом. Право на поштовање породичног живота је људско право и због тога су полазна тачка у његовом изучавању међународни и регионални документи у којима су садржане гарантије људских права, а затим и инструменти односно механизми за њихову заштиту. За европске земље, идеја о успостављању јединствене заштите људских права и основних слобода правно је уобличена доношењем Европске конвенције о људским правима (у даљем тексту Конвенција). Као правни акт Савета Европе, Конвенција је усвојена 1950. године у Риму.[2] Усвајање и примена Конвенције, у делу правне теорије, оцењује се као најзначајнији корак у развоју права у европској историји и крунско достигнуће Савета Европе.[3] Означена је и као есенцијални део заједничког европског наслеђа, изузетно сведочанство европске етичке и правне културе.[4] Некадашњи председник Европског суда за људска права (*Rolv Ryssdal)*, описао је Конвенцију као „основни закон Европе".[5] О њеном значају говори и констатација да се сви документи европског права људских права, који садрже детаљније разрађене гарантије појединих специфичних људских права или појединих група људских права, по правилу, већ у својим преамбулама позивају на Конвенцију, признајући јој

[2] Основни текст Конвенције састоји се из три дела. Део I садржи каталог гарантованих права (чл. 2-18); Део II уређује организацију, овлашћења и надлежност Европског суда за људска права (чл. 19-51); Део III садржи остале одредбе којима се регулишу процедурална питања и надлежности које се односе на потписивање, ратификовање, тумачење Конвенције и њену примену (чл. 52-59).

[3] Michael Boyle, "On Reforming the Operation of the European Court of Human Rights", *European Human Rights Law Review*, Issue 1, 2008, pp. 1-11.

[4] Luzius Wildhaber, Annual Report 2004 of the European Court of Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2005, Интернет: http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2004_ENG.pdf, 20.12.2015., p.33.

[5] Филип Лич, *Обраћање Европском суду за људска права* (Књига 1), Београдски центар за људска права, Београд, 2005, стр. 5.

тако статут *lex generali* и *lex superior* у европском систему људских права.[6] Током низа година од доношења, Конвенција је постала најчвршћи и најкохерентнији систем заштите људских права у међународној заједници.[7] Сврха доношења Конвенције је гарантовање корпуса права, па онда и успостављање механизма њихове заштите на европском континенту. Замишљена је као систем „раног реаговања" (*early weaking system*), који треба да спречи да државе западну у тоталитаризам и има улогу својеврсног „појаса за спасавање", којим треба обухватити оне повреде људских права које су измакле контроли националних судова.[8] Конвенција, поред гарантовања грађанских и политичких права и слобода, установљава и механизам њихове заштите. Тиме се обезбеђује и спровођење обавеза које преузима држава уговорница. Заштита се остварује пред Европским судом за људска права (у даљем тексту Суд), а овакав посебан „заштитни механизам" није предвиђен ниједним другим међународним уговором. Управо овакав начин контроле над остваривањем права, ову Конвенцију разликује од осталих међународних инструмената. Овај суд је установљен као независно, супранационално тело, а поједини аутори га представљају као институцију која би се могла назвати Уставним судом Европе, што даље поткрепљује тврдњу о Конвенцији као Европском уставу.[9] Такође, *Rolv Ryssdall*, један од бивших председника Суда, описао га је као „квази-уставни суд за целу Европу".[10]

2) ЕВРОПСКА КОНВЕНЦИЈА О ЉУДСКИМ ПРАВИМА И ПОШТОВАЊЕ ПРАВА НА ПОРОДИЧНИ ЖИВОТ

У каталогу гарантованих права Конвенција, између осталих, гарантује поштовање права на породични живот. Сврставање овог права у листу

[6] Владан Јончић, Милош Петровић, „Конвенција о људским правима и биомедицини и европски систем гаранција људских права", у *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније* (II), Душко Димитријевић, Брано Миљуш (урс), Институт за међународну политику и привреду, Институт за упоредно право, Ханс Зајдел Фондација, Београд, 2012, стр. 668.

[7] Милан Пауновић, *Јуриспруденција Европског суда за људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1993, стр. 9.

[8] Маја Настић, *Уставноправни основ примене Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у поступку пред националним уставним судовима*, докторска дисертација, Ниш, 2012, стр. 30.

[9] Thomas Buergenthal, Dinah Shelton, David P. Stewart, *Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku* (prevod sa engleskog jezika Dejana Golenko, Masha Marochini, Miomir Matulović), Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2011, стр. 83-89.

[10] Rolv Ryssdall, "The Coming of Age of the European Convention of Human Rights", *European Human Rights Law Review*, No.18, 1996, p. 22.

заштићених Конвенцијом, препозната је вредност коју породични живот по себи има. Ово право садржано је у члану 8. Конвенције и гласи: 1. „Свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке. 2. Јавне власти неће се мешати у вршење овог права сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других".

У првом ставу овог члана проглашавају се права, док се у другом ставу постављају извесна ограничења, чиме се у ствари одређује граница државне акције или задирања у одговарајуће право, које ће се сматрати допуштеним.[11] Овај члан штити четири сфере личне аутономије појединца, чији је заједнички именитељ приватност. Стога се права гарантована њиме одређују као „права приватности". Стилски, формулација чл. 8 је јединствена у Конвенцији. Гарантује се, наиме, „право на поштовање" (*the right to respect*). Стога је и сам начин формулисања био предмет расправе у правној теорији, па се оправдање налази или у постојању намере да се странама уговорницама остави одређена слобода у регулацији приватних и породичних односа или у чињеници да „поштовање" више припада домену лепог понашања него праву.[12] Уз то, чл. 8 гарантује низ права, односно појмова: приватни и породични живот, дом и преписку. Овако екстензивно формулисање чини ову одредбу хетерогеном (јер може обухватити бројна и различита питања), али и изузетно прилагодљивом променама које су својствене различитим аспектима људског живота. Стога је природи ове норме својствен динамичан развојни карактер. Једном речју, овакав начин нормирања даје основ Суду за флексибилан приступ у тумачењу, чинећи чл. 8 „најотворенијом одредбом".[13] Границе његове примене и размере ширења су такве, да се у литератури указује, да се „свако ограничење индивидуалног избора може нападати као могућа повреда овог права".[14] Међутим, овакав став је само делимично тачан, стога што листа заштићених односа који потпадају под оквир овог члана не би смела бити неисцрпна, па се он не би могао тумачити као могућност, односно прилика, да се обухвате све оне ситуације које не спадају под оквире других права.

---

[11] Драгољуб Поповић, *Европско право људских права*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 281.

[12] Гордана Ковачек Станић, *Породично право; партнерско, дечије и старатељско право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2009, стр. 30.

[13] Clare Ovey, Robin White, *The European Convention on Human Rights* (3rd edition), Oxford University Press, 2002, p. 217.

[14] Гордана Ковачек Станић, *Породично право; партнерско, дечије и старатељско право*, op. cit., стр. 30.

3) ПОШТОВАЊЕ ПРАВА НА ПОРОДИЧНИ ЖИВОТ КАО УНИВЕРЗАЛНА ОБАВЕЗА

Право на породични живот, као лично, неимовинско право јемчи сваком појединцу заштиту породичне интиме и породичног јединства. Овим правом је, у ствари, обезбеђена гарантија осећају припадања, испољавању осећања која унутар породице постоје. Та веза, као посебно вредна категорија, уједно пружа сигурно уточиште, а „заснива се на префињеним комбинацијама емоција, с једне, и личних и друштвених дужности с друге стране".[15] Прихватањем овог права у Конвенцији, заправо, „породични живот" постаје специфично заштићено добро. На тај начин право на породични живот поприма универзални, наднационални карактер. Конвенцијском нормом одређено је да право на поштовање породичног живота припада „свакоме", односно овај члан почиње гарантијом да „свако" има право. Формулација „свако" не одређује адресата права на породични живот, лице које се на заштиту може позвати. То пре указује да је реч о једној правној моћи, а не праву.[16] Имајући у виду природу заштићеног добра („породични живот"), јасно је да се термин „свако" односи само на физичка лица. Подразумева се, при томе, одсуство сваке дискриминације. Самим тим, „свако" ко сматра да му је ово право повређено или пак угрожено оспоравањем може тражити заштиту.

4) ПРАВНА ЗАШТИТА ПРАВА НА ПОРОДИЧНИ ЖИВОТ БРАЧНИХ ПАРТНЕРА

Хетеросексуални партнери, било да су у браку или заједницу живота остварују ван брака, уживају заштиту под окриљем права на породични живот. Међутим, приступ Суда овој заштити разликује се управо према чињеници да ли су партнери у браку или не. О браку, као посебном правном институту, развијене су бројне дефиниције и теорије. Тако, према једној дефиницији, брак представља „заједницу једне жене и једног мушкарца, која је заснована у одговарајућој форми или по посебној процедури, кроз коју се очитује жеља партнера да живе у браку, а не у некој заједници живота која би била слична

[15] Милан Пауновић, Борис Кривокапић, Ивана Крстић, *Међународна људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013, стр. 182.

[16] Правне моћи су конкретне правне могућности да се изјавом воље створи нова правна ситуација. Обрен Станковић, Владимир Водинелић, *Увод у грађанско право* (Књига I), Номос, Београд, 1992, стр. 135-136. На сличан начин правну моћ одређују и други аутори (вид. на пример Радмила Ковачевић Куштримовић, *Грађанско право – општи део*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 1997, стр. 101-102; Драгољуб Стојановић, Оливер Антић, *Увод у грађанско право*, Правни факултет Универзитета у Беогаду, Београд, 2004, стр. 200-201).

браку".[17] Старије дефиниције истичу да је брак „заједница између два лица разнога пола са сврхом рађања деце и узајамне моралне и материјалне помоћи, односно потпоре", „правно регулисан заједнички живот између мушког и женске на доживотно време", „потпуна животна заједница између човека и жене, закључена у нарочито законом одређеној форми, која производи одређене правне последице".[18] Има и дефиниције да је „брак законом уређена потпуна, трајна, добровољна и равноправна заједница живота једног мушкарца и једне жене, која се заснива и престаје на начин предвиђен законом".[19] Не задржавајући се на овом месту ни на једној дефиницији брака наведимо само став проф. *Ruth Lynn Deech (Baroness Deech)* која се снажно залаже за очување брака, који описује као „јавно демонстриран чин посвећености и најбољи начин за формирање јаке породице".[20] Значај брака, између осталог, огледа се и у констатацији да „држава нема физичка нити финансијска средства којима може заменити посао који се обавља унутар брака за добробит породице".[21] Брак је као темељ породице заштићен у праву. Право на закључење брака представља класичну основну слободу и оправданост ове заштите се данас не доводи у питање.[22] Ово право нормирано је чл. 12 Конвенције. Формулација овог члана признаје право на закључење брака само пару који је састављен од једног мушкарца и једне жене који су брачно зрели. При томе, намеће се брачна зрелост и различитост полова.[23] Регулисање формалних и материјалних услова за закључење брака препуштено је националним властима.[24] Ипак, слобода држава уговорница у прописивању ових услова је ограничена, утолико што прописани стандарди не

---

[17] Марија Драшкић, *Породично право и права детета,* Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 79.

[18] Живојин Перић, *Лично брачно право по Српском грађанском законику*, Геца Кон, Београд, 1934, стр. 7; Глиша Богданфи, Никола Николић, *Опште приватно право које важи у Војводини*, Напредак, Панчево, 1925, стр. 166; Лазар Марковић, *Породично право - друга књига грађанског права*, Геца Кон, Београд, 1920, стр. 11

[19] Марко Младеновић, *Породично право (Књига I –Породица и брак),* Привредна штампа, Београд, 1981, стр. 225.

[20] Ruth Lynn Deech, Marriage-Debate, House of Lords debates, 2011, Интернет: http://www.theyworkforyou.com/lords/?id=2011-02-10a.357.0&s=%28%28marriage%29%29+speaker, 03.01.2016.

[21] William Rees-Mogg (Lord), "Reward marriage and rescure British society", *The Times* (London),18.02.2011, p. 27.

[22] Зоран Поњавић, „Право на склапање брака и заснивање породице у европском и нашем праву", у *Право Републике Србије и право Европске уније - стање и перспективе* (*свеска 2*), Наташа Стојановић, Срђан Голубовић (урс), Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2009, стр. 47-60.

[23] Ibid., стр. 51.

[24] Тако се у случају *F v. Switzerland (*No. 11329/85 од 18. децембра 1987) држава позвала на национални закон када је забранила брак, додуше на период од три

могу бити арбитрарни у мери да признатом праву одузимају садржину, односно смисао.[25] У најдиректнијој вези са правом на склапање брака, јасно је, налази се и право на поштовање породичног живота и његова заштита. Могло би се слободно рећи да је управо брак пожељан начин организовања породичног живота.[26] Самим тим, брачни односи супружника сасвим су сигурно обухваћени појмом „породични живот", односно брачни партнери уживају заштиту у оквиру права на поштовање породичног живота.[27] Законска веза установљена браком гради између партнера фактичку спону, односно најдубљи и најинтимнији људски однос. Управо та веза мушкарца и жене уједињених браком, чини „породичну ћелију", која ужива заштиту под окриљем појма „породични

године, супружнику (подносиоцу представке) који је био одговаран за развод претходног (трећег) брака. Наиме, швајцарски грађански законик је познавао могућност да национални суд изрекне странци која сноси кривицу за развод брака забрану склапања новог брака у року од једне до три године. У овом случају се поставило питање да ли је таква забрана у складу са Конвенцијом.

Подносиоцу представке је национални суд већ приликом другог развода изрекао забрану склапања брака у трајању од годину дана. Трећи брак је склопио по истеку ове забране крајем фебруара, да би убрзо затим, средином марта те исте године, поднео тужбу за развод. Суд у Швајцарској је овај брак развео, али на основу притужбе супруге, утврдивши кривицу подносиоца представке за развод. Изречена је поново забрана склапања брака, овога пута у периоду од три године.

Суд је заузео став да је прекршен чл. 12 јер су спорне мере биле несразмерне легитимном циљу коме се тежи, па су утицале на саму суштину права на склапање брака. С тим у вези Суд није прихватио аргумент да је привремена забрана поновног склапања брака креирана са циљем да заштити институцију брака, права других лица, односно право будућег брачног друга разведене особе, па чак и саму ту особу којој је изречена забрана.

Судије које су остале у мањини у свом издвојеном мишљењу тврдиле су да је одлука, којом је изречена мера привремене забране закључења брака у националном законодавству оправдана и не превазилази овлашћења надлежних државних органа. Сматрали су да је у том смислу и допуштено да законодавства оних држава у којима се брак разводи по начелу кривице предвиде привремену забрану склапања новог брака за лице чијом је кривицом претходни брак разведен (Joint dissenting opinion of judges Thór Vilhjálmsson, BindschedleR-Robert, Gölcüklü, Matscher, Pinheiro Farinha, Walsh, De Meyer and Valticos).

[25] David J.Harris, Michael O'Boyle, Ed P. Bates, Carla Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights* (Third edition), Oxford University Press, 2014, p. 755.

[26] Sonia Harris-Short, Joana Miles, *Family Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 2011, p.1.

[27] Потврђено је и у литератури да законити бракови репрезентују типичну ситуацију која потпада у оквир чл. 8. Види: David J.Harris, Michael O'Boyle, Ed P. Bates, Carla Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights*, op. cit., p. 526.

живот".[28] У случају брачних партнера „породични живот" обично подразумева заједнички живот, који води и једном стабилном односу, а самим тим развијању блиских личних веза. Ова тврдња о заједничком животу појачана је постојањем чл. 12, јер је тешко замислити да право на оснивање породице не треба да укључује и право на заједнички живот. Може се, у ствари, рећи да породични живот постоји између супружника када има доказа о кохабитацији и/или конзумацији брака. Заједнице којима недостаје овај суштински елемент или које постоје само формално, као што је то случај са фиктивним браковима (закљученим нпр. ради добијања визе или држављанства), рескирају да буду стављене ван поља заштите која пружа чл. 8 Конвенције.[29] У овом контексту значајно је поменути случај *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. The United Kingdom* у којем је Суд одлучивао о повреди права на поштовање породичног живота подносилаца представке.[30] Иако подсећа на фиктивно закључење брака, у овом случају није било речи о „изигравању" прописа од стране брачних партнера. Наиме, мужевима подноситељки представке није било дозвољено да остану, односно да се придруже супругама које су биле законито и стално настањене у Уједињеном Краљевству. Стога су, због околности које су ван њихове контроле, ови брачни парови спречени да заједнички живе. Суд је, у овом случају, најпре подсетио да гарантујући право на поштовање породичног живота, чл. 8 претпоставља постојање породице. Потврдио је затим да израз „породични живот" у случају венчаног пара обично подразумева заједнички живот. То међутим не значи да сваки „намеравани" породични живот у потпуности излази из делокруга овог члана. Истакао је да штагод друго реч „породица" може значити, она мора у сваком случају подразумевати однос који проистиче из законитог брака, као што је брак склопљен између партнера *Abdulaziz* и партнера *Balkandali*, чак иако породични живот у пуном смислу није још увек у потпуности успостављен. Суд даље констатује да партнери *Abdulaziz* нису само склопили брак, већ су и живели заједно одређени временски период пре него што је г. *Abdulazizu* одбијен захтев да остане у Уједињеном Краљевству. Осим тога, и партнери *Balkandali*, су такође живели заједно и имају сина, мада се нису венчали, све док његова студентска дозвола боравка није истекла и док му није одбијен захтев за њено продужење. Они су наставили заједнички живот и када је био одбачен његов захтев да у Уједињеном Краљевству настави боравак по основу брака. Случај трећег пара *Kabales*, Суд је разматрао одвојено због питања пуноважности њиховог брака, с обзиром да је тужена држава изнела тврдњу да под датим околностима њена представка није основана *ratione materiae*. У

[28] Зоран Поњавић, *Породично право*, Службени гласник, Београд, 2014, стр. 42.

[29] Зоран Поњавић, „Европска конвенција за заштиту људских права и право на поштовање породичног живота", *Правни живот*, бр. 9/2003, стр. 821-840.

[30] *Case of Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. The United Kingdom*, No. 9214/80; 9473/81; 9474/81 од 28. маја 1985. године.

случају *Abdulaziz, Cabales and Balkandali*, Суд је сматрао да није било повреде права на поштовање породичног живота. Интервенција државе у право на породични живот у овом случају била је у складу са законом, нужна у демократском друштву и у интересу економске добробити тужене државе. Своју одлуку Суд темељи на чињеници да подноситељке представке нису доказале постојање препрека у установљавању породичног живота у земљи из које потичу или из које потичу њихови мужеви, а нису постојали ни посебни разлози који би их у тој земљи онемогућили у томе. У закључку, Суд неудовољавање захтеву подноситељки представке образлаже чињеницом да наметнуте дужности из чл. 8 не подразумевају аутоматски обавезу државе уговорнице да поштује избор венчаних парова и да ради настањења у тој земљи прихвати супружнике који нису њени држављани.[31] Дакле, Суд инсистира на претпоставци да закључени брак и тиме изражена жеља брачних партнера да остваре заједницу живота може потпасти у оквир заштите права на поштовање породичног живота једино уколико су предузети сви кораци који им стоје на располагању да ту заједницу живота заиста и реализују, што овде није био случај. Осим ефективног заједничког живота супружника, као чињенице која пресудно утиче на заштиту њиховог породичног живота, овако установљена породична веза ужива заштиту све док траје брак. Његово окончање, односно развод, неодвојиво је повезано са питањем брака и породице, па самим тим и питањем породичног живота. Међутим, право на развод није изричито признато Конвенцијом. Тако, чл. 8 не намеће обавезу државама да уведу институт развода или пак, ступање у нови брак. Право на развод се не може извести ни из чл. 12 и поред тежње да се одредбе Конвенције и протокола уз њу тумаче еволутивно, у контексту савремених услова живота. Осим тога, право на развод је изостављено из протокола уз Конвенцију који гарантује извесна додатна права супружницима, поред осталог, и у случају престанка брака.[32] Поставља се због тога питање да ли се на тај начин истовремено ограничава и право на склапање брака, па самим тим и право на поштовање породичног живота, јер све док један брак траје, нови се, због прихваћеног моногамног концепта брака, не може закључити.[33] Како у време усвајања Конвенције законодавства појединих држава уговорница нису познавала установу развода брака, то је био непосредан повод да Суд у случају *Johnston and others v. Ireland*,

[31] *Case of Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. The United Kingdom*, §68.

[32] Вид. Протокол број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, чл. 5 који гласи:

У вези са браком, у току брака и у случају његовог раскида, супружници су равноправни у погледу међусобних грађанскоправних права и обавеза и у свом односу према деци. Овим се чланом државе не спречавају да предузимају неопходне мере у интересу деце.

[33] Питање развода брака једно је од најдискутованијих у области права уопште. Савремене правне системе карактерише тенденција либерализације развода брака

разматра управо питање односа Конвенције према установи развода.[34] Наиме, у овом случају први подносилац представке је ожењени мушкарац који живи раздвојено од своје супруге, док је други подносилац представке његова партнерка са којом живи већ петнаест година, а трећи подносилац представке је њихова ћерка. Подносиоци представке су тврдили да је њихово право на породични живот повређено, самом чињеницом да законодавство Ирске у том периоду није познавало установу развода брака. Суд је најпре истакао да је за заштиту породичног живота неопходно да супружници имају на располагању могућност да се ослободе обавезе заједничког живота, али да чл. 8 нема такав домен примене. Другим речима, не може се наметати обавеза туженој држави да предузме мере којима би се дозволио развод, односно закључење новог брака, јер би интервенција у том смислу представљала мешање у национално право. На крају је, у закључку ове одлуке, Суд навео да право на породични живот ванбрачних партнера није повређено тиме што се један од њих није могао развести, те да они могу остварити блиске личне везе и без брака. У односу на повреду права на поштовање породичног живота детета, Суд је, међутим, констатовао да је најнеповољнији у овим околностима свакако био њен положај. Она није имала нити једно породично право према родитељима, а ни очинство се није могло утврдити признањем. На тај начин је положај ванбрачног детета био неповољнији у односу на положај детета рођеног у браку, због чега је Суд закључио да постоји повреда права на породични живот трећег подносиоца представке – детета. Поред немогућности да се државама наметне обавеза да нормативно регулишу развод брака, право на поштовање породичног живота не може се тумачити ни на начин да државама уговорницама намеће обавезу да признају бракове закључене само по верским обичајима, или да успоставе посебан режим за партнере из овог односа, рецимо у циљу стицања права на наслеђивање. То је Суд истакао у случају *Şerife Yiğit v. Turkey*, у којем је подноситељка представке закључила верски брак са О.К., у току чијег трајања је рођено шесторо деце.[35] Она се обратила Суду стога што овај брак према националном закону није омогућавао стицање наследних права. Суд је, у овом случају, утврдио да су подноситељка представке, њена деца и О.К., живели као породица све до смрти њеног мужа 2002. године. Такође, утврђено је да је подноситељка представке изабрала да са својим партнером живи у браку

и признавања развода као друштвене неопходности, тј. начина реорганизације нарушених односа у породици. Промене структуре и функција породице учиниле су да развод, од некада готово небитне појаве за судбину породице, постане данас главни фактор њене дезорганизације, што изазива многобројне негативне последице на све чланове породице, али и на друштво. Зоран Пољавић, *Брак и развод*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 1991, стр. 5.

[34] *Case of Johnston and others v. Ireland*, No. 9697/82 од 18. децембра 1986. године.

[35] *Case of Şerife Yiğit v. Turkey*, No. 3976/05 od 2. новембра 2010. године.

закљученом по верским обичајима (који национално право не признаје) и да тако заснује породицу. Став Суда је да није у његовој надлежности да одлучује о месту и улози ове врсте брака у националном закону тужене државе, нити о његовим социјалним последицама. Стога и чињеница да подноситељка представке нема статус наследника не значи да је дошло до повреде њеног права на поштовање породичног живота услед чињенице да је успостављена разлика у могућностима за наслеђивање у односу на супружнике који су брак засновали према националном закону, имала легитимни циљ, а то је заштита традиционалне породице.[36] Уз то, Суд и иначе у својим одлукама заснивање породице у традиционалном оквиру сматра легитимним и за сваку похвалу.[37] Могло би се закључити да у својој пракси Суд прихвата паралелно егзистирање брачне и ванбрачне заједнице, као и да се у ванбрачној заједници подједнако развијају везе које се могу окарактерисати као породичне. Самим тим, брак више није једини основ за стварање породице, већ су то и други облици партнерских заједница, „консенсуалних или ванбрачних унија (кохабитација)".[38] Другим речима, осим што кроз судску праксу сматра да је легитимно подржавање и охрабривање традиционалних породица, односно да привилеговани облик породичног живота и даље почива на брачном пару, Суд прихвата постојање породице, па и породичног живота и независно од брака.

5) ПРАВНА ЗАШТИТА ПРАВА НА ПОРОДИЧНИ ЖИВОТ ВАНБРАЧНИХ ПАРТНЕРА

Постојање и бројност ванбрачних заједница, као неформалних животних заједница, чињеница је коју више нико не оспорава. Оне су, могло би се рећи, обележиле савремено доба, односно веома су распрострањен друштвени феномен. Тако су правно, на јединственој биолошкој основи удруживања мушкарца и жене, створена два модела заједнице. То су: мушкарац и жена – брак, и мушкарац и жена – ванбрачна заједница.[39] При томе, моногамни концепт односа је, као и код брачних партнера, прихваћен и овде.

Чињеница је, наиме, да је смањење броја закључених бракова компензовано увећањем броја ванбрачних заједница.[40] Иако се њихово заснивање и престанак не уређује законом, или и када је уређено то се не чини

[36] *Case of Şerife Yiğit v. Turkey*, §90.

[37] *Case of Marckx v. Belgium*, No. 6833/74 од 13. јуна 1979. године, §40.

[38] Мирјана Бобић, „Прекомпоновање брака, партнерства и породице у савременим друштвима", *Становништво* 1-4/2003 (XLI), стр. 65-91.

[39] Зоран Поњавић, *Породично право*, op. cit., стр. 84.

[40] Lynn D. Wardle, "The Disintegration of Families and Children's Right to Their Parents", *Ave Maria Law Review,* Vol. 10, 2011, pp. 1-52.

на исти начин као у случају брака, оне су свакако прихваћени основ за стварање породице.[41] Због тога, ни право није, односно не може бити, индиферентно према овим *de facto* заједницама и регулише их у одређеној мери, пре свега када је реч о неким личним или имовинским питањима која се односе на ванбрачне партнере, а затим и у регулисању односа између њих и њихове деце.[42] Тиме се у појединим стварима овај *de facto* однос признаје као основ стицања права, али под условима који се често и значајно разликују. Разлике се препознају у правном статусу и ефектима које ванбрачна заједница условљава у односу на брачне партнере. Уз то, ни Конвенција државама уговорницама не намеће

[41] Код ванбрачне заједнице је реч о друштвеном, животном односу који није формално правно заснован. Дакле битна разлика између брачне и ванбрачне заједнице је у начину њеног заснивања; прва се заснива пред органима и по поступку који је законом предвиђен, уз испуњење и поштовање прописане форме, док се друга заснива мимо ових прописа и без испуњења ма какве формалности. Ванбрачна заједница престаје фактичким путем, дакле на исти начин на који се и заснива и подразумева просто сживљавање два лица супротног пола одржавањем заједнице живота кроз краће или дуже време. Марко Младеновић, *Породица и породични односи,*Рад, Београд, 1963, стр. 314-316.

[42] При томе, постоји разлика између ванбрачне заједнице која има за циљ стварање породице и ванбрачног односа, који има карактер неформалног, повременог односа чији циљ није стварање породице. У том смислу се изјашњава и судска пракса националног суда у Републици Србији. Види на пример: Пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж. 2068/13 од 22.05.2014. године којом је потврђена пресуда Основног суда у Новом Саду, П. 11539/2011 од 26.12.2012. године у којој се између осталог наводи:

„Ванбрачна заједница разликује се од ванбрачних (повремених, привремених или трајнијих) односа по постојању заједнице живота, која настаје сживљавањем ванбрачних партнера и престаје престанком намере остваривања те заједнице. Заједница живота је суштина и основна сличност ванбрачне заједнице и брака и она подразумева укупност емотивних, интелектуалних, економских и социјалних односа ванбрачних партнера, коју карактерише одређена трајност и стабилност и чије је постојање познато трећим лицима. Заједница живота је за брак последица, а за ванбрачну заједницу услов постојања у смислу да ко ње нема, нема ни ванбрачне заједнице и да је управо заједница живота описаног квалитета претпоставка за стицање одређених права, пре свега имовинских, у ванбрачној заједници. Заједница живота ванбрачних партнера, да би постојала, мора имати и спољне манифестације, али није довољно само заједничко живљење у истом стану, већ је неопходан договор о вођењу заједничког домаћинства и заједничком привређивању. Ванбрачна заједница живота, као комплексан појам, као сплет низа компоненти које чине минимум услова за конституисање ванбрачне заједнице треба да упућује на одређену трајност и стабилност, на њену сличност са браком по садржини и функцији, што би је одвајало од друге врсте емотивних заједница где се не надограђују наведени елементи које и брак и ванбрачна заједница треба да имају".

обавезу да обезбеде њихову потпуну равноправност. Једном речју, брак и даље карактерише корпус права и обавеза које се значајно разликују од ситуације у којој мушкарац и жена „само" заједно живе.[43] Док је посебним чланом нормирано „право на склапање брака", самосталног конвенцијског члана који штити права ванбрачних партнера нема. Ипак, имајући у виду чл. 8 и чл. 14 Конвенције, у оквиру којих је Суд расправљао и о правима ванбрачних партнера, може се закључити да су они предмет пажње само у мери у којој генеришу породични живот, као и у ситуацијама када су нереално дискриминисани у односу на брачне.[44] При томе се у највећој мери инсистира на њиховој равноправности са брачним партнерима. Или, боље речено, у циљу заштите права на поштовање породичног живота Суд не прави разлику између породице засноване на браку и „природне породице" (*natural family*), како је називају поједини правни писци, уз претпоставку да међу партнерима постоји породични однос, што свакако доприноси њиховој конвергенцији.[45] У том смислу *de facto* породични живот добија признање на равноправној основи са формалноправно успостављеним везама, и појам „породични живот" није више ограничен само на породицу засновану на браку, већ се могу обухватити и други односи, па и чланови „нелегитимне" породице уживају гарантије из чл. 8 равноправно са члановима традиционалне породице.[46] Услов да Суд закључи да између ванбрачних партнера постоје породичне везе које треба заштитити у оквиру права на поштовање породичног живота и уједно фактор који пресудно утиче на њихово признање (који може бити, и најчешће јесте, релевантан или пак одлучујући), јесте стабилност њиховог односа.[47] Та

[43] *Case of Nylund v. Finland*, No. 27110/95 од 29. јуна 1999. године.

[44] Постојање разлике између породице засноване на браку и оне које то није у супротности је са чл. 14 Конвенције (*Case of Marckx v. Belgium*, § 31).

[45] Види, на пример: Christoph Grabewarter, *European Convention on Human Rights - Commentary*, C.H.Beck-Hart-Nomos-Helbing Lichtenhahn Verlag, München, 2014, стр. 193; Susana Sanz Caballero, "Unmarried Cohabiting Cuples Before The European Court of Human Rights: Parity with marriage?", *The Columbia Journal of European Law*, Vol. 11, No. 1, 2004/2005, pp. 151-166.

[46] Значај овог друштвеног феномена Суд је потврдио у одлукама *Case of Marckx v. Belgium*, § 31; *Case of Kroon and others v. Netherlands*, No. 18535/91 од 27. октобра 1994, §30; *Case of Keegan v. Ireland*, No.16969/90 од 26. маја 1994, §44, *Case of Mikulić v. Croatia*, No. 53176/99 од 4. септембра 2002, §51; *Case of X, Y and Z v. The United Kingdom*, No. 21830/93 од 22. априла 1997, §36; *Case of Emonet and Others v. Switzerland*, No. 39051/03 од 13. децембра 2007, § 34; *Case of Van der Heijden v. The Netherlands*, No. 42857/05 од 3.априла 2012, §50.; *Case of Elsholz v. Germany*, No. 25735/94 од 13. јула 2000, § 43.

[47] Тако је нпр. у случају *Saucedo Gómez v. Spain* (No. 37784/97 од 26. јануара 2009) Суд закључио да стабилан однос невенчаног пара који остварује заједницу живота не остаје ван оквира заштите права на породични живот.

стабилност огледа се кроз заједницу живота коју остварују, која је кључни и истовремено заједнички елемент, како је већ наведено брачне, али и ванбрачне заједнице.[48] Упркос томе што пракса Суда указује на став да кохабитација није увек неопходна за признање права на поштовање породичног живота,[49] чини се да у случају ванбрачних партнера, ипак, има пресудну улогу. Наиме, породични живот постоји и када чланови породице не живе заједно, односно лако се може замислити ситуација да због посла, школовања, болести или дугог разлога, неки од чланова породице не бораве под истим кровом.[50] То свакако не повлачи аутоматски непостојање „блиских личних веза" и право на њихову заштиту у оквиру појма „породични живот". Ипак, то није случај и са ванбрачним партнерима. Разлог је што је у таквој ситуацији постојање породичног живота ванбрачних партнера свакако теже доказати, јер се ванбрачна заједница управо и заснива на кохабитацији. Проблем је, у суштини, у доказивању интензитета породичне везе између оваквих партнера. Основ за закључак да између ванбрачних партнера постоје „блиске личне везе", Суд налази управо у чињеници да је веза стабилна и заснована на кохабитацији. Одсуство такве везе је нпр. у случају *Wakefield v. The United Kingdom*, условило одбијање пружања заштите кроз право на поштовање породичног живота.[51] Подносилац представке у овом случају је био затвореник осуђен на доживотну

[48] Осим заједнице живота важна је и дужина тог односа, па је у случају *Quintana Zapata v. Spain* (No. 34615/97 од 4. марта 1998) Суд сматрао да ванбрачна веза која траје више од 65 година несумњиво представља породични живот. Вид. и *Case of Johnston and Others v. Ireland*, § 56, 72; *Keegan v. Ireland*, § 45.

[49] Тако је нпр. у одлуци *Berrehab v. The Netherlands* (No. 10730/84 од 21. јуна 1988, §21) закључио да „породични живот" постоји иако родитељи нису живели заједно у време рођења детета. Осим тога, Суд сматра и да то није чињеница која стоји на путу њиховог породичног живота, нити представља препреку његовом формирању. Овакав став Суда изнедрио је закључак да се однос који је настао између супружника на основу законитог и истинског брака, какав је онај у који су ступили подносиоци представке, мора сматрати „породичним животом", што значи да дете рођено у таквом односу *ipso jure* постаје део породице и има право на поштовање породичног живота. Самим тим, чињеницом рођења између детета и родитеља настаје веза која указује на „породични живот", па чак и онда када родитељи више не живе заједно.

[50] Штавише, иако је тачно да породични живот може постојати иако не постоји кохабитација, у литератури је наведено да треба разликовати ситуацију када кохабитација није могућа од оне када се она не жели. Појединац који може остваривати заједницу живота и на тај начин јачати породичне везе, а самовољно то не чини, свакако смањује могућност да ове везе буду обухваћене заштитом права на породични живот, према Susana Sanz Caballero, "Unmarried Cohabiting Cuples Before The European Court of Human Rights: Parity with marriage?" op. cit., p. 154.

[51] *Case of Wakefield v. The United Kingdom*, No. 15817/89 од 1. октобра 1990. године.

затворску казну. Он је захтевао премештај у други затвор, који се налази у близини места у коме живи његова вереница са троје деце.[52] Међу алтернативно постављеним условима из закона који омогућавају прелазак у други затвор су и блиске породичне везе. Подносилац представке је тврдио да испуњава овај услов, односно да је са вереницом остварио стабилан однос који има перспективу и да је са њеном децом успоставио чврсту породичну везу. Његов захтев су националне власти ипак одбиле. Он се због тога обратио Суду, који није утврдио повреду његовог права на поштовање породичног живота, истичући да је ово право много садржајније и да превазилази један сусрет, колико су подносилац представке и његова вереница имали. Дакле, закључак је да Суд не може пружити заштиту једној вези која не задовољава критеријум стабилности, јер насупрот томе, уколико би пружио заштиту породичног живота ванбрачним партнерима и у ситуацији када овај критеријум није задовољен, оваква његова одлука могла би се окарактерисати као „великодушна" и истовремено поставити питање да ли би то принцип заштите породичног живота учинило несигурним.[53] Осим заједнице живота, на постојање стабилног односа између ванбрачних партнера значајно утиче и чињеница да ли имају заједничку децу из тог односа, па је презумпција породичног живота у тој ситуацији непобитна. То, другим речима, значи да Суд ванбрачне партнере који живе заједно са децом сматра породицом, уз услов да се по квалитету успостављених веза ни на који начин не разликују од породице засноване на браку. У таквим случајевима дете *ipso jure* постаје члан породице од момента рођења.[54] Различите врсте односа у ванбрачној заједници ванбрачни партнери узајамно и свако од ванбрачних партнера са децом (било да су она заједничка или не) у великој се мери преплићу у пракси Суда. У низу ситуација немогуће је одредити јасну границу између оних који се тичу само породичног живота родитеља и детета, јер се и у тим одлукама неминовно расправља и о односу самих партнера.

---

[52] Веридба сама по себи не конституише породични живот и потребно је испуњење још неког од додатних услова. Она представља неформално узајамно обећање два лица различитог пола да ће касније склопити брак. Већина савремених права не познаје веридбу као правни институт, али је обичај веридбе веома распрострањен и практикује се на различите начине и данас, у готово свим цивилизованим земљама, према Марија Драшкић, *Породично право и права детета*, op. cit., стр. 103.

[53] Susana Sanz Caballero, "Unmarried Cohabiting Cuples Before The European Court of Human Rights: Parity with marriage?" op. cit., p. 154.

[54] Како се у одлуци *Olson (No 1) v. Sweden* (*No.*10465/83 од 25. фебруара 1988.), у §59 наводи:

Када двоје људи, који су посвећени једно другом, добију дете оно се аутоматски сматра делом те породице и стиче право на поштовање породичног живота.

6) ИЗВОРИ

- Boyle, Michael "On Reforming the Operation of the European Court of Human Rights", *European Human Rights Law Review*, Issue 1, 2008.
- Buergenthal, Thomas, Shelton, Dinah, Stewart, David P., *Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku* (prevod sa engleskog jezika Dejana Golenko, Masha Marochini, Miomir Matulović), Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2011.
- Grabewarter, Christoph, *European Convention on Human Rights - Commentary*, C.H.Beck-Hart-Nomos-Helbing Lichtenhahn Verlag, München, 2014.
- Harris, David J., O'Boyle, Michael, Bates, Ed P., Buckley, Carla *Law of the European Convention on Human Rights* (Third edition), Oxford University Press, 2014.
- Harris-Short, Sonia, Miles, Joana, *Family Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 2011.
- Ovey, Clare, White, Robin, *The European Convention on Human Rights* (3rd edition), Oxford University Press, 2002.
- Rees-Mogg (Lord), "Reward marriage and rescure British society", *The Times* (London),18.02.2011.
- Ryssdall, Rolv, "The Coming of Age of the European Convention of Human Rights", *European Human Rights Law Review*, No.18, 1996.
- Sanz Caballero, Susana, "Unmarried Cohabiting Cuples Before The European Court of Human Rights: Parity with marriage?", *The Columbia Journal of European Law*, Vol.11, No.1,2004/2005.
- Lynn Deech, Ruth, Marriage-Debate, House of Lords debates, 2011, Интернет: http://www.theyworkforyou.com/lords/?id=2011-02-10a.357.0&s=%28%28marriage%29%29+speaker, 03.01.2016.
- Wildhaber, Luzius, Annual Report 2004 of the European Court of Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2005, Интернет: http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2004_ENG.pdf, 20.12.2015.
- Wardle, Lynn D., "The Disintegration of Families and Children's Right to Their Parents", *Ave Maria Law Review,* Vol. 10, 2011.
- Богданфи, Глиша, Николић, Никола *Опште приватно право које важи у Војводини*, Напредак, Панчево, 1925.
- Бобић, Мирјана, „Прекомпоновање брака, партнерства и породице у савременим друштвима", *Становништво* 1-4/2003 (XLI).
- Драшкић, Марија, *Породично право и права детета,* Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.
- Јончић, Владан, Петровић, Милош, „Конвенција о људским правима и биомедицини и европски систем гаранција људских права", у *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске Уније*

(II), Душко Димитријевић, Брано Миљуш (урс), Институт за међународну политику и привреду, Институт за упоредно право, Ханс Зајдел Фондација, Београд, 2012.

- Ковачек Станић, Гордана, *Породично право; партнерско, дечије и старатељско право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2009.
- Ковачевић Куштримовић, Радмила, *Грађанско право – општи део*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 1997.
- Лич, Филип, *Обраћање Европском суду за људска права* (Књига 1), Београдски центар за људска права, Београд, 2005.
- Марковић, Лазар, *Породично право - друга књига грађанског права*, Геца Кон, Београд, 1920.
- Младеновић, Марко, *Породица и породични односи,*Рад, Београд, 1963
- Младеновић, Марко, *Породично право (Књига I –Породица и брак),* Привредна штампа, Београд, 1981.
- Настић, Маја, *Уставноправни основ примене Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у поступку пред националним уставним судовима*, докторска дисертација, Ниш, 2012.
- Поповић, Драгољуб, *Европско право људских права*, Службени гласник, Београд, 2012.
- Перић, Живојин, *Лично брачно право по Српском грађанском законику*, Геца Кон, Београд, 1934.
- Поњавић, Зоран, „Европска конвенција за заштиту људских права и право на поштовање породичног живота", *Правни живот*, бр.9/2003.
- Поњавић, Зоран, „Право на склапање брака и заснивање породице у европском и нашем праву", у *Право Републике Србије и право Европске Уније - стање и перспективе* (*свеска 2*), Наташа Стојановић, Срђан Голубовић (урс), Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2009.
- Поњавић, Зоран, *Брак и развод*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 1991.

Поњавић, Зоран*, Породично право*, Службени гласник, Београд, 2014.

- Пауновић, Милан, Кривокапић, Борис, Крстић Ивана, *Међународна људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013.
- Пауновић, Милан, *Јуриспруденција Европског суда за људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1993.
- Станковић, Обрен, Водинелић, Владимир, *Увод у грађанско право* (Књига I), Номос, Београд, 1992.

• Стојановић, Драгољуб, Антић, Оливер, *Увод у грађанско право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2004.

Одлуке Европског суда за људска права

• Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. The United Kingdom, No. 9214/80; 9473/81; 9474/81 од 28. маја 1985. године.
• Berrehab v. The Netherlands (No. 10730/84 од 21. јуна 1988. године.
• Elsholz v. Germany, No. 25735/94 од 13. јула 2000. године.
• Emonet and Others v. Switzerland, No. 39051/03 од 13. децембра 2007. године.
• F v. Switzerland, No. 11329/85 од 18. децембра 1987. године.
• Johnston and others v. Ireland, No. 9697/82 од 18. децембра 1986. године.
• Keegan v. Ireland, No.16969/90 од 26. маја 1994. године.
• Kroon and others v. Netherlands, No. 18535/91 од 27. октобра 1994. године.
• Marckx v. Belgium, No. 6833/74 од 13. јуна 1979. године.
• Mikulić v. Croatia, No. 53176/99 од 4. септембра 2002. године.
• Nylund v. Finland, No. 27110/95 од 29. јуна 1999. године.
• Olson (No 1) v. Sweden (No.10465/83 од 25. фебруара 1988. године.
• Quintana Zapata v. Spain, No. 34615/97 од 4. марта 1998. године.
• Saucedo Gómez v. Spain, No. 37784/97 од 26. јануара 2009. године.
• Şerife Yiğit v. Turkey, No. 3976/05 od 2. новембра 2010. године.
• Van der Heijden v. The Netherlands, No. 42857/05 од 3. априла 2012. године.
• Wakefield v. The United Kingdom, No. 15817/89 од 1. октобра 1990. године.
• X, Y and Z v. The United Kingdom, No. 21830/93 од 22. априла 1997. године.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Брачни партнери, односно брачни односи супружника сасвим су сигурно обухваћени појмом „породични живот". Но, и међу ванбрачним партнерима постоје блиске личне везе које, захваљујући заједничком животу, воде једном стабилном односу који се самим тим штити. Стога се пред Судом у Стразбуру поставило питање поштовања породичног живота како брачних, тако и ванбрачних партнера. Како се право Конвенције уопште не може разумети без увида у одговарајућу судску праксу, читав рад прожет је одлукама Суда. Случајеви из праксе Суда, разматрани у раду, бавили су се питањем права брачних парова на заштиту породичног живота у контексту непостојања заједнице живота супружника, развода брака, или пак, брака који је закључен

по верским обичајима. Осим традиционалне нуклеарне породице коју чине брачни партнери и деца рођена из те заједнице заштиту у оквиру појма породични живот имају и остали *de facto* односи, што је Суд кроз своју богату праксу и потврдио. Другим речима, иако веза између невенчаних парова спада под окриље „породичног живота" партнери у једној *de facto* заједници уживају заштиту под окриљем породичног живота уколико докажу да међу њима постоји један стабилан однос који карактерише постојање блиске личне везе. Стога би се могло рећи да према пракси Суда породични живот у смислу члана 8. обухвата *de facto* везе када ванбрачни партнери заједно живе. У заштити права на породични живот, пракса Суда указује на два обавезна корака које и српско законодавство и правна пракса временом мора узети у обзир. Најпре, у тврђење да ли између одређених лица (брачних/ванбрачних партнера) постоји породични живот, а други је оцена Суда да ли је дошло до интервенције у породични живот. Коначно, могло би се закључити да је пракса Евопског суда за људска права довела до учвршћивања става да је постојање или непостојање породичног живота у суштини чињенично питање, у зависности од стварног практичног постојања породичних веза које се остварују и проживљавају у пуном обиму. С обзиром да не постоје унапред одређени и чврсти критеријуми правосудни органи држава, које су инкорпорирале у свој правни систем одредбе Европске конвенције о људским правима, треба да испитују околности сваког конкретног случаја, а што је Европски суд за људска права исправно демонстрирао у својој веома богатој јуриспруденцији.

Најновије публикације Европске уније доступне на Интернету

Agricultural knowledge and innovation systems towards the future: A foresight paper / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016**. -** 152 стр**.**

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016**. -** 52 стр

Employment and social developments in Europe 2015 / European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016**. -** 478 стр

Entrepreneurship education at school in Europe: Eurydice report / EACEA — Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016**.** - 240 стр**.**

Explaining road transport emissions: A non-technical guide / EEA — European Environment Agency. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016**. -** 60 стр**.**

Fiscal sustainability report 2015 / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016**. -** 311 стр**.**

Fostering business angel activities in support of SME growth / European Commission. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016**.**

Gender equality index 2015: Measuring gender equality in the European Union 2005-2012 : main findings / EIGE - European Institute for Gender Equality. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016**. -** 44 стр**.**

Horizon 2020 energy efficiency / EASME - Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

Inside TTIP: The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), towards an EU–US trade deal : an overview and chapter-by-chapter guide in plain English / European Commission, Directorate-General for Trade. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016. - 48 стр.

Labour market integration of refugees: European networks and platforms / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016. – 8 стр.

Modelling nutrient pollution in the Danube River Basin: A comparative study of SWAT, MONERIS and GREEN models / European Commission, Joint Research CentreEuropean Banking Authority. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016. - 63 стр.

New risks and trends in the safety and health of women at work: European Risk Observatory: a summary of an agency report / EU-OSHA — European Agency for Safety and Health at Work. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016. - 48 стр.

Overview on the use of EU funds for migration policies: In-depth analysis / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016. - 27 стр.

Research on migration: Facing realities and maximising opportunities: a policy review / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

Science, research and innovation performance of the EU: A contribution to the open innovation, open science, open to the world agenda: 2016 / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016. - 336 стр.

The context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016. - 48 стр.

The EU in 2015: General report on the activities of the European Union / European Commission, Directorate-General for Communication. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016**. -** 100 стр**.**

The European social charter in the context of implementation of the EU charter of fundamental rights / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016**. -** 70 стр**.**

The European Union: A union of law / Council of the European Union. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016**.**

The internet and drug markets / EMCDDA — European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016**. -** 140 стр**.**

Water quality in the Danube river basin: Progress in implementing the water framework directive but still some way to go Special report No 23, 2015 / European Court of Auditors. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016**. -** 86 стр**.**

Women refugees and asylum seekers in the EU:International Women's Day 2016 / European Parliament. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016**.**

Work programme 2016 / Cedefop — European Centre for the Development of Vocational Training. - 1. изд. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016**. –** 92 стр.

Ана Вукићевић

Најновије публикације Савета Европе

Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No. 217). - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -8 p .

The Council of Europe Treaty Series (CETS) contains the official versions of all the conventions and agreements adopted within the Council of Europe, numbered in the chronological order of their opening for signature. The date on the cover of the publication is that of the opening of the treaty for signature.

The chart of signatures and ratifications of Council of Europe treaties is available free of charge on the web site of the Treaty Ofce of the Council: http://conventions.coe.int.

Equal access to justice in the case-law on violence against women before the European Court of Human Rights). - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -38 p.

"Persisting inequalities between women and men, gender bias and stereo-types result in unequal access of women and men to justice."
Council of Europe Gender Equality Strategy 2014-2017

Family Calendar 2016. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2015. -17 p See the whole family's activities at a glance!

This family calendar, illustrated by the photographer Zev Hoover, has plenty of space for all those appointments and birthdays. Each monthly page also has information on child protection and children's rights.

Gender Equality Commission - Compilation of good practices to reduce existing obstacles and facilitate women's access to justice). **-** Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2015. -113 p.

One of the five objectives of the Council of Europe Gender Equality Strategy for 2014-2017 is to work with member States towards guaranteeing equal access of women to justice in order to address this situation. The Strategy establishes that action in this area will include "the identification, collection and dissemination of existing remedies and good practices to facilitatewomen's access to justice". This compilation of good practices is intended to provide examples of promising activities implemented in Council of Europe member States in this field.

Higher education for democratic innovation (Council of Europe Higher Education Series No. 21)/ Sjur Bergan, Tony Gallagher and Ira Harkavy (eds). **-** Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -312 p .

Democracy is increasingly the standard against which societies are measured. The term "democratic culture" designates the set of attitudes and behaviours that citizens need to have for democratic institutions and laws to function in practice. This is an important development from older perceptions of democracy, which focused on institutions, laws and procedures. It is a recognition that democracy will not function unless citizens want it to function. In all countries there are committed individuals aspiring to make their societies better democracies.

As the Secretary General of the Council of Europe, Thorbjørn Jagland, has said on several occasions, our societies seek to address 21st-century issues through 19th-century institutions. Through contributions by authors from Europe, North America and other parts of the world, this book explores how higher education can help find new ways to develop commitment to public space and societal engagement and make democracy more vibrant.

Rapport d'évaluation abrégé. **-** Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2016. – 81. p.

Mise en oeuvre du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société : Améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe 2006-2015.

Le présent rapport d'évaluation suit les 15 lignes d'action du Plan ; les principaux objectifs sont résumés dans la partie OBJECTIFS, l'influence positive du Plan d'action est décrite dans la partie IMPACTS et les défauts de mise en oeuvre sont recensés dans la partie DEFIS.

The best interests of the child – A dialogue between theory and . - Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2016. – 160. p.

What does the concept of the best interests of the child means in practice? How should it be interpreted and applied? This publication sheds lights on different aspects of this concept.

The concept of the best interests of child, as stated in Article 3.1 of the United Nations Convention on the Rights of the Child, has caused many controversies and debates amongst policy makers, experts and practitioners. Although central to a child's full enjoyment of his or her rights, the meaning of the concept in practice and how it should be interpreted and applied, is still part of today's debate. The Belgian Authorities and the Council of Europe organised on 9 and 10 December 2014 a conference on "The best interests of the child - A dialogue between theory and practice" to provide an opportunity for actors involved in decisions that have an impact on children's lives to share knowledge and enhance the understanding of the concept of the child's best interest.

Featuring in this publication are the 21 different viewpoints presented during the conference on the concept of the best interests of the child. They are divided into four chapters namely those presenting general reflections of the concept; assessing, determining and monitoring best interests; using the concept in different environments; and understanding the concept in family affairs.

All viewpoints agree on the fact that there is no comprehensive definition of the concept, and that its vagueness has resulted in practical difficulties for those trying to apply it. Some suggest that the best interest should therefore only be used when necessary, appropriate and feasible for advancing children's rights, whereas others see the flexibility of the concept as its strong point. Through their different interpretations and analysis, this publication offers a solid contribution to the overall understanding of the concept of the best interests of child, necessary to improving and safeguarding children's rights overall.

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
E-mail: info@eif.org

Гордана ТЕРЗИЋ

Европа на Интернету

Опште информације о Европској унији

ec.europa.eu

Званична web-страница Европске уније. Полазна страница која омогућава приступ институцијама и областима политике, као и многобројним званичним информацијама и документима ЕУ.

Ec.europa.eu/virtvis

Виртуелна шетња кроз ЕУ; графички документоване глобалне информације о најзначајнијим институцијама Заједнице.

Ec.europa.eu/scadplus/leg/en/cig/g4000.htm

Детаљан глосар у вези са ЕУ, у коме се води рачуна о институцијама и о проширењу ЕУ.

Eur-op.eu

ЕУР-ОП: издавачка кућа Заједнице са упућивањем насве публикације органа ЕУ (са могућношћу директног поручивања).

Органи и институције ЕУ

ec.europa.eu

Полазна тачка ка свим институцијама ЕУ.

ec.europa.eu/index_en.htm

Актуелни календар термина институција ЕУ са подацима о заседању тела.

www.europarl.europa.eu/home/default_en.htm

Полазна страница за претраживање Европског парламента.

www.european-council.europa.eu /en/summ.htm

Савет Европске уније.

ec.europa.eu/comm/index_en.htm

Европска комисија.

curia.europa.eu/en/index.htm

Европски суд.

www.eesc.europa.eu

Европски економски и социјални комитет.

www.eib.europa.eu

Европска инвестициона банка.

www.ecb.euroa.eu

Европска централна банка.

www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm

Европски омбудсман.

Друге организације у Европи

www.coe.int

Савет Европе у Стразбуру

www.echr.coe.int

Европски суд за људска права.

www.efta.int

Европска зона слободне трговине.

www.osce.org

Организација за европску безбедност и сарадњу.

www.weu.int

Западноевропска унија.

www.oecd.org

Организација за економску сарадњу и развој.

Политичке области

europa.eu/debateeurope/eng_en.htm

Дебата на интернету која је иницирана у оквиру процеса насталог након Самита у Ници, а коју потпомаже Европска комисија: између осталог, путем

дискусионих форума и објављивањем листе манифестација и референтне документације.

ec.europa.eu.int/enlargement/index.htm

Интернет-странице Комисије које се односе на процес проширења Уније, а уједно пружају и информације о тренутном стању преговора за пријем нових чланица, као и о процесу транзиције. Понуда садржи и могућност претплате на електронске новине које излазе једном недељно.

ec.europa.eu/ internal_market/index_en.htm

Главна дирекција унутрашњег тржишта; редовно објављивање извештаја о кретањима на унутрашњем тржишту, детаљне информације о важећим и планираним правним актима, као и бесплатни *Single Market News* магазин.

ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm

Генерална дирекција за пољопривреду; саопштења за штампу, значајни говори, програми и аграрна статистика.

ec.europa.eu/information_society/index_en.htm

Генерална дирекција за информатичко друштво омогућава приступ документима са везом ка новим медијима.

cordis.europa.eu

Cordis (Community Research and Development Information Service): служба која пружа информације у вези са истраживањима, развојем и сродним областима са властитом мета-базом података.

www.eeas.europa.eu/index_en.htm

Приказ Комисије која се односи на спољне односе Европске уније, са могућношћу тематског претраживања, нпр., по земљама, регионалној сарадњи и областима политике.

ec.europa.eu/citizenship/index_htm

Информације у вези са држављанством ЕУ и унутрашњим тржиштем.

Базе података

eur-lex.europa.eu/

Приступ правној регулативи Европске уније: службени листови Европске заједнице L и C, тренутно важеће законодавство, предлози правних аката, као и документа Комисије.

eur-lex.europa.eu/Rech_celex.do

CELEX (Communitatis europae lex): Најзначајнија «online» база података (услуге претраживања се наплаћују) са комплетним текстовима европске правне регулативе и подацима о местима на којима су дати текстови пронадјени. Комплетне верзије правних аката службених листова L и C.

www.idea-europa.com

IDEA: Interinstitucionalni registar: organigrami službi Zajednice i kontakt – adrese službi i lica.

europa.eu/rapid/

RAPID: Саопштења за штампу Комисије и других органа, говори, *бацкгроунд* чињенице и објашњења.

ted.europa.eu/

TED (Tenders Electronic Daily): «Online» верзија допуна Службеног листа, Службени лист C.

www.europarl.europa.eu/en/headlines

Документа Европског парламента.

www.europarl.europa.eu/oeli/en/index.jsp

OEIL (Legislative Observatory): преглед правних аката и актуелног стања поступака за доношење законодавних аката уз учешће ЕП.

http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm

Укратко о европским правним прописима. За све које интересује укратко, лако за читање о европским прописима SCADplus: «Online» верзија SCAD билтена са *background* информацијама о појединим областима политике ЕУ.

Документи, законодавство и правосуђе

eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm

Комплетне верзије уговора ЕУ.

europa.eu/generalreport/index_en.htm

Комплетни извештаји о активностима ЕУ.

europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm. u
europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm

«Online» верзије «зелених» и «белих» књига Европске комисије почев од 1995. године («зелене» књиге), одн. 1993. године («беле» књиге)

ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm /

Комплетна верзија Агенде 2000.

ec.europa.eu/archives/european-council/index_en.htm

Закључци Европског савета.

http://ec.europa.eu/public_opinion/

Европски барометар и резултати испитивања јавног мњења у ЕУ.

ec.europa.eu/eurostat.htm

Полазне странице службе за статистику ЕУ. између осталог, приступ подацима о пољопривреди, трговини и регијама.

Ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm

Приступ документима Европског парламента, Савета и Комисије са регистром ради лакшег претраживања, као и текстовима правних аката. Овде је могуће пронаћи и линкове са правним прописима држава чланица.

Научне «online» понуде

www.eiop.or.at/eiop

European Integration online Papers (EIOP): (политичко-) научни чланци који обрађују теме европске интеграције.

www.iue.it/EUI_WP.html

Радни папири појединих секција Европског високошколског института у Фиренци, по правилу као комплетне верзије.

www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpapers_de.html

Max-Planck институт (MPI) за друштвена истраживања у Келну: радни папири као полазна основа за дискусију у вези са многобројним аспектима европске политике.

www.sv.uio.no/arena

Arena Newsletter (Advanced Research on the Europeanization of the Nations State): Научни чланци који се баве темама европске интеграције.

www.jeanmonnetprogramm.org/papers/index.html

Правни Žan Mone-Papers Harvard Law School.

www.iue.it/LIB/collections/Wponline/html

Страница Европског високошколског института са линковима који упућују на «online» радни материјал.

www.deutsche-aussenpolitik.de

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 дрће предавања и објављују истраћивања 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 заврећују да буду објављени у целини или изводу уз поштовање свих ауторских права и права на интелектуалну својину. У поменутом случају, у фусноти на насловној страни наводи се извор из којег је прилог преузет.
- Аутори прилога дужни су да се придржавају научне методологије приликом писања радова, као и да поштују следећа упутства:

Упутство за писање чланака

С обзиром на значај часописа за усаглашавање законодавства и правне праксе Републике Србије са законодавством и правном праксом Европске уније, прилози који обрађују поједине нормативне акте и праксу органа Евроспке уније морају бити типског карактера. Од аутора се захтева да се код писања и достављања ауторских прилога придржавају следећих правила:

1. Радови се пишу у електронском облику у програму *Microsoft Office Word*, у фонту *Times New Roman* ћирилица *(Serbian – Cyrillic)* (осим оригиналних латиничних навода), величина фонта 12pt, размак између редова 1 маргине 2,5 (горња и доња, лева и десна). Текст се равна са обе маргине *(Format, Paragraph, Indents and Spacing, Alignment, Justified),* не треба делити речи на крају реда на слогове. Све стране треба да буду нумерисане.
2. Ауторски прилози не треба да буду дужи од једног ауторског табака.

3. Наслов рада писати великим словима, задебљано (*Bold*), величина слова 14 pt. Наслов се одваја од текста са — *spacing before 18 pt*. Ако је наслов на српском језику, наслов се исписују и на енглеском језику испред сажетка или резимеа на крају текста састављеном такође на енглеском језику.
4. Испод наслова текста стоји име и презиме аутора чланка. По правилу се наводи пуно име и презиме (свих) аутора. Наводи се још и пун, званични назив и седиште установе у којој је аутор запослен, а евентуално и назив установе у којој је аутор обављао истраживање. Афилијација се исписује непосредно након имена аутора. Функција и звање аутора се не наводе. Адреса или е-адреса аутора даје се у напомени при дну прве странице чланка. Ако је аутора више, даје се само адреса једног, обично првог аутора.
5. У чланцима се дају сажеци (апстракти), који представљају кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. У интересу је аутора да сажеци садрже термине који се често користе за индексирање и претрагу чланака. Саставни делови сажетка су циљ истраживања, методи, резултати и закључак. Сажетак треба да има до 250 речи и треба да стоји између заглавља (наслов, имена аутора и др.) и кључних речи, након којих следи текст чланка. Чланак мора имати сажетке на српском и на енглеском језику. За сажетке на енглеском језику мора се обезбедити квалификована лектура, односно граматичка и правописна исправност.
6. Ако је језик рада српски, веома је пожељно је да се сажетак на енглеском језику даје у проширеном облику, као тзв. резиме. Посебно је пожељно да резиме буде у структурираном облику. Дужина резимеа може бити до 1/10 дужине чланка. Резиме се даје на крају чланка, након одељка Литература.
7. Сажетак мора садржати и кључне речи. Кључне речи су термини или фразе које најбоље описују садржај чланка за потребе индексирања и претраживања. Треба их додељивати с ослонцем на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире прихваћен или унутар дате научне области, нпр. Web of Science.
8. У зависности од теме коју обрађује текст прилога, зависиће и поднаслови. Пожељено је да прилози у часопису *Европско законодавство* поред апстракта имају следеће поднаслове који носе наслове: *1) СВРХА; 2) МЕРЕ ЕУ; 3) САДРЖАЈ; 4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ; 5) ИЗВОРИ* (Invocatio legis, са свим подацима о нормативном акту укључујући број „Службеног листа" ЕУ или други званични извор). *6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУЛИКУ СРБИЈУ.*
9. Поднаслови у раду пишу се задебљано (*Bold*), док се под-поднаслови пишу у *Italic*-у; у оба случаја величина слова је 12.
10. Почетни ред у сваком пасусу никако не увлачити табулатором — опција *tab*.
11. Стране речи и изразе навести у *italic*-у (нпр. *acquis communautaire*, итд.).
12. У тексту се морају дати пуна имена, никако иницијали аутора.

13. Називе свих нормативних аката ЕУ у тексту писати великим почетним словом: Директива, Уредба, Препорука, Саопштење Одлука, Анекс итд.
14. У тексту користити само следећи облик наводника — „ и ”. За цитате на страним језицима користити искључиво горње наводнике — “ и ”, односно ‘ и ’ у случају унутрашњих наводника.
15. Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), а ознаке за фусноте стављати искључиво на крају реченице. Податке о наведеној библиографској јединици у фуснотама треба навести у складу са следећим сугестијама:

а) Монографије

Пуно **име и презиме аутора**, наслов монографије (у *Italic*-у), назив издавача, место издавања, година издања, стр. уколико се наводи једна или више страна извора на српском језику, односно p. уколико се цитира једна страна извора на енглеском или pp. уколико се цитира више страница. Уколико се наводи више страница користи се средња црта без размака пре и после (нпр. стр. 123–245; pp. 22–50).

Када се наводи зборник радова на српском језику који је приредила једна особа, ставља се (ур.) или (прир.) са тачком у оба случаја. Са друге стране, када се ради о више уредника монографије на српском језику ставља се (урс), без тачке.

Када се наводи приређени зборник радова на енглеском језику који је приредило више приређивача, иза имена приређивача се у заградама ставља (eds), без тачке. Ако се ради о једном приређивачу, ставља се (ed.), са тачком.

б) Чланци у научним часописима

Пуно **име и презиме аутора**, наслов текста (под знацима навода), назив часописа (у *Italic*-у), број тома, број издања, стр. (или pp.) од-до. Бројеви страница се одвајају средњом цртицом (–), без размака. Уколико су неки подаци непотпуни неопходно је то и нагласити.

в) Чланци у дневним новинама и часописима

Навести име аутора (или иницијале уколико су само они наведени), наслов чланка — под знацима навода, име новине или часописа (у *Italic*-у) датум — написан арапским бројевима, број стране/страница.

г) Навођење докумената

Навести назив документа (под знацима навода), члан, тачку или став на који се аутор позива, часопис или **службено гласило у коме је документ објављен** (у *italic*-у, број тома, број издања, место и годину издања.

д) Навођење извора са Интернета

Име аутора, назив дела или чланка, пуна Интернет адреса која омогућава да се до наведеног извора дође укуцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-у).

ђ) Понављање раније наведених извора

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснота, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим **op. cit.** И на крају број стране (нпр. Michael Levi, "The Organisation of Serious Crimes", op. cit., p. 879). **Ibid.** или ibidem користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. Ibid., стр. 11).

* * *

Радови се достављају на дискети или у виду електронског писма (attachment) на адресу главног уредника часописа *Европско законодавство*,

др Душка Димитријевића,

Институт за међународну политику и привреду,

Македонска 25, 11000, Београд или на
e-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.

Рукописи подлежу анонимној рецензији.

Редакција

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni urednik Duško Dimitrijević. – God. 1, br. 1 (2002) –. – Beograd : Ministarstvo pravde Republike Srbije : Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2002 –. – 24 cm

Raniji naslov (pre 2002): Pregled evropskog zakonodavstva – ISSN 1450-6815. – Tromesečno

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo

COBISS.SR-ID 183321351

Избор издања

ИНСТИТУТА ЗА МЕЂУНАРОДНУ ПОЛИТИКУ И ПРИВРЕДУ

Међународна политика, специјализовани часопис за међународне односе

Review of International Affairs, специјализовани часопис за међународне односе (на енглеском језику)

Међународни проблеми, научни часопис на српском и енглеском језику

Европско законодавство, научно-стручни часопис за право Европске уније

Часописи излазе тромесечно

НАЈНОВИЈА ИЗДАЊА:

Драган Ђукановић, *Балкан на постхладноратовском раскршћу (1989–2016)*, брошурано, 2016, 208 стр.

Globalized World: Advantage or Disadvantage, Procedings, Branislav Đorđević, Taro Tsukimura and Ivona Lađevac (eds.), 2016, pp. 168.

Седамдесет година Уједињених нација – поглед из Србије, Жаклина Новичић, Анђела Ђукановић (ур.) брошурано, 2015, 330 стр.

Савремени тероризам, Бранислав Ђорђевић (ур.), тврд повез, 2015, 520 стр.

Драган Петровић, Ана Јокић, *Енергетска политика Русије*, брошурано, 2015, 240 стр.

Србија, регион и Европска унија, зборник радова, Драган Ђукановић, Александар Јазић и Милош Јончић (прир.), брошурано, 2015, 380 стр.

Ана Јовић-Лазић, *Односи између Европске уније и Руске Федерације – крај XX и почетак XXI века*, брошурано, 2015, 384 стр.

Брано Миљуш, *Европска унија – најуспешнија интеграционистичка политика Европе*, брошурано, 2015, 320 стр.

Сања Јелисавац Трошић, *Преговори у оквиру ГАТТ и СТО*, брошурано, 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, Procedings, Duško Dimitrijević (eds.), 2014, pp. 732.

Possibilities and for Foreign Direct Investments in the Republic of Serbia, зборник радова, Перо Петровић (прир.), 2014, 589 стр.